

SISTEMA ELECTORAL Y ESTADO DE DERECHO

I. Consideraciones preliminares	109
II. Evolución del sistema electoral	110
III. Democracia en los partidos	111
IV. Derechos de la oposición	118
V. Pluralismo y sistema presidencial	122
VI. “Interregno”	127
VII. Consideraciones finales	130

SISTEMA ELECTORAL Y ESTADO DE DERECHO*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Si bien el concepto es bastante más complejo, en términos generales entendemos como Estado de derecho la sujeción de la actividad de los órganos del poder, legítimamente establecidos, a las normas aprobadas conforme a lo dispuesto por la Constitución. La sola consideración de que los órganos del poder satisficieran las condiciones de un Estado de derecho si actuaban de conformidad con la norma, resulta insuficiente. Ese entendimiento dio lugar a que cualquier autoridad configurara su propia normativa y al aplicarla adujera estar cumpliendo con los principios del Estado de derecho. Por eso Elías Díaz¹ afirmó que no todo Estado es Estado de derecho.

Está demostrado que el acatamiento formal de cualquier tipo de norma no es suficiente para establecer la vigencia del Estado de derecho.² De ahí que se haya hecho necesario introducir dos ideas adicionales: la legitimidad de los órganos del poder, y la presencia de un orden constitucional. El concepto de legitimidad, por supuesto, excede los propósitos de este trabajo; lo hemos abordado con alguna amplitud en otro estudio;³ por su parte el concepto de Constitución ha ocupado a numerosos tratadistas,

* Publicado en *Estudios en Homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

1 *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1966.

2 Por ejemplo, León Cortiñas-Peláez, *De la fórmula trinitaria como fundamento del Estado democrático y social de derecho*, en prensa.

3 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.

y aunque también requeriría un desarrollo muy extenso, en términos generales se entiende como un orden normativo que garantiza la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad y la equidad, y que establece los procedimientos para el acceso, el ejercicio y el control del poder.

De acuerdo con lo anterior, la doctrina y diferentes sistemas constitucionales han desarrollado el principio del Estado social y democrático de derecho, para eludir las posibles distorsiones de un enunciado más restringido y formalista. Hoy sólo podemos hablar de Estado de derecho en los sistemas democráticos; cualquier otra forma de creación y aplicación del derecho por parte de una organización estatal no puede ser considerada como correspondiente al Estado de derecho. En otras palabras, no existe un Estado de derecho totalitario o dictatorial, por ejemplo, por mucho que en condiciones de totalitarismo o de dictadura exista un aparato estatal y un corpus normativo rigurosamente aplicado.

De acuerdo con ese entendimiento, los diferentes aspectos relacionados con los sistemas electorales adquieren una importante significación para establecer la vigencia del Estado de derecho. En este breve estudio serán abordados algunos de esos aspectos que todavía están pendientes de resolver en el sistema constitucional mexicano, y que guardan una estrecha relación con cuestiones de naturaleza electoral.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

En 1917 comenzamos a recorrer un difícil y demorado camino para construir la democracia electoral en México. El artículo noveno transitorio de la Constitución facultó “al ciudadano Primer Jefe del Ejército constitucionalista” para expedir la ley electoral conforme a la cual se llevaron a cabo las primeras elecciones federales de la vida constitucional. El 6 de febrero,

antes incluso de que entrara en vigor la Constitución, fue promulgada la ley electoral.

El artículo 26 de esa ley resultó clave: la boleta conteniendo el voto tenía que ser entregada al presidente de la mesa, con la firma del elector; si éste no sabía firmar, entonces emitía su voto de manera verbal. Debe tenerse presente que en esa época el índice de analfabetismo se acercaba al ochenta por ciento de la población. Ahí tuvo inicio una serie de prácticas que por décadas desvirtuaron los procesos electorales, y que también durante mucho tiempo dieron lugar a que las luchas electorales se transformaran en contiendas armadas.

La evolución de nuestra vida electoral es bien conocida, y de manera general puede decirse que los tramos más significativos del cambio se comenzaron a producir con la reforma de 1977, sin que con esta afirmación se desestime la profunda importancia que en su momento tuvieron las reformas de 1953, que le dio el voto a la mujer, y de 1963, que estableció los diputados de partido.

El periodo de casi veinte años que comprende de 1977 a 1996 enmarca la transformación paulatina del sistema electoral mexicano y, por ende, de la democratización del país. Restan, empero, algunos desafíos. La democracia está pendiente de consolidación, y esto depende en buena medida de la adopción de nuevas decisiones que están directamente vinculadas con el sistema electoral.

III. DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS

Para hacer funcionar una democracia, que es por naturaleza un sistema político altamente competitivo, se requiere la acción convergente de instituciones públicas, partidos políticos y ciudadanos. Sin que pueda decirse que el capítulo de las instituciones esté resuelto, porque precisamente nos encaminamos hacia una indispensable reforma democrática del Estado, lo que sí se pue-

de advertir es que entre los puntos más débiles para la consolidación de la democracia mexicana están la falta de cultura política, que afecta a la ciudadanía, y la vulnerabilidad de los partidos políticos, que atraviesan procesos desiguales de democratización interna.

La experiencia que vive México tiene pocas diferencias con la acumulada por otros países. Algunos pudieron resolver sus conflictos y consolidaron sus sistemas democráticos; otros naufragaron en la retórica y regresaron al autoritarismo. Un aspecto relevante para evitar la regresión ha consistido en ofrecer, en el ámbito constitucional, espacio y garantías a los partidos políticos. Tomemos cinco casos: Italia y Alemania lo hicieron al término de la Segunda Guerra Mundial, Portugal y España al fin de la dictadura, y Grecia al sustituir la Monarquía.

La constitucionalización de los partidos políticos es un fenómeno típico del constitucionalismo de la posguerra. En México, a partir de la reforma política de 1977, los partidos políticos también han sido acogidos por la Constitución. Pero diversas Constituciones no se conforman con reconocer el derecho de los ciudadanos para integrar partidos, y el de éstos para participar en la lucha por el poder. Existen normas supremas que también establecen para los partidos garantías como la libertad de acción y los derechos al financiamiento, a la publicidad y a la información. Al mismo tiempo, en la normas constitucionales se han venido fijando responsabilidades para las organizaciones políticas, como la de practicar la democracia en el ámbito interno.

Aunque hablar de democracia interna en los partidos debería ser una redundancia, resulta que no lo es. A veces se da la paradoja de que se reclama la democracia con la participación de los partidos al mismo tiempo que se la elude en el funcionamiento de los partidos. Para evitar el contraste entre el verticalismo interno y el pluralismo externo, que desconcierta a los ciudadanos, diversos sistemas han incorporado la única solución posible: democracia dentro y fuera de los partidos; democracia con y en los partidos.

En 1947 Alemania adoptó una ley fundamental, que formalmente es una Constitución, en la que por primera vez se establece la obligación de los partidos políticos para practicar la democracia interna. Literalmente, la norma suprema alemana dice, con relación a los partidos políticos: “Su ordenamiento interno deberá responder a los principios de la democracia” (artículo 21, 1). Era comprensible que los alemanes adoptaran esta fórmula; venían de padecer un sistema totalitario que había sido posible, entre otras causas, por un partido caracterizado por despreciar la libertad.

Para dar sustento a ese precepto de la Constitución alemana, la ley de partidos establece que cada dos años, como mínimo, deberán celebrarse congresos de partido; que sus dirigentes serán elegidos mediante sufragio secreto, y que la designación de candidatos electorales también se hará por votación secreta. Los resultados de la legislación alemana están a la vista, con partidos sólidos y democráticos.

El ejemplo alemán se ha ido abriendo paso en el constitucionalismo contemporáneo, particularmente en los países donde ha sido necesario fortalecer la democracia. En Italia las opiniones se dividieron. Cuando la Constitución abordó el tema laboral estableció que los sindicatos se deben regir por “un régimen interno fundado en los principios democráticos” (artículo 39); pero cuando aludió a los partidos se conformó con decir que debían actuar conforme a “procedimientos democráticos”. Se discute desde entonces (1947) si esos procedimientos corresponden sólo al ámbito externo o comprenden también el interno de los partidos. Los resultados están a la vista: ha resurgido el partido fascista y personajes como Silvio Berlusconi se han podido adueñar de una estructura partidista. La ambigüedad se paga. Italia es una democracia, sí, pero inquieta.

En España el criterio fue más preciso: la “estructura interna y funcionamiento (de los partidos) deberán ser democráticos” (artículo 6o.), y en Grecia se dispone que la organización y la actividad de los partidos deberá corresponder al “funcionamien-

to del régimen democrático” (artículo 29, 1). Estos ejemplos se multiplican en el constitucionalismo contemporáneo y denotan el esfuerzo para evitar que los partidos, instrumentos indispensables de la democracia, actúen como voceros de la autocracia.

En cuanto al compromiso democrático de los partidos, en Portugal se ha ido más lejos aún. La Constitución dispone que los partidos deberán ser informados “regular y directamente por el gobierno sobre la marcha de los principales asuntos de interés público” (artículo 117, 3), y el Estatuto del Derecho de Oposición precisa además que los partidos tienen derecho a “informar al presidente de la República y al gobierno de sus puntos de vista acerca de tales asuntos”. En materia de información, los partidos tienen el derecho de participar en la superintendencia y control de los órganos de comunicación pertenecientes al Estado.

Ciertamente es discutible si el legislador debe o no regular la vida interna de los partidos. Se trata de una cuestión de magnitud equiparable al problema del financiamiento. Éste, desde luego, presenta aristas que lo hacen especialmente sensible, sobre todo porque a través de los recursos financieros los partidos pueden caer en redes de dominio o de influencia que desvirtúan sus objetivos.

Uno puede preguntarse si la sola transparencia financiera asegura la idoneidad en la conducción de un partido. Cien años de experiencia en decenas de países ofrecen la misma respuesta: no. Y es que un mismo proceso no se puede medir con diferentes varas. Predicar la democracia y practicar la autocracia constituye una contradicción que inhibe al ciudadano, que dificulta la cultura política y que desvirtúa el funcionamiento de las instituciones.

No hay democracia posible sin la presencia de partidos políticos. Al principio de los años setenta, en México se dio una intensa presión, procedente sobre todo del ámbito académico, para que el estatuto de los partidos políticos fuera determinado por la Constitución. La “constitucionalización” de los partidos fue finalmente adoptada con motivo de la reforma política de 1977.

Al introducirse en la norma fundamental el concepto de que “los partidos políticos son entidades de interés público” (artículo 41), y fijarse sus derechos, prerrogativas y responsabilidades, se avanzó un paso indispensable hacia la democracia en México. Con ese motivo se levantó, por ejemplo, la proscripción que había pesado sobre el partido comunista, que excluía de la vida política a una corriente que en aquel momento contaba con una significativa fuerza social.

Durante mucho tiempo la preocupación dominante se refirió al financiamiento de los partidos. Después de ensayar diversas modalidades, este tema ha quedado resuelto de manera más o menos satisfactoria para los partidos. Hoy los problemas que se discuten consisten en la adecuada aplicación de los preceptos vigentes. Al margen de lo que ocurra en la práctica en cuanto a la forma como se generan los ingresos de los partidos y de qué manera los gastan, se trata de un aspecto que ha quedado parcialmente resuelto por la normativa electoral vigente.

Falta, sin embargo, abordar el problema de las precampañas. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone límites para los gastos de campaña, pero ésta a su vez sólo puede tener inicio cuando se han llevado a cabo los trámites de registro (artículo 190) que, en el caso de los candidatos presidenciales, ocurre entre el 1o. y el 15 de enero del año de las elecciones (artículo 177, *e*). Lo que se gaste antes del registro está, legalmente, fuera de control. Esta es una delicada laguna. La realidad política ha rebasado las previsiones normativas. Las precampañas que antecedieron a las elecciones federales del 2 de julio de 2000 se desarrollaron *de facto*, sin base legal que las regulara y que permitiera la vigilancia sobre la procedencia de los recursos y su aplicación.

La democracia mexicana presenta un flanco débil, precisamente porque la Constitución no ha previsto que la vida interna de los partidos debe sujetarse a procedimientos también democráticos. Tenemos una democracia constitucional vulnerable, porque el ámbito interno de la vida de los partidos está sustraída

a los principios de la democracia. Por eso puede decirse que hoy necesitamos una democracia sin excepciones: democracia en la sociedad y democracia en los partidos que los ciudadanos libremente integren. La democracia no puede dejarse al arbitrio de los partidos, para que se apeguen o no a ella, según su exclusiva decisión en cada momento.

La democracia interna en los partidos concierne a la selección de sus candidatos y a la designación de sus dirigentes. Los partidos, pieza central de los sistemas democráticos, están expuestos a padecer los efectos de la concentración del poder en unas pocas manos. Este fenómeno oligárquico, que desde principios del siglo fue identificado como la “ley de hierro” de los partidos por Robert Michels,⁴ ha producido una distorsión adversa a la democracia constitucional. La concentración del poder en el interior de los partidos es incompatible con el pluralismo político que esos mismos partidos pretenden impulsar en el seno de la sociedad. El fenómeno supone una contradicción que afecta la confianza ciudadana en los partidos e influye negativamente en la elección de los dirigentes nacionales. No existen las democracias oligárquicas.

Los riesgos que suponen las limitaciones democráticas en el interior de los partidos deben ser superados mediante diversas medidas, entre ellas una adecuada regulación constitucional. No es esta la única opción; otra muy importante es la reelección de los legisladores, que en los sistemas donde existe la elección mayoritaria permite compensar parcialmente los excesos de poder de los dirigentes de los partidos. En todo caso se puede subrayar la importancia de la democracia interna en los partidos como condición para consolidar la democracia en la sociedad.

De la misma forma que hicieron primero los constituyentes alemanes y luego los españoles, han procedido en diversos países de nuestro hemisferio. La Constitución argentina de 1994 “garantiza la organización y funcionamiento democrático” de

4 *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.

los partidos y “la competencia para la postulación de los candidatos” (artículo 38); la costarricense, reformada en 1989, dispone que “la estructura interna y funcionamiento” de los partidos “deberán ser democráticos” (artículo 98); la chilena de 1980 establece que los estatutos de los partidos “deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna” (artículo 19, 15); la salvadoreña, reformada en 1996, es más enfática aún y determina que “las normas, organización y funcionamiento” de los partidos “se sujetarán a los principios de la democracia representativa” (artículo 85); la paraguaya de 1992 previene que “la ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos” (artículo 125); la uruguaya, reformada en 1996, establece: “El Estado velará por asegurar a los partidos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades” (artículo 78), y la de Venezuela obliga a que las candidaturas y los cargos directivos de los partidos se decidan en elecciones internas (artículo 67).

La vida de las instituciones no supone la cancelación de los liderazgos; pero sí reclama que su funcionamiento no quede a expensas de decisiones estrictamente personales. El equilibrio es una condición indispensable para una adecuada organización y funcionamiento de los instrumentos políticos con que la sociedad cuenta. Es necesario dejar fluir, con libertad, la expresión de los dirigentes sociales, pero es importante también que su actividad no se realice a expensas del orden democrático. La democracia es compatible con la presencia de dirigentes capaces de influir en la actividad ciudadana; lo que no resulta razonable es que en una misma sociedad haya dos niveles de organización social: una democrática y otra ajena a la democracia. En otras palabras, la democracia no admite zonas de excepción.

Los partidos políticos tienen la responsabilidad de generar las condiciones que permitan su consolidación. De no hacerlo corren riesgos enormes. Se exponen a perder la confianza ciudadana

na, con lo cual estarían debilitando la base misma de la democracia, pero también a perder el control de su propio destino. En tanto el orden constitucional mexicano no garantice que los partidos adoptarán procedimientos democráticos en su organización y actividad internas, las diversas organizaciones políticas permanecerán expuestas a jugar un papel instrumental de decisiones tomadas fuera de ellas, o dentro de ellas pero por grupos de poder que administren sus propias ambiciones. Mientras esto ocurra la democracia no podrá consolidarse, en perjuicio del Estado de derecho, porque en una misma sociedad no pueden coexistir fenómenos políticos excluyentes: unos de naturaleza democrática y otros ajenos a ella.

IV. DERECHOS DE LA OPOSICIÓN

A partir de 1977 los derechos de los partidos políticos tienen naturaleza constitucional en México. Culminó así un proceso lento iniciado por Francisco I. Madero con la ley electoral de 1911. De manera progresiva se han ido ampliando los derechos —y en alguna medida las obligaciones— de los partidos. Estamos lejos, sin embargo, de haber consolidado el sistema de partidos que requiere una democracia que enfrenta riesgos y desafíos.

Los problemas planteados por los partidos son muy numerosos. Desde 1738 Bolingbroke apuntó⁵ los riesgos de fractura política que representaban los partidos. En 1911 Robert Michels⁶ identificó la naturaleza oligárquica de toda organización (“la organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización dice oligarquía”) y formuló su conocida “ley de hierro” de los parti-

5 Bolingbroke, vizconde de, “The Idea of a Patriot King”, *The Works of Lord Bolingbroke*, Filadelfia, Carey and Hart, 1841.

6 *Los partidos políticos*, *cit.*, nota 4.

dos.⁷ La convicción de que esa oligarquía acabaría por destruir las posibilidades de la democracia llevó a Michels, andando el tiempo, a abandonar sus tesis socialistas y democráticas y a justificar a Mussolini. Por su parte, Max Weber⁸ advirtió, desde 1918, que la financiación de los partidos políticos presentaba problemas que debían ser atendidos.

Por otra parte se ha argumentado en cuanto a la relevancia que tienen los partidos para la democracia. Hans Kelsen, en 1920, afirmó categórico que “la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos”.⁹ En la tercera década del siglo XX surgió en Alemania el concepto de “Estado de partidos”, al que en 1930 Gustav Radbruch justificó señalando que es la forma del Estado democrático de nuestro tiempo. La militancia de Radbruch en el partido socialista a partir de 1919 y su participación en el Parlamento,¹⁰ explican su afirmación en el sentido de que “sin la mediación organizativa de los partidos entre los individuos y la totalidad sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas”. Siguiendo esta tesis, años después García-Pelayo aseguró,¹¹ a su vez, que

...el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, en razón de que sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los *inputs* capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y las demandas sociales debidamente sistematizadas para proporcionarle tanto los corres-

7 *Ibidem*, p. 55.

8 “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos”, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1991.

9 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974 p. 35.

10 Martínez Bretones, Ma. Virginia, *Gustav Radbruch. Vida y obra*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 54 y ss.

11 García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, p. 85.

pondientes programas de acción política, como las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales.

Numerosos estudios han demostrado los serios problemas que plantean los partidos políticos para el desarrollo de las instituciones públicas. Desde la segunda posguerra se acuñó la expresión “partidocracia”, para denotar la distorsión del papel de los partidos y los fenómenos de corrupción de la vida pública, generados por los partidos, que tienen efectos negativos en el funcionamiento institucional.¹² Esto no obstante, la relación entre partidos y sistema representativo está fuera de duda, y cuando se adoptan instrumentos que atenúan el peso de los partidos en la vida institucional, como la iniciativa popular, el referéndum legislativo, el plebiscito, la revocación y las candidaturas independientes, los efectos adversos a los partidos se proyectan por igual sobre los Congresos. Por eso es importante identificar los nuevos mecanismos que permiten aminorar la concentración de poder por los partidos mayoritarios o en coalición, que no afecten al sistema representativo y que incluso lo fortalezcan.

En ese sentido, las disposiciones constitucionales que garantizan derechos propios de la oposición representan una forma de consolidar la democracia y evitar el “monopolio” de la información política por parte de un solo partido o de una coalición. Acaparar información es una actitud excluyente y discriminatoria que alienta la intolerancia política. Las condiciones de competencia política entre los partidos resultan inequitativas si a la desproporción de recursos financieros y de acceso a los medios de comunicación, que resulta de su posición electoral, se suma la circunstancia de carecer de información política.

El primer sistema constitucional que introdujo correctivos en esa materia fue el portugués. La Constitución de 1977 dispone (artículo 117) que las minorías tienen derecho “de oposición de-

¹² Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale*, Milán, CEDAM, 2001, p. 310.

mocrática conforme a la Constitución”, y en especial que los partidos representados en la Asamblea de la República que no formen parte del gobierno, gozan del derecho a ser informados directamente y de manera regular por el gobierno acerca de “la marcha de los principales asuntos de interés público”. Esta disposición, que establece derechos específicos para la oposición, encontró acogida también en las Constituciones de Colombia (1991) y Ecuador (1998). La de Ecuador establece (artículo 117) que los partidos y los movimientos políticos que no participen en el gobierno disfrutan de “plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la ley, una oposición crítica”. Por su parte la de Colombia (artículo 112) contiene un amplio estatuto de la oposición: además de los partidos, también se reconoce a los movimientos políticos que no participen en el gobierno el derecho a “ejercer libremente la función crítica frente al gobierno y plantear y desarrollar alternativas políticas”. Para esos objetivos se les garantiza el acceso a la información y a la documentación oficiales; la utilización de los medios de comunicación del Estado, y el derecho de réplica en esos mismos medios “frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales”. Finalmente, esos partidos y movimientos tienen derecho a participar en los organismos electorales y en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de los que formen parte.

Sin entrar en el análisis de estos preceptos, algunos de los cuales presentan problemas serios de interpretación, como en el caso de las “tergiversaciones graves y evidentes” a que alude la Constitución colombiana, lo que interesa subrayar es el incipiente proceso de reconocer explícitamente derechos específicos de la oposición en el ámbito constitucional, como una forma de extender las garantías para los derechos fundamentales de libertad e igualdad. El problema más importante que presenta la Constitución colombiana consiste en que alude al acceso a la información por parte de la oposición, pero no señala la obligación gubernamental de ofrecer esa información de una manera periódica

y sistemática. Esa es una considerable diferencia con relación a la Constitución portuguesa, porque en los términos de ésta el gobierno debe informar con regularidad y sobre todos los aspectos de su actividad, en tanto que la norma colombiana deja abierta la posibilidad de que el gobierno sólo informe a la oposición cuando sea requerido por ella, y con relación a la cuestión sobre la que solicite información. En estos términos, no se estaría yendo más allá de lo que cualquier persona podría demandar, conforme al derecho de acceso a la información.

Un sistema constitucional democrático no puede favorecer la concentración de la información política. Restringir, limitar o acaparar la información política es una forma de afectar el ejercicio de las libertades públicas y, por ende, puede ser considerado como una forma de intolerancia. Utilizar la información como un instrumento de dominación lesiona una de las bases del pluralismo y perjudica el funcionamiento de las instituciones constitucionales democráticas. En tanto que los partidos son entidades de interés público, no pueden establecerse entre ellos otras diferencias que las que resulten de las decisiones ciudadanas. Si se han advertido los peligros de que los partidos manipulen a los electores a través de múltiples estrategias propagandísticas, ese riesgo acrece en la medida en que algunos partidos dispongan de información que otros no conocen.

V. PLURALISMO Y SISTEMA PRESIDENCIAL

Con el registro de nuevos partidos políticos antes de los comicios de 2000, sumaron once los que participaron en el proceso electoral de ese año. Se trató de una prueba de la vitalidad política del país, pero habrá que preguntar si la organización y funcionamiento actual de las instituciones permitirá encauzar esa energía.

Cuando Venustiano Carranza inauguró las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, el 1o. de diciembre de 1916,

reconoció que México carecía de partidos políticos y que, como consecuencia, se debería optar por un “Ejecutivo fuerte”. Los trabajos del Congreso, que culminaron con la aprobación de nuestra actual Constitución, ratificaron ese criterio del primer jefe. Se consolidaron, así, las bases jurídicas de nuestro sistema presidencial.

Toda Constitución es, a la vez, una expresión normativa y un producto cultural.¹³ En el caso de la nuestra, tanto la norma cuanto el entorno han contribuido a desarrollar un sistema presidencial muy poderoso. Más allá de lo prescrito por el texto de Querétaro, se han desarrollado las que Jorge Carpizo denomina acertadamente como “facultades metaconstitucionales” de los presidentes.¹⁴ Esto significa que, además de lo que la norma establece, la institución presidencial ha extendido sus atribuciones.

Esa amplitud es la que el entorno social y cultural permite e incluso auspicia. Formados en una tradición paternalista, y con siglos de vivir en la sumisión, no fue ajeno a nuestros patrones de conducta aceptar una autoridad vigorosa e incontestada. Además, otros factores contribuyeron, desde nuestros primeros años de vida independiente, a fraguar lo que sería la esencia del presidencialismo mexicano. Los primeros jefes de gobierno, salvo contadas excepciones, se formaron en los campos de batalla; primero en la guerra de independencia y luego en las sucesivas asonadas que llenan las páginas de nuestra historia decimonónica.

El poder civil en México también tuvo que cimentarse frente al ejercido por la Iglesia católica, y el poder nacional debió hacerlo ante las amenazas, varias veces cumplidas, de invasiones extranjeras. Finalmente apareció otro elemento: el voluntarismo. Todo podría resolverse, se pensó, mediante actos de voluntad

¹³ Cfr. Häberle, Peter, *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñate, IVAP, 1996.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

individual. Bastaba con elaborar normas que tradujeran la determinación de ser libres y justos, para conseguirlo.

Con ese bagaje llegamos a 1917, y también a 2000. Hoy siguen siendo muy frecuentes las expresiones de voluntarismo político. Sorprenden ya no tanto por su anacronismo, cuanto por su ingenuidad. Todavía se supone que la clave de los cambios sociales, morales e incluso políticos está solamente en la modificación de las leyes o en la adopción de otras nuevas. No se advierte que los verdaderos cambios tienen que ir acompañados por modificaciones en las conductas individuales y sociales.

Los cambios en la norma que no se traducen en comportamientos sociales producen desencanto y escepticismo; los cambios en el comportamiento que no tienen apoyo normativo generan la impresión de desorden y hasta de anarquía. De ahí que la reconstrucción de nuestras instituciones, hoy tan maltrechas, requiera de cambios en las normas y en las conductas, a la vez.

En el caso del nuevo sistema de partidos y del viejo sistema presidencial, nos encontramos con dos realidades contrapuestas. Por un lado un fuerte tirón hacia la consolidación democrática basada en la pluralidad de agentes políticos actuando en libertad; por otro una tendencia a la concentración del poder, que no depende de las intenciones de quien ocupe la presidencia sino de la estructura misma de ese poder. El panorama planteado por Carranza, que compensaba la exigüidad de formaciones políticas con la robustez de la institución presidencial, ya no está presente.

Quedan, sin embargo, los preceptos que resultaron de aquella perspectiva carrancista. La Constitución dispone que “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso...”, y que “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura”, mientras que por otra parte determina: “se deposita el *Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo...*”.

No puede ser visto como algo intrascendente que la Constitución se refiera al Ejecutivo como “supremo poder”. Las palabras están hechas para significar lo que dicen, y “supremo” es “lo que no tiene superior”. Véase que dentro del Judicial, la Corte es “Suprema” en su relación con los demás órganos integrantes de ese poder; pero entre los tres poderes, el Ejecutivo es el único calificado de supremo, en este caso en su relación con los otros dos poderes.

Disquisiciones semánticas aparte, hay un hecho central: existe un poder del Estado que reside, completo, en una sola persona. Si ningún presidente lo ha dicho, bien podría hacerlo, y con fundamento constitucional: “el poder soy yo”. Este concepto del poder depositado en un sólo individuo procede de la Constitución norteamericana de 1787. Pero hay una gran diferencia: aunque en la práctica al presidente de Estados Unidos lo elige la mayoría de los ciudadanos, en el orden constitucional sigue siendo elegido de manera indirecta. No se trata, por ende, de un sistema plebiscitario como el mexicano.

El arcaico sistema mexicano de presidente plebiscitario y depositario único del poder sólo es seguido, en Latinoamérica, en la actualidad, por las Constituciones de Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. En Argentina y Perú subsiste también la norma constitucional que hace al presidente depositario único del Poder Ejecutivo, pero en las Constituciones de ambos países se establece la presencia de un gabinete con facultades constitucionales y encabezado por un ministro jefe.

Una posición intermedia, de transición, es la que caracteriza a Colombia, Chile, Ecuador y Honduras, donde a pesar de que deposita el Poder Ejecutivo en el presidente, se asignan funciones específicas al gabinete y se reconoce la responsabilidad de los ministros ante el Congreso.

La corriente dominante está representada por Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela (aunque en este caso se han adaptado a la fórmula mexicana, más afín a las manifestaciones autoritarias de que hace

gala el presidente Hugo Chávez). En los sistemas constitucionales de estos países el Poder Ejecutivo es depositado en el presidente y el gabinete; tiene, por ende, una naturaleza colectiva congruente con el orden plural de una democracia.

En ese contexto debe analizarse la idea, latente en México, de que el presidente de la república sea elegido mediante un procedimiento electoral que admita una segunda vuelta, cuando en la primera nadie haya obtenido una determinada mayoría. Se sabe que los sistemas de segunda vuelta propician la fragmentación del electorado, dan lugar a falsas mayorías y generan desajustes entre la mayoría aparente que apoya la elección de un presidente y la composición del Congreso; pero además de esos aspectos, hay otro que no debe ser pasado por alto: en los sistemas presidenciales la segunda vuelta fortalece la figura del presidente y acentúa sus rasgos plebiscitarios.

El sistema presidencial plebiscitario no surgió en Estados Unidos sino en Francia, en 1851, con Luis Bonaparte. En Estados Unidos se tuvo buen cuidado en no construir una figura que adicionara un importante número de facultades constitucionales a un elevado grado de poder político. Por eso se estableció una forma diferente de elegir al presidente (elección indirecta) y a los integrantes del Congreso (elección directa). Los argumentos esgrimidos¹⁵ se orientaban precisamente en el sentido de impedir los excesos presidenciales, la corrupción electoral y la violencia con motivo de la elección del presidente. Era tal el cúmulo de facultades que se la atribuían, que no se consideraba prudente revestirlo, además, del poder popular que resultaría de una elección popular directa.

Otro derrotero seguiría Luis Napoleón. Para alcanzar la presidencia utilizó la vía del plebiscito e introdujo un nuevo sentido al sistema presidencial. Su declaración “he abandonado la lega-

¹⁵ Por ejemplo, James Wilson, Filadelfia, 6 de octubre y 11 de diciembre de 1787; Noah Webster, 17 de octubre de 1787, en *The Debate on the Constitution*, Washington, The Library of America, 1993.

lidad para regresar al derecho”,¹⁶ es una expresión que revela hasta qué punto el presidencialismo plebiscitario constituye un riesgo para el Estado de derecho.

El sistema de segunda vuelta en una elección presidencial representaría una posibilidad de exacerbación de las facultades presidenciales, que en nada favorecerían la consolidación democrática y que, por lo mismo, afectarían la vigencia del Estado de derecho.

VI. “INTERREGNO”

Hace algunos años fue muy utilizada en México la expresión “interregno” para significar el periodo que media entre la elección de un presidente y la protesta del cargo. La locución es estrictamente convencional, y está tomada en las instituciones de derecho romano en la época de la Monarquía.

Los primeros monarcas romanos eran nombrados, a título vitalicio, por el Senado. Cuando sobrevénía la falta de rey, y hasta que se hacía la elección del nuevo monarca, el Senado designaba un magistrado denominado *inter rex*, cuyas funciones duraban cinco días; había tantos cuantos fueran necesarios, mientras la vacante se cubría de manera definitiva. El *inter rex* era, por ende, un encargado precario del poder.

En las monarquías europeas modernas se llamaba “interregno” al periodo en el que faltaba el “soberano”, e incluso se extrapoló el término para hablar de “interregno parlamentario”, aludiéndose al receso del Parlamento.

Entre nosotros esa idea cobró vigencia en el tiempo que medió entre la estatización de la banca, el 1o. de septiembre de 1982, y el 1o. de diciembre siguiente, en que un nuevo presidente asumió el cargo. Durante ese lapso se produjo la circunstancia de un presidente que concluía su mandato y que por la forma como funcionaba el sistema político mexicano ya no tenía

16 Bluche, Frédéric, *Le prince, le peuple et le Droit*, París, PUF, 2000.

el poder completo, y de otro que por ser apenas un presidente electo todavía no tenía poder alguno. Los efectos devastadores para la economía se recuerdan con precisión.

El eslabonamiento de los ciclos que terminan con los que comienzan lo vio con claridad Platón (*El político*), y para explicarlo utilizó, como acostumbraba para hacer más comprensible un fenómeno, el mito de la inversión de los ciclos. Según ese mito el universo gira, alternativamente, en sentidos contrarios, y el momento más difícil se produce, precisamente, cuando se agota un ciclo y va a comenzar el siguiente, en sentido opuesto. Según esta perspectiva, habría un momento de parálisis, justamente cuando la dirección del movimiento se va a revertir. Se produce lo que denomina “el choque de los impulsos contrarios del movimiento”, con una amplia serie de consecuencias. La más espectacular que Platón identifica es la aparición de los “hijos de la tierra”: los tiempos se invierten, los ancianos se vuelven jóvenes, los jóvenes niños, los niños desaparecen y los muertos renacen.

Independientemente de que en ese mito se han querido fincar numerosas tesis sobre una teoría de los ciclos históricos que carece de base científica, lo que Platón se proponía era simplemente mostrar que el movimiento no se detiene; que cambia de dirección y que no todo lo nuevo es necesariamente inédito. El cambio es necesario e inevitable, según ese planteamiento. El problema es que el cambio, leído como esa reversión de los ciclos, genera trastornos. El ejemplo, fantástico, es en todo aplicable al periodo conocido como “interregno” en la política mexicana.

Las etapas de tránsito entre un gobierno y otro han ocasionado, en diversos grados, falta de certidumbre en cuanto a las decisiones en materia de política económica y de política interior. Hasta ahora el momento más crítico ha sido el producido en 1982. Por eso surgió entonces la idea de “acortar el interregno”, y el presidente presentó una iniciativa de reformas constitucionales que fueron adoptadas en 1986. Lo más importante de estas

reformas consistió en que las elecciones federales se celebrarían en agosto, en lugar de julio, y el periodo ordinario de sesiones del Congreso comenzaría el 1o. de noviembre.

De esa manera, entre la elección del presidente y su toma de posesión transcurrirían sólo un poco más de tres meses, en lugar de los casi cinco cuando las elecciones se celebraban en julio. No fue posible reducir más ese periodo, debido a que subsistía el sistema de autocalificación de las elecciones de los diputados, y a que la Cámara de Diputados seguía siendo el colegio electoral que calificaba la elección presidencial.

El sistema de calificación de las elecciones fue avanzando hasta llegar a la situación actual, de heterocalificación, a cargo de organismos especializados (Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral), con lo cual además de contar con mejores garantías de imparcialidad, se dispone de procedimientos más rápidos para conocer los resultados definitivos de las elecciones. Esto no obstante, mediante una inconveniente reforma constitucional de 1993, los comicios regresaron a julio y la instalación del Congreso al 1o. de septiembre.

En el futuro habrá que corregir esta situación, que periódicamente genera una tensión adversa a la seguridad jurídica que, conforme a los principios del Estado de derecho, debe caracterizar todos los actos del poder público. La posibilidad de prever las decisiones del poder, en tanto que se basan en disposiciones normativas, se ve afectada en la medida en que se introducen factores de indeterminación que se prolongan más de lo que suele ser habitual en los sistemas democráticos.

Con motivo de los cambios de gobierno todos los sistemas experimentan ajustes. La perspectiva de que algunas de las “reglas del juego” sean objeto de modificación con motivo de la adopción de nuevos planes y programas políticos, genera situaciones de relativa incertidumbre. Este es un fenómeno común en todas las democracias, pero lo importante es que los efectos puedan ser absorbidos por un complejo institucional que permite encauzar las dudas sin causar tensiones.

El problema se acentúa cuando las instituciones mismas presentan una capacidad de respuesta limitada. Es cierto que no hay un concepto unívoco del término “institución”. Para unos es una organización que tiene duración indeterminada; para otros es un conjunto de procedimientos practicados de manera general y duradera; unos más la entienden como formas de conducta adoptadas por una comunidad que perduran independientemente de la voluntad de cada uno de sus miembros. Pero con independencia del contenido que se atribuya a las instituciones, entre ellas se incluye a los diferentes órganos del poder.

Los cambios democráticos suponen siempre modificaciones en la forma de ejercer el poder; pero en algunas ocasiones también comprenden la transformación de los órganos mismos del poder. En cuanto al primer caso, el ejercicio del poder está sujeto a las reglas conocidas y vigentes; en el segundo lo que se plantea es precisamente la adopción de nuevas reglas. Prolongar excesivamente la incertidumbre acerca del rumbo que tomarán esas definiciones altera el comportamiento de los agentes sociales y hace impredecible el comportamiento del poder durante algún tiempo. Esto no fortalece el Estado de derecho. De ahí que el problema que se presenta en México de un “interregno” muy prolongado deba ser resuelto mediante la adecuación de los periodos electorales federales.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Aun cuando las bases del sistema electoral han experimentado un giro copernicano desde las que fueron elaboradas a raíz de la Constitución de 1917, y a pesar de que ya hay en México procesos electorales confiables que aseguran la legitimidad democrática de los titulares de los órganos del poder, subsisten aspectos que deben ser atendidos como condición para que impere el Estado social y democrático de derecho.

La democracia interna en los partidos políticos, el reconocimiento de los derechos de la oposición, la limitación del presidencialismo plebiscitario y la reducción del periodo de incertidumbre que transcurre entre la elección presidencial y la toma de posesión del presidente, son algunos aspectos que deberán ser considerados. El estudio del derecho comparado nos permite advertir las tendencias que en ese sentido se han venido registrando, y que van adquiriendo una difusión progresiva.

El Estado de derecho requiere ajustes permanentes en el funcionamiento de las instituciones. Desde luego, lo que aquí se ha planteado es apenas una parte de los muchos cambios que requiere el sistema constitucional mexicano. Como todo orden normativo, siempre necesitará ajustes que lo hagan permanentemente funcional. Mantenerlo inmutable es transformar los aciertos previos en problemas futuros.