

POR UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CONGRESO

José Luis PRADO MAILLARD

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Problemática de sus relaciones*. III. *La búsqueda de la armonización del poder político*.

I. INTRODUCCIÓN

El tema que nos ocupa es de una relevancia evidente en la vida política de México, tanto más que del buen diseño de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo depende el buen desempeño de las instituciones políticas. Sobre esta relación encontramos dos aspectos torales ejes conductores de nuestro análisis: la legitimidad de ambos órganos y la aplicación de las políticas públicas según la voluntad del poder soberano.

Consideramos que el contexto político mexicano debe ser estudiado en esta perspectiva, ya que debe existir una coherencia entre la voluntad soberana y la acción del poder. Esta por demás hacer mención de la necesidad de adaptar la relación de los órganos del poder político al nuevo contexto de pluralidad política y de competición partidista, producto del nuevo sistema de partidos en México.

Para ello debe tomarse en cuenta la teoría de la separación de poderes y de un factor relativamente reciente; la influencia de los sistemas de partido en la eficacia de esta separación. Dicho de otra manera, la influencia que ejerce el poder mayoritario en la separación clásica de los poderes.¹ Consideramos así que el éxito de toda reforma política y constitucional, con pretensiones democráticas, depende esencialmente de es-

¹ Decimos poder mayoritario a la influencia que la mayoría parlamentaria ejerce sobre la toma de decisiones. Véase Colliard, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presse de la FNSP, 1978.

tos dos factores. Así se ha observado, en efecto, en el proceso de elaboración de la Constitución de la V República francesa del 4 de octubre de 1958 y de su revisión de 1962, de la Constitución española de 1978 y de la mayor parte de las recientes Constituciones de los países de Europa del Este y de América Latina, durante su proceso de democratización.

El caso de México representa un interés particular, debido a su singular situación, a diferencia de otros países ha transitado a la democracia por la vía pacífica, de una manera lenta pero efectiva. Gracias a esta lentitud, los actores políticos y la sociedad se han habituado a la confrontación de ideas, sin derramar sangre como ha sido el caso de los países de Europa del Este.

Ahora bien, la cuestión es cómo encausar la pluralidad de ideas respetando la voluntad popular, expresada en las elecciones para presidente de la República y legislativas. Es decir, como lograr que los compromisos por los cuales fueron electos estos representantes, sean respetados y no ignorados o negociados en los consensos realizados entre ambos órganos del poder político. He aquí un punto importante para tomarse en cuenta en el diseño de las relaciones de los órganos del poder político. Por otra parte, hay que tener siempre presente en toda propuesta, la toma de decisiones: ¿quien o quienes las deben tomar?, de tal manera que exista una coherencia entre la voluntad popular, expresada en las elecciones, y el desempeño de los gobernantes, respetando la voluntad soberana. La cuestión no es simple, esta coherencia de la cual hacemos alusión depende del diseño de gobierno. Dicho de otra manera del régimen político, donde debemos tomar en cuenta que “el régimen político es la forma de gobierno”. En esta lógica, recordemos que la eficacia del diseño de estas relaciones no está asegurado si no se tiene en cuenta el sistema de partidos políticos.

Sobre este último punto del sistema de partidos, quisiéramos remarcar su importancia en la toma de decisiones en todo régimen político, ya sea presidencial o parlamentario. En esta perspectiva observamos que un régimen parlamentario puede tornarse en un sistema político gubernamentalista (Gran Bretaña), donde el gobierno domina al Parlamento o en un sistema parlamentarista (Italia), donde el Parlamento domina al Ejecutivo; o que los regímenes semipresidenciales y presidenciales puede girar en sistemas presidencialistas, donde el presidente domina los otros

órganos del poder político, como es el caso de la V República francesa,² por el primero, y de los países latinoamericanos, por los segundos.

He aquí algunos aspectos de reflexión tomados en cuenta en nuestro trabajo, el cual pretende contribuir con algunas ideas en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Afin de sostener nuestra tesis de que conviene mejor una relación más flexible entre el gobierno y Congreso, y tratando de ser claros en nuestra exposición de ideas, estas serán elaboradas en dos partes, las primeras tratarán sobre la problemática existente en el México plural (I) y las segundas serán propositivas para adaptar dichas relaciones al nuevo contexto de pluralidad y de competición política (II).

II. PROBLEMÁTICA DE SUS RELACIONES

La principal problemática que encontramos en esta relación se encuentra en la incoherencia que puede suscitarse en la aplicación de políticas públicas propuestas por dos órganos legitimados por el sufragio universal. Esta legitimación igual puede producir una incoherencia entre la voluntad soberana, manifestada en las elecciones y en la acción de los representantes y gobernantes, situación que el sistema de partidos accentúa, dependiendo si existe una disciplina o no en el interior de éstos. Analicemos entonces, desde una perspectiva democrática, que produce esta problemática y que efectos provocan en la relación gobierno-Congreso.

1. Una problemática derivada de dos órganos igualmente legitimados

El régimen presidencial conocido también como *el modelo de Washington*, nace con la Constitución estadounidense de 1787, el titular del Ejecutivo y los congresistas se encuentran en una separación rígida de poderes³ y

² Hay que precisar que la V República francesa ha conocido tres excepciones al presidencialismo conocidas como cohabitación, donde el el partido del residente de la República es minoritario en el Parlamento (1986-1988, 1993-1995 y 1997...).

³ La característica esencial de esta separación rígida de poderes consiste en que ni el Parlamento puede destituir al gobierno, ni éste puede disolver el Parlamento; es decir, que estos órganos son electos por el sufragio universal y por un periodo fijo.

estos son legitimados de igual manera, es decir por el sufragio universal. Cabe precisar que en los Estados Unidos de América este modelo ha funcionado bien; caso contrario a los países de América Latina quienes lo han adoptado, de los cuales México no es la excepción.

En el caso de México, como en la mayor parte de los países de América Latina, esto puede generar una contradicción entre la voluntad soberana y la aplicación de las políticas públicas, lo que puede traducirse en ingobernabilidad, cayendo incluso en el autoritarismo como fue el caso de Chile, Perú y Ecuador, entre otros ejemplos.

La deficiencia que encontramos es en el sentido de que las políticas públicas prometidas en campaña, por las cuales fueron electos el presidente y los legisladores son, la mayor parte, obstruidas en su aplicación cuando existe una contradicción entre la mayoría presidencial y la congresional. Pues el Congreso obstruye, mediante sus facultades constitucionales de voto, la creación de una ley para que el Ejecutivo pueda actuar; al mismo tiempo que el Ejecutivo puede vetar una ley proveniente del Legislativo. Por otra parte, los actores políticos en cuestión deberán ceder ciertas de sus promesas electorales en la búsqueda de consensos. En este último caso cabe preguntarse si la voluntad soberana es respetada plenamente.

La cuestión toral en esta eventualidad es de saber quien cuenta con mayor legitimidad para determinar qué política pública debe ser aplicada: ¿el Ejecutivo o el Legislativo? En un régimen presidencial la respuesta no es evidente, pues contrariamente al régimen parlamentario, se trata de dos órganos igualmente legitimados, por el sufragio universal. Es ahí donde encontramos que puede haber una incoherencia, misma que se acentúa dependiendo del sistema electoral y del ritmo de las elecciones.

Hemos tocamos dos puntos capitales en la vida institucional de todo país democrático, el sistema electoral y la armonía de las elecciones. En el primer punto es importante la mayoría con la cual es electo el o los gobernantes y los legisladores, ya que no cuenta con la misma legitimidad un electo con el 33% de los sufragios que otro electo con el 51%. Se trata de un factor aparentemente invisible, pero con efectos capitales en la vida política. El otro punto es el de la armonización de las elecciones, a lo que hay que responder que órgano cuenta con mayor legitimidad: ¿el que fue electo primero o después? O aun, en el caso de México, ¿puede el poder soberano reconsiderar su postura en las elec-

ciones intermedias del periodo presidencial, eligiendo una mayoría congresional distinta a la de su partido? Si es el caso, entonces el actual diseño constitucional concerniente a las relaciones gobierno-legislativo obstruye el respeto de la voluntad soberana, pues los compromisos electorales de los partidos deberán ser forzosamente negociados para encontrar un consenso.

Es así que esta misma legitimación del Ejecutivo y del Legislativo produce ciertas complicaciones para que la voluntad general sea respes-tada, misma que a continuación explicaremos.

2. La voluntad soberana negociada por los órganos del poder político

Las propuestas por las cuales han sido electos el presidente de la República y los legisladores son negociadas por los partidos repre-sentados en el Congreso. Esta incoherencia concierne a la aplicación de las políticas públicas, en el caso de una contradicción de mayoría pre-sidencial y congresional. El partido en el gobierno trata de aplicar sus políticas, mientras que el partido o la alianza mayoritaria en el Congreso trata de aplicar las suyas. En ese caso, ¿puede haber una coherencia en la aplicación de políticas públicas con relación a la voluntad soberana manifestada en las elecciones? La respuesta categórica es ¡no!

Encontramos que la incoherencia aludida, se explica por el diseño constitucional concerniente a la relación gobierno-legislativo, agravado por el sistema de partidos políticos, multipartidista con fuerte disciplina, en el caso de México. Si en los Estados Unidos de América ha funcio-nado bien, dentro de su diseño constitucional presidencial, es por su sistema bipartidista de partidos y porque no existe una fuerte disciplina en el interior de éstos, motivo por el cual se les conoce como máquinas electorales, del hecho que solamente funcionan en periodos electorales; si no, solo basta observar en el Congreso el voto de los legisladores demócratas y republicanos. Caso contrario es el de México, donde la disciplina es un elemento distintivo de los partidos políticos, misma que es reforzada por el sistema legal.⁴ Lo podemos constatar también al ob-

⁴ Recordemos que en México no existen las candidaturas individuales, debiendo ser forzosamente postulado por un partido político debidamente registrado; por otra parte, la participación en las cámaras se da esencialmente por los grupos políticos, siendo los legisladores independientes limitados en sus actividades.

servar su voto en el Congreso de la Unión, donde la disciplina partidista es irrefutable.

Como consecuencia de un sistema multipartidista con fuerte disciplina y una misma legitimidad del titular del Ejecutivo y del Legislativo, la problemática se hace evidente, en una contradicción de mayorías, cuando estas son contradictorias.

Cierto, la elección de un partido luego de una contienda electoral se hace por sus compromisos electorales, tanto por la elección presidencial como por las legislativas. Encontramos que si el presidente electo pertenece al partido A y este partido es minoritario en el Congreso y los partidos B y C son conjuntamente mayoritarios, el gobierno no podrá lograr aprobar sus iniciativas de ley, siendo estas necesarias para la aplicación de su política y prometida en su campaña electoral. Además, en el peor de los casos, el partido o la alianza mayoritaria en el Congreso, hará todo lo posible para que fracasé la política del Ejecutivo;⁵ y en el mejor, el Ejecutivo buscara un consenso con los otros partidos, lo que traerá como consecuencia el sacrificio de ciertos compromisos electorales, por los cuales fue electo. Situación similar es la de los parlamentarios. Al menos esta es la experiencia de las LVII y LVIII legislaturas mexicanas.

En esta eventualidad, cualquier ciudadano se sentirá lógicamente defraudado cuando se aperciba que la política pública prometida por el o los candidatos electos gracias a su voto ha sido ignorada y/o abandonada en la negociación para encontrar un consenso. A guisa de ejemplo, si un trabajador vota por un candidato que le ofrece una garantía para conservar las fuentes de empleo y además le ofrece mejorar su condición salarial, y este trabajador encuentra que una vez que el candidato deviene gobernante (por el cual nuestro trabajador imaginario votó), no sólo no aplica sus promesas, sino que el trabajador es víctima del desempleo además, el gobierno no puede aplicar sus compromisos electorales por la falta de una mayoría parlamentaria que lo respalde junto a ello ve su economía familiar agravada por algunos impuestos que nunca fueron mencionados en campaña, este trabajador ve que su elección ha sido vulnerada, siendo impotente para sancionar al culpable de esta situación, ya que tanto el gobierno y el legislativo se culparán mutuamente de esta

⁵ Hay que tener en cuenta que la naturaleza de todo partido político es la conquista del poder, por la vía institucional.

crisis, producto de la contradicción de mayorías presidencial y parlamentaria.

Ante esta situación es claro que la voluntad del poder soberano es vulnerada, lo que no significa un buen aliento para la democracia. Igual si este proceso tiene sustento constitucional, no representa la mejor expresión de la voluntad general, manifestada en las elecciones presidencial y legislativa. Para evitar esta disfunción de la democracia (la inaplicación de la política elegida en una elección) debe considerarse como punto de partida sus principios, consistiendo en la elección libre de los gobernantes por los gobernados y en el respeto de esta voluntad, cosa que incluye la aplicación más exacta de los compromisos electorales por los cuales el ciudadano eligió a sus gobernantes y representantes.

Es dentro la lógica de los principios democráticos que debe replantearse la relación gobierno-legislativo, para que exista una coherencia entre la elección del poder soberano y la acción de los órganos del poder político. Sólo de esta manera, pensamos, habrá una armonización entre la voluntad popular y la acción de estos órganos del poder político.

III. LA BÚSQUEDA DE LA ARMONIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

En este punto es importante la legitimidad del poder político y el diseño del régimen político.

1. *La búsqueda de una legitimidad fortalecida*

Visto lo complejo que resulta la relación entre el gobierno y el Congreso en su estado actual, pensamos que es conveniente reflexionar sobre la manera en que estos son legitimados y sobre su responsabilidad electoral, con la finalidad de armonizar la relación de estos órganos del poder político, pero respetando siempre la voluntad soberana.

En cuanto al primer punto concerniente a la legitimidad del gobierno y de los congresistas, la problemática que suscita la dualidad legítima, elección por sufragio universal del presidente de la República y de los congresistas, creemos conveniente repensar la manera en que estos son electos, a fin de provocar la creación de una mayoría, ya que esta es necesaria para la más exacta aplicación de las políticas públicas comprometidas en campaña al poder soberano.

Sobre este particular, hemos mencionado la influencia del sistema de partidos, donde el sistema electoral es determinante para su estructuración. El actual sistema electoral mexicano es mixto, mayoritario y proporcional. Este sistema electoral es necesario, dado que la sociedad mexicana está representada en el Congreso de la Unión a través de los partidos. Sin embargo, es difícil que se produzca una mayoría con el actual escrutinio, motivo por el cual proponemos que la elección de presidente de la República y de los legisladores sea por mayoría absoluta, introduciendo la segunda vuelta, por la elección mayoritaria y elevar el porcentaje de la barra para la elección proporcional. Esto traería como consecuencia una mayor representatividad de los gobernantes, sin sacrificar la pluralidad existente, y la consecuencia sería una mayor estabilidad política y un ambiente propicio para la gobernabilidad. Las experiencias de la V República francesa, de Alemania y de España son alentadoras para considerar esta propuesta.

Por otra parte, en el caso de México, este escrutinio estimularía la creación de alianzas, siendo estas forzosas para la victoria, ya que en la primera vuelta se evaluará la fuerza electoral real de cada partido, para negociar en la segunda, bipolarizándose de esta manera la política mexicana, pero conservando el multipartidismo. Esta propuesta evitaría en efecto situaciones como las que se dieron en las elecciones de 2000, donde se subestimó la fuerza electoral del Partido Verde Ecologista de México, además, las alianzas serían más estables.

Tenemos entonces que la creación de una mayoría en el Congreso y la existencia de alianzas estables son dos factores que contribuyen a la más exacta aplicación de las políticas públicas electas por el ciudadano. Sin embargo, otro aspecto importante es la duración de la vida política de los actores, lo que concierne su posible reelección, teniendo de esta manera una responsabilidad electoral.

Cierto, la reelección inmediata del presidente de la República y de los congresistas implica una responsabilidad electoral. Nada más alentador para la democracia. La reelección inmediata rinde responsables al gobierno y a los parlamentarios frente a sus electores. La consecuencia lógica de esta responsabilidad es la preocupación por respetar la voluntad soberana, so pena de ser sancionados por la no reelección. De esta manera, el electorado será capaz de sancionar a aquellos representantes que no cumplan sus compromisos, tal como sucede en los países donde esta

se permite como fue el caso de George Bush (padre) en 1992, quien pierde frente a William Jefferson Clinton. ¿No es del interés de los gobernantes y de los legisladores permanecer el mayor tiempo posible en sus posiciones políticas y de ascender en la escala del poder? Pues bien, si los políticos satisfacen la voluntad soberana, se verán premiados con su reelección, como fue el caso, siguiendo con el ejemplo de los Estados Unidos, de William Clinton en 1996, quien había logrado disminuir el desempleo, cumpliendo así una de sus principales promesas de campaña.

En cuanto los congresistas, la reelección inmediata provoca un acercamiento de los legisladores con sus electores, procurando estar en constante contacto con sus distritos. Es así que los diputados franceses pasan la semana en París y los fines de semana en sus distritos, a fin de guardar el acercamiento con sus electores.

Observamos que por la reelección inmediata tanto del gobierno como de los legisladores, éstos no solo serán estimulados para desarrollar satisfactoriamente sus funciones, si no que también serán evaluados por el ciudadano, lo que implica una responsabilidad de los primeros frente a los segundos.

Una de las críticas contra la reelección inmediata es que estimula la creación de feudos o cacicazgos, de triste recuerdo en la historia de México; sin embargo, hay que precisar que los cacicazgos se pueden dar independientemente de la reelección y que el señor feudal o cacique puede proponer a un individuo de su confianza para manipularlo durante su mandato y seguir influyendo en la vida política. Vemos entonces que la reelección inmediata no agrava este riesgo, caso propio de un autoritarismo y no de una democracia.

En fin, escrutinio mayoritario y reelección inmediata para presidente de la República y legisladores son solo un factor para una mejor relación gobierno y Congreso, según la experiencia de las grandes democracias, pero queda todavía reconsiderar en el caso mexicano otros aspectos técnicos para su mejor funcionamiento.

2. La búsqueda de relaciones de equilibrio

En la búsqueda de una buena relación entre gobierno y Congreso hay que tomar en cuenta dos factores capitales: el respeto a la voluntad soberana y a la gobernabilidad, esto con la finalidad de fortalecer la democracia mediante mecanismos constitucionales.

Mencionamos en la introducción que es importante el diseño constitucional del régimen político, para que ningún poder este por encima de otro, y evitar así una degeneración en la práctica del equilibrio del poder que prevé la misma Constitución. Pues bien, en esta lógica la rigidez constitucional de la relación entre los órganos del poder político, propio en un régimen presidencial, produce insensibilidad de los actores al fijar posición respecto a las políticas públicas. Contrariamente, en un régimen parlamentario o semipresidencial, la separación flexible de sus relaciones materializada por la existencia de la figura de la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento y la disolución de éste por el Ejecutivo, los actores son más sensibles del hecho que son políticamente responsable de sus actos. Responsabilidad política y disolución son dos facultades de disuasión de un órgano sobre el otro que producen una mayor reflexión en sus posturas y que difícilmente se presenta un conflicto entre ambos órganos del poder político. En el caso que esto ocurra, el ciudadano será quien por su arbitraje o si se prefiere por su voto, dará la razón.

Cabe precisar que el gobierno emana de la mayoría en el Parlamento, lo que origina una coherencia en la aplicación de las políticas públicas, dado que el gobierno contando con la mayoría necesaria para lograr aprobar sus iniciativas, las podrá aplicar sin pretexto alguno.

Tenemos entonces que los compromisos electorales no encontrarán obstáculo para que sean aplicados, ya que tanto la mayoría parlamentaria y en consecuencia la gubernamental serán coherentes por lo que concierne sus compromisos y su acción.

Sin embargo hay que reconocer que existe siempre el riesgo de que el gobierno no aplique exactamente sus compromisos electorales en detrimento de la voluntad soberana, pero en ese caso la moción de censura será una herramienta de disuasión para que el gobierno reflexione sobre su postura con respecto a la aplicación de las políticas públicas comprometidas, ya sea con la mayoría de un partido o de una alianza mayoritaria.

Siguiendo esta lógica, es posible conciliar la aplicación de las políticas según la voluntad del ciudadano, ya que una mayoría es creada dentro del multipartidismo existente en México, gracias a las alianzas provocadas por la segunda vuelta electoral, así como la responsabilidad política del gobierno frente al Congreso y a la disuasión para frenar cualquier abuso del Congreso por la disolución.