

# APROXIMACIÓN AL FUTURO ESTADO DE PARTIDOS EN MÉXICO

Jaime F. CÁRDENAS G.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los retos del Poder Legislativo*. III. *El Estado de partidos*. IV. *Hacia un sistema y un Estado de partidos democrático*.

## I. INTRODUCCIÓN

La referencia a las relaciones entre el Poder Legislativo y los partidos políticos en México debe contextualizarse a la luz de la realidad y del derecho comparado y de nuestras circunstancias. Por una parte describir el ser de esas relaciones en las democracias consolidadas, establecer cómo son actualmente en México, y cómo esperamos que sean en un futuro. Lo anterior se señala porque los juristas somos proclives a desvincularnos de las referencias políticas e históricas. Me parece que hacerlo en el presente caso sería un error.

La ponencia se dividirá para su exposición asumiendo esos contextos. Por una parte, se comentará sobre los problemas y retos que enfrentan los poderes legislativos en las democracias, y cómo la mayoría de ellos son propiciados por el incremento en la importancia de los partidos políticos. Se expondrá que la visión jurídica de esta influencia, llamada entre los juristas “Estado de partidos”, tiene aún fundamentales obstáculos a superar. Finalmente, a partir del actual régimen político en México, se abundará sobre la conveniencia de crear primero un sistema de partidos pluralista, y posteriormente, proponer algunas ideas para la conformación de nuestro Estado de partidos, el que debe tener muy presentes las inconveniencias de los Estados de partidos occidentales.

## II. LOS RETOS DEL PODER LEGISLATIVO

Tanto en regímenes parlamentarios como en presidencialistas democráticos existe la tendencia de que los distintos poderes del Estado o

los órganos del mismo recuperen “esencias” o “funciones originales” que casi nunca han tenido, o que han sido producto más de la especulación teórica que de una práctica real. Ése ha sido el caso del Poder Legislativo.<sup>1</sup>

Del Poder Legislativo se ha dicho que tiene tres funciones básicas: legislar, controlar al Ejecutivo, y más recientemente, legitimar decisiones que provienen de otras instancias como el gobierno y los partidos políticos.

Su primera función, la de legislar, en todos los países, y no sólo en el nuestro, se ha visto mermada en beneficio del Poder Ejecutivo o del gobierno. El Poder Legislativo generalmente legitima decisiones que se adoptan en las instancias de gobierno o de los partidos. Cualquier estudio de campo a este respecto demostraría que la mayoría de las iniciativas de ley, y la decisión política de promoverlas, no son originadas en el seno del Parlamento,<sup>2</sup> entre otras razones, porque el Poder Legislativo no tiene los medios técnicos ni humanos que le permitan hacer equiparable su función a la actividad legisladora del gobierno, y porque el Parlamento en muchas ocasiones gasta sus energías en la producción de normas jurídicas de desigual rango e importancia y no se concentra en la elaboración de las normas básicas.

La función de control,<sup>3</sup> aun en los regímenes parlamentarios, se torna cada vez más débil, sin lugar a dudas por la preponderancia del jefe del gobierno, la incapacidad material y a veces jurídica, de los grupos parlamentarios minoritarios, y por la pérdida de centralidad del propio Legislativo. Además, los efectos de los distintos mecanismos de control, tales como las interpelaciones, las preguntas, las comisiones de investigación, son jurídicamente irrelevantes. La importancia de las mismos estriba en su papel político, en servir de caja de resonancia de las distintas alternativas políticas y sociales, en ayudar a conformar la

1 A este respecto ver las intervenciones de Jordi Solé Tura, Francisco Rubio Llorente y Rodrigo Fernández-Carvajal González, en Garrorena Morales, Ángel (editor), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 377-394.

2 Ver Aragón Reyes, Manuel, “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, op. cit., pp. 129-143.

3 Sobre las facultades de control, confrontar con Solé Tura, Jordi y Aparicio Pérez, Miguel, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 207-239. También véase, López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. Para la discusión del caso mexicano véase: Fix Fierro, Héctor, “Memoria del Coloquio sobre la Oposición Política en México”, en *Anuario Jurídico*, XVIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

opinión pública, y en transparentar las acciones del gobierno y de la vida política.

En cuanto a las funciones de legitimación, las más importantes hoy en día, que en el mundo fáctico realiza el Poder Legislativo, habría que decir que son de complementación a las decisiones que se adoptan en el gobierno o en el seno de los partidos. Los parlamentos ya no representan clases sociales, puesto que los partidos, con algunas excepciones, han dejado de ser de clases. Los parlamentos representan en realidad los intereses de las cúpulas partidarias o de las decisiones de los políticos o tecnócratas del gobierno. En los regímenes parlamentarios, el parlamento legitima la formación del gobierno, pues esa decisión corresponde en primera instancia a los ciudadanos, y en segunda, al partido o partidos ganadores, que deciden en su seno y por los dirigentes de los mismos, el orden de las listas de los legisladores y la conformación del gobierno.

¿Qué hacer para mejorar el Poder Legislativo? Creo que existen dos posibles soluciones. La una nos dirá que la medicina consiste en que el Poder Legislativo recupere sus "esencias" o "funciones originales". La otra argumentará que el camino precisa: *a)* reconocer los condicionantes políticos, sociales y económicos de nuestra época, que hacen del Poder Legislativo un poder de segundo nivel, y además, *b)* reconocer sus verdaderas funciones, las reales, para superarlas con criterios democráticos.

Desde mi punto de vista, estos criterios serían:

1) Transparentar las acciones del Parlamento, y a través de los medios de comunicación mantener estrechos nexos con los ciudadanos. Es decir, esta vía nos vendría a decir que si el Parlamento o Poder Legislativo se ha transformado en una caja de resonancia del gobierno y de los partidos, entonces lo procedente es que efectivamente sea una caja de resonancia frente a los ciudadanos. Es decir, esforzarse por publicitar los asuntos públicos, en convertirse en un foro de divulgación y análisis de los problemas más trascendentes para un país.

2) Si los partidos juegan un papel fundamental en grado sumo, en la vida de los parlamentos, y en los primeros, sus decisiones se toman por unos cuantos, y conllevan casi siempre a la oligarquización de la vida interna partidaria, lo procedente es revisar los órganos de control a los partidos. Órganos que en un Estado democrático necesariamente serán de carácter jurisdiccional, y en abrir los partidos a los ciudadanos —por medio de la intervención de éstos— en la designación de sus

dirigentes y cargos de elección a través de mecanismos como el de las elecciones primarias.<sup>4</sup>

3) Como al igual que los partidos, el Poder Ejecutivo determina las decisiones del Parlamento, la solución para moderar su influencia pasa por el mejoramiento de los actuales órganos de control jurisdiccional al Ejecutivo, tales como los Tribunales de Cuentas o los Tribunales Constitucionales, así como también con el fortalecimiento del Poder Judicial en caso de que se decidiera confiar a estos últimos la fiscalización externa al gobierno y a la administración pública.

4) Los medios de comunicación tienen un peso indudable en las sociedades modernas. Su función es la de informar, pero en muchísimas ocasiones tales propósitos no se cumplen en un ambiente democrático de apertura. La solución estribaría en reformar los actuales obstáculos antidemocráticos que impiden contar con una legislación de medios que informe objetiva, imparcial, plural y auténticamente.

5) Evidentemente que la organización interna del parlamento requiere ajustes. Algunos de ellos concernirían a determinadas atribuciones exclusivas en materia de iniciativa legislativa. Otros, como la exigencia de contar con más y mejores métodos de control político al Ejecutivo, y los terceros indudablemente tienen que ver con su organización interna, con las atribuciones de los grupos parlamentarios,<sup>5</sup> la igualdad de oportunidades de éstos, y su relación con los partidos.

### III. EL ESTADO DE PARTIDOS

El Estado moderno en casi todas las democracias es un Estado de partidos. A diferencia de lo que ocurría en el Estado liberal —en donde los partidos eran agrupaciones de escasa importancia debido al sufragio censitario y a la contraposición tajante entre Estado y sociedad— los partidos, hoy en día, han dejado de ser entidades embrionarias o agrupaciones de notables; son organizaciones permanentes, con programas políticos: vías casi exclusivas para acceder al poder mediante el sufragio universal.

4 Algunas propuestas sobre los mecanismos de control a la vida interna partidaria pueden verse en Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 229-238.

5 Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

El Estado de partidos moderno es consecuencia del desarrollo de los partidos de masas y de las luchas políticas por la extensión del sufragio, así como de los cambios a la estructura parlamentaria y electoral de muchos países europeos. La noción es de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores de ese entorno, por la crisis del parlamento y por la dependencia del diputado a su partido mediante el llamado mandato imperativo que exigía del representante popular y aún exige, una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en el seno de la cúpula partidaria. Para autores como Schmitt, el Estado de partidos implica que las principales decisiones políticas no son tomadas en el Parlamento mediante el ejercicio de la razón y el debate de las ideas, sino por los dirigentes de los partidos que obligan a sus diputados y demás cargos de elección popular a seguir los mandatos del partido. Las condiciones del actual Estado de partidos llevaron a algunos autores, entre ellos a Robert Michels, a elaborar su famosa "Ley de Hierro de la Oligarquía" que alude a la burocratización del partido y a la ausencia de democracia interna en su seno, lo que constituye, entre otros factores, que en su oportunidad se expondrán, una de las causas del descrédito moderno de los partidos y de la llamada crisis de los partidos. Si el Estado de partidos tiene connotaciones peyorativas, también las tiene positivas. Autores como Thoma, Kelsen o Radbruch, entre muchos otros, las han señalado. Según Thoma, sólo el potencial organizativo de los partidos políticos puede evitar que las modernas democracias dejen de estar movidas por vaivenes emocionales y sin sentido que la hagan caer en el desamparo, la desintegración y la demagogia. El Estado democrático de partidos (pues, puede haber uno antidemocrático), es un Estado opuesto al Estado de privilegios o clases; es un Estado abierto a toda comunidad popular que tiene la posibilidad de defender la democracia de la demagogia o de otras formas de organización política o social inaceptables para el respeto de los derechos de los individuos. Kelsen entendió que en el Estado de partidos la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca al interior de la organización partidaria. En Radbruch, la democracia real no se compone de individuos sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. El rechazo al Estado de partidos, según Radbruch, viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. Para él, el Estado de partidos es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación organizativa de los

partidos sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas.<sup>6</sup>

El Estado de partidos modifica, influye y determina en los distintos poderes del Estado, así como articula, agrega y representa demandas e intereses sociales. Los distintos cambios sociales, económicos, tecnológicos que ocurren a finales del siglo XX han hecho que algunos piensen que el Estado de partidos está en crisis. Lo está, pero no en el sentido de la desaparición de los partidos, sino en su transformación. Los partidos de masas ideologizados se han convertido en partidos de corte pragmático, en búsqueda permanente, casi todos ellos, del llamado centro político. Hay una sustitución de la ideología por cálculos e intereses pragmáticos. Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos. Los que se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. Al no existir las grandes ideologías que lo explicaban todo, la política y los partidos pierden capacidad de atracción, y ello hace casi lógico que se piense que los partidos son desplazados por los movimientos sociales, los que por su capacidad para percibir el signo de los tiempos y por su organización informal, resultan más atractivos a la sociedad que los caducos partidos políticos.<sup>7</sup>

Las consideraciones anteriores, adicionadas con los problemas permanentes de los partidos, como la ausencia de democracia interna a su interior, o los efectos nocivos de la partidocracia al exterior, como el clientelismo, la corrupción, o los escándalos derivados del financiamiento ilegal, presentan un cuadro realmente alarmante, y parece como si asistiéramos a los últimos momentos de los partidos, necesitados algunos de ellos del descanso eterno. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política, qué sustitutos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo tenemos. En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente muchos de ellos estén obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles de gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, es imposible.

6 Ver García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

7 Sobre esta problemática ver: Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988. Igualmente, confrontar con Linz, Juan, "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias", en *Discurso de investidura de doctor Honoris Causa*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1992.

El Estado de partidos resulta, mientras se descubran nuevas formas de organización político-social, imprescindible. Sin embargo, para bien y para mal, el Estado de partidos ha alterado profundamente la estructura del Estado y de la sociedad. El Estado de partidos ha difuminado los límites entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado; ha generado especiales interacciones entre el sistema político democrático y el estatal; las decisiones políticas jurídicamente imputables al Estado son tomadas en un considerable número afuera o condicionadas por los partidos; los titulares o portadores de los órganos del Estado son designados mediata o inmediatamente por los partidos; obedecen en el ejercicio de sus funciones o potestades a órdenes o directivas de los partidos. La estructura del órgano puede verse afectada de un modo u otro por el sistema de partidos; se produce una relativización de la división horizontal y vertical de los poderes del Estado por la dependencia o posible dependencia de cada uno de sus portadores del centro de poder de un partido o coalición de partidos, y las relaciones entre los partidos, más que el número de éstos, son el supuesto para la estabilidad del Estado.<sup>8</sup>

8 Leibholz resumió los efectos de los partidos en las democracias representativas en sus famosos doce puntos. Apunta Leibholz: 1) La diferencia entre el moderno Estado de partidos y la democracia tradicional representativa radica en que el Estado moderno constituye una manifestación de la democracia plebiscitaria; 2) La voluntad general se forma por medio de los partidos; 3) El parlamento ha perdido su carácter originario y se ha convertido en el lugar donde se reúnen los comisionados de los partidos para registrar decisiones tomadas en el seno de los mismos. Las discusiones en el parlamento no tienen carácter creativo, en el sentido de un convencimiento mutuo y recíproco entre los parlamentarios; de lo que se trata ahora es de influir en la opinión pública. Los partidos son los dueños de la legislación, y además el centro de gravedad de las decisiones. El parlamento y el gobierno han sido desplazados; 4) Los diputados se encuentran atados al partido a través de un mandato imperativo; 5) La disciplina que el partido impone a los diputados depende de la posición ideológica del propio partido así como del Estado-nación en cuestión; 6) El diputado es cada vez más responsable de su comportamiento ante el partido, de tal suerte que la exclusión del partido puede traer consigo la pérdida del escaño; 7) A medida que el diputado pierde su antiguo *status* representativo, la gratificación económica pierde también su antiguo carácter y su aptitud para garantizar la independencia del diputado; 8) Las elecciones tienen un carácter plebiscitario, y en ellas los ciudadanos manifiestan su voluntad política en favor de los candidatos designados, y en favor de los programas de partidos que tales candidatos apoyan; 9) La moderna democracia de partidos no requiere periodos de legislatura cortos, ni elecciones frecuentes; 10) Un Estado democrático de partidos funciona tanto mejor cuanto más concretas e inequívocas son las decisiones políticas plebiscitarias de los ciudadanos activos reunidos en partidos; 11) El diputado es elegido para el parlamento en función de su pertenencia a un determinado partido y no, como en la democracia liberal representativa, por su personalidad y especiales calificaciones; y 12) Para una democracia de partidos, que sigue sus propias leyes estructurales, la configuración del procedimiento electoral concreto ya no tiene una importancia decisiva. Ver Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 13-94; Leibholz, Gerhard, "Representación e identidad", en Lenk, Kurt y Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Ed. Anagrama, 1980, pp. 205-227.

México vive en estos momentos la configuración de su sistema de partidos, y posiblemente en un futuro próximo funcione como un Estado de partidos democrático al igual que algunas de las democracias consolidadas. Las relaciones Estado-sociedad siguen, hoy por hoy, condicionadas por las excesivas atribuciones del Ejecutivo, así como por el partido que ha permanecido en el poder por 65 años. A medida que avancemos en la democracia y se efectúe la transición,<sup>9</sup> las relaciones entre partidos y órganos del Estado y la sociedad podría asemejarse a lo que aquí se ha comentado. El sistema de partidos condicionará la integración y conformación de los principales centros del poder, entre ellos del Legislativo. Por lo que conviene ir previendo los retos a los que se enfrentarán las nuevas relaciones entre Legislativo y partidos políticos.

Lo importante es que el Poder Legislativo deje de ser un poder subordinado al Ejecutivo. Se trata de romper con la idea original que erigió al actual régimen en 1929. La tarea debe ser la construcción de un Estado de derecho auténtico, donde las reglas del juego político sean las de la Constitución y no otras de carácter informal. Lo trascendente será que los actores políticos entiendan que la única gobernabilidad posible a finales del siglo XX es la que se genere a partir de la democracia y de las elecciones.

#### IV. HACIA UN SISTEMA Y UN ESTADO DE PARTIDOS DEMOCRÁTICO

Las categorías y planteamientos anteriores nos hacen ver cómo las democracias están constreñidas o condicionadas por vicios antidemocráticos. Si las democracias quieren perfeccionarse deben reflexionar en problemas y en alternativas como las expuestas u otras que permitan profundizar en el procedimiento democrático, y defenderlo de sus enemigos.

México no es aún una democracia occidental, liberal; está en vías de serlo, y la rapidez de su llegada dependerá de la voluntad de los actores políticos y de los reclamos ciudadanos. La vía de transición que se escoja no será inocente. Las formas y los acontecimientos que tienen lugar durante la transición influyen en su éxito y en la posterior consolidación y normalización democrática. El proceso de liberalización

9 No se puede evidentemente reflexionar sobre Poder Legislativo y partidos políticos en México, si no se contextualizan los problemas en el proceso de cambio político en el que nos encontramos inmersos. Sobre estas cuestiones ver: Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994 (en prensa).

que el régimen ha iniciado desde los años sesenta, con la creación de la figura de los diputados de partido, ha ido paulatinamente perfeccionando el sistema de partidos, y el paso del partido hegemónico a un sistema posterior con partido dominante que también comienza a evolucionar a un sistema partidario que presenta algunos rasgos pluralistas.<sup>10</sup> La transición democrática, de tener éxito, propiciará, con respecto a los partidos y su relación con la sociedad y el Estado, dos cuestiones fundamentales: la aparición de un sistema de partidos pluralista en el plano politológico y sociológico, y en el plano de lo jurídico se afianzará la noción de Estado de partidos.

El sistema de partidos será más o menos pluralista dependiendo, entre otras cosas, de la legislación electoral; por ejemplo, si en el sistema electoral su componente de representación proporcional pasa a ser dominante, si se incluye o no algún umbral electoral como el de la Alemania Federal, si se mantiene o no el actual esquema de registro de partidos, y, principalmente, si el régimen continúa siendo fundamentalmente presidencialista.

Paso a explicarme: de todos son conocidas las famosas leyes de Duverger, revisadas posteriormente por Nohlen y Sartori, en el sentido de que los sistemas electorales de mayoría favorecen los sistemas bipartidistas, y los sistemas electorales de representación proporcional, los sistemas de partidos pluripartidistas,<sup>11</sup> aunque evidentemente no se trata de leyes puras, sino de leyes de tendencias que, como lo ha hecho Sartori, serían mejor expresadas si se dijera que las fórmulas electorales pluralistas son condiciones que facilitan un formato bipartidista, e inversamente son condiciones que obstruyen el multipartidismo, y las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo. Tales leyes de tendencias se deben matizar atendiendo a otras cuestiones del diseño institucional, como son los casos del umbral electoral, o del registro de partidos.

En Alemania se permite la representación partidaria en el Bundestag sólo a aquellos partidos que cuentan con más del 5% del electorado, con lo cual, el sistema de partidos alemán es pluralista pero limitado.

10 Sobre estas cuestiones ver Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

11 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 11-27. Nohlen reconoce que los sistemas electorales tienen incidencia en la polarización ideológica y política, la estructuración de los partidos, tanto interna como externa, la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, el tipo de competición política, las características de las campañas electorales, la legitimidad del sistema político, etcétera.

Cabe precisar que las fuerzas políticas que no alcancen representación en el parlamento pueden seguir participando en las elecciones y reciben parte del financiamiento público para apoyar sus labores de divulgación ideológica y de penetración social, todo con el propósito de no asfixiar el nacimiento de fuerzas políticas que en el futuro puedan ser importantes. Es decir, se trata de un sistema reductivo que a través del mecanismo del umbral evita problemas como los que hasta hace poco tuvo Italia, de multipartismo excesivo. La reciente experiencia italiana nos muestra que la abundante representación de partidos en el parlamento propicia inestabilidad, atomización en el funcionamiento del parlamento y, en último término, graves problemas de ingobernabilidad por la confusión que en los electores se genera. También puede determinar qué partidos pequeños sean los files de la balanza en las coaliciones gubernamentales, lo que evidentemente vulnera la voluntad ciudadana, pues los partidos minoritarios se transforman en la pieza clave para la formación de gobiernos o para la adopción de importantes decisiones políticas. Igualmente, todo ello facilita prácticas de corrupción política como el transfugismo, la compra por los partidos grandes de los pequeños, la presión sobre estos últimos, y la distorsión de la democracia representativa.

El esquema muy latinoamericano de registro de partidos con efectos jurídicos constitutivos —que es muy cuestionable desde el plano de la constitucionalidad, pues afecta la libertad de asociación—, se ha convertido en México en una compuerta que inhibe o favorece artificialmente la aparición de nuevos partidos o su reducción. En México, es sabido cómo el registro se ha manipulado para crear partidos que le permitieran al régimen controlar los órganos electorales. También la creación o permanencia artificial de nuevos partidos ha servido como instrumento para restar penetración y apoyo electoral a partidos importantes de la oposición.

En cuanto al sistema presidencial, la ciencia política más reciente afirma que un sistema de este tipo no funciona adecuadamente con un sistema multipartidario y que sólo actúa con estabilidad apoyado en un sistema bipartidista, y que el ejemplo más exitoso de presidencialismo, los Estados Unidos, se produce con relativa estabilidad gracias a lo que el profesor Riggs<sup>12</sup> denomina “prácticas para-constitucionales”, es decir, a ciertos mecanismos formales e informales como la débil articulación

12 Riggs, Fred W., “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas para-constitucionales”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 45-93.

de los partidos que es difícil hallar en otras latitudes y que favorecen por sus peculiaridades la gobernabilidad política en ese país. Los problemas del presidencialismo para la funcionalidad del sistema han sido debidamente detallados, entre otros, por Linz y Valenzuela. En particular, se ha indicado que los partidos en el régimen presidencial tienden a ser débiles o desarticulados, y que el poder presidencial, al pretender representar a toda la población, hace poco fértil el terreno para el fortalecimiento de los partidos, pues el presidente siempre se sentirá por encima de ellos y aun de su propio partido. Es, pues, el presidencialismo, una puerta fácil para el populismo y para las políticas personalistas con merma para la composición de una clase política profesional y responsable, lo cual es indispensable para el funcionamiento de las democracias modernas. Además, el sistema presidencial, al ser un juego de suma cero, en donde el ganador se lleva todo, profundiza la polarización política y social, y favorece los procesos de quiebra de la democracia, según Valenzuela exploró con el caso chileno previo a la dictadura militar, pues un presidente que llega a la máxima magistratura con el 36% de votos, en un sistema multipartidario, no puede representar más que a sus electores. Un sistema multipartidario con un régimen presidencial es una fórmula explosiva.<sup>13</sup>

La transición también traerá a colación en el plano jurídico, los problemas que enfrenta el Estado de partidos, y así, en primer término, será fundamental regular con mayor detenimiento la vida interna partidaria. Dicha normación deberá ampliar y garantizar los derechos fundamentales de los militantes al interior del partido. Entre los derechos a tomar en cuenta habría que destacar el de participación, libertad de expresión, garantías para el voto, derecho sin restricciones del sufragio pasivo, garantía en la periodicidad de los cargos partidarios, el derecho a ser oído ante los órganos arbitrales del partido antes de la imposición de cualquier sanción, el derecho al libre debate de las ideas, el derecho a formar corrientes de opinión, el derecho al establecimiento de una cláusula de conciencia para los representantes populares a efectos del mandato imperativo, el derecho a la información sobre los actos de los dirigentes y muy principalmente sobre el financiamiento. Los derechos de los militantes para que tengan cabal cumplimiento exigen una organización y estructura democrática al interior del partido; es decir, que la voluntad en el partido se integre de abajo hacia arriba, que la composición de las asambleas no quede a la decisión de los máximos

13 Sobre esto ver Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, dos volúmenes, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

dirigentes partidarios, que se prohíba en los partidos cualquier tipo de afiliación colectiva y las vías privilegiadas de afiliación, que existan órganos arbitrales para la solución de controversias con motivo de la imposición de sanciones, que se regule la periodicidad en los cargos del partido, etcétera. Uno de los derechos básicos y que sirve para medir la democracia interna en los partidos es la existencia de corrientes internas que propician la dinámica interior y el debate de las distintas ideas y estrategias. Los controles a los partidos, además de los internos que los estatutos respectivos deben contemplar, deben ser controles externos, de carácter jurisdiccional, y su propósito primordial debe ser la fiscalización del funcionamiento y organización intrapartidaria. De no asumirse una posición de este género, sobre la regulación de la vida interna de los partidos, repetiremos los mismos vicios de las democracias consolidadas, y haremos de los órganos del Estado, botín para los partidos, alentando, de paso, el rechazo de los ciudadanos hacia ellos, y por consiguiente la tentación siempre recurrente del populismo y el fascismo.

Como segunda sugerencia deberíamos incluir auténticos órganos de control constitucional ajenos e independientes a los partidos, órganos donde ellos no puedan meter las manos, y que fiscalicen la vida de las instituciones dominada por los partidos en las democracias consolidadas. Tales órganos con independencia deben ser: un Tribunal Constitucional, un Tribunal de Cuentas, un Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Banco Central y los órganos electorales.<sup>14</sup>

La tercera recomendación nos obligará a profundizar en el campo de los medios de comunicación. México está necesitado de medios de comunicación plurales y abiertos. Por tanto, la legislación debe reformarse para revisar el régimen de concesiones y autorizaciones, para incluir que el control de los medios públicos lo tengan los partidos, o un órgano autónomo a ellos, así como para obligar a los medios a seguir códigos éticos en la información, que estén debidamente consensuados entre ellos, y de paso, además de legislar sobre el derecho a la información, instituir por ley, derechos a los lectores, como el de rectificación y medios de garantía como el *ombudsman* de los medios.<sup>15</sup>

14 En algunas democracias consolidadas, como la italiana y la española, se ha puesto en evidencia la necesidad de poner coto al poder excesivo de los partidos. La partidocracia se reparte las instituciones como botín. Es indispensable institucionalmente pensar en fórmulas que sean capaces de detener el saqueo y la corrupción que los partidos pueden provocar en las instituciones del Estado. La mejor manera de hacerlo consiste en impulsar la conformación de algunos órganos de control que fiscalicen y supervicen el funcionamiento de las instituciones. Tales órganos deben ser apartidistas, no pueden estar en manos de los partidos ni de otros poderes del Estado.

15 Algunas recomendaciones sobre medios de comunicación en México pueden verse en Trejo Delabre, Raúl, *La sociedad ausente. Comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y

El Estado de partidos que el México democrático exigirá, requerirá de una reforma institucional integral. Nuevos equilibrios entre los poderes, entre la Federación y las entidades federativas, nuevos mecanismos de aliento a la vida política municipal, pero principalmente el fortalecimiento de poderes tan maltrechos como el Legislativo. ¿Cómo? Algunas medidas que se podrían contemplar, si prevalece el régimen presidencial, podrían consistir en la concesión de mayores atribuciones a los grupos parlamentarios de la oposición para que estuvieran en capacidad de pedir información al Ejecutivo sobre cualquier asunto de gobierno; regular que las comisiones de investigación pudieran constituirse con una minoría de miembros del Legislativo para fiscalizar tanto la administración pública centralizada como descentralizada. Prever que el Poder Legislativo, de manera proporcional a su composición, controle los medios de comunicación pública; regular el derecho de consulta para que el Ejecutivo, antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior, acuda al Poder Legislativo; se regulen las facultades de las pequeñas minorías de miembros de las Cámaras para convocar a sesiones extraordinarias; se establezca en el Senado la mayoría calificada para la ratificación de importantes funcionarios públicos; se obligue al Ejecutivo a presentar el presupuesto de egresos y la cuenta pública con mayor anticipación; se sustituya la actual obligación del informe presidencial por un debate entre el presidente y los principales líderes de los grupos parlamentarios; se regule la carrera legislativa; se establezca el presupuesto de las Cámaras en la Constitución para no sujetarlo a la negociación con el Ejecutivo; se determine que tanto en la designación como remoción de los miembros del gabinete participe el Legislativo; se acuerde la independencia absoluta de la Contaduría Mayor de Hacienda y que sus miembros sean designados por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Lo importante respecto al tema que nos ocupa es cuidar en todo caso que el Poder Legislativo no sea un simple receptáculo de las decisiones de los partidos o del gobierno; lo importante será que si el Legislativo se convierte en legitimador de decisiones ajenas, lo haga en un escenario de aceptación, pero también de transparencia política, aunque en el supuesto nacional, ello no podrá verificarse si antes no se logra la construcción de un Estado de derecho democrático, lo que pasa indudablemente y necesariamente por una transición exitosa. La tarea impostergable es entonces el cambio a la democracia.