

LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

Hablar de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo supone abordar uno de los puntos clave y más sensible del problema general de la gobernabilidad democrática.

En efecto, procurar una situación política de gobernabilidad que no vulnere la esencia de un régimen democrático, supone que en el delicado equilibrio que media en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, los dos poderes “democráticos” del Estado (en la medida en que resultan de elecciones populares), no existan distorsiones que graviten indebidamente en una concentración de poder que desnaturalice un gobierno democrático.

Lo anterior supone una premisa conceptual: la gobernabilidad es una característica de las formas de gobierno en general y no de las formas de gobierno democráticas en particular. Es más, si por gobernabilidad entendemos simple y llanamente la capacidad de tomar decisiones de manera pronta, expedita y eficaz, resultaría, de entrada, más sencillo generar condiciones de gobernabilidad en los regímenes autoritarios que en los sistemas democráticos, los cuales, por su propia definición, vista la lógica de interacción de diversas fuerzas políticas, de negociación y generación de consensos que procura, resultan una forma de gobierno en la que las decisiones políticas son más complicadas de tomar y el procedimiento que les subyace es mucho más complejo.

A reserva de parecer una premisa exageradamente teórica, es básico tomar en cuenta esa natural vertiente autoritaria que subyace al tema de la gobernabilidad. Dicho de otra manera, si pensamos en el funciona-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

miento de los sistemas políticos desde la mera óptica de la gobernabilidad, corremos el riesgo de un viraje inevitable hacia el fortalecimiento de los poderes ejecutivos y el debilitamiento o contención de los legislativos, con la clara merma en la calidad democrática que subyace a esa tendencia.

Lo anterior constituye un problema no menor y muy delicado al que subyace un problema conceptual que supone una precisa redefinición de los términos. Y es que no podemos olvidar que en sus orígenes, el concepto de gobernabilidad nace, precisamente, como una manera de evidenciar y confrontar los “excesos democráticos” a los que había llegado el llamado “Estado de bienestar” que, en las primeras décadas de la segunda posguerra el siglo pasado, inspiró de manera predominante a la gran mayoría de políticas públicas.

Así, si por gobernabilidad entendemos la capacidad existente en un sistema político para tomar una decisión de manera rápida, expedita y que la misma sea eficaz y eficiente, es decir si se considera que la gobernabilidad depende de procesar velozmente políticas públicas con miras a conseguir efectivamente los resultados deseados, entonces seguramente el método democrático de toma de las decisiones colectivas (que implica que las propuestas sean analizadas, discutidas y negociadas, y que de manera previa a la decisión se propicien y alcancen acuerdos y consensos que la permitan) no es el más gobernable, al contrario, supone seguramente retrasos y complicaciones que demeritan su grado de gobernabilidad y, en consecuencia, terminan por fomentar, al contrario, la ingobernabilidad del sistema.

En efecto, si la gobernabilidad es entendida en los términos de reducir los canales de demandas de la sociedad al gobierno y de procurar las vías más fáciles y expeditas para tomar las decisiones, los gobiernos autoritarios o autocráticos, en los que la capacidad de decisión está restringida en favor de una o unas pocas personas colocadas en el vértice de la sociedad, resultan mucho más gobernables que un sistema democrático.

Lo anterior, me parece, no debe ser entendido en el sentido de que las democracias están divorciadas de la idea de gobernabilidad. De ninguna manera. Afirmar eso sería tanto como sostener que las democracias son por naturaleza ingobernables o que, en todo caso, están condenadas a un contraste permanente con la rapidez, la eficiencia y eficacia en la toma de las decisiones. Lo que sí es cierto, es que debe tomarse en cuenta que la lógica intrínseca de las democracias imponen un camino más compli-

cado y tortuoso al proceso decisonal. Y es que entre la lista de prioridades que plantean las democracias no encuentra un lugar privilegiado la capacidad de tomar decisiones rápidas por encima de cualquier otra cosa. La lógica misma de la democracia, que supone la tendencia a que todas las posiciones que se presenten respecto al sentido de las decisiones públicas sean tomadas en cuenta y ponderadas antes de adoptar las medidas o las políticas correspondientes, hace que la prontitud en la adopción de las decisiones pase a un segundo plano. La finalidad de la democracia no es, así, la expeditéz del gobierno, sino lograr que las decisiones sean el resultado del mayor grado de consenso posible y, en consecuencia, del menor grado de imposición. La democracia tiene por objeto lograr, en síntesis, el mayor grado de libertad de los destinatarios de las decisiones.

Lo anterior es comprensible si se acepta que, en cuanto tal, la democracia se diferencia de su forma de gobierno opuesta, la autocracia, por la libertad política (entendida como *autonomía*) que goza cada uno de los individuos que están sometidos a un gobierno, libertad que está determinada por su participación que en el procedimiento de toma de las decisiones. En la democracia los gobernados son libres (autónomos) en la medida en la que forman parte de la pirámide decisonal del Estado y por lo tanto participan directamente o indirectamente en la formación de la voluntad colectiva. Por el contrario, la autocracia parte de la imposición de las decisiones por parte del titular del poder, excluyendo y, por lo tanto, colocando en una situación de no-libertad (heteronomía) a los gobernados.

Ello implica, inevitablemente que en los sistemas democráticos existe, comparados con las autocracias, un decremento de la gobernabilidad siempre y cuando, se insiste, ésta sea concebida en términos de facilidad, rapidez y eficacia de las decisiones gubernamentales.

De esta manera, para que una democracia resulte gobernable se requiere que un régimen tenga bien aceitados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr generar consensos. Ello resulta todavía más necesario si nos encontramos, como es el caso de México desde el año 1997 (cuando el partido en el gobierno perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados), pero particularmente desde el año 2000 (cuando en ninguna de las cámaras existió una mayoría predefinida), en un escenario de “gobiernos divididos”, es decir cuando el partido en el gobierno no cuenta con la mayoría de los votos en el órgano legislativo y está obligado, por ello, a buscar acuerdos con

otros partidos políticos. En ese contexto cobra particular relevancia la premisa de que, la gobernabilidad de un sistema democrático, depende, en primer término, de la generación de compromisos, de un constante acuerdo entre las partes.

La composición del Congreso en México desde el año 2000, que se refleja en la falta de mayorías predeterminadas, abre muchos escenarios y plantea muchas dudas sobre la capacidad de enfrentar esta nueva realidad por parte de nuestros gobernantes. El reto consiste, pues, en fundar la gobernabilidad democrática en el mayor consenso posible y, sobre todo, en el más profundo respeto por opiniones divergentes. Democracia, siguiendo las enseñanzas de Hans Kelsen,¹ significa consensar, no imponer —aún a través de la regla de la mayoría— la propia visión del mundo, los propios valores. No entender lo anterior y apostar a procurar una gobernabilidad fundada en la mera “capacidad de mando” significa, desde mi punto de vista, encaminarse por un derrotero que con mucha probabilidad daría al traste con nuestras incipientes pero trascendentales conquistas democráticas al abrir la puerta a las varias pulsiones autoritarias que alimentan el contexto de desigualdad social, pobreza, inseguridad pública y recesión económica que caracterizan nuestro actual panorama político, económico y social.

Reflexionar sobre lo anterior como punto de partida para repensar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo resulta, de esta manera, una premisa indispensable. Más todavía si la realidad política de la que partimos para nuestro razonamiento es la que priva en México y, de manera más amplia, en América Latina, un área geográfica en la que la transición hacia la democracia es reciente y en la que venimos de regímenes en mayor o menor medida autoritarios.

Ello es así porque, a pesar del furor democrático de las últimas décadas, frente a los graves desafíos que nos plantea el subdesarrollo económico (o, si se quiere, germinal desarrollo económico), la pobreza busca y la profunda desigualdad que caracteriza a nuestras sociedades, la tentación de una regresión autoritaria está siempre presente. El descrédito de los partidos políticos y de los poderes legislativos que evidencian las varias encuestas de cultura política da cuenta de los endeble de las conquis-

¹ Cfr. Kelsen, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, pp. 342 y ss.

tas democráticas frente a pulsiones cada vez más presentes que pujan por derivas populistas o propuestas abiertas o veladamente autoritarias. Ya Norberto Bobbio ha advertido que:

La denuncia de la ingobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el reforzamiento del Poder Ejecutivo...; por otro lado, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría... Todas las democracias reales... nacieron limitadas... [pero] una de las propuestas planteadas por una corriente de escritores neoliberales consiste en pedir que sea limitado, incluso constitucionalmente, en poder económico y fiscal del parlamento para impedir que la respuesta política a la demanda social sea tal que produzca un exceso del gasto público.²

Así, intentar propiciar la gobernabilidad de una democracia no es algo que pueda reducirse a buscar mecanismos para generar una mayor rapidez y eficiencia en la toma de decisiones; ello constituye una simplificación del problema que terminará por caer en lugares comunes como plantear el reforzamiento del Poder Ejecutivo o acotar el papel que juega el parlamento dentro del equilibrio de los poderes públicos.

Se trata de lugares comunes que acabarían mermando la calidad democrática del Estado. La gobernabilidad de una democracia debe ser buscada, por el contrario, como se ha señalado, en la construcción y multiplicación de los mecanismos que propicien acuerdos y permitan generar consensos. Ello resulta todavía más necesario si nos encontramos, como hemos anotado, en un escenario de “gobiernos divididos”. En suma, la gobernabilidad de un sistema democrático, parte, ante todo, de un constante acuerdo entre las partes.

Se insiste en algo: los sistemas democráticos no son refractarios a la gobernabilidad; simplemente ellos presentan un ambiente en el que resulta más complicado crear condiciones para que el ejercicio del gobierno (en sentido amplio) fluya de manera razonable y sin sobresaltos. El problema se estructura en dos niveles: el primero es el plano del diseño institucional (construir un diseño del Estado que favorezca y no entorpezca y complique la coordinación y corresponsabilidad de los poderes pú-

² Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 107.

blicos). El segundo es el plano de la cultura política o, si se quiere, de la disposición de las fuerzas políticas que colonizan el Estado de negociar y consensar políticas públicas que los lleven a colaborar en aras de encontrar soluciones compartidas a los problemas públicos.

No pretendo ocuparme del segundo punto, sino del primero que, desde mi perspectiva, es el que nutre las reflexiones en esta ocasión.

Parto de un dato de hecho que puede parecer una verdad de Perogrullo pero que es un asidero ineludible de esta discusión: El proceso de democratización en nuestro países, trajo consigo fenómenos típicos de los sistemas democráticos que han complicado la tarea de gobierno de nuestras sociedades.

Los reiteradamente enunciados “gobiernos divididos”, la falta de mayorías parlamentarias predefinidas, las elecciones competidas resueltas por estrechos márgenes de votación, la alternancia en el poder (y también, hay que decirlo, la formación de cacicazgos locales frente al desmoronamiento de los otrora poderes omnímodos, en lo que algunos han definido como proceso de “feudalización de la política”), son los temas que hoy ocupan las agendas políticas de nuestros países y colocan al tema de la gobernabilidad de nuestras democracias en un primer plano.

Como anticipaba líneas arriba, el equilibrio que media entre los poderes Ejecutivos y Legislativos se coloca, en consecuencia, en el centro de la atención del diseño del modelo político. Lo anterior supone un ejercicio de diagnóstico y de ingeniería constitucional no menor.

Permítaseme una reflexión que adolece, sin duda, una visión parroquial pero que en todo caso, con algunos matices necesarios, puede ser extendida al resto de América Latina. En México, el proceso de democratización no pasó por una refundación del régimen constitucional, a pesar de que aquél fue posible gracias a una serie de modificaciones constitucionales (en materia electoral, de derechos fundamentales, del poder judicial, entre otros). En términos generales, el diseño del Estado sigue siendo el mismo que fue construido para ser funcional a un régimen político que ya no tenemos. Ello supone la concentración de atribuciones francamente autoritarias en manos del presidente que hoy subsisten y que son, hay que decirlo, fuente de buena parte de los problemas y críticas que hoy enfrenta el ejercicio del poder.

Ese esquema constitucional hoy, luego del proceso de transformación democrática que atravesó a la sociedad en los últimos treinta años, resulta disfuncional y perjudicial para la recreación de la convivencia demo-

crática. Tenemos, para decirlo de otra manera, una arquitectura institucional que responde a un diseño profundamente autocrático —en donde las decisiones generalmente caían desde lo alto— para regir a una sociedad democrática y atravesada por un intenso pluralismo político —en donde las decisiones, en consecuencia, parten de una realidad política horizontal—. La metáfora que contrapone el así llamado “país legal” (el estado de las instituciones y de los equilibrios políticos establecidos y plasmados en la Constitución) y el “país real” (el estado de cosas político realmente existente), creo que es propicia para reflejar la contradicción que se vive actualmente en nuestro país.

La compleja realidad política nos está demostrando, con una evidencia nunca antes vista, que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El todavía hoy muy intenso sistema presidencial que establece la Constitución, está convirtiéndose, desde mi punto de vista, en un elemento disruptivo del que debemos imperativamente hacernos cargo.

Con la democratización del país y la llegada de la pluralidad política a los órganos representativos las vastas facultades “metaconstitucionales” del presidente prácticamente desaparecieron, acotando con ello de manera significativa la esfera del poder presidencial. Pero ello no implicó, como muchos han sugerido, que hoy tengamos un Ejecutivo débil. El nuestro sigue siendo uno de los sistemas presidenciales en los que la concentración del poder en manos del titular del Ejecutivo es más acentuada.

Lo anterior no supone debilitar a ese poder, sino repensar su diseño para fortalecerlo no mediante la concentración de esos poderes autocráticos, sino para dotarlo de “poderes democráticos” que le permitan dialogar e interactuar adecuadamente con un poder legislativo plural y sin mayorías.

Debemos pensar en reformas que incentiven la colaboración entre poderes y que premien o permitan la suma de esfuerzos y la corresponsabilidad de las varias fuerzas políticas, tales como la ratificación parlamentaria de los miembros del gabinete; la presencia más frecuente de los secretarios de Estado en los espacios parlamentarios que permita, además de una interlocución casi permanente de éstos con los legisladores, abrir canales de comunicación y, a la larga, espacios de corresponsabilidad de gobierno con la mayoría de las fuerzas políticas; o bien la sugerente y bien estructurada propuesta que Diego Valadés nos ha reiteradamente

puesto sobre la mesa de la discusión constitucional en los últimos años de instrumentar un gobierno de gabinete.³

De una nueva correlación de fuerzas y, por ello, inevitablemente de un ejercicio de reforma constitucional, depende que se logre un adecuado equilibrio entre poderes en México, que nos permita estimular una relación de cooperación entre las diversas fuerzas políticas representadas en el parlamento y, en consecuencia, de colaboración entre dicho órgano y el Poder Ejecutivo. Sólo así podremos allanar el terreno para propiciar mejores condiciones de gobernabilidad que no adopten la vía de fuga más fácil que es la del reforzamiento del Ejecutivo en perjuicio del Legislativo y, por ello de la calidad democrática del sistema político.

Ese repensamiento del diseño institucional del Estado es indispensable, además, para que el otro ingrediente indispensable de la gobernabilidad, el de una cultura política basada en la negociación y el compromiso, cobre carta de naturalización entre nosotros y desplace la vieja cultura autoritaria a la que algunos autores habían atribuido la razón de ser histórica e idiosincrasia de nuestro presidencialismo.⁴ Si logramos encauzar la gobernabilidad del sistema político democrático fundado en la permanente tendencia hacia el compromiso mediante la renovación del marco institucional creando cauces y estímulos para la cooperación entre las diversas fuerzas políticas, habremos dado un gran paso adelante en la tarea de consolidar y reforzar las todavía incipientes estructuras políticas de nuestras democracias.

³ Del autor véanse, entre otros, los siguientes textos: Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, y Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

⁴ De manera emblemática véase el ensayo de Octavio Paz, "La crítica de la pirámide", *Posdata*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 103 y ss.