



**Cuadernos de la Ciudad de México**

# La negociación efectiva y el proceso representativo

## Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia

---

José del Tronco Paganelli

6





***Cuadernos de la Ciudad de México***

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda  
*Consejero Presidente*  
Myriam Alarcón Reyes  
Carolina del Ángel Cruz  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda  
Mauricio Huesca Rodríguez  
Bernardo Valle Monroy  
Gabriela Williams Salazar  
*Consejeras y Consejeros Electorales*

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez  
*Presidente*  
Juan Carlos Amador Hernández  
Carolina del Ángel Cruz  
Rosa María Mirón Lince  
*Vocales*  
Gustavo Uribe Robles  
*Secretario técnico*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*  
Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*  
Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*  
Javier de la Fuente Hernández  
*Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria*  
Mónica González Contró  
*Abogada General*  
Javier Nieto Gutiérrez  
*Coordinador de Estudios de Posgrado*  
Rosa María Mirón Lince  
*Coordinadora del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales*

# La negociación efectiva y el proceso representativo

Apuntes para mejorar  
la formulación de políticas  
en democracia

---

José del Tronco Paganelli

6

---

CIUDAD DE MÉXICO • 2018

---



**Autor:** José del Tronco Paganelli

**Edición:**

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe del Departamento de Diseño y Edición

Diseño gráfico y portada: Kythzia Cañas Villamar, analista diseñadora

Corrección de estilo: Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B

Diseño editorial y diagramación: Laura Elena Mier Hughes, supervisora de grupo B

Primera edición, x de diciembre de 2018.

D.R. © 2018

**Instituto Electoral de la Ciudad de México**

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,

Tlalpan, 14386, Ciudad de México

[www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)

ISBN: 978-607-8605-09-5

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra.

Impreso y hecho en México.

*Todas las sociedades conviven con diferentes tipos de conflictos:  
morales, culturales y económicos.  
Estos conflictos, asimismo, son transversales a las distintas clases  
y grupos presentes en la sociedad.*

*Dicho de otra forma, no hay divisiones tajantes  
que enfrenten a unos actores contra otros,  
sino que las coaliciones varían en función  
de los valores y asuntos en disputa.*

*Una de las estrategias para resolver estos conflictos  
es la discusión pública,  
que por motivos técnicos y normativos  
podría ser el espacio más adecuado  
para encontrar soluciones racionales  
y aceptables para cada conflicto.*

*Sin embargo, luego de que las diferentes coaliciones se han formado,  
los argumentos han sido expuestos, y los consensos han sido construidos,  
de todos modos, allí, los conflictos permanecen*

Adam Przeworski





## Introducción

### Democracia, conflicto político y negociación

Este libro tiene por motivación fundamental dar a conocer los distintos mecanismos de decisión por medio de los cuales los ocupantes de cargos de representación popular, especialmente los legisladores, formulan políticas para resolver problemas públicos. En una democracia, tanto el **voto** como la **deliberación** son mecanismos fundamentales en la medida en la que permiten a los ciudadanos construir consensos y agregar preferencias para decidir políticas públicas o seleccionar representantes; sin embargo, son estos últimos quienes se encargan de decidir en nombre de los demás. En este punto, la **negociación**, especialmente la que se da en el ámbito legislativo, se vuelve una práctica esencial: es el mecanismo más socorrido por la clase política para tomar decisiones, especialmente en contextos de gobiernos divididos o de ausencia de mayorías. La negociación es vital cuando fallan los consensos y ninguna de las coaliciones —especialmente la gobernante— alcanza los votos suficientes para sacar adelante las reformas promovidas desde el Poder Ejecutivo.

Por eso, es importante definir con claridad el concepto. Para Fisher y Ury, dos de los padres fundadores de los estudios sobre el tema, *negociar* es tratar de construir un acuerdo sobre lo que pretendemos de los demás y viceversa.<sup>1</sup> Cuando los intereses difieren, y eso impide a cada una de las partes alcanzar sus objetivos, estamos en presencia de un conflicto, y la negociación es un proceso orientado a resolverlo, alineando los intereses y haciendo compatibles las diferencias al tratar de satisfacer las necesidades de cada contraparte. Entonces, negociar es tratar de construir acuerdos donde hay diferencias.

Existen diferentes estilos para encarar un proceso de negociación. Cada uno de ellos está relacionado con una forma de gestionar el conflicto y, a su vez, con la probabilidad de alcanzar acuerdos aceptables y duraderos. Los negociadores *duros* suelen basar sus estrategias en el *poder* y, de hecho, sólo pueden satisfacer sus intereses cuando disponen de este último. Por su parte, los negociadores *blandos* tienden a ceder ante las exigencias de su contraparte y suelen no alcanzar sus objetivos, excepto cuando se encuentran con negociadores del mismo estilo. Finalmente, los negociadores *efectivos* son aquéllos que pueden satisfacer sus intereses y necesidades más allá de su grado de poder relativo. Este último grupo basa sus estrategias en la convicción de que la negociación es un proceso colaborativo para la solución de un problema común. Los negociadores efectivos son “duros con el problema y suaves con las

<sup>1</sup> Roger Fisher y William Ury, *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, Boston, Houghton Mifflin, 1991.

personas con las que están negociando”.<sup>2</sup> Conscientes de que el poder hoy está de su lado pero mañana podría no estarlo, promueven la construcción de acuerdos *ganar-ganar* donde ambas partes puedan ver reconocidos sus intereses. Cuando esto ocurre, la idea innata de *justicia* se hace presente y los acuerdos son considerados legítimos por ambas partes.

Esta forma de entender y emprender las negociaciones tiene una ventaja adicional: los acuerdos legítimos tienden a perdurar más en el tiempo. En estos casos, ninguno de los actores tiene incentivos para romper el acuerdo porque el costo sería mayor que el beneficio. En su lugar, las negociaciones en las cuales los intereses de unos actores se imponen claramente sobre los de su contraparte suelen ser inestables y tienden a no durar al cambiar el poder relativo de los actores.

Un factor que hay que tener en cuenta para desarrollar negociaciones efectivas es que no alcanza con tener **poder**. Ambas partes deben entrar en un proceso de **interlocución** que permita explorar las alternativas de solución al conflicto de intereses. Cuando eso ocurre, ambos actores pueden satisfacer parcialmente sus preferencias a cambio de conceder o colaborar en el proceso de satisfacción de los intereses o necesidades de su contraparte. Una condición adicional de las negociaciones efectivas es la **inclusión**. En el ámbito político, y más aun en regímenes democráticos, caracterizados por la diversidad y el pluralismo, es fundamental que todas las voces relevantes sean escuchadas e incorporadas al

<sup>2</sup> Mara Hernández, Fabrizio Brodziak y José Del Tronco, *Negociación política en democracia. 10 prácticas efectivas*. México, Instituto Electoral del Estado de México, 2017.

proceso decisorio. Cuando esto no ocurre, como cuando un negociador duro *aplasta* a un negociador blando, los acuerdos tienden a no durar.<sup>3</sup>

En las democracias recientes, como la mexicana, la importancia de tomar decisiones en el marco de negociaciones efectivas es difícil de soslayar. En contextos caracterizados por una mayor participación ciudadana y el aumento de la competencia política, los conflictos son una industria creciente.<sup>4</sup> Si de esa diversidad resultan además gobiernos minoritarios sin capacidad de llevar adelante su agenda por cuenta propia, resulta fundamental desarrollar procesos efectivos de negociación. Cuando eso no ocurre, el proceso de formulación de políticas se paraliza, los problemas públicos más acuciantes no se resuelven y las crisis institucionales son más probables. En escenarios políticos polarizados, esta situación es potencialmente destructiva.

Las negociaciones políticas se dan fundamentalmente en el marco de gobiernos representativos. En este contexto institucional, las decisiones se toman mediante procesos legislativos de formulación de políticas. Estos procesos buscan, además de resolver problemas públicos, satisfacer los intereses de la coalición de actores que propiciaron con votos y recursos el acceso al poder del gobierno en turno.

Para conocer más acerca del proceso legislativo de formulación de políticas, este documento comienza describiendo las características de los procesos de representación, sus

<sup>3</sup> O se sostienen una situación de desigualdad de poder, en ocasiones mediante el uso de la fuerza, para reprimir la disidencia y mantener así el carácter excluyente del *statu quo*.

<sup>4</sup> Fisher y Uri, *op. cit.*

distintas fases y dimensiones, la interacción de los actores y el papel que juegan las reglas formales e informales durante este proceso. Sin embargo, en situaciones de *gobierno dividido*, el Poder Ejecutivo necesita el acuerdo de otros actores (opositores) para sacar adelante sus reformas; no puede imponer sus decisiones y una votación legislativa sin más implicaría una derrota. Para evitarlo, es necesario resolver el conflicto, y los procesos de negociación representan una estrategia necesaria y adecuada para lograrlo. A lo largo de este texto, los lectores podrán profundizar en el conocimiento de las condiciones que favorecen procesos de negociación efectiva, *en los cuales más allá de la distribución de poder, los actores logran construir acuerdos estables mediante una interlocución de calidad que incluya a todas las voces e intereses relevantes.*

Este texto aspira a mostrar a los lectores cuáles son las características de los procesos de negociación, qué los distingue de otros mecanismos de toma de decisiones, cuáles son las buenas y las malas prácticas, y qué tipo de competencias se necesitan para llevar adelante procesos de negociación política efectivos que permitan satisfacer los intereses de los diversos actores involucrados. Hacia el final, el texto analiza algunos ejemplos de procesos de negociación que tuvieron lugar en el Congreso mexicano, específicamente de reformas institucionales llevadas adelante en las legislaturas federales LX, LXI, y LXII. Como cierre, se presenta un resumen de las enseñanzas y conclusiones fundamentales.



# El marco institucional de los procesos de negociación política

## 1. Democracia y representación

Desde la Grecia clásica hasta ya entrado el siglo XIX, la democracia y el gobierno representativo eran considerados antagónicos. Para los defensores de la democracia directa, como Rousseau,<sup>5</sup> la representación suponía la oligarquización de la autoridad política y, por tanto, la corrupción de los intereses encarnados por la *voluntad general* del pueblo. Rousseau veía una gran diferencia entre un pueblo libre haciendo sus

<sup>5</sup> Filósofo ginebrino (1712-1778) cuyas ideas políticas influyeron de manera decisiva en el desarrollo de teorías republicanas y nacionalistas. Rousseau concebía la democracia como un gobierno directo del pueblo. El sistema que defendía se basaba en que todos los ciudadanos, libres e iguales, pudieran concurrir a manifestar su voluntad para llegar a un acuerdo común, a un contrato social. En *El contrato social* dijo que “toda ley que el pueblo no ratifica, es nula y no es ley” y que “la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada”. De acuerdo con Rousseau, “la voluntad general” no puede ser representada, por lo que defendía un sistema de democracia directa que inspiró, hasta cierto punto, la constitución federal suiza de 1848. José del Tronco, “la calidad de la representación política en las democracias latinoamericanas”, en Alex Caldera y Armando Chaguaceda (coords.): *Democracia en América Latina: entre el ideal utópico y las realidades políticas*, México, Fontamara, 2016.

propias leyes y un pueblo eligiendo representantes, encargados de hacer las leyes para todos.<sup>6</sup>

Por su parte, para los promotores del gobierno representativo, entre los cuales destacaban Edmund Burke<sup>7</sup> y Alexander Hamilton<sup>8</sup>, el gobierno *de representantes* significaba un dique de contención frente a las aspiraciones siempre excesivas e irracionales de las mayorías desposeídas.<sup>9</sup> Para ellos, la representación, lejos de significar una aproximación factible al gobierno del pueblo (dada la imposibilidad física de reunir a todos los ciudadanos en una asamblea que expresara la voluntad general), era *un sistema político esencialmente diferente y superior* a la democracia de tipo ateniense.<sup>10</sup>

Este pensamiento, de tradición conservadora, se fue modificando con la ampliación del sufragio y la aparición progresiva de partidos políticos regulares, diferentes de las asociaciones de notables propias de los regímenes representativos de tipo *censitario*. Durante el siglo xx, la democracia de masas transformó los partidos políticos en los

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>7</sup> Escritor y político británico, nacido en Irlanda (1729-1767), que se encarnó como el representante intelectual de las tendencias conservadoras contrarias a la Revolución Francesa, a la que consideraba un “extraño caos, donde se mezclan ligereza y ferocidad, revuelta confusión de delitos y locuras”. En tal sentido, el gobierno representativo no sólo es mejor sino que es la única estrategia de gobierno compatible con la “vida civilizada en sociedad”. *Ibid.*

<sup>8</sup> Alexander Hamilton es considerado junto con James Madison y John Jay, uno de los artífices de los Estados Unidos de América, por haber sido los autores de *El Federalista*, texto en el que se basaron los *padres fundadores* para redactar la constitución política de aquel país. *Ibid.*, p. 44.

<sup>9</sup> Hannah Pitkin, “Representation and democracy: an uneasy alliance”, *Scandinavian Political Studies*, 2004, Hoboken, año 27, núm. 3, septiembre de 2004, pp. 335-342.

<sup>10</sup> Del Tronco, *op. cit.*, p. 45.



principales vehículos de representación de intereses y canalización de exigencias desde la sociedad hacia el sistema político. Fue aquí cuando, en buena medida, la representación dejó de concebirse sólo como *autorización* hacia un legislador y comenzó a percibirse como un mandato;<sup>11</sup> un *cabier d'instructions*<sup>12</sup> que los miembros o adherentes de un partido o facción delegaban en aquellos responsables de hablar y actuar en su nombre.<sup>13</sup>

Así, la *representación* puede pensarse como “un proceso a través del cual las voces, perspectivas e intereses de determinados actores —ya sean individuales o colectivos— se hacen nuevamente presentes (se re-presentan) en el proceso de toma de decisiones”.<sup>14</sup> Es durante este momento que los representantes interpretan —y distorsionan, inevitablemente— el mensaje expresado por el pueblo en las urnas. Tanto la *identidad* como las *formas* y los *objetivos* de quienes hablan en nombre de sus representados, implican una distancia

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> La idea de representación no se conocía en la antigüedad, sino que tiene un origen medieval. La diferencia fundamental entre la representación del antiguo régimen y la representación liberal subyace en el sujeto representado. En el antiguo régimen, el individuo no era tomado en consideración, sino solamente el grupo o corporación. En los Estados Generales de la monarquía francesa (el último anterior a 1789 se convocó en 1614, antes del reinado de Luis XIV) se representaban los tres órdenes: nobleza, clero y tercer Estado. Para Malberg, la representación del antiguo régimen recuerda la función del agente diplomático que representa a su país cerca de un soberano extranjero. En tal sentido afirma que los estados generales no tenían poder de decisión soberana, sino que cumplían una mera función negociadora a través de la solicitud al rey de determinadas reformas transportadas a través de los *cabiers d'instructions*. *Ibid.*

<sup>13</sup> María Antonia Martínez, “La representación política y la calidad de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2004, México, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 661-710.

<sup>14</sup> Hannah Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

insalvable entre las preferencias de los ciudadanos y la *puesta en escena* de aquéllos que los representan.<sup>15</sup>

Los críticos del gobierno representativo señalan que, en todos los casos, la distorsión propia de la representación afecta negativamente a los mandantes —ciudadanos que expresan sus preferencias— a favor de los mandatarios —representantes que interpretan dichos mensajes—. <sup>16</sup> No obstante, en las sociedades modernas caracterizadas por la división social del trabajo y la especialización funcional, todos los regímenes políticos democráticos adquieren un formato representativo. En las democracias contemporáneas, si bien existen diferentes mecanismos de democracia directa utilizados con frecuencia en algunos sistemas políticos,<sup>17</sup> *el gobierno no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.*<sup>18</sup>

#### a) Formas y atributos del fenómeno representativo

En términos políticos, durante los últimos dos siglos, *representación* y *democracia* han estado estrechamente relacionados. La democracia moderna como régimen de gobierno sólo

<sup>15</sup> Del Tronco, *op. cit.*, p. 45.

<sup>16</sup> Es posible afirmar, por tanto, que de la magnitud de esa distorsión depende la calidad del proceso representativo, y ésta es una de las principales objeciones —si no la crítica principal— que los teóricos y defensores de la democracia directa —que supone al pueblo reunido en asamblea tomando decisiones por y para sí mismo— hacen del fenómeno representativo.

<sup>17</sup> David Altman, *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011; y Yanina Welp (coord.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México, Flacso, 2011.

<sup>18</sup> Frase del Preámbulo de la *Constitución de la República Argentina*.

ha sido posible mediante un esquema representativo en el cual los ciudadanos *delegan* o *confían* en los mandatarios (legisladores o gobernantes) la responsabilidad de satisfacer sus preferencias, y éstos últimos se encargan de hacer valer los intereses de sus mandantes.<sup>19</sup>

De todos modos, la *isonomía* o igualdad ante la ley que caracterizaba el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones de la polis —mediante la selección periódica y aleatoria de magistrados, y de la participación directa del pueblo<sup>20</sup> reunido en asamblea— debe de mantenerse como condición de posibilidad de la democracia moderna, pero bajo un formato diferente.<sup>21</sup> Las sociedades complejas, organizadas según la lógica de la división del trabajo social, requieren procesos de selección de representantes, especializados en el manejo de la cosa pública y encargados de los procesos de toma de decisiones que afectan a toda la comunidad.<sup>22</sup>

Asimismo, una vez en el poder, los representantes tienen la obligación de tomar decisiones en nombre de sus mandantes, y el proceso legislativo de formulación de políticas juega un papel central, ya que es la arena en la cual se disputan los conflictos de intereses y se buscan las soluciones —más o menos consensuadas— a los asuntos públicos presentes en la

<sup>19</sup> Giovanni Sartori, “Representación”, en Gianfranco Pasquino, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1991; y Del Tronco, *op. cit.*, p. 42.

<sup>20</sup> Conformado exclusivamente por ciudadanos libres. Quedaban excluidos los esclavos, los extranjeros y las mujeres.

<sup>21</sup> Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 21.

<sup>22</sup> Joseph Shumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Espasa, 1983.

agenda gubernamental. Para ello hacen uso de símbolos, discursos, y decisiones.

Por lo tanto, la *representación* es un acto de presencia; un intento por *obviar*<sup>23</sup> la ausencia de algo o de alguien, por medio de una *otra* entidad, que hace las veces de aquello a lo que remite esa alegoría. Los símbolos y las imágenes tienen un carácter supletorio, que pretende –aunque no lo consiga– ser la sustancia que se proponen reemplazar o representar.<sup>24</sup>

La *representación simbólica* hace referencia a la intención de ocupar un sitio vacío. Los símbolos resuelven la ausencia de algún ente o sustancia, aunque de hecho lo representado no está presente de un modo fáctico.<sup>25</sup> Lo que dota de sentido a la representación desde esta perspectiva no es el reemplazo de otro a partir de sus semejanzas, sino la *ficción*, conocida y aceptada por los representados, de que la figura representativa es el símbolo de la existencia de aquello que se quiere hacer nuevamente presente.<sup>26</sup>

Por su parte, la *representación como descripción* hace referencia a las características propias de los representantes y se da cuando los rasgos físicos, ideas, o valores de estos últimos son un reflejo fiel de los intereses predominantes entre los ciudadanos que los eligen. En este caso, “la representatividad

<sup>23</sup> Ocultar, invisibilizar.

<sup>24</sup> Las estatuas de los emperadores en el imperio romano tenían por función principal *hacer presente* su figura en los territorios más alejados del centro de poder. Paralelamente, las imágenes de los santos en la Iglesia Católica cubren la ausencia lógica de seres ideales, dándoles entidad, y afirmando con su presencia el compromiso de los feligreses. En ambos casos, se pretende “adular con fervor al ausente como si estuviera presente”. Bruno Accarino, *Representación: Léxico de la política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, pp. 17 y 19.

<sup>25</sup> Martínez, *op. cit.*

<sup>26</sup> Pitkin, *El concepto...*, pp. 111-112.

depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser; reside en el *ser algo* antes que en el *hacer algo*.<sup>27</sup> La representación se da en términos de *suplencia* o *reemplazo*, puesto que el delegado ocupa el lugar del representado en virtud de la semejanza entre ambos.<sup>28</sup> Es lo que Sartori, denominó “dimensión sociológica o identitaria de la representación”.<sup>29</sup> Lo que se espera del representante es precisamente *representatividad*, dado que es *idéntico* a sus representados<sup>30</sup>. La clave son las características de quien llega al poder.

*La representación como ejercicio* se refiere a la posibilidad de tomar decisiones en nombre una determinada colectividad. Implica el cumplimiento de un conjunto de aspiraciones expresadas por los ciudadanos mediante el voto el día de las elecciones. En este caso, la importancia radica en el programa que los representantes deben desarrollar, más allá de su identidad. La clave es la forma en la cual se ejerce el poder y se alcanzan o no los objetivos perseguidos por las políticas públicas. En este caso, no importa cómo se ve a los representantes, sino qué intereses persigue. Es el carácter sustantivo de la representación política.

<sup>27</sup> Martínez, *op. cit.*

<sup>28</sup> Pitkin, *El concepto...*, p. 67.

<sup>29</sup> Pasquino, *op. cit.*

<sup>30</sup> Por eso, el logro de una representación descriptiva se refiere también a las reglas mediante las cuales los *principales* pueden seleccionar a sus *agentes*: las reglas que definen quienes son *ungidos* como representantes mediante la agregación de las voluntades ciudadanas y las que definen cómo de esos votos o voluntades agregadas resultan *escaños* o *sitiales* desde los cuales ejercer la representación.

b) La dimensión electoral: el voto como fuente de acceso a los puestos de representación

En la democracia moderna, la representación es posible a partir de una institución por medio de la cual los ciudadanos depositan su confianza en interpósitas personas que tomarán decisiones en su nombre. Esta institución son las elecciones.

Sin embargo, tal como lo muestra la teoría de la elección social, votar es agregar voluntades, y el problema surge cuando de este conjunto de voluntades dispersas (muchos individuos o grupos de individuos) debe resultar una sola voluntad eficiente y estable.

Partiendo del supuesto de la igualdad de todos los individuos que conforman dicha asociación, la norma más utilizada para que de un conjunto de voluntades se obtenga una sola decisión ha sido la *regla de mayoría*; es decir, agregar las preferencias individuales a partir de determinadas alternativas de elección. La que recibe la mayor cantidad de votos es la ganadora.

La regla de mayoría puede adoptar muchas variantes. El elemento que hay que considerar es que *cuanto más simple, menos eficiente es la mayoría*,<sup>31</sup> dado que una buena parte de las voluntades que participaron del proceso de votación

<sup>31</sup> En este caso, la eficiencia se relaciona con la cantidad de intereses incluidos en la decisión, y la eficacia, con la capacidad de una regla electoral de producir una mayoría ganadora estable. Los sistemas electorales en los cuales los candidatos obtienen la victoria a partir del criterio de *pluralidad* (es suficiente tener un voto más que el contrincante para ganar) son los que expresan de manera más clara este *trade-off* entre sencillez y eficiencia de la regla de mayoría. Esto es particularmente grave en sistemas políticos en los cuales las preferencias de los ciudadanos están muy atomizadas porque el ganador representa sólo a una muy pequeña parte de la sociedad.

quedan fuera de la decisión final y ésta última es tomada por una pequeña parte en nombre de todo el cuerpo político<sup>32</sup>.

Fue así como, desde mediados del siglo xx, la teoría de la elección social mediante distintos teoremas, y a través de autores como Duncan Black, Kenneth Arrow o Alan Gibbard, destacó la imposibilidad de que alguna regla de decisión social garantizara resultados eficientes y a la vez pudiera cumplir con ciertos principios de imparcialidad<sup>33</sup> que resguardaran la igualdad primigenia de cada uno de los electores.<sup>34</sup>

Según este enfoque, si todos los individuos tienen la misma probabilidad de participar en la decisión y cada voto tiene el mismo peso, no es posible alcanzar una decisión en la que las preferencias de todos los votantes estén incluidas en la decisión social. Por lo tanto, en términos reales, la democracia no sería ya el gobierno de todos, sino el de algunos: aquéllos quienes, mediante el manejo de la agenda o de alguna otra estrategia, hacen prevalecer sus preferencias y son ungidos como representantes del interés común. Entonces, toda regla de decisión social puede ser (y de hecho es) objeto de manipulación por parte de algunos votantes o líderes políticos.<sup>35</sup>

A pesar de estos descubrimientos no muy alentadores sobre la posibilidad real de plasmar la idea democrática a

<sup>32</sup> Dicho problema, conocido como Paradoja de Condorcet, ya había sido previsto por Rousseau, quien por ese motivo, concibió la idea de que *la voluntad general* era indivisible. Del Tronco, *op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>33</sup> Dominio no restringido (universalidad de alternativas), transitividad, no dictadura, independencia de las alternativas irrelevantes o eficiencia de Pareto.

<sup>34</sup> Kenneth J. Arrow, "Difficulty in the Concept of Social Welfare", *The Journal of Political Economy*, 1950, vol. 58, núm. 4, 1950, pp. 328-346.

<sup>35</sup> Josep Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, 2001.

través de mecanismos representativos, fue desde el interior de la propia teoría de la elección social que algunos autores mostraron cómo bajos ciertas condiciones —la homogeneidad de los electores—, algunas reglas de votación sí pueden alcanzar decisiones socialmente eficientes y estables.<sup>36</sup> De acuerdo con los modelos espaciales de votación, en sociedades culturalmente homogéneas y con estructuras socioeconómicas relativamente igualitarias, la elección social refleja la postura del votante mediano;<sup>37</sup> por tanto, la democracia se transforma en el gobierno de una mayoría homogénea y moderada.<sup>38</sup> En estos casos, la respuesta mayoritaria es simple y directa, y cuenta con la ventaja aparente de que la mayoría es *lo más parecido al gobierno de todos*.

Pese a eso, el problema de la representación persiste para sociedades heterogéneas, caracterizadas por la diversidad cultural o la desigualdad social, como las prevalentes en América Latina. En sociedades fragmentadas los supuestos del votante mediano dejan de ser válidos.<sup>39</sup> El individuo más frecuente no coincide con el *mediano* ni con el promedio. La democracia no puede ser ya el gobierno de una mayoría, sino un régimen que permita el reconocimiento de la diversidad de los grupos

<sup>36</sup> Duncan Black, *The theory of committees and elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958; y Amartya Sen y Prasanta Pattanaik, "Necessary and sufficient conditions for rational choice under majority decision", *Journal of Economic Theory*, 1969, Ámsterdam, vol. 1, núm. 2, agosto de 1969, pp. 178-202.

<sup>37</sup> El votante mediano es el votante *con el nivel de ingreso mediano*, que divide a la sociedad en dos conjuntos iguales. Dado el supuesto de distribución normal de los ingresos, el votante mediano coincide con el votante típico (el promedio) y con el votante modal o más frecuente.

<sup>38</sup> Black, *op. cit.*, Colomer, *op. cit.* y Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, New York, Harper, 1957.

<sup>39</sup> Downs, *op. cit.*



minoritarios que la conforman. En estos casos, los modelos consensuales, propios de los regímenes parlamentarios con gobiernos de coalición, son los más adecuados para representar la diversidad,<sup>40</sup> en la medida en la que favorecen la representación de la diversidad social existente.

En él, las reglas de elección generan incentivos para el acuerdo y el acomodo de intereses para maximizar el conjunto de preferencias incluidas en la decisión social. En estos modelos, los procesos de deliberación y negociación adquieren gran relevancia, ya que son los mecanismos por medio de los cuales dichos consensos pueden ser construidos. Ya sea a través del debate en torno a posturas normativas o del intercambio estratégico, las democracias consensuales requieren mucho más que votos para satisfacer la diversidad de preferencias de sus ciudadanos.

En síntesis, este apartado demuestra que la dimensión electoral, si bien consigue que los representantes sean responsables —*accountable*— frente a sus electores, es insuficiente para hacer posible por sí misma un gobierno *responsivo* a los intereses de los ciudadanos, representativo de la mayoría y respetuoso de los derechos de las minorías.<sup>41</sup> De lo que se trata, entonces, es de pensar en el diseño de reglas y de espacios propicios para la deliberación razonada y la negociación efectiva de intereses sociales, que propicien a partir de una mayor exigencia ciudadana un ejercicio del mandato representativo según los intereses de los electores.

<sup>40</sup> Arend Lijphart, *Modelos de democracia*. Barcelona, Ariel, 2000.

<sup>41</sup> Del Tronco, *op. cit.*

c) El ejercicio del poder: la representación  
propiamente dicha

Con respecto a las formas de ejercer la representación, ésta puede ser entendida de dos maneras: como *mandato* o como *autorización*.<sup>42</sup>

En el caso de la *autorización*, los representados otorgan un *voto de confianza* al representante, quien está en una posición mucho más favorable para analizar y decidir qué es lo mejor para sus representados. Aquí, la separación es percibida como un fenómeno positivo, debido a que el representante tiene mayores cualidades (capacidades de análisis y criterios de decisión) que sus mandantes para satisfacer las preferencias de estos últimos. El voto de confianza indica justamente que el representante tiene la autonomía suficiente para juzgar y decidir de acuerdo con su propio criterio y, dada su mayor capacidad para adquirir y procesar información, eso tiene efectos positivos sobre el proceso de toma de decisiones. Debe rendir cuentas de sus actos, informar, argumentar, y someterse a la sanción electoral de sus representantes, pero tiene libertad para decidir el guion de su representación.<sup>43</sup> Es la representación como *responsabilidad* (*accountability*).

La representación supone un vínculo entre quien la delega y quien la ejerce. Este vínculo supone asimismo una cercanía entre ambos. Este conocimiento facilita el voto de confianza,

<sup>42</sup> Es lo que Sartori denomina *representación jurídica*. Susan Stokes, Bernard Manin y Adam Przeworski, *Mandates, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>43</sup> Susan Stokes, *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

y debería favorecer en principio un proceso decisorio efectivo, dada la responsabilidad asumida por el mandatario con sus mandantes. Sin embargo, esto puede no ocurrir. Cuando el vínculo adquiere la forma de un *principal* y un *agente* (el *mandante* debe, por razones de asimetría de información, delegar en alguien más la defensa de sus intereses, quien se beneficia a su vez de su posición privilegiada), el cumplimiento de los mandatos requiere precauciones adicionales. El representante ya no es *el hombre de confianza* (*trustee*) en cuyo criterio descansan las expectativas de los representados y se transforma en un *delegado* (*delegate*): alguien que fue designado para cumplir “al pie de la letra” con las instrucciones de sus mandantes.<sup>44</sup> Su compromiso es con *el plan de ruta* planteado en sus propuestas, más allá del punto de llegada. Es la representación como *responsividad* (*responsiveness*).

#### *La formulación de políticas como ejercicio representativo*

La representación de intereses sociales toma forma concreta en las decisiones de gobierno. En regímenes democráticos, estas decisiones se denominan *políticas públicas* y se refieren a planes de acción dotados de racionalidad técnica e intencionalidad política, los cuales buscan la solución de problemas. Este conjunto de decisiones y acciones forma parte de un proceso —el ciclo o proceso de políticas— que

<sup>44</sup> Del Tronco, *op. cit.* p. 47.

comienza en la identificación e incorporación del problema público a la agenda de gobierno y culmina en la actividad de evaluación, que pondera los resultados de las decisiones gubernamentales.

Por tanto, el carácter político de la representación, por tanto, no depende sólo del ámbito (arena política formal) en el que se relacionan ni de los actores que participan (por lo general partidos políticos, pero no son los únicos), sino del tipo de bienes públicos que están en disputa. Esos bienes son escasos y los actores políticos y sociales luchan por controlarlos. Por eso, todo proceso de toma de decisiones tiene su origen en el conflicto. Sin embargo, en regímenes democráticos la resolución de este conflicto supone un proceso de diálogo y búsqueda de consensos entre los actores; dicho de otra forma, el encapsulamiento del conflicto para su solución pacífica. En tal sentido, la representación política, y especialmente la democrática requieren interlocución, deliberación y negociación entre representantes de intereses contrapuestos,<sup>45</sup> y estas representaciones pueden darse en contextos altamente institucionalizados como el parlamento<sup>46</sup> o en *interfases socioestatales*, que son espacios no siempre formalizados de encuentro e interacción entre el gobierno y la sociedad.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un congreso sin mayorías. Mejores prácticas de negociación y construcción de acuerdos*, México, Flacso México-Centro de Colaboración Cívica, 2009.

<sup>46</sup> Carlos Scartascini et al., *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

<sup>47</sup> Ernesto Izunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS-Universidad Veracruzana, México, 2010.

Con relación al enfoque clásico del ciclo de políticas públicas, la formulación es una etapa que afecta, contiene y nutre la toma de decisiones. La *afecta*, porque determina el rumbo, la orientación política de la decisión; la *contiene*, porque hace explícitos los intereses y preferencias que dicha decisión satisface, y también aquéllos que quedan fuera de la misma. Finalmente, la formulación *nutre* la decisión porque a través de la actividad de diseño se bosquejan los objetivos, restricciones, y metas de la política pública en las reglas de operación.

El enfoque del ciclo de políticas *barniza* de racionalidad técnica el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la formulación es un momento de fuerte contenido político. Durante esta etapa, los representantes, principalmente legisladores, junto con actores sociales que buscan incidir en la decisión, determinan la orientación de las políticas, los intereses que serán representados y aquéllos que quedarán afuera de la decisión. ¿Qué prioridades y objetivos se propone alcanzar la política? ¿Qué estrategias pueden seguirse para resolver el problema? ¿Qué costos y beneficios tiene cada una de las alternativas? Definir una respuesta a estas preguntas, en el marco de un régimen democrático, suele ser un proceso debatido y negociado, especialmente en el contexto de gobiernos divididos, muy frecuentes en sistemas presidenciales como los latinoamericanos.

Figura 1. El proceso de formulación de políticas en la democracia

<i>Fase</i>	<i>Etapa</i>
1. Formulación de políticas	<b>Construcción de agenda y formulación:</b> Identificación de problemas Análisis de políticas Evaluación de alternativas Acto jurídico: decisión
	<b>Decisiones de políticas:</b> Consulta y coordinación Evaluación <i>ex ante</i> Diseño de instrumentos Programación
2. Administración de programas	<b>Implementación de programas:</b> Operación/ejecución Evaluación formativa (monitoreo)
	<b>Evaluación de programas:</b> Evaluación sumativa ( <i>ex post</i> ) Corrección de programas o políticas

FUENTE: elaboración propia.

Ya sea que nos encontremos en una mesa alrededor de la cual técnicos, especialistas y burócratas presentan y discuten las mejores soluciones posibles a un problema público, que participemos de foros ciudadanos o presenciemos debates parlamentarios, o mesas de negociación entre líderes partidarios, en cada una de estas instancias se refleja el momento en el cual la decisión política (su orientación, características, recursos, y actores participantes de la ejecución) para resolver un problema público está por tener lugar. Así, en el preciso momento en el que un problema es considerado objeto de atención por parte del gobierno, cada uno de los actores afectados por el problema —y que cuenten con cierta capacidad

de organización e incidencia sobre la decisión final— intentarán hacer prevalecer su propia visión del problema en cuestión. De acuerdo con la teoría del enmarque (*framing*), quien define el problema, sienta las bases de su resolución.

Por este motivo, la formulación de políticas es un proceso caracterizado por el conflicto. Lejos de ser un momento puramente tecnocrático, en el que una serie de técnicos especializados se reúnen para diseñar la solución óptima al problema en cuestión, la formulación está atravesada por la visión de diversos grupos (empresariales, sindicales, partidarios, civiles y hasta internacionales),<sup>48</sup> cada uno de los cuales tiene una definición particular del problema, y por lo tanto una solución diferente a la del resto de los actores que pretende imponer a sus interlocutores. En resumen, las políticas (*policy*), como postulados generales apoyados en ideas de justicia particulares que pretenden transformar la realidad social, se formulan y se deciden principalmente en la esfera política (*politics*),<sup>49</sup> y en una democracia, dado el pluralismo reinante, el conflicto derivado de esta diversidad de enfoques e ideologías es inevitable.

<sup>48</sup> La literatura de *policy learning* y *policy transfer* se apoya en buena medida en el análisis de las experiencias por medio de las cuales los países adoptan —con grados variables de voluntad y autonomía— las recetas o fórmulas consideradas adecuadas por los organismos internacionales, especialmente las instituciones financieras o bancos de inversión.

<sup>49</sup> Las políticas (*policy*) pueden referirse tanto a una idea (intenciones expresadas en sentido amplio) como a un programa (objetivos precisos conjugados con procesos y procedimientos —métodos y técnicas— especialmente diseñados para alcanzarlos). En el primer caso, supone la discusión sobre los fines de la decisión. ¿Qué intereses se pretenden representar, o qué objetivos se pretenden alcanzar? El momento del diseño, por su parte, refiere a una fase principalmente burocrática. Por ello, la formulación de una política es más que el diseño de los instrumentos por medio de los cuales se llevará a cabo la intervención. Lo incluye, pero no se reduce a él.

Resolver este conflicto requiere estrategias de negociación política. Aunque no es el único mecanismo, es el más adecuado para tomar decisiones en contextos de gobiernos divididos. A continuación, se presentan las razones y las condiciones que propician negociaciones efectivas, para cerrar con algunos ejemplos, tanto exitosos como fallidos.



## La resolución del conflicto *político* en torno a las *políticas*. Una aproximación a los mecanismos de toma de decisiones

### a) Los mecanismos de toma de decisiones colectivas

Empecemos por llamar la atención de que el conflicto político no necesariamente hace referencia a una situación de violencia ni de crisis institucional. Por el contrario, el conflicto es una característica de las sociedades humanas: sucede en las familias, en el espacio público, en las organizaciones y, por supuesto, también en el ámbito político. Y los regímenes democráticos proveen las condiciones para que dicho conflicto sea encapsulado y gestionado pacíficamente.<sup>50</sup>

En términos jurídicos, el régimen democrático encierra un conjunto de mecanismos de resolución pacífica de conflictos políticos, que anteceden a la formulación de políticas públicas. En ese contexto, el Poder Legislativo juega un papel central. Por ejemplo, en México, el Congreso es el órgano más poderoso del arreglo constitucional, puesto que de él dependen la aprobación de leyes o reformas constitucionales.<sup>51</sup> Asimismo, es el órgano de gobierno más representativo de la pluralidad de valores e intereses presentes en la sociedad.

<sup>50</sup> Adam Przeworski, *Democracia y mercado*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

<sup>51</sup> Hernández, Del Tronco y Sánchez, *op. cit.*

Así, la *expresión de la voluntad general* y la *representación de la pluralidad*, principios esenciales de toda democracia, son conjuntamente los rasgos distintivos del Poder Legislativo.

*Expresar la voluntad general* y *representar la diversidad* son acciones que contienen motivaciones contrapuestas. La primera supone agregar intereses diversos en una sola decisión y está basada en el principio de *eficacia*. La segunda exige el reconocimiento de todos los intereses, aún de aquellos sin capacidad de incidir en la decisión, y se apoya en el principio de *representación*. Hacer compatibles ambas fuerzas en tensión implica analizar los distintos mecanismos de decisión disponibles, cada uno de los cuales supone una combinación diferente de eficacia y representación. Un primer conflicto será entonces a quiénes (qué intereses) y cómo (por medio de qué decisiones) representar. La elección dependerá, entre otras cosas, del grado de poder relativo de los actores y del mecanismo de toma de decisiones seleccionado.

De acuerdo con Jon Elster, hay cuatro mecanismos de toma de decisiones colectivas, cada uno de los cuales supone una combinación diferente de eficacia y representación: la dictadura, la votación, la negociación y la deliberación.<sup>52</sup>

Las **órdenes o decretos** se caracterizan por ser una forma de decisión en la que la voluntad de un actor con poder se impone al resto de la colectividad. No se requiere el acuerdo de esta última, puesto que el decisor posee la capacidad de imponer la decisión y hacerla observar, bajo amenaza de aplicar la fuerza en caso de que eso no ocurriera. El criterio generador de orden en este caso es la *jerarquía* y su

<sup>52</sup> Jon Elster (ed.), *Democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

fundamento es un grado de desigualdad de poder tal, que hace que el público hacia quien va dirigida la norma considere más costoso rebelarse frente a ella que acatarla. El caso típico que ejemplifica este mecanismo son las decisiones de los autócratas, gobernantes de regímenes autoritarios que no necesitan formalmente del acuerdo de otros actores políticos, en la medida en la que éstos no constituyen instancias de rendición de cuentas para quien ejerce el poder. Por su parte, en regímenes democráticos, encontramos ejemplos similares en los *decretos* o actos jurídicos emanados del Poder Ejecutivo, especialmente cuando este es unipersonal, que pueden emitirse sin la concurrencia de otros actores políticos o sociales, si bien estos últimos sí constituyen instancias que promueven el control y la responsabilidad del jefe de gobierno (al menos, el día de las siguientes elecciones).<sup>53</sup> En términos del dilema planteado más arriba, *la dictadura es el mecanismo de decisión más eficaz, pero a la vez, el menos representativo.*

El segundo mecanismo para tomar decisiones colectivamente son las **elecciones** (voto). A diferencia de los regímenes autoritarios, en la democracia, y especialmente en sistemas políticos de *separación de poderes*, donde el partido del jefe de gobierno puede no tener una representación mayoritaria en el Congreso, no basta con ocupar el Poder Ejecutivo para formular leyes y promover reformas al *statu quo*. En estos casos, se necesita el voto de la mayoría de los legisladores para promover exitosamente dichos cambios normativos.

<sup>53</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (Cuadernos de Transparencia No. 3), 2007.

La *mayoría* (en ocasiones calificada) como criterio de decisión es el fundamento por excelencia de los regímenes políticos democráticos, tanto para la selección de representantes como para formulación de políticas. En tal sentido, la votación parlamentaria refleja un nivel de *eficacia* significativo en la medida en la que expresa la voluntad de la mayoría como expresión de la voluntad general. Sin embargo, en términos de *representación*, la votación supone un déficit, al incluir sólo los intereses de aquellos que están a favor de los cambios *al statu quo* y relegar las propuestas de quienes están en desacuerdo. De todos modos, este déficit de representación es significativamente menor al de la dictadura.

Cuando las mayorías no se consiguen automáticamente, los intereses de los sectores minoritarios tienen mayor probabilidad de ser incluidos en la decisión. En regímenes *presidencialistas* es posible y bastante habitual que los gobiernos no cuenten con una mayoría parlamentaria que les permita *hacer pasar* las iniciativas de reforma sin más trámite que una votación. En esos casos, en los cuales el partido o la coalición de gobierno no cuentan con los votos necesarios, tendrá que conseguirlos entre los miembros de la oposición; eso implica involucrarse en procesos de **negociación**. Así, el tercer mecanismo de decisión colectiva es por lo general el resultado de la imposibilidad de poder imponer una decisión, ya sea mediante la *jerarquía* o la *mayoría* en una votación.<sup>54</sup> La negociación supone un proceso de

<sup>54</sup> Por lo general, las negociaciones se dan en contextos de *empate relativo*, en los que ninguno de los actores cuenta con la capacidad de imponer sus preferencias de políticas y necesitan de la concurrencia de los otros para poder satisfacer sus intereses.

intercambio estratégico en el cual los actores buscan satisfacer sus preferencias más intensas, cediendo a los intereses de las contrapartes en aquellos ámbitos de decisión o propuestas menos importantes o susceptibles de ser ofrecidas a cambio de sus objetivos. Pese a eso, hay distintas maneras de *encarar* un proceso de negociación, algunas de las cuales son, bajo ciertas condiciones, más efectivas. Dicho de otra forma, los equilibrios posibles son múltiples y algunos son más eficientes (en términos de Pareto) que otros.

El cuarto y último mecanismo de decisión colectiva es la **deliberación**. El fundamento de las decisiones basadas en procesos deliberativos es que todos los actores tengan la capacidad de exponer las razones que sustentan sus propuestas de política, luego de las cuales la decisión pueda ser resultado del consenso sobre la propuesta mejor fundamentada, dados ciertos criterios acordados previamente por los actores participantes. Si bien la deliberación supone un proceso de diálogo, al igual que en el caso de la negociación, la lógica deliberativa difiere porque está desprovista del componente estratégico. En el proceso de deliberación se busca alcanzar un acuerdo orientado exclusivamente por la fortaleza de los mejores argumentos, mientras que en la negociación se busca alcanzar los objetivos minimizando los costos del intercambio. En la deliberación los criterios son fijos, pero los intereses y objetivos pueden variar, mientras que en la negociación estos últimos son establecidos de antemano y los criterios y consideraciones deben acomodarse a ellos de una forma eficiente y aceptable para todos los actores.

Tabla 2: mecanismos de toma de decisiones, principios subyacentes e impactos

Mecanismo de decisión	Criterio de decisión	Principio subyacente	Régimen político asociado	Eficacia	Representación
Orden / Decreto	Jerarquía	Voluntad del gobernante	Dictadura	++++	
Voto	Regla de mayoría	Voluntad del pueblo	Democracia directa	+++	+
Negociación	Acuerdo de los actores con veto	Satisfacción de intereses y necesidades de los actores con veto	Gobierno representativo	++	++
Deliberación	Consenso	Razón comunicativa. Fuerza del mejor argumento	Democracia deliberativa	+	+++

FUENTE: elaboración propia con base en Elster, *Democracia deliberativa...*

La tabla 2 describe los mecanismos habitualmente utilizados para tomar decisiones colectivas en una democracia. Cada uno de ellos tiene su propia lógica subyacente, un criterio que justifica su uso y la forma en la que cada uno se emparenta con los conceptos de eficacia y representación.

Las *órdenes jerárquicas* no se someten a discusión y por lo tanto son altamente eficaces. Sin embargo, al no tomar en cuenta las voces de aquéllos que probablemente serán

afectados por la decisión, son excluyentes de la diversidad y, por tanto, muy poco representativas.<sup>55</sup>

Las *elecciones* favorecen una mayor representación, pero su método de *agregación* de preferencias es bastante *tosco* para conocer a estas últimas en profundidad. Es un mecanismo más eficaz que representativo, porque produce gobiernos o políticas a partir de la regla de mayoría, pero no permite conocer con precisión la diversidad de preferencias de los votantes.<sup>56</sup>

En el caso de la *negociación*, éste es un mecanismo que permite la construcción de acuerdos, en el cual participan fundamentalmente los actores representativos. Dicho de otra forma, la negociación es un mecanismo más sofisticado que la votación, en la medida en la que la solución del conflicto es resultado de la interacción comunicativa de los actores. Más aun, cuando éstos logran *superar* sus posturas iniciales frente a los problemas, y se embarcan en procesos deliberativos guiados por el ánimo de resolver problemas públicos más que por satisfacer intereses particulares, las negociaciones se vuelven los procesos más adecuados para tomar decisiones en democracia.<sup>57</sup>

Por su parte, la *deliberación* es el mecanismo más representativo de todos, pero es menos eficaz, ya que supone el reconocimiento y la inclusión de todas las voces e intereses relacionados con el conflicto o problema público en cuestión. Su limitada eficacia radica en que, por definición, está

<sup>55</sup> James Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.

<sup>56</sup> Elster, *op. cit.*

<sup>57</sup> Hernández, Brodziak y Del Tronco, *op. cit.*

desprovisto de un contenido estratégico. La deliberación supone que el mejor argumento es el que impera, más allá de las posturas iniciales de los actores. Por ello, los espacios deliberativos se vuelven más eficaces si los consensos, una vez alcanzados, se valen de una norma vinculante que los haga obligatorios o de una autoridad que los ponga en práctica (se necesita *poder*). En tal sentido, los procesos deliberativos más eficaces son los que se dan en el marco de procesos de negociación. Asimismo, las negociaciones más efectivas son aquéllas en las que los negociadores establecen un diálogo de calidad y participan todos los actores involucrados, no sólo los formalmente habilitados para tomar decisiones.<sup>58</sup> Para decirlo con mayor claridad, las negociaciones más representativas son aquéllas basadas en procesos de deliberación inclusivos y basados en la razón de los mejores argumentos, y las deliberaciones más eficaces son aquéllas en las cuales los actores adoptan acuerdos *ganar-ganar*, aun a costa de las ideas originales propias de cada uno.

b) Las negociaciones políticas efectivas. ¿Qué son y cómo ponerlas en práctica?

Como ya fue dicho, la negociación es un proceso por medio del cual dos o más contrapartes entran en contacto para explorar la posibilidad de colaborar en el cumplimiento de objetivos específicos. Cuando es efectiva, esta interacción favorece el entendimiento mutuo y la superación de las diferencias,

<sup>58</sup> Jane J. Mansbridge, *Beyond adversarial democracy*, New York, Basic Books, 1980.



permitiendo establecer compromisos y producir opciones beneficiosas para ambas partes.

En tal sentido, un proceso de negociación es posible cuando están presentes las siguientes condiciones:

1. Condición estratégica: cuando se requiere al menos una contraparte para la satisfacción de necesidades o el logro de objetivos.
2. Condición deliberativa: cuando se construye un espacio donde la comunicación entre las partes favorece el entendimiento mutuo y posibilita la construcción de acuerdos satisfactorios sobre los intereses de quienes toman parte en el proceso.

La *condición estratégica* de toda negociación se refiere a la necesidad de contar con la colaboración de otros actores para alcanzar los objetivos. Dicho de otra forma, es estratégico negociar cuando no puede alcanzarse lo deseado sin el acuerdo de una contraparte. Entonces, el **poder** es una dimensión que hay que tomar en cuenta, ya que está siempre presente en estos procesos. En ocasiones, la desigualdad de poder es tal (un gobierno con mayoría absoluta en el Congreso) que no se requiere la negociación para alcanzar objetivos o satisfacer necesidades (sacar adelante las reformas esperadas). Sin embargo, cuando hay mayor igualdad y hay un conflicto relativo a las visiones e intereses de los actores, la negociación es necesaria. Y bajo ciertas condiciones, la probabilidad de alcanzar acuerdos satisfactorios para las partes tiende a aumentar.

Una de estas condiciones es la *condición deliberativa*. Se refiere a la calidad del proceso de **interlocución** entre los actores, que favorecerá un mayor entendimiento entre las partes,

haciendo posible no sólo un proceso de intercambio sino también la colaboración para explorar y crear nuevas opciones de solución a los conflictos. Dicho en otros términos, una mayor calidad del proceso de interlocución favorece negociaciones que van más allá del aspecto distributivo, en el cual lo que uno gana el otro lo pierde. La racionalidad comunicativa permite explorar intereses más allá de las posiciones y analizar las necesidades de las contrapartes. Una negociación de este tipo adopta una lógica *ganar-ganar* desde un enfoque colaborativo. Un diálogo de calidad facilita la creación de opciones de solución al conflicto y permite beneficios mayores a cada actor, dado este proceso dialógico de creación de valor.<sup>59</sup>

Esta condición deliberativa no significa que los actores no tengan cada uno sus propios intereses. Como bien lo presentan Mansbridge *et al.*, en un proceso de negociación, como en el resto de los mecanismos de decisión en democracia, la deliberación puede y es deseable que sustente el proceso, pero eso no invalida el hecho de que los actores políticos sean autointeresados. Es más, justo por eso, se requieren espacios deliberativos para que el conflicto de intereses que da lugar a la negociación pueda transformarse en un acuerdo satisfactorio para las distintas partes. Dado que tanto los procesos de votación como de negociación involucran relaciones de poder, la racionalidad comunicativa que caracteriza los espacios deliberativos debe servir para justificar las decisiones alcanzadas en estos procesos. En estos casos, la capacidad de dar razones e influir el proceso debe ser igual para todos los actores, para que sus derechos sean respetados más allá de sus recursos.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Hernández, Del Tronco y Sánchez, *op. cit.*

<sup>60</sup> Mansbridge, *op. cit.*

Tabla 3: tipos de negociación según sus dimensiones constitutivas

	<i>Negociación tradicional (basada en el poder relativo de los participantes)</i>	<i>Negociación efectiva (incluye la dimensión deliberativa)</i>
Postura frente a la negociación	Duro con la persona, duro con el problema.	Duro con el problema, suave con la persona.
Tipo de Interacción	Adversarial. Basada en posiciones. Estática. Distributiva	Colaborativa. Basada en intereses. Implica movimiento conjunto hacia una solución más satisfactoria que la producida por el regateo. Transformadora. Productiva .
Enfoque estratégico distintivo	Ganar-perder (suma cero).	Ganar-ganar (suma positiva).
Condición dominante	El <i>poder</i> para imponer mi visión del conflicto y de la solución.	La <i>interlocución</i> para explorar intereses conjuntos, establecer marcos de colaboración y crear nuevo valor a distribuir entre sus miembros.
Sentimiento asociado	Triunfo o derrota (depende de cómo haya ido la negociación).	Justicia ( <i>Fairness</i> ).
Grado de sostenibilidad del acuerdo en el tiempo	Bajo. Quien quedó con la sensación de derrota buscará modificar el <i>statu quo</i> en cuanto disponga de las condiciones para hacerlo	Alto. Excepto que las condiciones cambien radicalmente no hay incentivos para modificar un acuerdo mutuamente satisfactorio.

FUENTE: elaboración propia con base en Fisher y Ury, Fisher y Shapiro y Hernández *et al.*

Además, en una negociación política hay bienes públicos en juego. En el marco de regímenes democráticos, eso supone que las decisiones en torno a estos bienes deben ir más allá de la maximización particular. Dicho de otra forma, los actores políticos, al representar intereses particulares, no pueden perder de vista que deben orientar sus propuestas a la creación y reproducción de valor público, puesto que de eso depende la legitimidad democrática de sus actos. Si en el ámbito privado la maximización es el fin, en la política democrática se trata también de resolver los asuntos de interés público y mantener así el apoyo de los ciudadanos.

Por eso, es importante complementar el carácter estratégico de toda negociación con la dimensión comunicativa. En el ámbito político, y específicamente durante el proceso de formulación de políticas, establecer diálogos con otros actores representativos es un aspecto que favorece la sostenibilidad de las decisiones en el largo plazo.

Hay dos razones que justifican asumir este *costo adicional*, propio de la creación de un espacio deliberativo incluyente, *a priori* innecesario.

La primera es que el diálogo con otros actores puede corregir los inevitables sesgos cognitivos propios de un proceso cerrado de identificación y enmarque (*framing*) de problemas públicos, dando lugar a nuevas interpretaciones y opciones de solución que no estaban previamente sobre la mesa.

La segunda razón que justifica la existencia de procesos deliberativos sobre las negociaciones políticas en una democracia es que permiten explorar nuevas opciones de solución

que podrían producir mayor valor y generar beneficios superiores a los esperados al comienzo de la negociación.<sup>61</sup>

Por lo tanto, las negociaciones son procesos que distribuyen valor entre los actores, pero que también pueden crearlo cuando la calidad de la interlocución así lo permite. Es en estos espacios donde los actores identifican soluciones superadoras que mejoran —en términos de utilidad— las propuestas establecidas originalmente.

Esta productividad potencial de los procesos de negociación está directamente asociada con una tercera condición, a la que llamaremos *democrática*: la posibilidad de que todas las voces relevantes (de todos aquellos actores a quienes el proyecto de política pública afecta de alguna manera) puedan ser escuchadas. En tal sentido, la **inclusión** es el tercer pilar de las negociaciones efectivas en una democracia.<sup>62</sup> Para diseñar soluciones o estrategias duraderas, es tan importante la calidad del proceso de interlocución<sup>63</sup> como la posibilidad de que todos los actores puedan expresar sus intereses y necesidades, para ser consideradas en el proceso de toma de decisiones.

La formulación de políticas en una democracia se beneficia de procesos de negociación incluyentes. Eso supone tanto la participación de los actores directamente afectados como de los especialistas y de las autoridades responsables de tomar las decisiones.

<sup>61</sup> Fisher y Uri, *op. cit.*

<sup>62</sup> Hernández, Brodziak y Del Tronco, *op. cit.*

<sup>63</sup> Un proceso de interlocución de calidad se caracteriza por la igualdad de quienes toman parte de él, en el cual las opiniones emitidas tienen la misma importancia, más allá de la identidad y el grado de poder de quien la enuncie, y donde un criterio central a la hora de decidir es la fortaleza de los argumentos para la solución del problema o conflicto que dio lugar al proceso.

Se genera así una sensación de inclusión y reconocimiento de la diversidad de voces, y no sólo de los actores con responsabilidad institucional. Ello favorece la legitimidad de las reformas,<sup>64</sup> incluso si algunos de los intereses de los actores involucrados no son incluidos en la decisión final.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Tanto en términos técnicos —por ser resultado de la participación de expertos— como políticos, al incorporar las voces de los actores directamente afectados por el problema público que hay que resolver.

<sup>65</sup> Mansbridge, *op. cit.*

## Las negociaciones políticas en México durante la transición Tomando decisiones en un Congreso sin mayorías

Como lo hemos visto a lo largo de este documento, una negociación política efectiva es un proceso por medio del cual actores que ocupan cargos de representación interactúan de forma colaborativa para obtener apoyo mutuo en la satisfacción de los intereses de sus representados. La efectividad de una negociación política, por tanto, está dada por el logro de los objetivos particulares de los actores participantes (dimensión estratégica) y una percepción generalizada de *justicia*<sup>66</sup> del proceso, por haber dado lugar a las distintas perspectivas, intereses y necesidades de todos los actores relevantes, incluso si algunos no hubieran sido incorporados a la decisión (dimensión democrática).

En tal sentido, podemos evaluar empíricamente las negociaciones políticas tanto por su grado de efectividad como por su legitimidad democrática. Un grado más alto de efectividad se da cuanto mayor es la calidad de la interlocución, a la vez que todos los actores (promotores, decisores formales y afectados por la decisión) pueden hacer escuchar su voz. Eso genera la posibilidad de desarrollar estrategias colaborativas ganar-ganar

<sup>66</sup> Fisher y Uri, *op. cit.*

y como consecuencia, produce un alto nivel de satisfacción de cada uno de los actores con los resultados del proceso.

**Tabla 4: tipos de negociación desde la perspectiva de los actores**

	<i>Bajo nivel de inclusión del proceso</i>	<i>Alto nivel de inclusión del proceso</i>
Alta calidad de interlocución entre los actores	<p>(3) <i>Negociación estratégica</i> Los actores alcanzan sus objetivos; lo hacen de forma colaborativa, pero dejan fuera de los espacios de diálogo a actores poderosos que se oponen a la reforma pero que no cuentan con veto formal. <b>Interlocución sin inclusión</b> (de todos los actores) (Reforma electoral, 2007-2008 Reforma energética 2013-2014)</p>	<p>(4) <i>Negociación efectiva con legitimidad democrática</i> Se satisfacen los intereses a partir de un proceso de creación de nuevas y mejores alternativas de acuerdo. <b>Interlocución con inclusión</b> (Reforma en materia de transparencia –sin polarización-, reforma a la <i>Ley General de Víctimas</i>. – con polarización –)</p>
Baja calidad de interlocución entre los actores	<p>(1) <i>Negociación Imposible</i> Ocurre habitualmente cuando un actor poderoso intenta imponer sus intereses sin tomar en cuenta a los actores con capacidad de veto. La percepción de injusticia y la falta de un diálogo abierto, igualitario e inclusivo, puede echar por tierra la negociación o, si se impone la decisión, será poco sostenible. <b>Ni inclusión ni interlocución</b> (Ejemplo: negociación fallida con los ejidatarios de Atenco para el traslado del aeropuerto en 2002)</p>	<p>(2) <i>Negociación Distributiva</i> Expresión de la pluralidad de voces sin construcción efectiva de acuerdos. Estos últimos son más bien el resultado de un equilibrio de fuerzas, pero no de un proceso de deliberación basado en la razón, la buena fe y el mejor argumento. Al igual que las imposiciones, tienden a no durar <b>Inclusión sin interlocución</b> (Ejemplo: La <i>reforma energética</i> de 2008, durante el gobierno de Calderón)</p>

FUENTE: elaboración propia con base en Fisher y Ury, *op. cit.*



Dos casos que evidencian negociaciones efectivas y legítimas son la reforma en materia de transparencia de 2015 y la formulación de la primera *Ley General de Víctimas*, en 2013. Es interesante y no casual que en ambos casos estos cambios legales fueron promovidos desde la sociedad civil. Cuando eso ocurre, es más difícil excluir del proceso de negociación a actores relevantes que no tienen capacidad de veto formal. Eso permite proponer una hipótesis fuerte sobre estos procesos y que deberá ser probada en sucesivos estudios: los procesos de negociación política resultantes de iniciativas de la sociedad civil tienen —en caso de darse una acogida favorable al tema por parte de los representantes legislativos— una mayor probabilidad de promover decisiones legítimas en términos democráticos que aquéllos que son iniciados por alguna de las fuerzas políticas en los espacios parlamentarios.

Puntualmente, en el caso de estas dos reformas, la diferencia fue el grado de polarización o enfrentamiento de la sociedad civil y el gobierno en cada una de ellas. En el caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que encabezó los procesos de incidencia que derivaron en la ley de víctimas, su fuerte cuestionamiento de la política de seguridad del gobierno mexicano y su creciente poder de convocatoria generaron cierta cerrazón en el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Calderón, y los esfuerzos por alcanzar consensos fueron arduos y complejos de conducir. En ese contexto, el poder del movimiento en las calles combinado con las actividades de diplomacia ciudadana de ciertas organizaciones de la sociedad civil, y el apoyo y colaboración del Partido Revolucionario Institucional resultaron clave para la efectividad de un proceso muy difícil de llevar adelante por

la multiplicidad de actores y la sensibilidad de los asuntos en cuestión.

Por el contrario, el caso de la reforma en materia de transparencia tuvo un desarrollo más terso. Comenzó también como resultado del activismo de la sociedad civil, especialmente de expertos y de organizaciones dedicadas a la investigación e incidencia en políticas públicas. Si bien este fue un proyecto que se *montó* sobre las experiencias de 2004 y 2007, y aprovechó el saber acumulado durante las mismas, aprovechó la coyuntura electoral de 2012 y los conflictos derivados del mismo, para llamar la atención nuevamente sobre la insuficiencia de mecanismos y herramientas legales para hacer responsable a todo funcionario, tanto de los tres poderes de gobierno como de organismos autónomos y todos aquéllos que administren recursos públicos, del manejo y destino de estos últimos. El proyecto fue impulsado por actores civiles y ampliamente discutido en audiencias públicas, lo que permitió su enriquecimiento tanto por parte de expertos como de legisladores, muchos de los cuales cabildaron para la aprobación de la propuesta y su respectiva promulgación. Entonces, en espacios menos polarizados no sólo es más probable que las negociaciones alcancen resultados satisfactorios, sino que cuando son incluyentes, su legitimidad democrática aumenta y con ella la sostenibilidad de la reforma a través del tiempo.

El ejemplo de la reforma en materia de transparencia muestra a las claras que, cuando el proceso de interlocución entre los actores se da en un marco de buena fe, de confianza y de búsqueda del mejor argumento, las decisiones suelen ser satisfactorias para todos los actores involucrados. Sin embargo, en el caso de que este tipo de espacios de interlocución no

tome en cuenta a todos los actores involucrados, especialmente a quienes expresan desacuerdo con las propuestas, la efectividad se conjuga con procesos de baja legitimidad democrática. En estos casos, los participantes desarrollan un diálogo franco y por lo general la decisión se caracteriza por una transformación de las posturas iniciales, siendo la decisión final una mejor alternativa que la propuesta original.<sup>67</sup> Sin embargo, el hecho de que diversos actores —por lo general quienes son afectados por la política tanto como sus representantes cuando no tienen capacidad de veto— se queden fuera de la decisión disminuye su nivel de legitimidad y su estabilidad potencial en el tiempo.

Dos ejemplos interesantes de esta forma de negociación *efectiva pero con déficits de legitimidad* fueron la reforma electoral que tuvo lugar en la LX Legislatura, en 2007 y 2008, y la reforma energética, ocurrida dos legislaturas después, en 2013 y 2014. En ambos procesos, quienes formaron parte de la negociación fueron quienes de antemano estaban de acuerdo con los planteamientos generales de la reforma.

En el caso de la reforma electoral, fueron los representantes de los partidos mayoritarios (PAN-PRI-PRD), dejando fuera del cónclave a los funcionarios del en ese momento Instituto Federal Electoral —involucrados directos por ser quienes podían estimar la factibilidad administrativa de la reforma— y a los medios de comunicación, cuyos intereses serían afectados más que los de ningún otro actor, al establecerse espacios gratuitos de tiempo aire para que los partidos difundieran sus propuestas de campaña. Por su parte en el caso de la reforma energética de 2013-2014, esta había sido incluida dentro del Pacto por

<sup>67</sup> Hernández, Del Tronco y Sánchez, *op. cit.*

México, acordado por los mismos tres partidos como un conjunto de objetivos de política pública compartidos, más allá de los matices propios que cada grupo parlamentario propusiera introducir. Sin embargo, la reforma energética incluía un tema sensible: la reforma al Artículo 27 constitucional, que impedía la enajenación de los recursos del suelo a agentes privados y extranjeros. El PAN y el PRI, representantes de la propuesta mercado-céntrica para resolver los déficits operativos de Pémex y la caída de la producción, estaban de acuerdo. Sin embargo, el PRD, heredero político del nacionalismo revolucionario, presentó su desacuerdo con la iniciativa. Para los representantes de esta fuerza política no era necesaria esa modificación constitucional para diseñar una reforma que permitiera resolver los problemas del sector, vinculados desde su punto de vista, más a la corrupción de Pémex que a la gobernanza del sector.<sup>68</sup> En este caso, los votos del PAN, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, le dieron al gobierno de Peña Nieto los votos necesarios para promulgar la reforma el 12 de diciembre de 2013.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> No olvidemos que Cuauhtemoc Cárdenas es considerado un líder moral dentro del partido y es hijo del general Lázaro Cárdenas, quien en 1938 decretó la nacionalización de la industria petrolera. Fue él, precisamente, quien encabezó las acciones de protesta frente a la iniciativa del gobierno. Hernández, Brodziak y Del Tronco, *op. cit.*

<sup>69</sup> Como lo demuestra el trabajo escrito en conjunto con Mara Hernández, los niveles de satisfacción de los actores con la reforma fueron muy dispares: para la coalición mercadocéntrica la negociación fue efectiva y además muy positiva para el país, si bien reconocen que el proceso tuvo al principio un carácter excluyente. Quienes se quedaron fuera de la discusión (partidos de centro-izquierda, ciertos sectores ambientalistas, y comunidades afectadas por la concesión de tierras para las actividades de exploración) presentan niveles de satisfacción muy bajos, y algunos de ellos proponer hoy una reversión de la reforma José del Tronco y Mara Hernández: “¿Democracia o tecnocracia? El caso de la reforma energética en México”, *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2016, Buenos Aires. vol. 1, núm 1, agosto-noviembre de 2016, pp 141-184.

Finalmente, nos encontramos con procesos en los cuales los niveles de satisfacción suelen ser menores, por la baja efectividad de los espacios de interlocución. En el caso de las negociaciones distributivas, es probable que estos espacios sean realmente incluyentes de todos los actores involucrados, pero cuando la polarización es alta y no se logra establecer un marco de diálogo común y constructivo, por lo general las negociaciones fracasan. Esto ocurre en situaciones de igualdad de poder, en las que los actores se quedan en sus posiciones y no logran desarrollar estrategias colaborativas que exploren opciones de acuerdo más allá de las posturas iniciales. En estos casos, los acuerdos son menos probables.

Sin embargo hay situaciones en las cuales las dinámicas distributivas logran generar acuerdos, aunque inestables, dado el bajo nivel de satisfacción de los actores sobre la nueva decisión. Eso ocurre cuando uno de los actores está muy interesado en promover la reforma más allá de sus alcances. En estos casos, se busca convencer a quienes se oponen a la propuesta inicial de aprobar una reforma aceptable para ellos, en la cual sus alcances son lógicamente menores que los originales. De esta forma, el gobierno logra cierta reputación ante la ciudadanía por la reforma, mientras que quienes prestaron su apoyo obtuvieron algún tipo de concesión en otro ámbito de política pública o algún tipo de beneficio para el grupo o sector al que representan.

Un ejemplo de esta negociación distributiva fue la reforma energética de 2008, promovida por el gobierno de Felipe Calderón. El PRI no estaba dispuesto a sacrificar los intereses del sindicato de Pémex, habitual soporte político electoral, ni

a acompañar al gobierno en una reforma que, aunque necesaria para algunos de sus legisladores, era impopular. Así, la reforma tuvo alcances menores, los partidos de oposición se aseguraron de no votar algo que podría restarles apoyo entre sus representados y obtuvieron a cambios beneficios de distinto tipo. Por su parte, el presidente pudo presumir una reforma más, a pesar de la polarización reinante durante ese período.<sup>70</sup>

Finalmente, los procesos de negociación caracterizados por una amplia desigualdad de poder sólo pueden ser efectivos en el marco de procesos de deliberación racional y orientada a la búsqueda de la mejor solución. De lo contrario, se impondrá la visión de los actores más poderosos, dejando insatisfechos al resto de los actores, quienes no pueden más que resistir. Un ejemplo de ello fue el proceso fallido de negociación entre el gobierno y los pobladores de San Salvador Atenco para trasladar el aeropuerto de la Ciudad de México a Texcoco, al comienzo de la presidencia de Vicente Fox.

El 22 de octubre de 2001, sin consultar previamente a los ejidatarios de la zona, el presidente Vicente Fox decretó la expropiación de 5 391 hectáreas de tierra pertenecientes a 13 ejidos de los municipios de Texcoco (siete ejidos), San Salvador Atenco (cinco ejidos) y Chimalhucán (un ejido), ubicados en el oriente del estado de México. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estableció los valores por hectárea de tierra expropiada. Por la superficie total se pagaría, 534 374 391 pesos, que serían entregados a 4 375 ejidatarios. La hectárea de temporal se valoró en 72 mil pesos, y la de riego sería de 250

<sup>70</sup> Hernández, Del Tronco y Sánchez, *op. cit.*

mil, es decir, aproximadamente 70 centavos y 2.5 dólares por metro cuadrado.<sup>71</sup> La acción expropiatoria tomó por sorpresa a los campesinos, quienes manifestaron su enojo tanto por los términos de la propuesta como por no haber sido consultados antes del decreto.

Inmediatamente después, ejidatarios de las poblaciones de San Salvador Atenco, Tocuila, Nexquipayac, Acuexcomac, San Felipe y Santa Cruz de Abajo comenzaron a manifestarse y a bloquear vialidades en contra del anuncio, oponiéndose al proyecto federal. Los campesinos del ejido de San Salvador Atenco reaccionaron con movilizaciones, amparos y controversias constitucionales ante los tribunales, que llevaron a la formación de un movimiento social que, después de 10 meses, logró que se diera marcha atrás en la idea de llevar la nueva terminal a Texcoco, y se diera por cancelado el proyecto.<sup>72</sup>

¿Por qué el gobierno federal no consultó a los afectados? La pregunta no ha sido respondida por ninguno de los estudios que se han realizado sobre el tema. Una primera hipótesis es que el gobierno estaba convencido de que el respaldo obtenido en las elecciones, los beneficios del proyecto para la región, el monto de la transacción y la capacidad de presión de las autoridades del estado de México serían recursos suficientes para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, la falta de consulta previa a los ejidatarios fue percibida por estos como una muestra del desinterés del gobierno por las comunidades,

<sup>71</sup> I. Alfaro, Rafael V. Guízar e Ivonne Vizcarra, “El traslado fallido del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a Texcoco”, *Argumentos*, 2011, México, vol. 24, núm. 65, 2011, pp. 305-306.

<sup>72</sup> *Ibid.*

por sus tradiciones y costumbres,<sup>73</sup> y una falta absoluta de reconocimiento como interlocutores válidos en la negociación. Confiado excesivamente en sus capacidades institucionales y simbólicas, el gobierno creyó poder imponer su proyecto sin consultar a los actores directamente afectados, y la realidad demostró que, al menos en una democracia, eso no siempre es posible.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 308-309.



## Conclusiones y apuntes para la consolidación de la democracia mexicana

Si bien todo proceso político tiene su origen en el conflicto, la democracia supone diálogo, negociación y búsqueda de consensos entre los actores. Por eso, la representación política, y especialmente la democrática, requiere interlocución, deliberación y negociación entre representantes de intereses contrapuestos.<sup>74</sup> Estos procesos pueden darse tanto en contextos altamente institucionalizados<sup>75</sup> como en *interfases socioestatales*, que representan *nuevos* puntos de encuentro entre el gobierno y la sociedad.<sup>76</sup> En cualquier caso, es el *carácter público del proceso de interlocución* gobierno-sociedad que le da origen, el *contexto de legalidad* que enmarca las acciones de los representantes (Estado de derecho) y la *legitimidad* de estos últimos frente a sus mandantes, lo que distingue la representación democrática de aquella que no lo es.<sup>77</sup>

La figura 1 muestra las distintas dimensiones que componen un proceso de negociación, los distintos tipos de

<sup>74</sup> Hernández, Del Tronco y Sánchez, *op. cit.*

<sup>75</sup> Scartascini *et al.*, *op. cit.*

<sup>76</sup> Izunza y Gurza, *op. cit.*

<sup>77</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, *I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas*, Flacso-México, 2007.

negociación que pueden resultar en función de los estilos de los actores participantes y las lógicas de interacción resultantes. Cuando los actores mantienen una postura rígida sobre sus posiciones iniciales (sus posturas frente al conflicto o problema), se hace difícil llegar a un acuerdo. El acuerdo por lo general está en una zona intermedia, a la cual sólo puede llegarse si quienes están negociando flexibilizan sus posiciones y se dan la oportunidad de entablar procesos de interlocución (diálogo) en los cuales sea posible encontrar soluciones satisfactorias para todas las contrapartes. En tal sentido, el **poder** —que siempre existe en una negociación— debe dar lugar al diálogo, y eso sólo es posible cuando se hace a un lado la visión distributiva del conflicto. Entender el conflicto desde esta lógica distributiva genera la sensación de que todo lo que las contrapartes obtienen uno lo pierde y, por lo tanto, favorecen una actitud adversarial. Por el contrario, cuando se adopta una postura según la cual se considera posible agregar valor al ya existente con la concurrencia del resto de los actores, la estrategia dominante de cada uno será promover e involucrarse en un proceso colaborativo, que permita que todos vean representados, al menos parcialmente, sus intereses. En las estrategias de tipo *ganar-ganar*, nadie obtiene todo lo que se propone, pero todos obtienen algo que satisface sus necesidades.<sup>78</sup>

Para que este cambio en la lógica de la negociación se produzca, es tan importante la postura de los actores como la calidad del proceso de interlocución. Las negociaciones efectivas requieren procesos de diálogo caracterizados por ciertas condiciones: la buena fe, la razón y la igualdad en el proceso de ejercicio de la voz. Si bien es cierto que los actores llegan

<sup>78</sup> Fisher y Uri, *op. cit.*

a la negociación con grados e instrumentos de poder diferentes, el diálogo debe basarse en el hecho de que los argumentos expuestos, cuando se apoyan en la buena fe y el uso de la razón, tienen el mismo valor.<sup>79</sup> En tal sentido, una negociación efectiva es siempre una negociación que transforma tanto la postura inicial de los actores que toman parte, como la cantidad de valor a ser intercambiada. Para eso, es fundamental un proceso de interlocución sostenido en la *buena fe*, la *razón* y la *igualdad* de las partes.

Figura 1: Condiciones, dimensiones y lógicas de negociación



FUENTE: elaboración propia con base en Fisher y Ury, *op. cit.* y Hernández, Brodziak y Del Tronco, *op. cit.*

Como ya fue dicho previamente, cuando las negociaciones se dan en el marco de regímenes democráticos, su efectividad requiere una condición adicional: la **inclusión** de todos

<sup>79</sup> Hernández, Del Tronco y Sánchez, *op. cit.*; y Del Tronco y Hernández, *op. cit.*

los actores relevantes. Este requisito, que no siempre se da, contribuye a que los acuerdos sean más duraderos. En aquellos casos en los que las negociaciones son cerradas a la participación de actores relevantes, afectados por el problema, pero contrarios a la política que se quiere imponer, las decisiones tendrán siempre algún grado de inestabilidad.

Cuando los actores que quedaron fuera del proceso de negociación lleguen al poder o se transformen en actores con veto, presentarán posturas menos colaborativas, serán opositores *al statu quo*, y buscarán, por medio de las herramientas con las que cuentan, modificar la decisión. Por el contrario, cuando los procesos de interlocución no sólo crean valor sino que son inclusivos, es posible dotar de pluralismo y por tanto de representatividad a estos espacios. Aunque no todos los intereses queden plasmados en la decisión, el hecho de que todos los actores relevantes hayan tomado parte del proceso de decisorio disminuye sus incentivos de echar por tierra la decisión cuando sea su turno de gobernar.

Como síntesis, las negociaciones efectivas, capaces de satisfacer las preferencias de los actores que toman parte del proceso y de representar intereses sociales relevantes, deben constar, no sólo de estrategias que utilizan el poder relativo, sino también de procesos de diálogo que facilitan procesos de deliberación y persuasión basados en la igualdad, la razón y la buena fe de los actores menos convencidos de la propuesta. Asimismo, en una democracia, estas negociaciones deben incluir a todos los actores afectados por el problema, para favorecer la legitimidad política de las decisiones, y consolidar políticas de Estado sostenibles en el tiempo.

## Bibliografía

- ACCARINO, Bruno, *Representación: Léxico de la política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Marco para el análisis de las políticas públicas”, *I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas*, Flacso-México, 2007.
- ALFARO I., Rafael, V. Guízar Ivonne Vizcarra, “El traslado fallido del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a Texcoco”, *Argumentos*, 2011, México, vol. 24, núm. 65, 2011, pp. 295-319.
- ALTMAN, David, *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ARROW, Kenneth J., “Difficulty in the Concept of Social Welfare”, *The Journal of Political Economy*, 1950, vol. 58, núm. 4, 1950, pp. 328-346.
- BLACK, Duncan, “On the Rationale of Group Decision-making”, *Journal of Political Economy*, 1948, Chicago, vol. 56, núm. 1, febrero de 1948, pp. 23-34.
- \_\_\_\_\_, *The theory of committees and elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.

- BUCHANAN, James y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.
- CALDERA, Alex y Armando Chaguaceda (coords.): *Democracia en América Latina: entre el ideal utópico y las realidades políticas*, México, Fontamara, 2016.
- COLOMER, Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, 2001.
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Madrid, Paidós, 1999.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Democracias de alta intensidad. Apuntes para democratizar las democracias*, La Paz, Corte Nacional Electoral (Cuaderno de diálogo y deliberación núm. 5), 2007.
- DEL TRONCO, José y Mara Hernández: “¿Democracia o tecnocracia? El caso de la reforma energética en México”. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2016, Buenos Aires. vol. 1, núm 1, agosto-noviembre de 2016, pp 141-184.
- , *Energy Reform and Representation. The importance of negotiation and public deliberation*, Rice University Press, University of Houston, Tecnológico de Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León y CIDAC, 2017.
- DOWNES, Anthony, *An economic theory of democracy*, New York, Harper, 1957.
- ELAZAR, Daniel J. (ed.), *Federal systems of the world. A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, 2a ed., Harlow, Cartermill International, 1994.
- ELSTER, Jon (ed.), *Democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- FISHER, Roger y William Ury, *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, Boston, Houghton Mifflin, 1991.
- GIBBARD, Allan, “Manipulation of Voting Schemes: A General Result”, *Econometrica*, 1973, Nueva York, vol. 41, núm. 4, julio de 1973, pp. 587–601.

- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HERNÁNDEZ, Mara, Fabrizio Brodziak y José Del Tronco, *Negociación política en democracia. 10 prácticas efectivas*. México, Instituto Electoral del Estado de México, 2017.
- \_\_\_\_\_, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un congreso sin mayorías. Mejores prácticas de negociación y construcción de acuerdos*, México, Flasco México-Centro de Colaboración Cívica, 2009.
- \_\_\_\_\_, y Luz Paula Parra (coords.), *Cabildeo Ciudadano y democracia en México. 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva*. México, Instituto Belisario Domínguez, Centro de Colaboración Cívica, 2017.
- ISUNZA Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS-Universidad Veracruzana, México, 2010.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia*. Barcelona, Ariel, 2000.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MANSBRIDGE, Jane J., *Beyond adversarial democracy*, New York, Basic Books, 1980.
- \_\_\_\_\_, *et al.*, “The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy”, *The Journal of Political Philosophy*, 2009, Oxford, vol. 18, núm. 1, 26 de octubre de 2009, pp. 64-100
- MARTÍNEZ, María Antonia, “La representación política y la calidad de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2004, México, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 661-710.
- PASQUINO, Gianfranco, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- PITKIN, Hannah, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

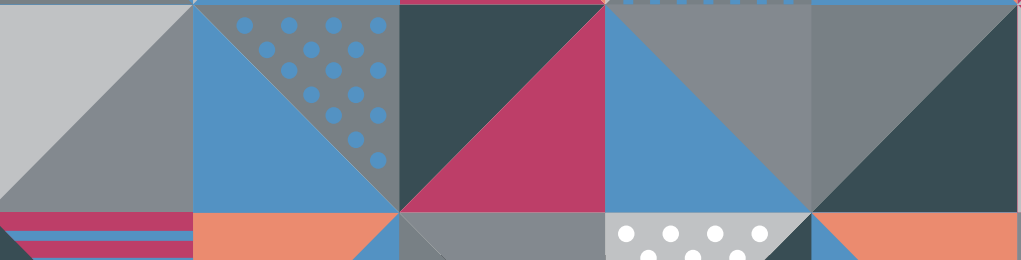
- \_\_\_\_\_, “Representation and democracy: an uneasy alliance”, *Scandinavian Political Studies*, 2004, Hoboken, año 27, núm. 3, septiembre de 2004, pp. 335-342.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_ y José María Maravall (comps.), *Democracy and the rule of law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- SCARTASCINI, Carlos *et al.*, *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (Cuadernos de Transparencia No. 3), 2007.
- SEN, Amartya y Prasanta Pattanaik, “Necessary and sufficient conditions for rational choice under majority decision”, *Journal of Economic Theory*, 1969, Ámsterdam, vol. 1, núm. 2, agosto de 1969, pp. 178-202.
- SHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Espasa, 1983.
- STOKES, Susan, *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_, Bernard Manin y Adam Przeworski, *Mandates, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- WELP, Yanina (coord.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México, Flacso, 2011.



## Índice

Introducción . . . . .	7
El marco institucional de los procesos de negociación política. . . . .	13
La resolución del conflicto <i>político</i> en torno a las <i>políticas</i> . Una aproximación a los mecanismos de toma de decisiones. . . . .	31
Las negociaciones políticas en México durante la transición. Tomando decisiones en un Congreso sin mayorías . . . . .	45
Conclusiones y apuntes para la consolidación de la democracia mexicana . . . . .	55
Bibliografía . . . . .	61

*La negociación efectiva y el proceso representativo. Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia* se terminó de imprimir el 30 de noviembre de 2018, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo “B”. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Frutiger. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.



José del Tronco Paganelli es maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Cuenta con estudios de doctorado en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Salamanca.

Fue coordinador del Observatorio Ciudadano de la Seguridad Escolar y de la maestría en Políticas Públicas Comparadas en la Flacso-México. Tiene publicaciones en diversas revistas especializadas nacionales e internacionales. Ha sido docente en universidades de Colombia, Ecuador, España, México y Argentina.

Este ensayo ofrece una descripción jurídica de los diferentes tipos de procesos de negociación, tanto tradicional como efectiva, que se presentan en el trabajo legislativo; además, explica los problemas que cada proceso afronta, soluciona o crea; da ejemplos de cada modalidad de negociación, usa casos concretos de problemas ocurridos en México en los años recientes y menciona el caso específico de la Ciudad de México.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Programa de Posgrado en Ciencias políticas y Sociales de la UNAM ponen en manos del lector este sexto volumen de la colección Cuadernos de la Ciudad de México con la finalidad de contribuir al desarrollo de la cultura cívica y democrática.