

INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

Daniel A. BARCELÓ ROJAS

El 4 de octubre de 2004 se cumplieron 180 años de que cobrara vigencia la Constitución de 1824. Por ello, en el seno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se consideró apropiado celebrar este aniversario estudiando el texto de 1824, y su desenvolvimiento hasta nuestros días, dividiendo los trabajos en cinco mesas.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció en su artículo 4, lo siguiente: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Esta forma de gobierno escrita en tan sólo cuatro palabras, expresaba la filosofía política de que el gobierno se creaba y operaba por el consentimiento de los gobernados, para lo cual habría que traducir este principio filosófico en una muy extensa y coherente estructura institucional.

El gobierno sería dirigido por el pueblo pero operado por terceros, los representantes populares, y sobre los representantes, el pueblo ejercería control por la forma en que aquellos ejercieran el poder público que se les delegaba.

Un dato muy importante a señalar es que el adjetivo “popular” que calificaba a la naciente democracia mexicana, la apartaba de la democracia aristocrática que había sido adoptada en algunos de los Estados de Norteamérica en el siglo XVIII. Además, en México la sociedad civil estaría formada por todas las personas nacidas o residentes del país que cumplieran ciertos requisitos. Ello era absolutamente necesario en un país que, como México, había nacido de la fusión de dos razas, la amerindia y la española. El contraste con Estados Unidos en este punto venía dado por la historia de ambos países; nuestros vecinos del norte excluyeron de su sociedad política a un segmento importante de su pueblo por criterios raciales.

Definida en México la ciudadanía sin discriminación de raza, ésta sería la fuente de energía del engranaje institucional de la Constitución de 1824. La Constitución establecía el diseño institucional del sistema de gobierno representativo popular, conformado por un Congreso General que se dividía en una Cámara de Diputados y una de Senadores; un presidente de la República y un Poder Judicial, en cuya cúspide se encontraba la Corte Suprema de Justicia.

De estos órganos constitucionales, sólo los miembros de la Cámara de Diputados serían electos directamente por el pueblo. Los miembros de la Cámara de Senadores serían elegidos por las legislaturas de los estados. Lo mismo sucedía con los ministros de la Corte Suprema de Justicia, que serían elegidos por los representantes populares de los congresos estatales. El presidente de la República sería electo por un cuerpo de electores, que nombraba cada una de las legislaturas estatales de entre sus miembros.

De entonces a la fecha el gobierno representativo popular mexicano ha variado sustancialmente. Los partidos políticos surgen en el panorama institucional, y se consolidan como el nuevo eje de la representación política, sobre todo en el pasado siglo XX. Surgen también en el seno de los poderes legislativos los grupos parlamentarios como órganos de funcionamiento de los mismos.

Entre otras cosas esto vendría a disminuir sensiblemente la potencia del control horizontal de la división de poderes, porque a través de la identidad partidista se borran las fronteras entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como consecuencia de ello la división de poderes de Montesquieu no se seguiría ya en toda su pureza. En la segunda mitad del siglo XX emergen por necesidad los órganos constitucionales autónomos. Éstos vendrían a aislar ciertas actividades públicas de la lucha partidista.

Simultáneamente a estas nuevas realidades institucionales, se han venido haciendo cada vez más sofisticados los sistemas electorales, que son las fórmulas técnicas que traducen el voto de los ciudadanos en curules o escaños de las Cámaras legisladoras, o por los que el pueblo elige al jefe de su Poder Ejecutivo.

Pero no son fórmulas matemáticas inocuas. Producen efectos sobre el grado de responsabilidad del representante popular con respecto a sus electores. Esta evolución institucional del sistema representativo plantea serios cuestionamientos teóricos y prácticos de derecho constitucional. Menciono algunos.

Por lo que respecta a los grupos parlamentarios, en las democracias representativas de nuestros días ha surgido una tensión entre la lealtad del representante popular con sus electores de una parte, y la lealtad del representante popular con su partido político de la otra. Esta última se manifiesta en la exigencia de obedecer la línea del partido político que señala el coordinador del grupo parlamentario. Se presenta entonces el problema de delimitar hasta dónde es posible exigir disciplina partidista a los representantes populares.

De acuerdo con la Constitución ningún legislador puede ser reconvenido por sus ideas en el ejercicio de la función parlamentaria. Esta es una protección al diálogo democrático que se erige particularmente frente al Poder Ejecutivo. Tampoco el ciudadano puede llamar la atención en forma vinculante a su representante, porque una vez electos no están vinculados a un mandamiento obligatorio con respecto a sus electores. Y sin embargo, paradójicamente los diputados sí pueden ser reconvenidos por los coordinadores de sus grupos parlamentarios.

Otro tema de actualidad sobre el sistema representativo es la cuestión de la posibilidad de que los legisladores se puedan reelegir. Se dice que ello coadyuva a la profesionalización de los legisladores para descargar mejor sus deberes constitucionales. También se aboga por esta alternativa porque una segunda elección es el mecanismo más importante para que el pueblo exija responsabilidad a sus representantes.

Por supuesto la reelección implica analizar, por separado, cómo operaría con respecto a los diputados y senadores electos por el principio de mayoría, y cómo con respecto a los electos por el sistema de representación proporcional. Al debate de la reelección debe necesariamente venir atado también el de la democracia interna de los partidos políticos, para elegir a sus dirigentes y a sus candidatos. De lo contrario, el argumento que esgrimen quienes se pronuncian en contra de la reelección se vería exponencialmente reforzado.

El tema de la profesionalización de los representantes populares eleva una cuestión adicional sobre el sistema representativo, ésta de orden conceptual. ¿Son los legisladores representantes populares frente al gobierno, o son ellos mismos parte del gobierno?

En realidad el rol de representante popular ha variado desde los orígenes del sistema representativo. En un principio el gobierno era el monarca y los representantes populares no eran gobierno, sino precisamente representaban al pueblo frente al gobierno. Pero hoy día los representantes po-

pulares son gobierno. A este respecto habría que decir que la actualización del marco normativo cameral de México no es sólo imperativa sino también urgente. La gobernabilidad democrática del país exige como una condición lógica la gobernabilidad del Congreso de la Unión.

Más aún, ante situaciones de marcada efervescencia política —como las que invariablemente provocan las sucesiones presidenciales— las Cámaras del Congreso de la Unión deben estar prestas para servir a la nación como instrumento estabilizador en caso de ser necesario. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, ello requiere normas internas que permitan operar con prontitud y eficacia ante un escenario de conflicto político.

En lo concerniente al sistema electoral también habría que explorar las desviaciones del modelo original de 1824. Puede ser que muchas de dichas desviaciones hayan estado plenamente justificadas, pero otras quizá no. Pensemos, por ejemplo, en el tema de los senadores de representación proporcional. Este es un modo de elección que simplemente no es adecuado, si lo que se quiere de los senadores es que representen a los estados de la Unión Federal.

También debe ser motivo de reflexión si el diseño federal del sistema electoral debe ser exactamente el mismo en el ámbito estatal y al municipal que en el federal. La Constitución federal obliga a los estados a elegir a sus legislaturas por medio de un sistema mixto, esto es, por el principio de mayoría y por el principio de representación proporcional. Pero la Constitución no señala expresamente cuál deben adoptar los estados y los municipios del país, de entre todos los modelos de representación proporcional que existen en el mundo. Los estados, por tanto, podrían adoptar un sistema de representación proporcional diferente al vigente. Yo creo que no sólo podrían sino deberían hacerlo.

Lo mismo cabe decir sobre el tema tan debatible de las candidaturas independientes. El artículo 35 de la Constitución señala que es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) otorga el monopolio del registro de las candidaturas a los partidos políticos. Esto es discutible. El Cofipe otorga un enorme poder a las dirigencias de los partidos políticos, y en contrapartida se los quita a los ciudadanos. Pero pensemos qué pasaría en este país si llegara a ganar la presidencia de la República un candidato independiente que, por definición, no cuenta con un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, que apoye su programa legislativo y de gobierno.

No obstante, una vez apuntado este problema, debemos circunscribirlo debidamente. Ello porque el problema de gobernación que hemos indicado no necesariamente se presentaría en el ámbito municipal si la ley local permitiese candidaturas independientes. Por esta vía podrían llegar los ciudadanos a gobernar sus municipios sin sujetarse a las bridas de los dirigentes de los partidos políticos.

Por el lado de los partidos políticos se presenta igualmente una serie de cuestiones constitucionales que se deben abordar, y sobre las cuales es necesario que los mexicanos tomemos decisiones para configurar el sistema de gobierno representativo que queremos de cara al futuro.

Entre tales cuestiones constitucionales tenemos las siguientes. La implantación constitucional o jurídicamente obligatoria de la democracia interna de los partidos políticos para elegir candidatos y dirigentes. Los sistemas representativos que no atienden este problema pueden fácilmente derivar hacia la partidocracia, como bien les llamó Manuel García Pelayo. Debemos igualmente sacar a la luz para su debate el tema de la expulsión de miembros de los partidos políticos, que pueden derivar en purgas internas y en la obstrucción del pluralismo político. También debe ser alumbrado científicamente el tema de la financiación de los partidos políticos: financiación pública, privada, o mixta, y si es mixta en qué proporción. Complementariamente debemos abordar el tema de la rendición de cuentas de la gestión del financiamiento público que reciben los partidos políticos.