

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

00482 2  
v-1 24

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. CONSIDERACIONES SOBRE  
LA NECESIDAD DE SU MODIFICACION ESTRUCTURAL

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIA  
POLITICA PRESENTA EL:

MTRO. MIGUEL COVIAN ANDRADE

266014

CIUDAD UNIVERSITARIA.

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

A mi esposa,  
a mis hijos y a  
toda mi familia.

# EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. CONSIDERACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE SU MODIFICACION ESTRUCTURAL

## INDICE

	<b>Págs.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	I
<b>CAPITULO I.- El liberalismo político vis-à-vis la Democracia social contemporánea</b>	1
1.- Principios fundamentales y estructuras político constitucionales del Estado liberal de Derecho.	1
2.- La negación de la soberanía popular y su traslado a la constitución y a los órganos del Estado.	12
3.- Liberalismo individualista, poder del Estado y democracia social	21
4.- ¿Es la democracia una forma jurídica pura, con contenido estrictamente político?	41
5.- La Democracia contemporánea, ¿liberal o social?.	52
6.- Estado, constitución y Democracia	66
7.- Democracia, participación ciudadana y fines del poder	68
<b>CAPITULO II.- Los sistemas políticos democráticos y sus formas de gobierno</b>	77
1.- ¿Qué es un sistema político democrático?	79
2.- Democracia política y partidos	91

3.-Tipologías de los partidos políticos.	97
3.1. Derecha e izquierda	97
3.2. Representatividad social	99
3.3. Partidos de masas y partidos de cuadros	101
3.4. Organización y desarrollo de los partidos, como criterio clasificatorio	108
4.-Los sistemas electorales	112
5.- El parlamentarismo: génesis, fundamentos políticos y estructuras constitucionales	121
6.- El presidencialismo: antecedentes, fundamentos políticos y estructuras constitucionales.	137
7.- . Semiparlamentarismo y semipresidencialismo.	155
<b>CAPITULO III.- El sistema político mexicano: fundamentos y estructuras político-constitucionales.</b>	<b>157</b>
1.- El modelo de Estado descrito en la constitución de 1917 y el sistema político.	157
2.- Federalismo	165
3.- Aspectos generales del presidencialismo mexicano.	170
3.1. El Presidente de la República.	172
4.- El Congreso Federal.	181
5.- El Poder Judicial	191
6.- El control de constitucionalidad.	195
7.- El Sistema de partidos, aspectos generales.	196

7.1. Los partidos políticos.	199
7.2. El Partido Revolucionario Institucional (PRI).	203
7.3. El Partido Acción Nacional (PAN).	214
7.4. El Partido de la Revolución Democrática (PRD).	220
8.- El sistema electoral	225
8.1. Las autoridades electorales	229
<b>CAPITULO IV.- Funciones y disfunciones del sistema político mexicano: análisis y evaluación de su funcionamiento a la luz de un modelo democrático.</b>	231
1.- Federalismo	231
1.1. Ambito real de autonomía constitucional y legislativa de las entidades federativas.	233
1.2. Autonomía política y gubernativa de las entidades federativas en el marco del sistema presidencialista.	235
1.3. Mitos y realidades de la representación de las entidades federativas en el seno de los poderes federales.	238
1.4. Las relaciones Municipios-gobiernos locales y Municipios- ejecutivo federal.	239
2.- La división de poderes y el presidencialismo.	243
2.1. El Presidente de la República y el Congreso Federal.	244
2.2. Actos y procedimientos legislativos.	246
2.3. Reformas a la constitución.	247
2.4. Expedición y modificación de la legislación federal.	254
2.5. Aprobación de tratados internacionales.	265
2.6. El presidente, el Senado y la intervención federal en las entidades federativas.	267
2.7. El presidencialismo y la responsabilidad de los servidores públicos.	271
2.8. Relaciones entre el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.	273
2.9. El presidente de la República frente al control de constitucionalidad.	278

3.- El partido dominante y los procesos electorales en el marco del presidencialismo.	280
---	-----

**CAPITULO V.- Consideraciones sobre la necesidad de modificar las estructuras político-constitucionales del sistema político mexicano.** 293

1.- Nuevamente la Democracia liberal vis-à-vis la Democracia social.	295
--	-----

2.- Democracia y presidencialismo hegemónico.	299
---	-----

3.- Modificaciones estructurales al sistema político mexicano.	302
--	-----

3.1. Modificación del sistema electoral.	303
--	-----

3.2. Replanteamiento de las bases y condiciones político-jurídicas de realización de los procesos electorales.	308
--	-----

3.3. Responsabilidades y compromisos de los partidos políticos en el proceso de democratización del sistema.	315
--	-----

3.4. Partidocracia y cambio estructural.	319
--	-----

3.5. Redefinición del régimen político y equilibrio entre los poderes del Estado.	323
---	-----

4.- La falsa disyuntiva: presidencialismo o caos	330
--	-----

5.- Hacia la nueva constitución del Estado mexicano.	337
--	-----

<b>CONCLUSIONES</b>	342
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	347
---------------------	-----

## INTRODUCCION

Desde hace por lo menos diez años se discute en nuestro país sobre la necesidad impostergable de democratizar los procesos del poder político, o bien si se quiere expresar en términos más amplios aún, de elevar los niveles de Democracia del sistema político mexicano. Esta discusión por sí misma, implica el reconocimiento casi unánime de que en mayor o menor grado, el funcionamiento de este sistema es autoritario o por lo menos no suficientemente democrático, toda vez que, de no ser este el caso, carecería de sentido el planteamiento sobre la necesidad de su democratización.

Inclusive quienes detentan mayoritariamente el poder y los miembros del llamado "partido oficial" más comprometidos con este grupo, han admitido expresa o tácitamente que el grado de Democracia que caracteriza a nuestro sistema es insatisfactorio, lo cual se desprende de una postura, así sea meramente declarativa, a favor de "la o las reformas del Estado", con todo lo equívoco que suele ser en nuestro medio político activo esta expresión.

Esto no significa que apenas hace diez años el sistema haya empezado a funcionar de manera autoritaria, ni que a partir de ese momento sus diversos actores hayan descubierto su bajo nivel de "democraticidad". Es obvio que ni una, ni otra posturas tienen correspondencia con la realidad.

A mediados de la década pasada, por ejemplo, tuvo lugar un proceso de reforma electoral (uno más de los muchos que se han realizado en nuestro país en los últimos treinta años), combinado con el inicio de un largo trayecto que lentamente ha sido recorrido hacia la redefinición, todavía imperfecta, de las estructuras constitucionales del Distrito Federal.

Tanto la posición oficial, como la de la mayoría de las corrientes políticas de oposición centraban más su atención, entonces, en el propósito de ampliar las vías de participación democrática de los distintos actores políticos del sistema, incluido el electorado, que en combatir el autoritarismo.

Sin embargo, a partir de 1988 el diagnóstico de la mayoría de los actores políticos y cabría decir que de la sociedad en general, ha sido modificado en sus términos, planteándose en la última década una disyuntiva inequívoca para el sistema político mexicano: permanencia en el autoritarismo o cambio democrático.

No es casual que esta concepción de la situación política prevaleciente en México se perciba claramente desde hace una década. En 1988, como se sabe, la crisis del sistema se hace evidente (lo cual no significa que sus orígenes, sus deficiencias conaturales y sus rasgos antidemocráticos surjan apenas en ese momento), simbolizada por la elección presidencial más cuestionable y cuestionada de los últimos tiempos en cuanto a su legitimidad y a su legalidad.

Precisamente, quizás este último elemento sea el que explique en forma sintética el cambio radical en el diagnóstico, debido al cual, el autoritarismo del sistema hoy solamente es negado por algunos de los detentadores del poder político y por quienes encuentran en la alianza estratégica conservadora del *statu quo*, beneficios y ventajas de diversa índole (partido oficial, sector empresarial cupular, etc.).

Desde 1988 a la fecha, los procesos de conformación y ejercicio del poder encuentran serias dificultades para legitimarse, de donde el término autoritarismo empieza a ser empleado con mayor frecuencia para calificar al sistema, tomando el lugar de la pretensión o sugerencia de “ampliación de la vida democrática”, típica de los periodos inmediatos anteriores.

Como es natural, el diagnóstico ha sido acompañado de un amplio elenco de posibles soluciones, que van desde “el generoso impulso oficial” para instalar al país en la “Democracia plena” (paralelamente “al crecimiento económico sostenido”), hasta el planteamiento de un cambio de partido en el poder en el año 2000, como sinónimo inequívoco de Democracia, pasando por una considerable cantidad de variantes y matices, entre los que se encuentran la invitación a “crear una nueva constitución”, la de “avanzar hacia la democracia sin cambiar nada, sino simplemente cumpliendo estrictamente con las prescripciones constitucionales vigentes” y la más extendida a partir del 6 de julio del año pasado, consistente en afirmar que “el cambio democrático ya ocurrió, o por lo menos ha empezado y es irreversible, por lo que a partir de esa fecha ya nada será igual”.

En todo caso, nos parece que todas estas posturas tienen dos elementos en común, a saber: se basan en un diagnóstico incompleto y plantean un pronóstico consecuentemente falso y apresurado.

Precisamente, una de las fallas más relevantes perceptible en casi todos estos diagnósticos y pronósticos (dejando a salvo las excepciones del caso), es la que pretendemos subsanar mediante esta investigación, la cual centra su atención en el estudio del papel o del peso que debe concederse a las estructuras político-constitucionales del sistema político mexicano, tanto en la determinación de su funcionamiento autoritario, como en su eventual proceso de transformación democrática.

En otros términos, lo que procuramos hacer es introducir o reubicar si se quiere, dentro de esta vasta discusión, el aspecto estructural, indispensable en la etapa de análisis de nuestro sistema político e imprescindible en el momento de ofrecer soluciones o alternativas para su modificación.

Al hacerlo no pretendemos substituir, ni eliminar otros elementos analíticos, pero tampoco simplemente complementarlos. De lo que se trata es de suplir una omisión de fondo, cuya ausencia o consideración parcial e inadecuada es determinante a nuestro juicio, para entender causas y efectos de un sistema que funciona de manera insatisfactoria, pero sobre todo, para proyectar científicamente y con posibilidades de éxito su conveniente transformación.

Cuando señalamos que el sistema político mexicano no funciona de manera adecuada porque su nivel de democraticidad no es satisfactorio, necesariamente penetramos en un terreno discursivo que suele tomarse incierto y ambiguo con gran facilidad. ¿Cuándo se puede afirmar con exactitud que un sistema político es democrático y qué debe modificarse para que lo sea, en caso de que no pueda ser objeto de ese calificativo?. Es obvio que para responder a este interrogante es indispensable definir primero lo que entendemos por Democracia, cuestión en sí misma bastante compleja si se trata de abordarla con suficiente seriedad.

En este trabajo no se encontrará un amplio tratamiento histórico, filosófico, teórico-político, o sociológico de la idea de Democracia. Ni siquiera pretendemos hacer un recorrido así fuese somero, a lo largo de las tesis clásicas y de las corrientes de pensamiento contemporáneas, en torno a este concepto. Sin embargo, el hecho de que no presentemos un "tratado sobre la Democracia" no nos exime de la obligación de conferir un contenido específico a esta forma de organización del poder, toda vez que diagnosticamos fallas de un sistema político (el mexicano), en cuanto a su "democraticidad" y proponemos soluciones para subsanarlas, logrando con ellas, un grado mayor de Democracia política del sistema en cuestión.

A pesar de la amplitud del concepto Democracia, resulta indispensable constreñir su contenido en función de la temática que nos ocupa. Toda vez que no tomamos como objeto de estudio a un “sistema social”, sino sólo a un “sistema político”, la parte de la Democracia en la que concentramos nuestra atención es también la política. Pero al hacerlo no debemos caer en el error de identificar “Democracia” y “política”, lo que equivale a decir, que la Democracia se agote en y se reduzca a los procesos de formación y ejercicio del poder.

Distinguimos por ende, con toda claridad entre el concepto teórico correcto de Democracia, que necesariamente es social (Democracia social) y uno solo de sus aspectos, al cual generalmente le son atribuidos alcances omnicomprendivos, que es el político (Democracia política). Ciertamente, este último es el objeto central de nuestra investigación, lo cual nos lleva a reiterar que al constreñirla sólo al estudio del sistema político mexicano, simplemente estamos delimitando con precisión nuestro ámbito de estudio y consecuentemente, la parte del concepto Democracia que nos parece útil para el cumplimiento de nuestros propósitos.

El problema que nos planteamos es muy concreto: ¿funciona o no democráticamente el sistema político mexicano? A partir de la respuesta a este interrogante, que desde luego es negativa, pretendemos encontrar las causas fundamentales de su “disfuncionamiento” y proponer las soluciones adecuadas para avanzar en el proceso tendiente a su democratización.

Para cumplir con nuestras finalidades dividimos este estudio, fechado en mayo de 1998, en cinco capítulos, cuyo contenido esbozamos en los siguientes términos:

### **Capítulo Primero**

En este apartado se analiza la génesis, la filosofía, la estructura y la teleología del modelo de Estado liberal burgués de Derecho, con el propósito de compararlo con el modelo contemporáneo de Democracia social.

Esta comparación persigue los siguientes propósitos:

a) demostrar que el liberalismo en general y concretamente el liberalismo político, son incompatibles con la idea moderna de Democracia que por definición es social.

b) fijar las bases teóricas a partir de las cuales pueda probarse que las corrientes de pensamiento político que centran su discurso en el liberalismo del siglo XIX para evaluar los sistemas democráticos del siglo XX y para delinear el modelo de Democracia de la próxima centuria (neoliberalismos), incurrir en un error de fondo insuperable en el marco de una teoría política extrapolada del pasado al presente y al porvenir.

c) recuperar los principios filosóficos y teóricos, así como la teleología del tipo de Estado democrático, habida cuenta de que el objetivo central de la tesis es el de determinar cuál es uno de los elementos componentes del sistema político mexicano que impide de manera fundamental su funcionamiento democrático.

## **Capítulo Segundo**

En el capítulo segundo del trabajo son revisados los conceptos fundamentales de las ciencias política y constitucional, relevantes para el propósito de la tesis.

Entre otras cuestiones, se hace referencia a temas como el de sistema político, subsistema de partidos políticos y subsistema electoral.

De manera particular se analizan genética, estructural y funcionalmente las dos formas de gobierno o regímenes políticos (en sentido estricto), más extendidos en los sistemas democráticos contemporáneos, en lo que se refiere a las relaciones entre los órganos políticos constituidos del Estado, es decir, parlamentarismo y presidencialismo.

Esto último se justifica en tanto una de las conclusiones medulares de la tesis consiste en afirmar que el cambio estructural tendente a la democratización del sistema político mexicano, está vinculado directamente con el régimen presidencialista que actualmente lo caracteriza.

### **Capítulo Tercero**

Este capítulo y los dos siguientes se dedican al estudio del sistema político mexicano. Como la cuestión específica en torno a la cual realizamos este análisis es la estructura político-constitucional de nuestro sistema, el primero de estos tres capítulos contiene una descripción de cada uno de sus elementos, enfatizando lo relativo a su régimen político (en sentido estricto) o forma de gobierno.

Toda vez que el trabajo que presentamos tiene un sentido claramente estructuralista y en alguna medida funcional o si se quiere, concerniente concretamente al funcionamiento del sistema a la luz de sus estructuras, no se encontrarán referencias detalladas en cuanto a la historia del sistema político mexicano, ni análisis basados en un enfoque de filosofía o sociología política. Esto no se debe a ninguna otra causa distinta a la siguiente: nuestro objeto particular de estudio es un régimen presidencialista, al que desde el punto de vista estructural concedemos una enorme importancia en relación a cualquier tipo de propuesta de modificación del sistema político mexicano.

### **Capítulo Cuarto**

Descritas las estructuras constitucionales del sistema político mexicano, pasamos al análisis de su funcionamiento.

La investigación sobre si el sistema político mexicano es “funcional” o no, puede intentarse con base en dos grandes planteamientos diferentes entre sí.

Por una parte, se puede comparar su funcionamiento en relación al diseño de sus estructuras, lo que equivale a decir si éstas operan para lo que fueron creadas. Por otra parte, la comparación puede efectuarse tomando como base un modelo teórico (en este caso el de la Democracia contemporánea), con la finalidad de verificar si el funcionamiento del sistema en cuestión se ajusta o no a sus principios, estructuras y fines. Esta última es la alternativa que adoptamos, de donde el contenido de este capítulo se refiere al análisis de las “funciones” y “disfunciones del sistema”.

## Capítulo Quinto

Este apartado final se dedica naturalmente, al planteamiento y a la demostración de la tesis que se presenta, a saber: si se pretende democratizar el sistema político mexicano es una *conditio sine qua non* la modificación de sus estructuras político-constitucionales, señaladamente su régimen político (en sentido estricto), o forma de gobierno.

Así pues, este último capítulo lo dedicamos a la presentación de las transformaciones estructurales indispensables para avanzar en ese proceso de democratización, sin las cuales, cualquier otro cambio (de hombres y partidos en el poder, o de orden estrictamente político-electoral), resultaría insuficiente o hasta insignificante en cuanto a lo que se pretende.

La modificación de las estructuras político constitucionales definidas en el régimen político presidencialista mexicano, en tanto *Leitmotiv* de este trabajo, justifica el análisis en uno de sus apartados, de las dos formas de gobierno más extendidas actualmente en los sistemas políticos democráticos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Se trata de demostrar que uno es estructuralmente más adecuado para la construcción y el funcionamiento de un sistema de Democracia política, mientras que el otro (que es el que opera en México), tiende por su propia conformación, al bloqueo y a la limitación del desarrollo democrático de un régimen político.

Ahora bien, si de lo que se trata es de cambiar el régimen existente en México, estando éste estructurado y prescrito en su constitución, implícitamente se está afirmando que se tiene que cambiar también ésta. Este planteamiento se ha venido haciendo (difusa y aisladamente), en nuestro país de un tiempo a la fecha (quizás un par de años). En efecto, en distintos foros se escuchan pronunciamientos en el sentido de la necesidad de crear una nueva constitución. No obstante, en muy pocos casos se perciben propuestas concretas sobre cuál sería el contenido de esa constitución por lo que respecta a sus partes medulares, una de las cuales es desde luego, la forma de gobierno.

Coincidimos por nuestra parte, con la idea de promulgar una nueva constitución política del Estado mexicano. Sin embargo, es prioritario a no dudarlo, tener claro cuál sería el procedimiento para crearla y sobre todo, cuáles serían sus contenidos esenciales. Independientemente de la discusión

más bien formalista, sobre si se trataría de una “reforma a la constitución vigente” o de la “expedición de una nueva”, es mucho más relevante plantear con precisión la materia constitucional a partir de cuya inclusión en el ordenamiento que se propone, se justificaría la creación de éste.

Evidentemente, el contenido de una constitución no se limita a la definición del régimen político del Estado, de donde es obvio que esa nueva elaboración constitucional que se propone comprendería una materia mucho más amplia. Pero en el caso concreto de México, queda claro que uno de los argumentos menos controvertibles que pueden presentarse para justificar la expedición de una nueva ley fundamental, se basa en el siguiente planteamiento: si uno de los propósitos centrales del proceso de renovación constitucional es el impulso de la Democracia, debe redefinirse esencialmente el régimen político vigente en nuestro país, el cual habrá de ser substituido por otro que estructuralmente permita el cumplimiento de esta finalidad.

En estas condiciones, esta obra, si bien no abarca ni siquiera la mayor parte de los contenidos constitucionales que tendrían que incorporarse al nuevo ordenamiento que eventualmente se expediría, sí intenta demostrar una cuestión central que en rigor ha motivado esta investigación: la definición político constitucional, relativa al sistema presidencialista mexicano, tal como está prevista en la ley fundamental y tal como opera en la práctica, es un impedimento estructural para el funcionamiento democrático del sistema político, de lo que se concluye que su substitución es una *conditio sine qua non* para alcanzar niveles más elevados de Democracia política en México.

Si a lo largo de los siguientes capítulos logramos comprobar esta tesis, nuestro trabajo no sólo contribuirá a reforzar la justificación de crear una nueva constitución, sino dejará claramente establecido que en ésta tendrá que edificarse un tipo de régimen político, a partir de cuyas estructuras pueda delinearse gradualmente en la realidad, un Estado verdaderamente democrático en lo político y auténticamente democrático en lo social.

# **CAPITULO I**

## **EL LIBERALISMO POLITICO VIS-À-VIS LA DEMOCRACIA SOCIAL CONTEMPORANEA**

### **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y ESTRUCTURAS POLITICO CONSTITUCIONALES DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO**

Desde hace dos siglos aproximadamente, los conceptos de “Democracia”, “Estado de Derecho”, “constitución” y “constitucionalismo”, están de tal suerte vinculados entre sí que resulta indispensable su tratamiento simultáneo en todo macroanálisis contemporáneo de los fenómenos y de las estructuras del poder.

En forma aislada discurrir sobre la “Democracia”, cualquiera que sea el sentido o el contenido que se atribuya al vocablo, puede conducirnos lo más lejos que nos propongamos remontarnos en el tiempo. No así, en cambio, cuando el propósito de una investigación consiste por ejemplo, en examinar las formas de organización y ejercicio del poder en los “Estados democráticos de Derecho”.

Como se sabe, el “Derecho” concebido como normatividad coercitiva ha existido prácticamente desde siempre, junto a versiones variadísimas de organización política y a formas distintas de estructuras “estatales”. Sin embargo, el “Estado de Derecho”, al que se asocia con la idea de Democracia y que aspira desde su nacimiento a regular en la praxis el ejercicio del poder, ve la luz con las dos revoluciones de finales del siglo XVIII, teniendo como antecedentes inmediatos a las revoluciones inglesas del siglo anterior.

“Constituciones”, desde luego, ha habido tantas como Estados o estructuras de poder institucionalizadas. Al estudiar la “constitución política” de una organización social podemos transportarnos al pasado, tan lejos como antigua sea la sociedad de que se trate. Cuando nos referimos, en cambio, a la “constitución del Estado de Derecho”, nos remontamos tan sólo a dos siglos, a una época en la que “constitución” y “Estado de Derecho”, inauguran conceptualmente lo que los estudiosos de la ciencia jurídica denominan “constitucionalismo moderno”.

En suma, desde las revoluciones norteamericana y francesa, el origen del poder político, su estructura, su ejercicio, sus límites, sus fines y su justificación, así como

sus detentadores, sus destinatarios y las condiciones en que unos y otros actúan, son analizados tomando en cuenta junto a otros, los cuatro elementos teóricos señalados, de manera interdependiente e interrelacionada, sea para juzgar sobre el grado de aproximación entre la reglamentación normativa del poder político y su ejercicio real, o para concluir que entre teoría y norma por un lado y praxis por el otro, hay distancias o abismos insalvables.

Consecuentemente, el estudio de los sistemas políticos contemporáneos y la discusión sobre sus posibles modificaciones estructurales no pueden sustraerse a la concepción, ni al análisis sistemático de los fenómenos del poder en el Estado de Derecho descrito normativamente en leyes supremas o constituciones, cuyo *télos* o *desiderátum* común, a pesar de su variabilidad orgánica, es la Democracia.

Desde luego, no pretendemos sugerir que con el tipo de Estado y las estructuras normativas del poder descritos en forma paradigmática por el “Estado constitucional de Derecho” del siglo XVIII, se deba hacer coincidir el inicio del fenómeno estatal, aparezca el poder político como componente social o los sistemas políticos existan por vez primera y se conviertan así, en posibles objetos de estudio teórico.

Es obvio que el poder que se ejerce en un ámbito social, independientemente de sus bases materiales o de sus fuentes de legitimación, es tan antiguo como las sociedades mismas, las incipientes, las organizadas en formas simples o las muy complejas estructuralmente.

Estados hubo anteriores a las revoluciones francesa y norteamericana, huelga siquiera decirlo, diferenciados entre sí y en relación al modelo clásico del “Estado de Derecho”. También es evidente la divergencia entre los tipos de Estado posteriores al siglo XVIII y el paradigma del “Estado burgués de Derecho”, parcialmente al menos, en cuanto a sus instituciones constitucionales en algunas ocasiones y en otras, totalmente en relación a la praxis del ejercicio del poder.

Por último, es obvio que la especulación teórica sobre el poder político no esperó a que los norteamericanos se independizaran de la corona británica, ni a que rodara la *tête monarchique* en Francia, para decidirse a entrar en escena, sino antes bien, su prolongado y profundo desarrollo *jusqu'à ce moment*, impulsó decididamente ambos acontecimientos.

Ahora bien, ¿cuál es entonces, la esencia y la importancia del concepto “Estado de Derecho” y cómo justificar que el punto de partida históricamente más o menos preciso que hemos tomado para iniciar el tratamiento de estos temas, sea el del nacimiento del “constitucionalismo moderno”?

“La existencia de una constitución como texto único que reúne las reglas concernientes a la atribución y al ejercicio del poder político en determinada sociedad, es un fenómeno relativamente reciente: en la forma que le conocemos actualmente, no es anterior al siglo XVIII. Esto no significa que antes de esta época las sociedades no hayan tenido una organización política; simplemente, no habían tenido necesidad de una constitución. Esta técnica jurídica resultó necesaria en el momento en que la burguesía, políticamente minoritaria frente a la aristocracia, buscó el medio de limitar el poder real en el cual, teóricamente, no participaba. La vieja teoría del contrato social, ya presente en la Edad Media, fue retomada por los filósofos de las Luces y encontró una encarnación precisa: el texto de la constitución no es otra cosa que el resumen de las afirmaciones de los derechos de los ciudadanos y de las modalidades de ejercicio del poder por ellos mismos o por sus representantes. La constitución representa por lo tanto la ley suprema en la organización de la sociedad que confiere al Estado sus fundamentos y sus límites”.<sup>1</sup>

La esencia del *cosiddetto* “constitucionalismo moderno” consiste en la limitación del ejercicio del poder político, objetivo primario de la nueva estructura estatal, que surge como una aplicación y una consecuencia práctica de la aceptación filosófico-política de estos tres principios:

- a) El poder no se justifica más en función de la herencia, ni tiene origen divino, sino radica en la *volonté générale*, la Nación, el pueblo, o en términos actuales en los ciudadanos.
- b) Estos requieren de una esfera jurídica protectora de su persona o de su individualidad y de sus derechos, que “garantice” su invulnerabilidad y represente por ende, un freno y un límite a la acción del Estado. Los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, las garantías individuales o los derechos humanos son, sin perder de vista las diferencias conceptuales entre ellos, la primera limitación institucional al ejercicio del poder político.
- c) El otro instrumento básico por medio del cual se intenta conjurar, dentro de este modelo, el peligro de un poder excesivo y no constreñido a límite alguno, es la distribución de las funciones del Estado en órganos distintos que deben actuar sólo en el ámbito de su competencia y que se controlan entre sí. La “división de poderes” limita el ejercicio del poder político que al no estar concentrado, deja de ser absoluto y que al tener frente a sí marcos referenciales de actuación concretos

<sup>1</sup> Michel Mialle, “El Estado del Derecho”, U.A. de Puebla, México 1985, págs. 17 y 18.

y definidos (competencias fijadas normativamente), adquiere un carácter relativo delimitado por las atribuciones y los deberes que sólo competen a un órgano o a la concurrencia de uno y otro.

A estos principios e instrumentos esenciales del nuevo tipo de Estado corresponderían medios para concretarlos y fines u objetivos que justificaran y dieran sentido al modelo de organización y de ejercicio del poder que generó.

El medio por el que se optó fue “el Derecho”; el fin último que se pretendía alcanzar era la “Democracia.”

Derecho y Democracia, conceptos cargados desde siempre y hasta hoy de sentidos y significados equívocos, completaron el modelo “constitucionalista”, dentro del cual representan forma o estructura el uno y *télos* el otro.

El poder político limitado, hemos dicho, es la esencia del “modelo de Estado substitutivo de la monarquía”.

Según el esquema clásico que examinamos, el Derecho constituye el marco referencial del ejercicio del poder político. Este no puede penetrar en el ámbito de los derechos del hombre (primer límite), ni puede ser utilizado por un órgano o por una autoridad para actuar fuera del ámbito competencial que le asigna la ley (segundo límite).

Como se sabe, tanto los derechos del hombre, después garantías individuales y hoy derechos humanos, como la división de poderes, principios básicos del nuevo modelo estatal, son recogidos por normas jurídicas, a través de las cuales transitan del nivel ético-declarativo al de la observancia obligatoria. El Derecho en tal virtud, formalizando estos principios, regula y limita el poder dándole certidumbre, objetividad y fundamento a su ejercicio, es decir, lo institucionaliza y lo convierte en práctica admitida y admisible para todos, por estar basado en la ley y *non piú* en la voluntad del monarca.

La norma jurídica superior que jerárquicamente recoge los principios y las instituciones referidas, dando “nacimiento” al nuevo Estado y fundamentando la validez de toda las leyes o normas jurídicas en general, que serán base de todo acto de autoridad, recibe el nombre de ley suprema o constitución.

Si se observa con cuidado, dentro de este esquema hoy en muchos sentidos modificado, inclusive en relación a algunos de sus contenidos fundamentales, la constitución se identifica con la consagración jurídica de los derechos del hombre (parte “dogmática”) y con la distribución del poder en órganos del Estado (parte orgánica).

Entonces, su origen histórico, las razones por las que las constituciones suelen definirse así y el significado en muchos casos hasta sacramental, que se atribuye a la expresión “ley suprema”, aparecen con claridad para su mejor comprensión y con ella también, lo cual es tan importante o más, para su desmitificación.

En suma, la constitución enmarca, define, organiza y delimita el ejercicio del poder, que según este paradigma, será un poder político legal y legítimo desde sus orígenes, durante su aplicación y hasta el cumplimiento de sus fines.

El “nuevo Estado” (poder), en el cual la base de su actuación será la ley (Derecho), se diferencia de su predecesor esencialmente, porque en el “Estado de Derecho”, todo acto del poder público es objetivo e impersonal, rasgos típicos de toda norma jurídica, frente a la subjetividad y parcialidad que caracterizan la actuación de un monarca.

El “constitucionalismo moderno” inauguró así, según el paradigma, *l'étape de la loi*, substitutiva de *l'époque de l'arbitre*. La voluntad de la ley, *au lieu* de la voluntad del rey.

Nótese que inclusive el principio fundacional número uno, el de la *volonté générale* o *souveraineté nationale* francesa, cuestión que pertenece inicialmente sólo al mundo fáctico y que explica el origen del poder y la legitimidad del nuevo Estado (derecho del hombre y del ciudadano a la resistencia a la opresión), adquiere *status* jurídico y es legalizado al incorporarse a la constitución del “Estado de Derecho”.

De ahí en adelante, *l'Etat* caminará permanentemente por la vía que le señala y le traza la ley, la cual por añadidura, no sólo prevé el ejercicio del poder llamémosle “ordinario”, sino *le cas échéant*, la modificación de sus propias estructuras, mediante su autoreforma. *Pouvoir constituant* y *pouvoirs constitués* se funden dentro de la constitución para que en cualquier caso y en todos, opere la substitución de *L'Etat c'est moi* por *L'Etat de la loi*.

Ahora bien, el “Estado de Derecho” se sustenta en un principio superior y aspira a alcanzar un fin último. El paradigma del “Estado constitucional” no puede tener como génesis otro principio que no sea el de la voluntad común en torno a la conformación estatal y el de la aceptación consecuente de la única fuente legítima del poder, es decir, su origen popular. El pueblo se da a sí mismo estructuras e instituciones políticas descritas por la ley, bajo cuya regulación actuarán los gobernantes, “sus representantes”, orientando el ejercicio de su función hacia la consecución de los valores sociales supremos: “libertad, seguridad, propiedad y Democracia”.

Soberanía popular y Democracia quedan inmersas en un proceso único, el del origen, ejercicio, límites y fines del poder del Estado, que se fundamenta en el pueblo porque tiene que ser democrático y que se instituye para su beneficio porque sólo en función de las aspiraciones del pueblo se concibe al poder político legítimo.

Es de advertirse que una vez reunidos en un esquema aparentemente acabado de nuevo Estado los elementos “soberanía popular”, “derechos del hombre y del ciudadano”, “división de poderes”, “constitución” y “Democracia”, es decir, descrito y estructurado en forma completa el “Estado de Derecho”, inaugurando con él “el constitucionalismo moderno”, se crea un auténtico paradigma teórico al que además pretende darse hasta la fecha un valor práctico absoluto.

Las primeras “democracias modernas” se consideran, sin ulterior análisis, la norteamericana y la francesa. La “constitución” de un Estado se define conceptualmente, aún hoy por muchos “estudiosos”, como la “norma suprema que garantiza los derechos del hombre (parte dogmática) y consagra la división de poderes (parte orgánica)”. La “soberanía popular” interpretada *nach Belieben (à volonté)* se invoca como fundamento y origen de toda “forma de Estado”, del “democrático”, del que aspira a serlo o del que manifiesta claramente su carácter autocrático. En nombre de la “Democracia” en fin, se justifican algunos Estados y otros son en cambio drásticamente condenados.

Sin embargo, desde sus orígenes y hasta hoy “El Estado democrático de Derecho” y el “constitucionalismo”, han dejado muchos interrogantes total o parcialmente sin resolver. ¿*La volonté générale de Rousseau* y el *Pouvoir constituant de Sieyès* son lo mismo?; ¿la tesis sociológica de la democracia *du contrat* corresponde a los textos constitucionales político-liberales de las revoluciones francesa y norteamericana?; ¿de cuáles derechos fundamentales se habla desde entonces, de

los del hombre cualquiera que sea su *status* o de los *du citoyen* de las clases acomodadas?; ¿la soberanía popular era *le tiers état*?; ¿Democracia en suma, es identificable con liberalismo?

Junto a éstas, podrían formularse muchas cuestiones más que iremos examinando a lo largo de este trabajo. Pero hay una que destaca por su relevancia para los propósitos de esta investigación a saber: ¿realmente durante dos siglos de “constitucionalismo”, el Derecho ha limitado al poder?

Este aspecto medular para nuestro estudio es precisamente el que explica nuestro punto de partida.

Si a finales del siglo XVIII se ideó un tipo de estructura estatal, cuya esencia era la limitación y la regulación del ejercicio del poder político por la ley como precondition del Estado democrático, hoy la comprensión, la evaluación y las alternativas de perfeccionamiento de los sistemas políticos actuales tienen que realizarse tomando del “constitucionalismo” una aportación objetivamente incontrovertible, a saber: Estado, Derecho, poder y Democracia son elementos de un “*ensemble* discursivo”, imprescindibles en todo análisis serio y profundo de la teoría y la ciencia políticas contemporáneas.

De este análisis pueden surgir conclusiones que coloquen en entredicho al paradigma, por lo menos parcialmente, al poner al descubierto que el “constitucionalismo” sigue siendo el marco de referencia de una pugna no resuelta entre dos elementos de su estructura que luchan por la supremacía: Derecho y poder.

Igualmente, debe examinarse con todo cuidado si el “camino a la Democracia” que parece implícito en cada sección del modelo, sigue siendo la ruta por la que transita el ejercicio del poder en cada uno de los múltiples y variados Estados que se definen, conforme al paradigma, como “democráticos”.

No olvidemos que si bien un sistema político puede tratar de explicarse con base en la dicotomía “derecho y poder”, solamente se puede legitimar y justificar con fundamento en una dicotomía distinta que es la de “poder y democracia”.

Lo que tiene que detectarse, casi de manera casuística, es el tipo de instituciones y estructuras que capaces de conformar regímenes políticos en los que el derecho y el poder sirven a la Democracia, frente a aquéllos que son sustento de formas de

gobierno en los que el poder se sirve del derecho y de la idea de democracia a pesar de la aparente similitud entre unos y otras, así como de su pretendida correspondencia común con el paradigma o modelo descrito.

Conviene para los propósitos de este capítulo detenernos en el estudio de las instituciones fundamentales del “Estado de Derecho” clásico. Es decir, antes de examinar las relaciones dinámicas entre Derecho y poder, resulta muy útil hacer una referencia aunque sea esquemática de las estructuras del “Estado constitucional”, estáticamente consideradas.

Estas son en síntesis:

- La titularidad de la soberanía recae en el pueblo.
- El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular.
- Los órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza.
- El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- El poder del Estado se ejerce por definición de manera limitada.
- Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- la división de poderes.
- Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico, así como del ejercicio del poder público.
- La constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.

- Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).
- Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia constitución.

El “Estado de Derecho”, “Estado burgués de Derecho”<sup>2</sup> “o” Estado constitucional de Derecho”, en suma, es el *Imperium legis* y no más el *Imperium regis*.

Es necesario advertir que el nuevo tipo de Estado así descrito encarna la concreción de un proceso histórico, a lo largo del cual sus elementos constitutivos fueron consolidándose. No menos importante resulta señalar que ese proceso debe aprehenderse como una lucha por limitar el ejercicio del poder del Estado, que puede rastrearse tan lejos como se quiera en la historia de las ideas políticas y de manera muy clara, en el siglo precedente al de las revoluciones francesa y norteamericana.

Ni Francia, ni Estados Unidos tienen por supuesto, una patente histórica de origen y concreción de todas las instituciones y estructuras antes descritas.

Aisladamente considerados, hubo algunos casos antes del siglo XVIII en que instituciones que hoy se identifican con el “Estado de Derecho” aparecen en etapa embrionaria o con un grado de desarrollo un poco mayor, específicamente por ejemplo, en Inglaterra.

“Tandis qu’en France, les États généraux ne représentaient qu’une partie de la population (seigneurs laïcs et ecclésiastiques, députés des villes privilégiées), en Angleterre, presque dès le début, fut organisé une représentation des Comtés, c’est-à-dire de la campagne, du pays plat.

En outre, tandis que les États généraux français restent séparés en trois ordres: noblesse, clergé, tiers état, le Parlement anglais ne se divise qu’en deux Chambres comprenant, l’une les pairs laïcs et ecclésiastiques, l’autre les représentants des Comtés. Cette circonstance qui, en soi, n’est qu’un accident heureux, a eu une grande influence sur le développement du régime

---

<sup>2</sup> Esta expresión tomada en su sentido histórico-sociológico resulta muy útil y es bastante explícita para desmitificar a las revoluciones norteamericana y francesa del s. XVIII. Sin ser el objetivo de este estudio abundar sobre una cuestión por lo demás suficientemente explorada, señalamos tan sólo que frente a la expresión neutral “Estado de Derecho”, el término “Estado burgués de Derecho”, no oculta que ambas revoluciones fueron promovidas por y para una sola clase social y no por y para el “pueblo” en su conjunto.

représentatif en Angleterre, puis sur le continent et, en fait, sur le développement du Droit constitutionnel tout entier”.<sup>3</sup>

Ahora bien, a pesar de estas circunstancias y de que como se sabe, un siglo antes que en Francia, precisamente en Inglaterra tuvieron lugar dos revoluciones tendientes a limitar el poder del monarca, el nacimiento del “Estado de Derecho” se fija como hemos dicho a finales del siglo XVIII, porque el proceso gradual *pour arrêter le pouvoir* sólo se concretó cuando además de la distribución de funciones entre los órganos del Estado y los derechos del hombre, se reconoció la “supremacía de la ley” que norma o regula íntegramente la dinámica del poder. Lo que no se logró en Inglaterra y sí en cambio en Francia y Norteamérica, al menos en el esquema descriptivo, fue substituir la “soberanía del monarca” por la “soberanía de la ley”. La monarquía limitada en Inglaterra, fue “monarquía eliminada” en Francia.

“Les termes de suprématie du droit pourraient être remplacés par d’autres tels que souveraineté du droit, ou empire du droit, ou règne du droit. Cette dernière formule n’est qu’une imparfaite tentative de traduction de l’expression si riche de sens employée par les Britanniques pour exprimer le fondement de leur système politique et juridique: The Rule of Law. La suprématie du droit repose sur le Droit constitutionnel”.<sup>4</sup>

En suma, las estructuras que caracterizarían al “Estado de Derecho”, presentes en tipos de Estado anteriores en forma sea incipiente o bien en proceso de desarrollo, no formaban parte de un esquema completo, diferenciado de los anteriores, señaladamente porque en adelante:

– La ley no limitará el poder del monarca, sino lo excluirá.

---

<sup>3</sup> “Mientras que en Francia, los Estados generales no representaban sino una parte de la población (señores laicos y eclesiásticos, diputados de las ciudades privilegiadas), en Inglaterra casi desde el principio, fue organizada una representación de los condados, es decir del campo, de la provincia llana.

Además, mientras que los Estados generales franceses permanecen separados en tres órdenes: nobleza, clero y tercer estado, el parlamento inglés no se divide sino en dos cámaras, comprendiendo una los pares laicos y eclesiásticos y la otra los representantes de los condados. Esta circunstancia, que en sí, no es sino un feliz accidente, tuvo una gran influencia sobre el desarrollo del régimen representativo en Inglaterra, después sobre el continente y, en efecto, sobre el desarrollo del Derecho constitucional entero”. André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Edition Montchrestien, Sept. Edition, París, 1980, pág. 222.

<sup>4</sup> “Los términos de supremacía del derecho podrían ser reemplazados por otros tales como soberanía del derecho, o imperio del derecho o reino del derecho. Esta última fórmula no es sino una tentativa imperfecta de traducción de la expresión tan llena de sentido, empleada por los británicos para expresar el fundamento de su sistema político y jurídico: The Rule of Law. La supremacía del Derecho descansa en el Derecho constitucional”. Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Tomo I, 1975, pág. 17

- El Derecho limitará el poder político, quien quiera que lo detente, porque el origen del poder en todos los casos será la ley.

Una vez descritos los elementos formal-constitucionales del “Estado de Derecho”, es necesario elegir algún punto de partida para adentrarnos en el análisis de sus aspectos dinámico-funcionales más importantes.

Nos parece conveniente examinar de manera inicial estas tres cuestiones, a saber:

- Los efectos y las consecuencias del tratamiento jurídico y de la incorporación al texto de las constituciones, del principio político de la “soberanía popular”.
- Las relaciones concretas en el mundo del “ser” y no del “deber ser”, entre la descripción formal-normativa del poder político y su ejercicio en la realidad.
- La distinción entre liberalismo y Democracia que, aunque suficientemente explorada, sigue siendo desatendida por algunos estudiosos e ignorada para efectos prácticos, persistiendo por ende, la asimilación de uno y otro conceptos.

El análisis de la primera de estas cuestiones resulta indispensable ante una nueva estructura estatal que sitúa el origen del poder en la ley, salvo por lo que respecta al acto fundacional *constituant*, primero y único, a partir del cual, creada la constitución (ley suprema) todo acto de poder político público se basará en la ley, sin excepción, pues aun la reforma constitucional tendrá que producirse dentro del marco de la propia constitución. Es decir, lo que fue *constituant* habrá de ser siempre *constitué*. La soberanía popular operó *une fois* contra la ley del monarca y sólo una vez. En lo sucesivo también su fundamento será “constitucional”.

La segunda cuestión es tan importante como la anterior. Se trata de “demostrar”, de ser esto posible, que el “Estado de Derecho”, cuyo *Leitmotiv* es el límite del poder y la supremacía de la ley, realmente opera así en el “terreno de los hechos”. Las relaciones entre la norma descriptiva que limita y la ejecución de la autoridad que actúa, permitirán emitir juicios evaluatorios que podrán ir desde la correspondencia cabal, hasta la discrepancia plena. Al *desiderátum* de que el poder se ejerza de acuerdo a la ley, puede oponérsele en la práctica, el ejercicio del poder contra la ley o a pesar de ella.

El tercer aspecto pretende penetrar en un terreno altamente complejo, relativo a la teleología o hasta axiología, quizás, del “Estado de Derecho”. Si dentro de la amplitud de sentido y la imprecisión conceptual que caracterizan al vocablo “Democracia”, el “Estado de Derecho” se concibió, se estructuró y se ha “entendido” como lo opuesto al “Estado monárquico absolutista”, es precisamente porque plantea desde sus orígenes, como fin último y justificación plena la idea de “Democracia”. Frente al poder del rey, el poder del pueblo. *Au lieu* de la soberanía regia, la *souveraineté populaire*.

Sin embargo, la distinción nítida entre liberalismo y Democracia, permite clarificar que desde finales del siglo XVIII, muchos “Estados de Derecho”, mejor tipificados como “Estados burgueses de Derecho”, fueron Estados liberales, pero no Estados democráticos.

Durante los siglos XIX y XX, más de una vez, cuando se ha dicho “Democracia”, en el fondo se ha dicho “liberalismo” y las estructuras político-constitucionales correspondientes, bajo aquélla divisa, han recogido contenidos que se ajustan sin duda, solamente al esquema “liberal”.

Así pues, el análisis de estos tres aspectos del “Estado de Derecho” nos situarán al final de esta sección, en una posición suficientemente sólida para iniciar el estudio pormenorizado de las instituciones y formas de organización política, que presentan entre sí grados importantes de variabilidad, pero que responden a un origen común, desde hace dos siglos identificado como el “Estado constitucional de Derecho”.

### **LA NEGACION DE LA SOBERANIA POPULAR Y SU TRASLADO A LA CONSTITUCION Y A LOS ORGANOS DEL ESTADO**

Se dice y con razón que quien ejerce poder político pretende acrecentarlo, asegurarlo y conservarlo. No importa cuál haya sido la vía para alcanzarlo legal o ilegal, pacífica o violenta, el detentador del poder tiende por definición a tratar de mantenerse en la posición de quien ordena, preferible a la de quien recibe órdenes. La perspectiva desde el poder es, salvo muy pocas excepciones, por naturaleza **conservadora**.

A esta regla no necesariamente puede oponérsele la excepción de la “vía revolucionaria” para tomar el poder, que pudiera hacer suponer que un

cuestionamiento radical y progresista desde fuera o frente al poder político que aún no se detenta, tendrá correspondencia con una actitud de signo coincidente, una vez que el poder se ha alcanzado.

La experiencia demuestra lo contrario. Los “revolucionarios” que tienen éxito en su intento por modificar el “desorden existente” se tornan, insistimos, con escasas excepciones, en los más fieles “promotores del orden establecido” y en muchas ocasiones, inclusive, en los más furiosos detractores de los medios que alguna vez emplearon para lograr sus objetivos. No es extraño encontrar en “la historia de las revoluciones” los mismos nombres de quienes “lucharon por el poder animados por las ideas más progresistas en su momento”, convertidos en partidarios A ultranza de posturas reaccionarias desde el gobierno, o en el mejor de los casos, en defensores convencidos de instituciones similares a las que poco tiempo antes repudiaban ferozmente.

Bajo esta perspectiva, nos parece útil para los propósitos de este ensayo, analizar el profundo, amplio y complejo tema de la soberanía, en cuanto a su papel fundacional del “Estado de Derecho” y a su “legalización” dentro de la estructura que lo caracteriza.

Sin duda, la modificación radical del concepto de soberanía regia de Bodin o de Hobbes consumada en el siglo XVIII, trastocó los cimientos político-jurídicos a partir de los cuales había sido construido el Estado monárquico.

La substitución de la celebéríma definición de la soberanía de Bodín, entendida como *puissance absolue et perpétuelle d'une République que les latins apellent majestatem*, por la *souveraineté nationale* de Sieyès, proveniente de la *volonté générale rousseauniana*, sencillamente elimina toda forma posible de identificación del rey con el Estado o *vice versa* y legítima además la toma del poder contra el rey y la destrucción de su Estado.

La violencia constructiva, que es violencia revolucionaria, es sólo admisible cuando proviene de la Nación, colectividad indivisible y perpetua que va más allá del pueblo existente en un momento dado.

*“Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément”*<sup>5</sup>

Si relacionamos lo anterior con otro precepto de la propia declaración, en el cual se determina que uno de los derechos fundamentales del hombre es la resistencia à *l'oppression*” (art. 2º), queda establecido claramente que la única vía disponible para que el pueblo francés recuperara su soberanía era precisamente la revolución.

Ahora bien, al no ser nuestro propósito la discusión teórica o conceptual de la “soberanía”, ni menos aún el examen de los variadísimos sentidos que se le han conferido al término, conviene plantear un interrogante en relación al tema ¿Cuáles son los efectos de la soberanía concebida “jurídicamente” y no sólo como fuerza política? o mejor, ¿qué ocurre cuando la soberanía pasa de ser fundamento de una revolución, a precepto de una constitución?

El principio de “soberanía popular” constituye en la actualidad, el único fundamento aceptable de legitimidad del poder político. La inmensa mayoría de los Estados del mundo contemporáneo, por no decir que todos, independientemente de las diversas formas de gobierno que adopten y de la variabilidad de sus instituciones políticas, toman este principio como base de su estructura constitucional.

La constitución francesa, por ejemplo, confiere validez a la “Declaración de derechos” de 1789 y al preámbulo de la constitución de 1946, --- que a su vez refrenda la “Declaración” ---, ordenamientos en los que se reconoce a la “soberanía nacional” como fuente del poder estatal legítimo. La propia constitución de 1958 reitera este principio en su artículo 3º: *“La souveraineté nationale appartient au peuple .....”*

Como se sabe, algunos Estados adoptan todavía la forma de gobierno “monárquico - constitucional” o de “monarquía parlamentaria”, como España por ejemplo. Aun en la especie, la “soberanía nacional reside en el pueblo” y “todos los poderes del Estado emanan de él” (Art. 1.2 de la constitución española).

---

<sup>5</sup> Art. 3º de la Declaración....., “.....Ninguna corporación, ningún individuo (ni siquiera el Rey) puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente”. En la expresión n'en se refiere a la Nación.

En el “reino de Bélgica”, “todos los poderes emanan de la Nación” (art. 25 constitucional), principio recogido también por el artículo 32 del Gran ducado de Luxemburgo, en el que se determina que “el poder soberano reside en la Nación”.

El artículo 1º de la constitución italiana prescribe que la *soberanía appartiene al popolo .....*” y el 3º de la portuguesa dice que “*a soberanía, uma e indivisivel, reside no povo .....*” En la constitución griega este mismo principio se enuncia en el artículo 1.2, subrayando su carácter fundacional en estos términos: “la soberanía popular constituye el fundamento del régimen político”.

En la constitución de la Unión Soviética, Estado como se sabe ya inexistente, se encuentra este principio implícito en su artículo 3º, el cual señala que “todo el poder pertenece en la URSS a los trabajadores de la ciudad y del campo.....” Si se toma en cuenta que según el artículo 1º de este documento la URSS “es un Estado socialista de obreros y campesinos”, queda claro que éstos son “el pueblo” y “a ellos pertenece todo el poder”. La constitución de la Federación Rusa, que data de 1993, establece en el artículo 3.1 que “.....su pueblo multinacional es el titular de la soberanía y fuente única del poder”.

La constitución mexicana en su artículo 39 prescribe que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.....”

Podríamos mencionar muchas otras leyes fundamentales coincidentes con las anteriores, cuya inclusión en el elenco no tendría otro efecto que el de confirmar algo por lo demás, de sobra conocido: La soberanía popular es reconocida universalmente como la única fuente de legitimación del poder político del Estado.

Ahora bien, si este es el origen del “Estado de Derecho”, es necesario investigar qué consecuencia tiene la “juridización” o “legalización” de este principio, es decir, su incorporación al texto constitucional.

No debemos perder de vista que la soberanía, al margen de cómo se le defina (inclusive si con un criterio monárquico o republicano), es antes que un objeto de conocimiento teórico o una “prescripción constitucional”, un hecho real.

La esencia de la soberanía no es jurídica sino política, no se trata de un deber ser prescriptivo, sino de una fuerza real fáctica.

Con ese carácter de fuerza real, la soberanía fue además de “proclama o divisa revolucionaria”, fuerza actuante, *puissance* que destruyó a las monarquías y antes, poder monárquico que subyugó y concentró el fraccionamiento de poderes feudales, para encarnar o personificar (*verkörpern*) el poder del Estado.

Nada de esto ocurrió, como se sabe, *grâce* a la “soberanía legal” o a un “fundamento normativo” que “facultara a alguien para resolver en un sentido o en otro”, la lucha por el poder.

Es incontestable que la soberanía **ha sido y es**, no **debe haber sido**, ni **debe ser** y que *l'appel à la force souveraine* con un rostro (rey) o con el otro (pueblo), es y seguirá siendo una cuestión primero y esencialmente de hecho, no de derecho.

Una consecuencia evidente de la *puissance* soberana en manos del pueblo y de su carácter fáctico, es la congruencia involuntaria o no, pero “obligatoria y natural” ante la inmediatez de los acontecimientos, entre el reconocimiento de la “soberanía nacional” y el “derecho del hombre a la resistencia a la opresión”, que se advierte en la “Declaración de derechos.....” En ella va implícita la concepción de que ese “derecho de resistencia” o mejor, derecho a la revolución es connatural a la soberanía y no es por ende, un “derecho que deriva de la ley”, sino un derecho previo, “natural”, que es el origen de la ley.

Es decir, si la soberanía radica en el pueblo y sólo él puede ser la fuente del poder, sólo él podrá por consiguiente, promover la renovación del poder o en su caso, **forzar** su modificación y sustitución radical. ¿Mediante qué vía?. En condiciones normales, a través de procesos ordinarios; en condiciones “extraordinarias” (opresión) por el conducto que juzgue necesario, según las circunstancias lo demanden (resistencia, revolución). Nada más natural que la “Declaración.....” incluyera ambos principios, por lo demás, compatibles entre sí, en pleno proceso de “expresión” de la soberanía *gegen den König* (en contra del rey), precisamente mediante una revolución.

Resultaría inexplicable, en cambio, que la posibilidad del ejercicio de la soberanía se hubiese hecho depender de condiciones legales o de restricciones normativas, es decir, hubiese sido “regulada” por el propio orden jurídico-político que se cuestionaba, en términos como éstos: “la soberanía que radica en la Nación se ejercerá en el marco de la ley y por medio de los órganos del Estado”. ¿Cuál ley?

¿La de la corona?. ¿Cuáles órganos, los del Estado monárquico?. ¿El orden monárquico reconocería la “soberanía de la Nación”?

En esos momentos era obvio que la base de la soberanía nacional no era una norma constitucional, sino su calidad originaria, es decir, su fundamento no era jurídico, sino fáctico y político.<sup>6</sup>

Ahora bien, la incorporación del principio de soberanía a los textos constitucionales tiene como primera e inmediata consecuencia que *l'appel au peuple* originario sea substituido por el recurso a la ley que recoge y “regula” el postulado. La soberanía es ahora una prescripción legal que reconoce la fuente primaria de la constitución, pero que determina que el “principio originario *ya no es*”, sino **debe ser y debe actualizarse** en forma distinta en lo sucesivo, a la manera en que lo hizo por primera, *et seule fois?* (¿y única vez?).

Lo trascendente es que esa “legalización” de la soberanía ha tenido que repetirse en varias ocasiones, en innumerables países, desde luego.

Es decir, durante los siglos pasado y presente, el principio recogido en textos constitucionales, no siempre se ha “expresado” posteriormente por vías legales. Antes bien, una a una, las constituciones han sido substituidas por otras no necesariamente mediante reformas jurídicas, sino vía revoluciones violentas,<sup>7</sup> actos de soberanía, de los que surgen nuevos ordenamientos, que por supuesto, reconocen una vez más la misma fuente de legitimidad y que también de inmediato, dan *status* constitucional a la soberanía popular e institucionalizan su posible ejercicio futuro, antes que otra cosa suceda.

Esto significa que en todos estos casos, la soberanía popular se ha expresado o se manifiesta en forma directa, como fuerza o *puissance* política, al margen de lo que

---

<sup>6</sup> El estudio ontológico de la Soberanía ha sido desplazado, al menos claramente en México y entre algunos teóricos de otras latitudes, por su estudio jurídico. Trátese de la teoría política o de la ciencia del Derecho, es frecuente encontrar que las explicaciones sobre el tema inician refiriéndose al o a los artículos de las constituciones correspondientes, antes que al análisis de su esencia. Cuando se habla de violación o de respeto de la soberanía, normalmente se le confunde con la defensa del orden jurídico. Se habla, en fin de “actos de soberanía”, cuando se trata de actos tan sólo de los poderes públicos.

<sup>7</sup> No es nuestro propósito abordar aquí la teoría de la revolución, ni distinguir esta categoría de otros movimientos meta-constitucionales, sean constitucionalmente válidos (resistencia a la presión, p.e.) o anticonstitucionales (rebeliones o golpes de Estado). Reservamos la categoría “revolución”, para aquéllos que se legitiman por su sustento popular y que pretenden y en su caso logran, modificar radicalmente las estructuras fundamentales del Estado.

establece la ley, volviendo a coincidir en un sólo acto, la substancia y el procedimiento: soberanía popular y derecho a la revolución.

Sin embargo, en cuanto se configura el nuevo orden jurídico y se expide la correspondiente ley fundamental, ésta recoge sólo el “principio” material, pero no el procedimiento o la vía de hecho para su ejecución.

En efecto, las constituciones contemporáneas no recogen en forma prescriptiva, ni regulan, ni reconocen el “Derecho a la revolución”.<sup>8</sup> Al principio material “soberanía popular”, le falta un procedimiento que haga posible su ejercicio, en otros términos, el derecho substantivo, carece de un derecho adjetivo.

Esta carencia ha tratado de ser suplida generalmente mediante dos procedimientos:

- Los documentos constitucionales determinan que la soberanía popular o soberanía nacional **que pertenece al pueblo, o reside en él**, se ejerce por medio de los poderes u órganos del Estado.
- Un número importante de constituciones estructuran procedimientos de democracia semidirecta, señaladamente los *referenda*, como vía *d'appel au peuple* para aprobar o convalidar cambios o adiciones al texto constitucional.

En relación al primer aspecto, que se basa en la teoría bastante discutible de la “delegación de soberanía”, prácticamente todas las constituciones que mencionamos arriba, para tomar los mismos ejemplos, adoptan esta tesis expresamente. (Bélgica, art. 25; Francia, art. 3; Grecia, art. 1.3; Italia art. 1; Luxemburgo, art. 32; ex-Unión Soviética, art. 3; Federación Rusa, art. 3.2; México, art. 41).

---

<sup>8</sup> El tema del “derecho a la revolución” o “Derecho de resistencia” ha sido ampliamente explorado en la teoría política y en la ciencia jurídica. A nuestro juicio, su vinculación con la soberanía popular, fundamento originario del Poder público, es incontestable. Discutir si se trata de un derecho que confiere y que puede admitir la ley, nos parece fuera de lugar. Es obvio que no puede haber un “derecho positivo a la revolución”, cuyo reconocimiento sería una sentencia anticipada contra sí misma que pronuncia la ley y que anuncia su eventual destrucción y substitución por otro orden jurídico. En cambio, como derecho inherente a la Soberanía popular y por ende, como un “derecho del pueblo a la revolución”, a la vía metaconstitucional legítima para crear nuevo “Derecho”, es derivación de la imposibilidad de limitar la *puissance* soberana y de sujetarla a reglas, procedimientos o condiciones legales.

Lo que queda claro es que al pretender que la soberanía, en cualquier caso, toda, debe ejercerse en el marco constitucional y por los poderes del Estado, implícitamente se considera “anticonstitucional y contraria al derecho” cualquiera otra vía (revolución) que emplee el pueblo para expresarse soberanamente. Así, la incorporación del principio de soberanía popular al texto constitucional, esto es, su “legalización”, tiene como consecuencia su alineación, esto es, el traslado jurídico y práctico de la soberanía en manos del pueblo, a la soberanía en manos de los poderes públicos.

De las muchas precisiones y observaciones que pueden hacerse a la tesis de que el pueblo sigue siendo soberano, pero actúa por medio de sus representantes o “delegatarios de la soberanía”, seleccionamos aquí las más significativas. Efectivamente, algunas funciones públicas o estatales como gobernar, legislar o dirimir controversias se cumplen y se deben cumplir a través de los órganos del Estado, pero todos ellos derivan de una constitución, cuyo origen es la soberanía popular y por ende, no pueden confundirse con ella.

Los órganos del Estado son autónomos, no soberanos, razón suficiente para entender que la soberanía no puede ser “la que crea” y “la que es creada” simultáneamente.

Cuando pensamos no en los actos ordinarios de los poderes públicos, ni en los extraordinarios de reforma o de adición constitucional, sino en la creación constitucional, es decir, en una nueva constitución, percibimos la imposibilidad de que el titular de la soberanía, pueblo, sea substituido en su función originaria, por “el depositario o delegatario de la soberanía, órgano del Estado”, detentador de un poder derivado. En suma, la soberanía popular, incondicional e ilimitada, no puede ser absorbida por las competencias jurídicas de los órganos estatales, sujetos a normas y límites constitucionales.

En cuanto a las constituciones que recogen instituciones de democracia semidirecta como el *referéndum* obligatorio en el caso, por ejemplo, de reformas constitucionales, existe desde luego una gran variedad, cuya referencia inclusive sumaria nos desviaría por el momento del punto central de la discusión.<sup>9</sup> En estos

---

<sup>9</sup> Francia, España e Italia, por ejemplo, con una considerable experiencia en la materia y la Federación Rusa, incluyen el referéndum en sus textos constitucionales, tratándose de la reforma a la Ley Fundamental. México como se sabe, carece de esta institución elemental de democracia semidirecta.

casos, *l'appel au peuple* por lo demás teóricamente correcto e inobjetable desde el punto de vista de la teoría constitucional, suple parcialmente la carencia de procedimientos normativos de expresión de la soberanía.

Si el pueblo “se ha dado su constitución”, nada más natural y necesario que él mismo intervenga, así sea indirectamente, en su modificación.

Hay casos como el de Bélgica, en el que de acuerdo al artículo 131 constitucional, si es presentado un proyecto de reforma a la ley fundamental y éste se admite, las cámaras se disuelven y se apela el pueblo para nuevas elecciones, que facultarán al siguiente poder legislativo para ejercer la función extraordinaria de aprobar o rechazar la reforma.

Dejando de lado los aspectos de orden práctico sobre la forma como operan estas instituciones, según las circunstancias y las condiciones políticas casuísticamente analizadas, lo que nos interesa subrayar es que al menos, mediante los *referenda* constitucionales, se distingue la *cosiddetta* “delegación de soberanía” en poderes del Estado con competencias ordinarias, del ejercicio de funciones de mayor rango como la reforma a la constitución, que demandan la intervención todo lo inmediata que se pueda, del titular de la soberanía.

Sin embargo, ni la mal llamada “delegación de soberanía”, ni el *referéndum* podrían ser **argumentos jurídicos** para poner en entredicho la **legitimidad política** del titular de la soberanía, al expresarse en vías de hecho mediante una revolución popular para darse una nueva constitución.

Desde luego, lo deseable, lo sensato es diseñar instituciones políticas que incorporadas a los textos constitucionales, representen vías o procedimientos de expresión ciudadana lo más directa posible y lo más auténtica que se pueda, para que el principio de soberanía popular no sea sólo una “declaración solemne” o una mera “explicación del origen de poder”, sin ninguna aplicación práctica, salvo que ésta tenga lugar por “medio de los poderes del Estado”. Si bien no es de esperarse que a cada “cambio constitucional” corresponda una revolución, tampoco puede condenarse ésta con base en la “soberanía legal”, por encima de la soberanía política cuyo titular es el pueblo.

Lo que es incontrovertible es que la fuerza revolucionaria que es la soberanía popular originaria “se transforma” en norma conservadora, una vez que con base en

aquella se ha alcanzado el poder y se la ha convertido de fuerza política real fundacional, en precepto normativo declarativo. Nuevamente lo revolucionario frente al poder, deviene conservador desde el poder.

En suma, el principio fundamental, fuente primaria del “Estado de Derecho” y justificación de su origen revolucionario que desafiara al “poder absoluto del monarca”, pierde su sentido prístino y su **fuerza renovadora**, cediendo su lugar a la **función conservadora** del orden, representada por la constitución y por el poder público que emana de ella. La soberanía por consecuencia, es substituida por la ley.

En estas circunstancias, resulta particularmente relevante el análisis de la eficacia de la ley, que limita el poder, es decir, el examen fáctico y no sólo descriptivo, real y no meramente normativo, entre Derecho y poder en el “nuevo Estado” que desde hace dos siglos es (o ¿aspira a ser?), un “Estado de Derecho”.

## LIBERALISMO INDIVIDUALISTA, PODER DEL ESTADO Y DEMOCRACIA SOCIAL

Hace ya casi medio siglo que el profesor Georges Burdeau escribió en *l'avant propos* de su clásico *traité de science politiques*:

“Au moment de sa première édition, ce livre portait un titre inusité dans la catégorie où, par son contenu, il prétendait se ranger. A la nouveauté du titre s'attachait un parfum qui alliait tout à la fois la prétention et la naïveté. Ce sont là des défauts que le temps n'a pas effacé”.<sup>10</sup>

Hoy parecería suficientemente asimilada por politólogos y juristas la relación que Burdeau enfatiza, así, entre política y Derecho.

“La qualification du juriste pour aborder les recherches de science politique nous paraît, disions-nous dans l'avant propos, difficilment contestable. Sans impliquer, est-il besoin de le dire, aucun monopole à son profit, elle résulte de l'étroite corrélation qui unit le juridique au politique”.

“Il y a là des corrélations trop évidentes et trop connues pour qu'il soit nécessaires d'insister. Mais ce qu'il convient de souligner, au contraire, c'est que les règles juridiques sont de moins

---

<sup>10</sup> “Al momento de su primera edición este libro llevaba un título inusual en la categoría donde, por su contenido, pretendía colocarse. A la novedad del título se agregaba un perfume que unía a la vez la pretensión y la ingenuidad. Estos son defectos que el tiempo no ha borrado”. G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, Tome premier, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 10a. Edition, 1966.

en moins le produit d'une génération spontanée. Elles sont établies de façon consciente, et c'est l'entremise de cette volonté qui les imagine ou les consacre que le politique et le droit se rencontre".<sup>11</sup>

Decimos parecería porque todavía hay corrientes de pensamiento en el ámbito de las investigaciones jurídicas<sup>12</sup> que no aceptan, o al menos descuidan esta relación, o bien incorporan las categorías políticas, sólo en tanto "objetos de análisis normativo" a los estudios jurídicos, sin provecho científico alguno y con resultados nulos.

Es evidente y así lo demuestra la experiencia de las últimas cuatro o cinco décadas, la consistencia teórica y el nivel de científicidad que permite alcanzar el estudio simultáneo de las estructuras constitucionales, de las instituciones políticas y del ejercicio real del poder.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> "La calificación del jurista para abordar las investigaciones de ciencia política nos parece, decíamos en el prefacio, difícilmente objetable. Sin implicar, hace falta decirlo, ningún monopolio a su favor, aquélla surge de la estrecha correlación que une lo jurídico con lo político".

"Hay correlaciones demasiado evidentes y demasiado conocidas para que sea necesario insistir. Pero lo que conviene subrayar, al contrario, es que las reglas jurídicas son cada vez menos el producto de una generación espontánea. Ellas se establecen de manera consciente y es por la mediación de esta voluntad que las imagina o las consagra que la política y el derecho se encuentran". G. Burdeau op.cit. págs. 34 y 35.

<sup>12</sup> Un caso evidente es nuestro país en el que por ejemplo, el tratamiento obligado en el Derecho constitucional de temas como "el poder en tanto elemento del Estado", "las formas de Gobierno", "la soberanía", "los partidos políticos", etc., etc., se hace preponderantemente desde la perspectiva de las normas y no a la luz de los fenómenos políticos reales.

<sup>13</sup> En general hoy la mayoría de los tratados de Derecho constitucional europeo reconocen plenamente, desde su denominación, la relación inescindible entre el Derecho constitucional y la ciencia política, v.g.r.: "Droit Const. et Inst. Politiques", André Hauriou et Jean Gicquel"; "Institution Politiques et D. Const.", Jacques Cadart; "Inst. Polit. et D. Const.", M. Duverger, "Inst Polit. et D. Const." M. Prélot; "Inst. Polit. D. Const.", Pierre Pactet; Droit Const. et Inst. Politiques", G. Burdeau; "Introd. a l'étude du D. Const. et de la Science Politique", S.C. Cabanne; "Elementos de "Derecho Político", Luis Izaga; "Tratado de Derecho Político", N. Pérez Serrano; "Tratado de Derecho Político", A. Posada; Derecho Político (orientación, sistemática y sintética para la cátedra y el seminario)", L. Valle Pascual; "Verfassungslehre". K. Loewenstein. Hay casos por supuesto, de obras muy anteriores con la misma orientación: "Verfassungslehre", C. Schmitt y "Staatsrechtswissenschaft u. Politik", Koellreutter. El formalismo jurídico aplicado al estudio del Derecho constitucional revela día con día dramáticamente su rigidez e insuficiencia. Los tratados escritos bajo esta perspectiva resultan sólo parcialmente útiles para comprender una realidad constitucional que no se agota en las descripciones normativas. La Constitución y su estudio, por definición políticos, ya no deben ser más visualizados bajo el esquema de la "norma de normas" kelseniana, sino a partir de la "normalidad normada" helleriana y de ahí hacia adelante. Por desgracia, en esta materia la doctrina constitucional mexicana en general, acusa un atraso lamentable.

A pesar de que pueden encontrarse variaciones importantes de criterio y orientación en el estudio de la teoría del Estado, del Derecho constitucional y de la ciencia política dentro de las propias corrientes que realizan el tratamiento formalista y positivista de estas ciencias, es válido señalar que en Europa las estructuras jurídico-constitucionales se examinan siempre a la luz de las instituciones públicas y del estudio del poder político. Ya no hay duda de que para entender el fenómeno jurídico es indispensable apelar a las categorías de conocimiento de la Ciencia Política; ni de que para comprender la dinámica del poder político, es necesario relacionarla con la estructura normativa que lo encuadra y regula.

A la descripción y prescripción sobre cómo debe ser ejercido el poder político, contenidas en el texto constitucional, ha de añadirse el examen concreto sobre cómo se ejerce efectivamente en el terreno de la realidad.

Si al ejercerse el poder político se respeta el Derecho, se cumple el objetivo esencial del Estado constitucional y resulta ocioso preguntarse lo mismo en otros términos, es decir, ¿el poder político que se ajusta a la norma, es legal y constitucional?

Sin embargo, esta forma de plantearse el problema pierde de vista que el poder Político es dinámico y multifacético, por lo que no puede ser aprehendido en todas sus manifestaciones y vertientes por la norma jurídica.

Mas aún, el desajuste entre la realidad política y la norma constitucional puede darse no sólo en el plano de la elaboración o aplicación de la ley (constitucionalidad, legalidad), sino en el nivel de los principios rectores de la existencia del Estado de Derecho, contenidos en la propia constitución, al reformarla o crear otra (soberanía popular, legitimidad del poder).

Las nociones de legitimidad y legalidad, por ejemplo, frecuentemente confundidas, concebidas erróneamente e inmersa la primera en la segunda, son dos marcos de referencia conceptual que permiten destacar la complejidad y multiplicidad de niveles de relación entre lo político y lo jurídico. El Derecho y el poder se condicionan recíprocamente, dependen uno del otro en circunstancias de normalidad social y aún se sirven mutuamente en casos de irregularidad.

*“Dire que le droit positif renforce le pouvoir ne suffit pas: en fait, le droit positif est un élément du pouvoir, un moyen d’action du pouvoir, une forme du pouvoir. Le développement du droit*

traduit un progrès technique dans l'évolution du pouvoir: à un pouvoir inorganisé fait place un pouvoir organisé; à un pouvoir personnel, un pouvoir institutionnel".<sup>14</sup>

Efectivamente, pero bien puede ocurrir lo contrario. Si bien es cierto que el Derecho institucionaliza el poder y se convierte en un medio para organizarlo y limitarlo, también puede tornarse en un instrumento del poder o en una forma de poder anticonstitucional o ilegal.

De ahí que plantear el problema de la correspondencia entre el derecho y el poder político, equivalga a analizar sí y de qué manera en el marco del Estado de Derecho descrito en una constitución, puede ejercerse el poder anticonstitucionalmente, al amparo de la ley y bajo el disfraz de su puntal observancia.

Para comprender mejor la problemática que abordamos, es útil preguntarse si es o no posible que el titular de un órgano constituido, manteniéndose dentro del ámbito de su competencia legal, realice actos de autoridad impulsado por razones ideológicas, por intereses específicos o por presiones políticas, que contradigan o hagan nugatorios preceptos constitucionales, aprovechando imprecisiones de la norma, o alternativas de interpretación de la ley demasiado amplias.

Probablemente desde la rígida perspectiva del positivismo jurídico, se respondería que no puede ser "anticonstitucional" el ejercicio del poder que respeta la norma y que si no existen recursos legales que el propio ordenamiento jurídico contenga para combatir los efectos de un acto de autoridad en las condiciones descritas, es porque así lo ha querido el legislador.

Sin embargo, es a todas luces insatisfactoria una respuesta de tal naturaleza e insatisfactorias también las viejas fórmulas de que el "Derecho es hermético", de que "no hay contradicción posible al interior del orden jurídico, reduciéndose cualquier aparente incongruencia a un problema de interpretación" y de que la voluntad "del supremo legislador queda expresa en la letra de la ley".

Nos encontramos ante una posible disyuntiva consistente en que, o sucede que

---

<sup>14</sup>"Decir que el derecho positivo refuerza al poder no es suficiente: de hecho, el derecho positivo es un elemento del poder, un medio de acción del poder, una forma del poder. El desarrollo del derecho se traduce en un progreso técnico en la evolución del poder: a un poder desorganizado, lo reemplaza un poder organizado; a un poder personal, un poder institucionalizado". M. Duverger, "Institutions Politiques et droit constitutionnel, Thémis, Paris, 5a Edition, 1966, pag. 46.

“Le pouvoir étatique est ainsi un pouvoir s'exerçant selon des règles, c'est à dire, un pouvoir de droit”,<sup>15</sup>

o bien, ocurre en la realidad que la *puissance* (potencia) del poder es superior a la del Derecho y es capaz de eludir su marco limitativo, respetándolo sólo formalmente.

Si la estructura descriptiva de la constitución que organiza al Estado garantizara por sí sola su observancia, el análisis del poder político quedaría reservado para las disquisiciones teóricas y académicas. Sin embargo, la realidad es muy distinta, de tal suerte que la existencia y sobrevivencia del Estado constitucional de Derecho se debate en una lucha permanente entre dos fuerzas que se disputan la hegemonía (Derecho y poder) y no en una armoniosa y automática convivencia entre ellas, derivada de claras, inequívocas e infalibles prescripciones constitucionales.

“L'emprise du pouvoir politique sur les institutions et sur le droit a toujours été considérable mais plusieurs facteurs accroissent encore son importance à l'époque contemporaine”.<sup>16</sup>

En este contexto, resulta inobjetable la necesidad de controlar permanentemente al poder político y verificar que su ejercicio no conduzca a una violación de fondo de las normas constitucionales.

En este nivel del examen de la legalidad de los actos de Gobierno *lato sensu*, no es suficiente el análisis de la correspondencia entre ellos y el marco estructural de los órganos del Estado, por medio del cual se les asigna una competencia y se les imponen límites entre sí y en relación al sujeto individual de Derecho.

Lo que tiene que cuidarse esto es, lo que también debe salvaguardarse, es el espíritu, el *telos* y la *ratio* de la constitución.

En síntesis, bien puede ocurrir que se respeten las normas de procedimiento de creación y modificación de las leyes o de aplicación de las mismas por la autoridad competente, pero también puede darse el caso de que el núcleo de la constitución, (las Decisiones Políticas Fundamentales en la terminología de C. Schmitt), sea

---

<sup>15</sup> “El Poder estatal es así un poder que se ejerce según unas reglas, es decir, un poder de derecho”. M. Prélot, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 3a. De. Dalloz, Paris, 1963, pág. 15.

<sup>16</sup> “La influencia del poder político sobre las Instituciones y sobre el Derecho ha sido siempre considerable, pero diversos factores acrecientan aún su importancia en la época contemporánea”. Pierre Pactet, *Institutions Politiques Droit Constitutionnel*, Masson, Paris, 10a. Edición, pág. 35.

vulnerado por actos de poder anticonstitucionales, cubiertos por una apariencia de legalidad, o que el poder eluda materialmente la ley aunque formalmente la respete.

K. Loewenstein, al referirse al carácter demoníaco del poder, llama la atención sobre la necesidad de controlar sus excesos, en estos términos:

“Um diese mit der Macht verknüpfte allgegenwärtige Gefahr zu bannen, verlangt der organisierte Staat gebieterisch, daß die Ausübung der politischen Macht im Interesse der Machtträger wie der Machtadressaten eingedämmt und die Macht beschränkt werde. Wie die menschliche Natur nun einmal ist, steht nicht zu erwarten, daß derartige Begrenzungen automatisch in Wirkung treten; man muß sie von außen her in den Machtprozeß einbauen. Beschränkung der politischen Macht heißt Beschränkung der Machtinhaber; hierin liegt der Kern dessen, was in der alten und neuen Geschichte der Politik als Konstitutionalismus erscheint”.<sup>17</sup>

Pero a pesar del constitucionalismo moderno, “la sombra del Leviathán” (Der Schatten des Leviathan, expresión que emplea este autor alemán para intitular el último párrafo de su monumental obra), se cierne recurrentemente sobre los Estados de Derecho, con apoyo en tesis y argumentaciones como la de la razón de Estado.

“La doctrina de la razón de Estado está íntimamente vinculada a la idea de la primacía de la política. No por casualidad tal doctrina nace y se desarrolla al lado de la teoría del Estado moderno. Una de las formas en las que se manifiesta la primacía de la política es la independencia del juicio político frente al juicio moral, o inclusive la superioridad del primero sobre el segundo; que exista una razón de Estado diferente de la razón de los individuos quiere decir que el Estado, y más concretamente el hombre político, es libre de perseguir sus propios objetivos sin estar obligado a tomar en cuenta los preceptos morales con los que está comprometido el individuo en sus relaciones con los otros individuos”.<sup>18</sup>

Junto a la “regularidad” jurídica debe existir una regularidad política, que podríamos concebir como la que se da cuando el detentador de poder político estatal, no sólo respeta el marco normativo, sino muy señaladamente la esencia y el espíritu constitucional que subyace en cada precepto de la ley fundamental.

---

<sup>17</sup> “Para conjurar este omnipresente peligro conectado con el poder, demanda imperiosamente el Estado organizado, que el ejercicio del poder sea restringido y que el poder sea limitado en interés tanto de los defensores del poder como de los destinatarios de él. Como la naturaleza humana es una sola, no es de esperar que esta clase de limitaciones automáticamente entren en operación; se deben introducir de fuera hacia adentro en el proceso del poder. Limitación del poder político significa, limitación de los detentadores del poder; aquí reside el núcleo de lo que en la antigua y moderna historia de la política, aparece como constitucionalismo”, K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen, Deutschland, 1958, págs. 8 y 9.

<sup>18</sup> N. Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, F.C.E., México, 1989, pág. 115.

La correspondencia de los actos de autoridad con el contenido de la ley suprema que estructura y limita el poder público es un aspecto teórico y una práctica concreta que deben examinarse simultáneamente, en función del marco legal y de la dinámica real del ejercicio del poder político.

Este examen sólo es realizable si a las categorías de conocimiento del “Estado de Derecho”, agregamos las que corresponden al “sistema político”.

“Mit der Einführung des Begriffes Politisches System wird ein weiterer Zugang zu dem Phänomen der Macht eröffnet. Im weitesten Sinne ist jeder Staat mit einer bestimmten, in dauerhaften Regierungsinstitutionen sich ausprägenden Beziehungen zwischen Machträgern und Machtadressaten ein politisches System. Seine wesentliche Charakterisierung findet sich in dem Apparat oder Mechanismus, durch den sich die Führung der Gemeinschaft und die Ausübung der Herrschaft in ihr vollzieht..... Ein “politisches System” ist nicht gleichbedeutend mit “Regierungs Form” oder “Regierungs” Typ. Als Gattungsberriff umfaßt der Ausdruck “Politisches System” in der Regel verschiedene Regierungstypen, die durch die Identität ihrer Ideologien und der ihnen entsprechenden Einrichtungen miteinander verbunden sind”.<sup>19</sup>

El ejercicio real del poder se da en el marco de un sistema político que no necesariamente en todas sus formas y con todos sus componentes está comprendido en las descripciones constitucionales.

Los conceptos tipo de estado y forma de gobierno tienen un lugar indiscutible en la terminología jurídica y en el apartado constitucional correspondiente. No así, en todos los casos, las categorías sistema político, sistema de partidos, sistema electoral, ideología de los detentadores del poder constitucional, grupos de presión, opinión pública, etc., etc.

Para captar la realidad del ejercicio del poder político, es menester analizarlo en función de estos elementos de conocimiento que no ofrece por cierto la teoría constitucional, sino la ciencia política.

---

<sup>19</sup> “Con la introducción del concepto ‘sistema político’, se abre un camino más amplio al fenómeno del poder. En el sentido más amplio, cada Estado con determinadas instituciones gubernamentales expresadas en relaciones duraderas entre detentadores del poder y destinatarios del poder es un sistema político. Su caracterización esencial se encuentra en el aparato o mecanismo, por medio del cual se realiza la conducción de la sociedad y el ejercicio del dominio ..... Un sistema político no tiene el mismo significado que la forma de gobierno o el tipo de Estado. Como concepto genérico, la expresión ‘sistema político’, abarca por lo general, diversos tipos de gobierno, los cuales están ligados entre sí por la identidad o afinidad de sus ideologías o de sus correspondientes instituciones”. K. Loewenstein, op. cit. págs. 10 y 11.

Cuando estos elementos se incluyen al análisis, el aforismo de que en el “Estado de Derecho” el poder está limitado por la ley, pierde su valor axiomático.

El núcleo del “constitucionalismo moderno”, concebido como la regulación del poder político mediante normas jurídicas que lo estructuran y le asignan ámbitos de acción (competencias) limitados, previendo además procedimientos jurídicos para su control (anulación de actos ilegales, sanciones a los detentadores del poder que no respetan las normas, controles dentro de los órganos públicos, entre ellos, la “división de poderes”), revela su insuficiencia a la luz de los hechos y se manifiesta en muchos casos más como *desideratum* que como realidad permanente.

Teóricamente, porque como se advierte, el marco constitucional que norma y regula el poder político, tradicionalmente se ha referido a los órganos del Estado y sólo hasta épocas relativamente recientes incorpora a sus prescripciones factores y elementos fundamentales o mejor, centrales en un sistema político, como son los partidos.

Empíricamente, porque el Derecho es incapaz de aprehender en su totalidad y complejidad **el fenómeno del poder** para regularlo cabalmente, lo que se evidencia cuando al analizar la efectividad de la norma para fijar límites al ejercicio real del poder, se manifiesta la presencia de “fuerzas y factores políticos”, cuya actuación e influencia dentro de un sistema son indubitables, determinantes y al mismo tiempo, no susceptibles de limitación normativa eficaz y segura por su propia naturaleza.

Tal es el caso de muchas formas o aspectos de la acción política de los partidos (alianzas, compromisos, mecanismos de presión); de factores de poder económico y social (centros de poder económico interno y externo, sindicatos, sectores castrenses, grupos de presión en una amplia gama, organizaciones ciudadanas no gubernamentales, opinión pública, etc., etc.); de los poderes meta-constitucionales que detentan los titulares de los órganos del Estado (influencia sobre los partidos a que pertenecen, sobre los otros poderes públicos, al interior de los centros de poder económico, etc.); de las élites del poder (grupos políticos de conformación, tendencias y objetivos declarados u ocultos); de la correlación de fuerzas de los distintos actores políticos y entre todos estos elementos, en un momento determinado; etc. etc.

Es evidente que el Derecho no puede regular ni limitar todos estos elementos componentes de los sistemas políticos contemporáneos y sólo en forma parcial, logra normar sus conductas y los efectos de las mismas.

Resulta válido concluir entonces, en congruencia con la realidad, que en el “Estado de Derecho” una cantidad importante de “fenómenos y detentadores de poder político, económico y social” han sido recogidos por las normas jurídicas, con éxito y alcance de grado variable, en el intento por regularlos y limitar sus efectos y actuación.

Pero no menos cierto es que la pretensión de “mantener a raya” al poder político y de concretar en la realidad la prédica de que la ley es superior a él, está bastante lejos (en algunos Estados más que en otros), de materializarse plenamente.

El *Leitmotiv* del “Estado constitucional o Estado de Derecho” que lo describe y lo presenta como paradigma de la legalidad y por ende, exactamente como el modelo opuesto a su predecesor histórico inmediato que fue la monarquía absoluta (o en el mejor de los casos “limitada”, pero al fin monarquía no sujeta totalmente a la ley), pierde vigencia cuando en lugar de examinar “Derecho y poder” como categorías aisladas o contempladas dentro de un marco constitucional en forma estática y descriptiva, se las analiza en la dinámica real y compleja de los sistemas políticos modernos.

La tesis secular de que la “ley limita al poder” tomada sin reservas, sin someterla a comprobación, puede sufrir y sufre frecuentemente en la práctica muchas excepciones, o quizás hasta una inversión que se observa claramente en la realidad: es el poder el que limita la eficacia de la ley y no la ley la que limita el ejercicio del poder.

Así pues, quienes desean saber quién será el ganador en esta contienda perpetua entre Derecho y poder por alcanzar la supremacía, quizás sufran un desencanto tarde o temprano, al percatarse de que no habrá vencedor, ni vencido, porque en el fondo no hay contienda, sino una bien dispuesta confrontación entre caballeros, en términos solemnes, en la que uno juega, en más de un sentido, el papel de instrumento del otro.

La estructura del “Estado burgués de Derecho” a la que nos referimos concretamente en páginas precedentes, suele vincularse o identificarse con la idea

de “Democracia”. Los términos “Estado de Derecho”, “Estado democrático de Derecho”, “Estado constitucional de Derecho” o simplemente “Estado democrático”, además de emplearse *nach Belieben* (discrecionalmente) como sinónimos, se asocian en forma automática a principios como “la soberanía popular”, “los derechos humanos” y “la renovación periódica de los titulares de los poderes públicos” e igualmente, a estructuras políticas basadas en “la distribución del poder entre distintos órganos”, en “la existencia de una constitución que determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder” y en “el sometimiento de gobernantes y gobernados a la ley”.

Al no tener vigencia estos principios, ni existir estas instituciones, o en su caso, a pesar de su eficacia parcial, al no integrar un modelo de Estado sistemáticamente estructurado con base en unos y otras, el tipo de Estado monárquico suele concebirse también como lo opuesto a la ley o al “Estado de Derecho” que en ella se sustenta. El absolutismo monárquico aparece en calidad de antípoda del constitucionalismo moderno, el uno como modelo de lo “no democrático”, el otro *ergo*, como paradigma de la “Democracia”.

Ahora bien, determinar si para concretar la idea de Democracia sean más que suficientes las instituciones políticas y los principios jurídicos que hemos venido analizando, resulta una cuestión clave en este punto de la discusión. En este ensayo no abordaremos el tema más allá del análisis sobre la relación entre “constitucionalismo” y “Democracia”, a veces entendida en términos de causa a efecto, en otras de medio a fin y en otras más de “petición de principio”.

En cuanto a la dicotomía en exceso simplificada, de “monarquía (o en general autoritarismo) y democracia, “como únicas ”formas de gobierno” no coincidentes, en que se apoyan !!todavía hoy!! corrientes de pensamiento político y jurídico, es necesario hacer una adición con propósitos analíticos, del binomio *Democracia-liberalismo*, para entender que en innumerables ocasiones en el pasado y en el presente, cuando se ha dicho y se dice “Estado democrático”, en el fondo se trata, apenas del “Estado liberal”.

El artículo primero de la “Declaración de derechos del hombre .....” establece que

*“Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune”.*<sup>20</sup>

<sup>20</sup> “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden estar fundadas sino en la utilidad común”.

Esos derechos son enumerados en el artículo segundo, en estos términos:

*“Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l’oppression”.<sup>21</sup>*

Es importante advertir que esta “declaración.....” de agosto 26 de 1789 fue colocada a la *tête* de la constitución francesa de 1791 y que como lo hemos dicho, mantiene validez según el preámbulo de la ley fundamental de 1958, que dio origen a la *cinquième République française*.

Por lo que respecta a Estados Unidos, la constitución de Philadelphia en su versión inicial, sencillamente careció de un capítulo correspondiente a los derechos del hombre y del ciudadano.

En efecto, el documento del año de 1787 firmado a duras penas por nueve de los trece Estados que integraban la confederación<sup>22</sup> y que fundó los Estados Unidos de Norteamérica, no consagra el equivalente a los *Bills of Rights* que sí contenían constituciones de los Estados miembros de la *confederation*.

Esta omisión fue suplida hasta 1971, es decir cuatro años después, mediante la expedición de las que se conocen como “diez primeras enmiendas” a la constitución norteamericana o *Bill of rights*.

Ni en ellas, ni en el texto constitucional existe una referencia expresa, equivalente a la del artículo segundo de la “Declaración.....”, a los derechos del hombre y del ciudadano. Solamente en el preámbulo de la constitución se determina que el pueblo de los Estados Unidos la decreta para, entre otros objetivos (afianzar los beneficios de la libertad para nosotros mismos y para nuestros descendientes).

Adicionalmente, tanto en Francia como en Estados Unidos, los límites al ejercicio del poder, que como hemos señalado, junto a los derechos del hombre, constituyen los pilares del “nuevo edificio estatal”, partían de la concepción de que la

<sup>21</sup> “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

<sup>22</sup> El artículo VII de la constitución estableció como votación mínima para su ratificación, nueve de trece votos, los cuales después de forzados e incesantes cabildeos entre los pro-federalistas y los delegados a la convención, fueron alcanzados con la exclusión de miembros tan importantes como el Estado de Nueva York y el de Virginia.

constitución debía servir como instrumento normativo para proteger **las libertades**, ante “ese mal necesario” que era el gobierno.

“The framing of the American Constitution has been the subject of neverending controversy. Some have seen the Founders as little short of demigods: for others they were a “reform caucus” of practical politicians. Was the Constitution a democratic or an aristocratic instrument? Were its drafters conservatives or liberals? Was the document more concerned with establishing the powers of the new government or the limitations on those powers?”

There is room for such disagreement, because the basic truth about the Constitution is that it was the product of compromise. The men who met in Philadelphia in the summer of 1787 were generally of the opinion that government is a ‘necessary evil’”<sup>23</sup>.

Lo que pretendemos destacar puede resumirse en estos términos.

Ni los documentos básicos de la revolución francesa, ni los de la norteamericana se refieren a la **igualdad como derecho fundamental del hombre**, ni como valor esencial que se busque fortalecer o proteger con la estructura normativa del “Estado de Derecho”. no es *l'égalité*, sino la *liberté*, el fin último y el valor supremo que sirve de base al “nuevo Estado”.

Era nello spirito del liberalismo che lo Stato dovesse difendere l'ordine naturale, in quanto questo significava il rispetto dell'individualità, la libertà di esplicazione dell'individuo nei limiti dell'uguaglianza. Perciò il problema fondamentale del liberalismo non era tanto di creare lo Stato, quanto di crearlo in modo che le esigenze della libertà fossero soddisfatte e garantite. L'esperienza del passato doveva rivelare il pericolo di abbandonare allo Stato, senza controllo, senza garanzia, le sorti della libertà individuale. Anche sorto del patto, lo Stato era naturalmente portato a costituirsi come persona morale con fini di conservazione e di potenza contrastanti con le ragioni e finalità di difesa della libertà individuale che l'avevano fatto nascere..... Con ciò il liberalismo si risolveva nel costituzionalismo, cioè nel problema di organizzare lo Stato in modo da garantire all'individuo la massima esplicazione della sua attività compatibile con la libertà altrui.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> La realización de la constitución americana ha sido tema de interminables controversias. Algunos han visto a los fundadores muy cerca de los semidioses; para otros ellos fueron un grupo político reformador compuesto por políticos pragmáticos. ¿Era la constitución un instrumento aristocrático o democrático? ¿Eran los redactores conservadores o liberales? ¿El documento estaba más preocupado por establecer los poderes de un nuevo gobierno o las limitaciones de esos poderes?

Hay lugar para tal desacuerdo, pues la verdad fundamental acerca de la constitución es que fue producto de un compromiso. Los hombres que se reunieron en Philadelphia en el verano de 1787 eran en general de la opinión de que el gobierno es un ‘mal necesario’. Herman Pritchett C. “Constitutional Law of the Federal System”, Prentice Hall, Inc. New Jersey, 1986, págs. 22 y 23.

<sup>24</sup> “Era en el espíritu del liberalismo que el Estado debía defender el orden natural, en cuanto éste significaba el respeto de la individualidad, la libertad de actuación del individuo en los límites de la igualdad. Por eso el problema fundamental del liberalismo no era tanto de crear el Estado, cuanto de crearlo en modo que las exigencias de la libertad fueron satisfechas y garantizadas. La experiencia del pasado debía revelar el peligro de abandonar al Estado, sin control, sin garantía, los destinos de la libertad individual. Si

Lo que se coloca *vis à vis* en el marco conceptual del “constitucionalismo” es, por una parte, un “Estado absoluto” que puede actuar sin límites y por ende, “penetrar” en la esfera de libertades del individuo y en su caso, anularlas y por la otra, un “Estado limitado” por el Derecho, es decir, por normas jurídicas protectoras de la individualidad y de la libertad que le es connatural, las cuales al contener el ejercicio del poder reducen su ámbito de acción, de ser posible, a su expresión mínima.

El liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el estado de derecho; la noción común para representar el segundo es el estado mínimo.<sup>25</sup>

De esta suerte, lo que queda evidenciado a nuestro juicio, es que la definición del tipo de Estado que se estructura a partir del “constitucionalismo” de finales del siglo XVIII, no es la del “Estado democrático de Derecho”, sino la de “Estado liberal del Derecho”, que sociológica e históricamente, corresponde a la expresión “Estado burgués de Derecho”.

La concepción de la sociedad y del poder político que subyace en la estructura normativa del “Estado de derecho” tradicional, coloca frente a frente no al gobierno y a los gobernados, sino al poder y a cada individuo, aisladamente considerado.

Sus dos instituciones básicas (garantías individuales y divisiones de poderes) tienen un signo negativo, porque su propósito es limitar o reducir el poder. En la balanza social y política se concibe una correlación de pesos entre el gobernante y el gobernado (en singular), en estos términos: a mayor poder del gobierno menor libertad del gobernado y viceversa, a menor poder del Estado, mayor libertad del individuo.

---

bien surgido del pacto, el Estado era naturalmente llevado a constituirse como persona moral con fines de conservación y de poder contrastantes con las razones y finalidades de defensa de la libertad individual que lo habían hecho nacer..... Con esto el liberalismo se resolvía en el constitucionalismo, esto es, en el problema de organizar el Estado en modo de garantizar al individuo la máxima realización de su actividad compatible con la libertad de otro”. *Solari Gioele, “La formazione storica e filosofica dello Stato moderno”, Guida Editori, Napoli 1974, págs. 102 y 103.*

<sup>25</sup> Norberto Babbio, “Liberalismo y democracia”, Fondo de cultura económica, México, 1989, pág. 17

Se supone además que el exceso de poder político en manos del Estado tendrá siempre como consecuencia, el abuso de ese poder en perjuicio de sus destinatarios.

De ahí que el “Estado constitucional” es en sus orígenes un “Estado estrictamente necesario”, pero sólo eso, es decir, una necesidad que de ser posible habrá de constreñirse a su mínima expresión, pues “lamentablemente no puede reducirse a la nada”.

De no ser porque *homo lupus hominim*, no sería indispensable, según el liberalismo, “padecer este mal”. Ahora bien, si ha de existir el *Leviatán*, que sea en el mejor de los casos un “pez muy pequeño e inofensivo”, vigilante y pasivo.

La estructura jurídica de los derechos del hombre hoy garantías individuales o derechos humanos, en el modelo “constitucionalista” (de hecho desde mucho antes y hasta la fecha), es ésta:

- Un derecho del individuo y/o del ciudadano, concebido como célula de la sociedad, cuyo fundamento puede ser el “derecho natural” (revolución francesa, liberalismo puro hasta poco más de la mitad del siglo XIX), o de “derecho positivo”, en tanto garantías concedidas a la persona por la ley (positivismo jurídico).
- Un derecho de hacer o de no ser compelido a actuar contra su voluntad, constituyendo ésta la fuerza motriz del ejercicio de la libertad (libre arbitrio).
- Una obligación o un deber correlativo del Estado de abstenerse de actuar (de carácter omisivo o de signo negativo), para que la libertad del individuo pueda ejercerse sin obstáculos y sin interferencias.
- El respeto a las garantías o derechos individuales por parte del Estado que se actualiza simplemente dejando al individuo “hacer”, en uso de su libertad, (*laisser faire*) y “moverse” según su voluntad (*laisser passer*), que abarca los ámbitos políticos y económicos de las sociedades.
- Un derecho del individuo no absoluto, sino relativo, cuyos límites, fijados no por el poder, sino por la ley, no son sino la libertad del otro y la conservación de las condiciones de orden y equilibrio mínimos en la sociedad, campo de desarrollo de la libertad individual (paz social, orden público, unidad del Estado).

En cuanto a la división de poderes, el “signo negativo” aparece cuando este principio, plasmado en normas jurídicas, “limita y al hacerlo reduce”, el ámbito de actuación de los órganos del Estado que ejercen el poder. Este poder fraccionado es más controlable que un poder concentrado y por ende, existe mayor **seguridad** de que no se aplicará abusivamente en detrimento de la **libertad individual**.

Locke y Montesquieu conciben a no dudarlo, una institución indispensable para su “Estado liberal”. Sin división de poderes los derechos del hombre corrían peligro de ser conculcados tarde o temprano, por un poder “fuerte” que tiende a fortalecerse aún más y a concentrarse gradualmente. La creación de órganos diferenciados por sus funciones (competencias) representaría un freno objetivamente fijado por la ley a la tendencia permanente de expansión connatural al poder político. Esta institución se convierte entonces en condición *sine qua non* de los derechos del hombre, al garantizar que la libertad del individuo tendrá ante sí, a lo sumo, un poder regulado y menguante, en lugar de un poder arbitrario y creciente.

*“La dottrina della separazione di poteri è storicamente una dottrina di origine borghese”* <sup>26</sup>

A nuestro juicio, estas breves referencias a la concepción político-social del Estado, de la constitución, del gobierno, del hombre y de las relaciones entre estos elementos, que subyace en el modelo clásico del “Estado de Derecho” surgido de las revoluciones norteamericana y francesa del siglo XVIII, son suficientes para reiterar la tesis de que se trata de un “Estado liberal” y no de un “Estado democrático”, en el que la libertad es valor supremo y fundamento central de sus instituciones.

La libertad, la seguridad, la propiedad privada y la resistencia a la opresión (pero no la igualdad), derechos fundamentales del hombre según la “Declaración.....” y la libertad *again* que pretende proteger y “afianzar” la constitución norteamericana, literalmente no dejan espacio a la igualdad, valor y presupuesto esencial de la Democracia.

Es indudable que históricamente “democracia” tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte

---

<sup>26</sup> “La doctrina de la separación de poderes es históricamente una doctrina de origen burgués”. Norberto Bobbio, “democrazia e dittatura”, in “La libertà politica”, a cura di Alessandro Passerin d’Entrèves, Edizioni di Comunità, Verona 1974, pág. 49.

de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad.<sup>27</sup>

Es obvio que en este ideal no se inspiraron estos documentos constitucionales, productos de sendos movimientos políticos no democráticos, sino típicamente liberal-burgueses.

A mayor abundamiento, no se piense que durante el proceso de concreción del “constitucionalismo”, las concepciones democráticas del “Estado”, del “Derecho” y del hombre, por lo demás bastante más antiguas que las liberales, estuvieron ausentes.

Además de la consabida influencia y “fuente de inspiración” para la burguesía francesa (*à la fin pas determinante*), *avec Sieyès à la tête*, que representó *Rousseau*, cuya “*volonté générale*” podía servir para distintos propósitos, entre ellos los estrictamente liberales como de hecho ocurrió, el enciclopedismo también tuvo un claro reflejo en movimientos genuinamente democráticos.

Un buen ejemplo es el del “Tribuno del pueblo”. Mientras se discutía la forma jurídica que correspondería al poder que superara las objeciones a la constitución de 1793, se gestaba el movimiento de “los Iguales”. Paralelamente a la decisión de crear el directorio de cinco personas, órgano en que residiría el ejecutivo como alternativa ante la propuesta de que lo detentara un presidente, *Babeuf*, *Buonarroti*, *Marechal* y *Rexellet*, conspiraban para “hacer efectiva la soberanía en manos del pueblo”.

Sus planteamientos impresos en un documento revelador desde su título, rezaban así:

))((Análisis de la doctrina de Babeuf, tribuno del pueblo, proscrito por el directorio por haber dicho la verdad.

))Art. 1º. La naturaleza ha dado a cada hombre un derecho igual al goce de todos los bienes.

))Art. 2º. El objeto de la sociedad es defender esta igualdad, con frecuencia atacada por el malo y por el fuerte, y aumentar por el concurso de todos los goces comunes.

))Art. 3º La naturaleza ha impuesto a cada uno la obligación de trabajar; nadie ha podido, sin cometer un crimen, sustraerse al trabajo.

))Art. 4º. El trabajo y los beneficios deben ser comunes.

))Art. 5º Hay opresión cuando el uno trabaja y sufre careciendo de todo, mientras que el otro nada en la abundancia.

---

<sup>27</sup> Norberto Bobbio, “Liberalismo y democracia” págs. 39 y 40

- ))Art. 6°. Nadie ha podido, sin cometer un crimen, apropiarse exclusivamente de los bienes de la tierra o de la industria.
- ))Art. 7°. En una verdadera sociedad no debe haber ricos ni pobres.
- ))Art. 8°. Los ricos que no quieren renunciar a lo superfluo en favor de los necesitados, son enemigos del pueblo.
- ))Art. 9°. Nadie puede por la acumulación de todos los medios privar a otro de la instrucción necesaria para su bienestar; la instrucción debe ser común.
- ))Art. 10. El objeto de la revolución es la de destruir la desigualdad y el de restablecer el bienestar común.
- ))Art. 11. La revolución no ha concluído aún, porque los ricos absorben todos los bienes y mandan exclusivamente, en tanto que los pobres trabajan como verdaderos esclavos, languideciendo en la miseria.<sup>28</sup>

Nótese la coincidencia de los artículos primero y segundo principalmente, con una concepción rousseauiana de la soberanía como ejercicio de la voluntad no enajenable, en tanto el poder puede transmitirse, pero no la voluntad. Una voluntad que, cuando es particular (individualismo) tiende por su naturaleza a las preferencias, mientras que cuando es general, tiende a la igualdad.

Si la oposición de intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, el acuerdo de esos intereses las ha hecho posibles, de donde el fin del Estado, basado en la *volonté générale*, es el bien común,<sup>29</sup> no asimilable a la suma de los intereses de cada individuo.

Según Rousseau “por igualdad no debe entenderse que el grado de poder y riqueza sea absolutamente idéntico para todos, sino que....ningún ciudadano sea tan rico

---

<sup>28</sup> Historia Universal del Proletariado, Barcelona, págs. 654 y 655.

<sup>29</sup> Como se sabe la riqueza conceptual de Rousseau ha dado lugar a las más diversas interpretaciones filosóficas, políticas y sociales de sus ideas, así como a distintas aplicaciones prácticas de sus teorías. El pensamiento de Rousseau ha sido definido desde “idealista” hasta “socialista”, pasando por “romántico”, “democrático”, “revolucionario” y “totalitario”. “Un pueblo es siempre dueño de cambiar sus leyes incluso las mejores; porque si le place hacerse un mal a sí mismo ¿quién tiene el derecho de impedirselo?”; “las leyes son siempre útiles a los que poseen y nocivas a los que no tienen nada”. “En el instante en que el gobierno usurpa la Soberanía, el pacto social se rompe, y todos los simples ciudadanos, vueltos de derecho a su libertad natural, están forzados pero no obligados a obedecer”. Todos estos planteamientos *Du contrat social*, como se infiere de su relectura, por sus alcances e implicaciones pueden ser objeto de análisis muy variados. Nuestras referencias en esta parte del ensayo al pensamiento del ginebrino, sólo persiguen el propósito de establecer una comparación entre “las ideas de la Revolución francesa” y las “rousseauianas”, que evidencia la verdadera naturaleza de ella, al margen de sus propósitos declarados. Por no ser el objetivo de este trabajo el recuento y la interpretación de los “principios políticos” del iluminismo, *ou quelquechose du genre*, no nos detenemos a analizarlos detalladamente. Si son o no viables, es un tema distinto al que nos ocupa, limitado al examen de los planteamientos teóricos liberales por un lado, frente a los democráticos por el otro.

que pueda comprar a otro, y que ninguno sea tan pobre que se vea obligado a venderse a si mismo” (Du contrat social L.II, cap.XII).

La premisa de la que parte Rousseau es la de la igualdad natural que puede tornarse en desigualdad social, de donde será necesario igualar a los desiguales. En esta misma línea discursiva se encuentran Babeuf y sus correligionarios.

Frente a esta desigualdad real y material, plantea Sieyès una desigualdad meramente “natural”, “funcional” o “circunstancial” que la ley no crea, ni destruye, no provoca, ni impide, sino simplemente reconoce y salvaguarda, hasta en tanto aquélla no “lesione el interés común”. La ley que sólo protege lo que existe es por ende, “igual para todos los ciudadanos”, bajo la premisa de la “igualdad cívica”.

Las ventajas por las cuales los ciudadanos difieren entre sí están más allá de su carácter de ciudadanos. Las desigualdades de propiedad y de industria son algo así como las desigualdades de sexo, edad, tamaño, etcétera. No desnaturalizan la igualdad cívica. Sin duda, estas ventajas particulares están bajo la salvaguardia de la ley; pero no corresponde al legislador crear desigualdades de esta naturaleza, ni dar privilegios a unos y negárselos a otros. La ley no concede nada; protege únicamente lo que existe y sólo hasta que ello comienza a ser perjudicial para el interés común. Ahí solamente están colocados los límites de la libertad individual. Yo me imagino la ley en el centro de un globo inmenso; todos los ciudadanos sin excepción, están a la misma distancia sobre la circunferencia y ocupan plazas iguales; todos dependen igualmente de la ley, y todos le ofrecen su libertad y su voluntad para que las proteja. A esto le llamo yo los derechos comunes de los ciudadanos, mediante los cuales se asemejan todos. Todos estos individuos se relacionan entre sí, contratan y negocian, siempre bajo la garantía común de la ley. Si en este movimiento general alguno quiere dominar la persona de su vecino o usurpar su propiedad, la ley común reprime este atentado y vuelve a colocar a todos a la misma distancia de ella misma. Pero no impide esta ley que cada uno, según sus facultades naturales o adquiridas y según los azares más o menos favorables, aumente su propiedad con todo aquello que la suerte próspera o un trabajo más fecundo pueda añadir, como no impide tampoco que cada uno consiga, dentro de su esfera legal, la felicidad más conforme a sus gustos y más envidiable. La ley, al proteger los derechos comunes de todos los ciudadanos, protege también a cada ciudadano en todo lo que él puede ser, hasta el momento en que aquello que él quiere ser, comience a resultar perjudicial para el interés común.<sup>30</sup>

La igualdad en Sieyès es una “igualdad de los iguales” (citoyens bourgeois) que para no ser tautología, sólo puede significar igualdad ante la ley (la ley es igual para todos, sean iguales o desiguales). Independientemente de la condición real del sujeto al que se le aplica, “a todos se les aplica por igual”.

En tanto la ley “no concede nada”, tampoco combate la desigualdad, pues se parte de una premisa, evidentemente falsa por lo demás, de la “equidistancia”, no física,

<sup>30</sup> Sieyès, “¿Qué es el Tercer Estado?”, 2da. Edición, UNAM, México, 1983, págs. 134 y 135.

sino material de cada individuo libre en relación a la ley de la que todos dependen *por igual* y la que otorga a cada quien el *derecho común* a ser protegido. La ley neutral, en suma, del Estado de “signo negativo”, que “nada tiene que hacer” y “sólo debe dejar hacer”.

¿Es Sieyès heredero de Rousseau?. Respóndase simultáneamente este otro interrogante. ¿Es el liberalismo heredero de la Democracia? *Tout simplement*, No.

Es necesario además, no pasar por alto otro aspecto relevante de *la pensée* de Sieyès.

Su radicalismo previo a la toma del poder,<sup>31</sup> manifiesto en su teoría del poder constituyente<sup>32</sup>, contrasta con el alcance limitado de las “peticiones que el tercer Estado hace por su conducto”:

- Que los representantes del tercer Estado no sean elegidos más que entre los ciudadanos que pertenezcan verdaderamente a él.
- Que sus diputados sean iguales en número a los de las dos clases privilegiadas.
- Que los Estados generales voten no por clases, sino por cabezas.

Señalamos límites en estos pronunciamientos, sin desconocer su motivación histórica y socio-política. Es decir, si bien son límites explicables en función de la clase que realiza los planteamientos y del momento en que se hacen, objetivamente tienen una “naturaleza” liberal ostensible, no asimilable a posturas cercanas o tendientes a la posición democrática. Si bien en el ensayo clásico de Sieyès no es de esperarse el hallazgo de referencias por ejemplo, a los “derechos sociales”, esta circunstancia no impide que lo que en él sí se incluye, sea llamado por su nombre.

Compárense las tres “peticiones del tercer Estado”, con las ideas y los conceptos *odierni* (actuales) de muchos “ideólogos”, “políticos”, “partidos”, “estudiosos”,

---

<sup>31</sup> Sobre el radicalismo previo a la toma del Poder que se torna en “conservadurismo”, véase supra, pág.....

<sup>32</sup> “...La Nación sólo se forma por derecho natural; el gobierno, por el contrario, no puede pertenecer más que al derecho positivo. La Nación es todo lo que puede ser por el sólo hecho de existir”. “No solamente la Nación no está sometida a una Constitución, sino que no puede estarlo, no debe estarlo, lo que equivale a decir que no lo está”. Sieyès op. cit. pág. 110.

“intelectuales”, “quijotes” y ¡¿”*même des poets*”?! de la Democracia, cuya lucidez, (¡hélas!) les permite concebirla elocuentemente, sólo en términos político-electorales. Entre ellos y Sieyès no hay ninguna diferencia, salvo que las justificaciones y explicaciones del pensamiento y de las intenciones del portavoz del “tercer Estado”, no logran prolongarse dos siglos para otorgar la “bendición de clase” a estos modernos “democratizadores” de la vieja guardia liberal.

Antes de dar por concluido este apartado, permítasenos una reflexión. Si hubiese que confrontar el pensamiento de la revolución francesa (y el de la norteamericana), es decir, el del “constitucionalismo” de finales del XVIII (el que triunfó, no el radical que representaba Babeuf), con su predecesor monárquico absolutista, de un lado estarían Locke, Montesquieu y Sieyès, pugnando por los límites al poder en aras de la libertad individual y del otro, una sólida tradición que justifica (*Machiavelli*) la existencia del poder soberano en manos de un único detentador o *majestatem* (Bodin), capaz sólo él de garantizar el orden y la convivencia social mediante el uso de la fuerza (Hobbes).

Autoridad y libertad, orden público e interés particular, Estado e individuo, en suma, sujeción o posibilidad de actuar libremente, son los polos opuestos entre monarquía y “Estado liberal de Derecho”.

Rousseau, la igualdad y la Democracia configuran otra línea de pensamiento y otra concepción del poder que bien puede oponerse a la absolutista, a la liberal o a ambas simultáneamente.

El elemento esencial de la Democracia, la igualdad, es ajeno tanto a la monarquía como al liberalismo. Frente a la igualdad, la libertad como concepto y como práctica, puede resultar inclusive antitética, o por lo menos no necesariamente compatible con ella en todos los casos.

.....Libertad e igualdad son valores antitéticos, en cuanto no se puede realizar con plenitud uno sin limitar fuertemente el otro: una sociedad liberal-liberalista es inevitable que sea desigualitaria así como una sociedad igualitaria por fuerza es liberal. liberalismo e igualitarismo tienen sus raíces en concepciones del hombre y de la sociedad profundamente diferentes: individualista, conflictiva y pluralista la liberal; totalizante, armónica y monista la igualitaria. Para el liberal el fin principal es el desarrollo de la personalidad individual, aunque el desarrollo de la personalidad más rica y dotada puede ir en detrimento de la expansión de la personalidad más pobre y menos dotada; para el igualitario el fin principal es el desarrollo de la comunidad en su conjunto, aun a costa de disminuir la esfera de libertad de los individuos.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Norberto Bobbio, “liberalismo y democracia”, pág. 41

¿Para qué este recorrido en torno a tres planteamientos esenciales del “Estado constitucional de Derecho”? ¿Cuáles son los objetivos concretos del análisis del principio de “soberanía popular” y su “legalización”, de la comparación entre los límites reales y los normativos estructurales del ejercicio del poder y de la reiteración de la naturaleza (liberal) del “Estado constitucional de Derecho clásico”?

Se ha dicho incesantemente y se repite insensatamente, que el “marco jurídico-político referencial”, el “modelo a seguir” y el “origen de las formas de gobierno actualmente aceptables es el constitucionalismo”. Más aún, los tipos de Estado “cuyas estructuras no se ajustan” al paradigma del “Estado de Derecho liberal clásico”, son rechazados y juzgados precisamente por no traducir en normas, empezando por la constitución, los principios filosóficos, políticos, jurídicos y ¿económicos? en que aquél se sustenta.

Ahora bien, como ese juicio se emite siempre “en nombre de la Democracia”, con las sagradas escrituras en la mano (una constitución típica liberal-burguesa), sin distinguir contenidos, ni finalidades, resulta indispensable y esperamos haberlo logrado, desmitificar el “constitucionalismo moderno” y buena parte de las teorías en las que él se basa.

### **¿ES LA DEMOCRACIA UNA FORMA JURIDICA PURA, CON CONTENIDO EstrictAMENTE POLITICO?**

En la parte final del primer capítulo, nuestro eje discursivo clave será “la Democracia”. ¿Por qué? Porque *heutzutage (hoy en día)* es éste *le mot d'ordre* para todos los efectos imaginables que se quiera, en las sociedades modernas. “El poder es democrático si proviene del pueblo” (sin definir ninguna de estas palabras); lo es si se “renueva periódicamente”; también si se ajusta a la ley “voluntad *du peuple*”; por supuesto si “se distribuye” (entre órganos del Estado) y “se comparte” (entre las distintas corrientes políticas, partidos, asociaciones y hasta personas aisladamente consideradas); si se origina en “elecciones libres y respetuosas de la ley” (si se puede además, sumamente vigiladas por observadores, nacionales o extranjeros). Se dice que “se avanza en la democracia”, cuando un partido opositor logra más escaños en los congresos que los que tuvo en el período pasado; también cuando las leyes y las decisiones políticas importantes se aprueban o se adoptan por consenso

y no “¿unilateralmente?! por un partido mayoritario o por un gobierno que cuenta con la mayoría” (SIC).

“La democracia da un paso más” cuando un partido excluido del sistema es aceptado, (previo el cumplimiento de los requisitos legales fijados por el o los partidos que sí están dentro del sistema y no están dispuestos a salir para que entren otros). Igualmente, según esto, “se toma una decisión democrática” por los gobiernos al permitir que los “políticos” “expresen sus ideas, disientan y propongan nuevos avances” (aunque salvo contadas excepciones, lo que expresan son sus intereses, más bien no entienden de lo que disienten y proponen lo que casi nadie, *même pas* los científicos sociales, les entienden).

Podríamos seguir “refiriendo los cambios democráticos a los que se aspira y por los que se pugna en las Democracias contemporáneas”, casi hasta el infinito, incursionando además en el ámbito internacional. En él se dan por ciertas cuestiones, se consideran correctas decisiones y se otorga validez a planteamientos del siguiente tenor, sin mayor análisis o diferenciación:

- Si un Estado se estructura de manera distinta al paradigma del “Estado liberal de Derecho”, es necesariamente “antidemocrático”.
- Las “Naciones democráticas” y los organismos internacionales dominados por las más poderosas de ellas, deben conminar a los “no democráticos” a corregir sus deficiencias estructurales y a cambiar sus “prácticas autoritarias en el ejercicio del poder”.
- Sin más, “en nombre de la democracia”, las relaciones políticas y comerciales, la asistencia económica y la admisión o exclusión de Naciones de los organismos internacionales, se condicionan a y se hacen depender de la situación democrática o no democrática interna de los Estados.
- A los Estados “antidemocráticos” (socialistas), se les sanciona económicamente (bloqueos) y se les presiona políticamente para que se “democraticen”.
- Si esto no ocurre en plazos perentorios, “la Democracia” aconseja sanciones de diversa naturaleza, impuestas desde luego unilateralmente, por los Estados más poderosos del “mundo libre”.

- Por supuesto, las guerras contemporáneas se hacen “en pro de la Democracia”, para mantenerla, para establecerla o para ajustarla.
- Se apoyan dictaduras “en nombre de la Democracia”, se justifican invasiones “para defenderla” y cuando resulta políticamente conveniente, se explica la pasividad de las mismas potencias que antes las justificaron, ahora “en aras del respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos”.
- En suma, la admisibilidad de cada Estado en el contexto internacional se da en función directa de su “nivel de desarrollo democrático” (*quoique ce soit*), mismo que certifica y revisa periódicamente, un **grupo minoritario** de Naciones poderosas, que por supuesto, se consideran a si mismas como “las más democráticas del mundo”.

De las muchas y variadas cuestiones que tendrían que considerarse en relación a lo aquí expuesto, una de ellas tal vez las resuma o englobe a todas. Igual que en los orígenes del constitucionalismo, hoy resulta evidente la carga ideológica que lleva sobre sus espaldas el concepto o la idea de Democracia.

Independientemente de la amplia gama de definiciones, conceptos, interpretaciones o sentidos con que se ha abordado desde hace siglos el tema de la Democracia, es un hecho que ésta tiene que ser algo aprehensible desde un punto de vista cognocitivo y que no puede ser al mismo tiempo toda esa casi infinita variedad de ideas, a veces diametralmente opuestas unas y otras, que en torno a ella se han vertido en todos los tiempos.

Al igual que muchos otros conceptos de las ciencias sociales (y otras tantas aplicaciones prácticas de los mismos), mejor que ensayar algunos más hasta “llegar al correcto”, debe ser más útil intentar captar y penetrar en su esencia.

Tratar de definir ideas abstractas como “Estado”, “soberanía”, “constitución”, etc., generalmente termina por ser una empresa fracasada o en el mejor de los casos parcialmente fallida, porque casi siempre se llega a concebir especies del género, o partes del todo, a pesar de lo cual se cree ingenuamente que por fin se ha encontrado la definición adecuada.

Piénsese por ejemplo, en la insuficiencia de conceptos tradicionalmente aceptados tratándose de estos objetos de conocimiento: soberanía igual a “potestad suprema de hacerse respetar en lo externo y autodeterminarse en lo interno”.

Sin entrar a mayores discusiones, cuyo lugar obviamente no es éste, reflexiónese sobre lo siguiente:

Para “hacerse respetar en lo externo” debe haber entonces otro Estado también soberano, frente al que por lo tanto, no actúa el sujeto de la soberanía con carácter de “potestad suprema”, es decir, no está por encima de él. Si esto es así, ¿cómo se hacen respetar los Estados, si no se enfrentan entre si?. ¿Hay entonces ciento cincuenta o más “potestades soberanas”?. ¿Dónde queda la característica número uno de la soberanía, es decir, su unicidad?

En cuanto a la autodeterminación en lo interno, la frase es, para no ir más lejos, sencillamente desafortunada. Por supuesto que “me autodetermino en lo interno”, porque no “me puedo autodeterminar en lo externo”, como no puedo “suicidar a otro”.

Otro tanto puede decirse de la “constitución”, en tanto “ley suprema que regula las relaciones entre los poderes del Estado, el ámbito de acción de éstos en relación a los individuos y consagra sus derechos fundamentales,” definición tradicional y decididamente abrazada por ejemplo, en nuestro país.

También procurando evitar la digresión, basta señalar que sin ir más allá de nuestras fronteras, la constitución mexicana vigente, “no sería una constitución”, porque no se ajusta a la definición referida. La “ley fundamental” del 17 incorpora a su articulado elementos ajenos al concepto descrito, como los derechos sociales o el modelo de economía mixta, *ergo* al ser algo distinto a la idea genérica propuesta, “no podrá ser considerada dentro de lo que ella abarca”. Conclusión, ¡México no tiene constitución!

Pero los resultados son todavía más desalentadores cuando lo que se pretende definir es además de una abstracción, un valor, es decir, cuando el objeto de conocimiento no sólo es algo conceptualmente aprehensible, sino axiológicamente apreciable. Piénsese en las ideas de “justicia”, “equidad”, “bien común”, “paz social”, etc. etc.

Si justicia es “dar a cada quien lo suyo”, no se entiende por qué razón no se ha procedido en consecuencia durante tanto tiempo. Basta con saber qué es de cada quién y dárselo a cada cuál. El problema, desde luego, es precisamente ése, esto es, que lo que todavía está pendiente es saber qué es de cada quién.

La paz social, entendida como “no- guerra”, “estabilidad” o “tranquilidad social”, volteando la moneda, bien puede manifestarse como la paz de los sepulcros donde reposan los “revoltosos e insurrectos”, como la conservación del *statu quo*, favorable a los poderosos y privilegiados y como la calma social que se logra mediante el convincente argumento de la amenaza de las ballonetas.

En estas condiciones, no es de extrañar que lejos de llegar a definir conceptos científicos, el resultado de estos intentos, como es fácil advertir, no sea otro que el de la presentación consciente o inconsciente de múltiples posturas ideológicas.

Tal es el caso por supuesto, de la “constitución según los criterios del Estado liberal”; de la “soberanía”, según Bodin; de los *citoyens* “iguales” de Sieyès; “del bien común, pero no de todos”, es decir, común a los miembros de esta clase; y *bien entendu*, la “Democracia del pueblo”, que como dirían los liberales, somos nosotros, esto es, nuestra Democracia y la de nadie más que no sea igual a nosotros.

Ahora bien, nada de esto debe llevar a la conclusión de que en las ciencias sociales los objetos de conocimiento no son definibles, o susceptibles de aprehenderse mediante conceptos.

Lo que sostenemos es que la concreción del concepto correcto es más fácil de lograr cuando se ha captado la esencia del objeto de conocimiento. En otros términos, el concepto es posterior a la esencia y sólo es correcto cuando corresponde a ella. Si no hay esencia, tampoco habrá objeto de conocimiento, ni concepto por lo tanto, a menos que éste sea puramente abstracto, no demostrable empíricamente, en cuyo caso no será científico, sino filosófico o metafísico.

De ahí que a nuestro juicio y en función del propósito central de este ensayo, lo recomendable sea resistir a la tentación de empezar por un intento (uno más) de definición de Democracia, antes de explorar su esencia, sin pretender por lo demás, repasar en unas cuantas páginas el voluminoso acervo teórico que sobre el tema se ha acumulado a lo largo de los siglos.

En suma, o mejor, en esencia, ¿de qué estamos hablando cuando decimos “Democracia”?

¿Del origen cualitativo y cuantitativo del poder político?

¿De una forma o estructura de gobierno?

¿De una manera de ejercer el poder político institucionalizado?

¿Tal vez de una actitud de quien lo detenta hacia sus destinatarios y de una forma de legitimación del poder cuando éstos lo obedecen, es decir, de la aceptación de los gobernantes por los gobernados?

¿Del cumplimiento de fines y objetivos dentro de una comunidad, benéficos para la generalidad de sus miembros?

¿En fin, de un mecanismo de evaluación y justificación del poder político gubernamental?

¿Quizás de todo esto y de varias cosas más?

Con menos de un siglo de antigüedad y en franco proceso de expansión, a pesar de períodos regresivos, el modelo de Estado liberal burgués de Derecho fue cuestionado frontalmente en el ámbito teórico y en el terreno de la realidad, en cuanto a la validez de sus postulados y a su viabilidad como proyecto político-social.

La idea de que el Derecho controla al poder y que en consecuencia, en los “Estados de Derecho” los gobiernos se instituyen para beneficio del pueblo y ejercen el poder de manera “legal” (con apego estricto al orden jurídico) y “democráticamente” (en función del bien común de la sociedad a la que gobiernan), no pudo ser comprobada en los hechos. A partir de la primera mitad del siglo de la revolución industrial, cuna de los primeros “Estados constitucionales de Derecho”, conformados a imagen y semejanza de los modelos norteamericano y francés y de ahí en adelante in *crescendo*, por todas partes se fue presentando el fenómeno, con las peculiaridades de cada caso, de la existencia de “Estados libres, democráticos y soberanos”, constituidos bajo la sombra del paradigma de finales del siglo XVIII, pero no gobernados por “el pueblo a través de sus representantes”, sino por las primeras poderosas plutocracias.

Una vez que la clase social otrora revolucionaria hubo tomado el poder y anulado la vía que ella había empleado para alcanzarlo, emprendió una nueva batalla por defender los principios y las estructuras jurídico-políticas de su Estado, “en nombre de la ley y de la democracia”, por supuesto.

El “Estado de Derecho”, en manos de los detentadores del poder económico, convertidos al conservadurismo en tanto gobernantes, siguió siendo argumento y “vehículo seguro para alcanzar la democracia”, según la entendían ahora los nuevos detentadores del poder político, precisamente desde el poder y no en su contra.

Sin embargo, el problema más serio al que tenía que hacer frente este argumento era que en el plano teórico el modelo no contemplaba más que “a un pueblo o Nación”, el de los ciudadanos libres e iguales entre sí herederos directos del tercer Estado de Sieyès y no “a dos pueblos”, el de los “libres e iguales” que gobiernan y el de los que no pueden ser libres, por ser desiguales y que sólo están destinados a ser gobernados.

En cuanto a las dificultades prácticas *face au paradigme*, los derechos del hombre y la división de poderes, sustentos del “Estado constitucional”, se fueron revelando poco a poco a los ojos de los destinatarios del poder, sólo como “buenas intenciones de una ley suprema”, o peor aún, como vanas promesas de mantener el poder dentro de límites legales establecidos, toda vez que cuando en uso de esos derechos se cuestionaba a los gobiernos por violentar la norma, éstos respondían violentando también los derechos individuales para acallar las protestas y mantener el orden y por supuesto, la vigencia de la ley, desde su privilegiada perspectiva, desde luego.

Tanto la soberanía ahora ejercida en nombre de los ciudadanos por sus representantes, como la forma en que desde el poder se interpretaban los límites que le imponía la ley a su ejercicio, tenían como contrapartida un pueblo sin soberanía y alejado del poder y un orden jurídico que al ser diseñado desde lo alto, no necesariamente coincidía con, ni reflejaba las aspiraciones políticas, económicas y sociales de la mayoría.

En suma, a mediados del siglo XIX el panorama de un buen número de Estados conformados según el esquema del constitucionalismo francés y norteamericano en lo político y en lo jurídico, con su inevitable contraparte de liberalismo económico y relaciones de producción capitalistas, empezaba a mostrar con claridad un saldo social negativo para las clases emergentes en vías de constituirse en, o ya constitutivas de la **mayoría** de la población. Por lo que respecta a aquellas otras Naciones que luchaban por su independencia o que con grandes esfuerzos la habían logrado apenas, el futuro no parecía promisorio, en tanto el mismo camino del “Estado liberal de Derecho” ya no se presentaba como una opción esperanzadora,

sino *überall* (en todas partes) como un fracaso evidente, hacia el que sin embargo, estaban destinados a transitar esos nuevos Estados, de no existir otra vía o alternativa de constitución.

¿Fracaso para quiénes, o desde la perspectiva de quién?

Si dejamos un momento de lado los aspectos relativos al origen del poder (soberanía popular, poder del pueblo y para el pueblo), a su ejercicio distribuido y limitado (división de poderes, límites del poder político por la ley) y a su evaluación en función de la realidad y no de la teoría en que se basa el “Estado liberal de Derecho”, podemos centrarnos en su elemento teleológico: “la construcción de una sociedad democrática”. Hablar de un “fracaso del Estado de Derecho liberal-burgués”, además de exagerado, puede parecerle a muchos un simple reduccionismo. Evidentemente, el hecho de que dos revoluciones hayan servido históricamente como punto de partida para muchísimas otras que destruyeron el modelo autocrático prevaleciente que era la monarquía absoluta con sus variantes de grado (“monarquía limitada o constitucional”), o de forma, además del indiscutible efecto renovador del “constitucionalismo” en tanto vía exitosa de *Umwandlung* (transmutación) y *Umwertung* (revaloración) de los fundamentos jurídico-políticos del Estado, sería motivo suficiente para rechazar la tesis del “fracaso” del “Estado burgués de Derecho” con pretensiones absolutas o globalizadoras. Esta tesis podría inclusive calificarse de anticientífica, acrítica y/o ahistórica. Llevado el contraargumento al extremo, hablar del “fracaso del constitucionalismo moderno” y de su producto mejor comercializado que es el “Estado de Derecho”, sin ningún matiz o explicación ulterior, pudiera interpretarse *même* como una defensa de *l’ancien régime*, por paradójico que parezca.

Ahora bien, no menos acrítico sería por el contrario, un juicio positivo sobre el constitucionalismo decimonónico que se basara sólo en el hecho de que década tras década durante el siglo XIX y a pesar de nuevas versiones temporales de *l’ancien régime*, gracias a él fueron cayendo una tras otra las monarquías. Razonar así, obligaría a sostener que a su vez las monarquías absolutas, resultado de la fundación de los Estados nacionales europeos, significaron algo mejor que y preferible a la fragmentación irracional del poder político medieval.

En suma, toda época posterior tendría que ser altamente apreciada en tanto significó un avance en relación a la precedente, o bien si el saldo del balance comparativo

con su antecedente no le favorece, se podrá decir que por lo menos preparó las condiciones para que una etapa posterior se tradujera en progreso.

Semejante forma de “entender la historia”, no merece más comentarios dada una pobreza o carencia analítica tan ostensible.

Retomando nuestro tema, salta a la vista que el fracaso del que hablamos y que atribuimos al “Estado de Derecho liberal burgués”, no se refiere a las bases teóricas *per se* sobre las que sustenta, ni al hecho innegable de que cumplió una función histórica al substituir a un Estado absolutista, arbitrario y por definición antidemocrático.

Los planteamientos que hemos hecho en este ensayo y que nos han conducido hasta este punto, pretenden un análisis de la praxis del poder en el “Estado de Derecho” y no sólo de sus fundamentos teóricos. De ahí que sea necesario dilucidar también en este mismo orden de ideas, lo siguiente: examinadas las consecuencias de convertir en norma jurídica la soberanía popular y evaluada la realidad del ejercicio del poder para conocer hasta qué punto realmente éste es regulado y limitado por el derecho, ha llegado el momento de centrar nuestra atención en los fines del “Estado liberal constitucionalista”, esto es en el análisis de lo que ofrecía hace dos siglos, de lo que siguió ofreciendo durante ese período y de lo que aún hoy desde el poder, los *cosiddetti* “neoliberalismos” continúan proclamando como su *télos* y su autojustificación: la sociedad democrática.

En este punto es donde se manifiesta el fracaso y la falacia del liberalismo político y de su modelo de Estado. La monarquía absolutista o moderada fracasó sólo en tanto no fue capaz *Gott sei Dank*, de mantenerse en el poder. Sin embargo, el tipo de Estado monárquico-autocrático no se edificó con base en principios políticos distintos a los que operaban en la práctica cotidiana del ejercicio real del poder, ni prometió o se propuso “construir un mundo mejor aceptable para todos, en el que los más elevados valores sociales cobraran al fin actualidad plena”.

El liberalismo político, en cambio, se erigió sobre la *volonté générale*, planteó la igualdad ante la ley, la objetividad en su aplicación, límites al poder, derechos humanos y la concreción gradual, pero segura de la democracia como su finalidad última. Frente al poder omnímodo y arbitrario del rey, “el poder limitado y democrático del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Entonces, nos parece justificado y necesario reconocer que esa finalidad suprema no cumplida, ni viable por lo demás dentro del esquema del “Estado liberal”, constituye el fracaso del paradigma.

Ahora bien, ¿fracaso también para los conductores y operadores de ese modelo de Estado? Obviamente no.

El liberalismo individualista concibe la Democracia sólo en función de la libertad política. Para el de hace dos siglos y para el de hoy, la democracia es la elección libre de los gobernantes, su renovación periódica, el respeto irrestricto de la ley por los ciudadanos y de los límites que ella impone al poder por los gobernantes y la conservación de los derechos del hombre, esos que la “Declaración...” resumía en “libertad, seguridad y propiedad privada”, con exclusión de la igualdad. La resistencia a la opresión ya no es necesaria en tanto vía para la toma del poder, porque los *citoyens* del tercer Estado moderno ya lo tienen y lo confían a sus representantes. La democracia liberal es y se limita a la “democracia política”. Esta, desde hace dos siglos, es la democracia de los iguales con exclusión de los desiguales, la de los ciudadanos de *Sieyès*, equidistantes de la ley, de esa que nada crea, ni modifica, sino simplemente reconoce y salvaguarda.

Luego, bastará que la democracia política tenga vigencia, para que no sea posible hablar de un fracaso. Más aún, para el liberalismo, cada vez que sus principios se han respetado y se han traducido en prácticas concretas, el “Estado de Derecho ha mostrado su viabilidad” y se ha confirmado como la única forma de gobierno capaz de conservar y perpetuar la Democracia.

Lo significativo es que la réplica a esta versión exitosa del liberalismo político se ha hecho como decimos, desde mediados del siglo pasado y hasta la fecha, precisamente en nombre de la Democracia, la cual no es considerada como algo real y lo que es más grave, ni siquiera realizable bajo el esquema del “Estado burgués de derecho”.

El “Estado liberal de Derecho” fue cuestionado en el plano teórico y en el terreno de la lucha por el poder, sea por el socialismo marxista, por la social democracia o por la democracia social, nada menos que por ser profundamente antidemocrático.

Los modelos de Estado social de Derecho en sus distintas versiones, desde finales del siglo pasado y durante el presente, también fijaron como meta fundamental la

construcción de la Democracia. Lo relevante es que el Estado que pretendían substituir como condición *sine qua non* para edificarla, se consideraba a sí mismo y se proclamaba como paradigma precisamente de la Democracia.

Queda muy claro que semejante paradoja no se presentó al enfrentarse la monarquía y el “Estado burgués de Derecho”. Es decir, el tipo de Estado cuestionado no se pretendía justificar con base en los mismos valores preconizados por las fuerzas contestatarias. Los fundamentos y los objetivos de un Estado y otro eran radicalmente distintos y diametralmente opuestos. Por ende, la substitución de un tipo de Estado por otro implicó un cambio revolucionario en el sentido de Burdeau,<sup>34</sup> en tanto la base de sustentación (origen divino, poder hereditario) del poder de los monarcas, dejó de ser legítima y fue remplazada por una distinta. Ese simple hecho modificó necesariamente el resto del esquema (forma de ejercicio del poder, fines del Estado, etc.).

En cambio, cuando a partir de la mitad del siglo pasado, el modelo de Estado liberal es puesto en tela de juicio, no se pretende socavar sus fundamentos jurídico-políticos, ni se trata de cambiar su propuesta de sociedad “libre y democrática”. Antes bien, todas las corrientes de pensamiento, incluidos casos de Estados autocráticos, retomaron al menos formalmente, las bases estructurales del “Estado de Derecho” y reafirmaron el valor de la Democracia en tanto fin y justificación del poder.

Sin embargo, lo que se cuestiona es precisamente la viabilidad de la Democracia dentro del esquema jurídico-político del “Estado liberal de Derecho”, en una sociedad que en lo económico y en lo social es profunda y crecientemente desigual. En suma, la Democracia como proyecto y aspiración sigue siendo válida, pero no se trata ya de la “Democracia liberal” del “Estado burgués de Derecho”.

¿Hay entonces varios tipos de Democracia que den lugar al cuestionamiento y a la evaluación de unos por otros?. ¿Tiene sentido que a un posible género se le concrete en distintas especies democráticas?. ¿Puede en suma, colocarse a la Democracia frente a o en contra de la propia Democracia?

---

<sup>34</sup> Para G. Burdeau una revolución es “*la substitution d'une idée de Droit pour une autre*”. Véase su celeberrimo *Traité de Science politique*.

Más bien consideramos que existen distintas ideas y diversos conceptos de Democracia, que en tanto tales pueden ser correctos o falsos, así como variadas formas de concretarla en la realidad, dependiendo de que el poder político se ejerza en mayor o menor grado, democráticamente.

En este sentido no debe sorprender por ejemplo, que desde hace dos siglos todo gobierno haya sostenido enfáticamente, a pesar de lo contrastante de los hechos, una y otra vez, que ejerce el poder en nombre del pueblo, para su beneficio y para el progreso de su Nación.

Gobiernos tan disímiles y en ocasiones tan antagónicos como los liberales, los socialistas, los socialdemócratas y hasta los que se han adueñado del poder mediante vías ilegales (rebeliones, golpes de Estado), se proclaman por igual “democráticos”, respetuosos de los principios jurídicos y políticos del Estado de derecho, “que a veces tienen que sufrir algunas excepciones y breves etapas de no aplicación”, desde luego, pero que “poseen una superioridad incuestionable por todos reconocida”, inclusive formalmente por algunos Estados abiertamente autocráticos.

Es decir que tanto las formas antidemocráticas del ejercicio del poder, como las que no lo son, pretenden envolverse en el ropaje legitimador y justificativo de la palabra mágica: Democracia.

Tenemos que reiterar el interrogante: ¿De qué Democracia hablamos en cada uno de estos casos?

### **LA DEMOCRACIA CONTEMPORANEA; ¿LIBERAL O SOCIAL?**

Ya examinamos que para un liberal como Sieyès, el hecho de que los ciudadanos libres eligiesen a sus representantes entre sus pares, integraran por esa vía a sus órganos de gobierno y éstos ejercieran el poder en el ámbito de su competencia, con respeto a la ley y a los derechos del hombre, bastaba para lograr la más genuina concreción del sistema democrático representativo, basado en la voluntad de la mayoría.

Hoy no es extraño escuchar que el “Estado de Derecho” es el “Estado de la democracia” y que ésta se actualiza en aquellas sociedades donde la configuración

del poder se basa en elecciones limpias, los órganos del Estado se constituyen como legítimos representantes del pueblo, ejercen su poder con apego a la ley y al hacerlo persiguen afanosos la realización del bien común, la armonía social y el bienestar de la mayoría. En estas afortunadas sociedades, dicen sus apologistas, la Democracia es la forma cotidiana de vida, la ley es su fiel conductora y la justicia y el progreso su seguro destino.

Esta concepción o manera de entender la Democracia, satisfactoria para las clases minoritarias y económicamente poderosas, así como para las fuerzas y corrientes políticas ideológicamente identificadas con ellas (*les droites*), se constriñe a sus aspectos jurídicos, políticos y electorales.

Es la democracia formal e individualista, cuyo núcleo central es la libertad del hombre, que por lo demás, se supone realizable *ipso facto* al no encontrar frente a sí el obstáculo del ejercicio ilegal del poder político. Es liberalismo clásico y como tal, en el fondo no es, ni puede llegar a ser Democracia.

La Democracia formal es la que se proclama para todos, pero sólo es efectiva para los menos; es una “democracia por definición antidemocrática”, en tanto excluye de su potencial ejercicio a las clases mayoritarias. Es en la realidad la “no-democracia”. Las garantías individuales, el ejercicio del poder limitado por la ley y la aplicación de ésta por igual a todos los individuos, son principios, derechos y prácticas que en la realidad sólo tienen vigencia y actualidad para aquéllos que tienen de antemano asegurado el soporte económico social indispensable para el disfrute efectivo de sus libertades.

Es la Democracia del individuo que ha recibido educación y que puede expresar libremente sus ideas; del hombre que está en condiciones intelectivas de elegir con discernimiento a sus gobernantes; del ciudadano que tiene bienes que proteger con base en las garantías de seguridad que le proporciona la ley; del que tiene trabajo bien remunerado y carece de apremios económicos que le impidan dedicarse a la profesión o empleo que voluntariamente elija; del que puede escribir libremente, porque sabe leer y escribir; del individuo que puede dirigirse a sus autoridades y defenderse de ellas, porque conoce sus derechos y tiene los medios económicos para hacerlos valer; del que goza de buena salud, en tanto atiende sus enfermedades de inmediato y sin más límites que el tiempo que tarde en sanar; del hombre para el que la satisfacción cotidiana de sus necesidades básicas está asegurada y pasa inadvertida, cediendo su lugar en el orden de sus preocupaciones a la difícil

decisión entre una inversión u otra de sus *superávits*, o entre un sitio u otro para vacacionar; del individuo, en fin, que por su elevado *status* económico-social o por sus privilegiadas relaciones políticas, puede, además de todo esto, aspirar a formar parte de la clase en el poder que gobierna a esa “sociedad democrática” de hombres libres e iguales ante la ley.

Este concepto de Democracia es el de las clases privilegiadas, en su caso, sólo interesadas en que la política sea democrática y la Democracia sea política. Es la Democracia legal y electoral que sólo concibe los procesos de formación y renovación del poder sin ver más allá, ni más al fondo de él. Una Democracia en función de la ley, de suerte tal que si ésta se respeta, el poder político y los gobernantes que lo ejercen son democráticos. No importa, ni es el caso de analizar según esta “visión de lo democrático”, si ese orden jurídico con base en el cual se configura y se ejerce el poder es justo o injusto, fortalece o mitiga la desigualdad y las inequidades sociales, o si se aplica realmente por igual a todos.

Basta que a mí, ciudadano miembro orgulloso de las clases sociales minoritarias, me beneficie la ley y no obstruya mi libertad, para que a cambio tenga en mí a un impertérrito defensor del *Status* que me corresponde en nombre de la Democracia, pero de la “Democracia de las minorías”.

Lo más sorprendente es que esta visión y concepción parcial, subjetiva y limitada de la sociedad y del poder democrático reciba frecuentemente el aval de partidos políticos y líderes políticos autoproclamados “de izquierda”, cuya más avanzada “propuesta de democratización del Estado”, se formula en términos como éstos:

“Elecciones limpias” (democracia electoral) .

“Respeto al sufragio, a los procesos electorales y a los resultados de los comicios” (democracia legal-electoral)

“Recomposición de los órganos del poder público, con mayor presencia de la oposición” (democracia política)

“Alternancia en el poder, garantía de democracia” (democracia política)

Tal vez ocurra que el ansia de poder haga perder el sentido de las proporciones.....teóricas y la claridad..... de los conceptos

Queda clara la insuficiencia y las limitaciones de una concepción tal de la Democracia. Democracia formal, en tanto consagrada estructuralmente en una

constitución, pero irreal para las grandes masas. Democracia legal por ser sólo descripción normativa y teórica, sin correspondencia práctica para numerosos sectores sociales. Democracia política o político-electoral al constreñirse sólo al análisis de los procesos de conformación del poder político en el marco del derecho. Democracia de los *abastados* (de los que tienen bastante y están bien **aprovisionados**), de las minorías, sólo para aquellos que están en condiciones socio-económicas de acceder a sus beneficios. “Democracia liberal”, luego no-democracia, en tanto se construye conceptualmente y se aplica prácticamente en torno a la libertad, valor supremo del hombre, pero sólo realizable para el que materialmente puede gozar de ella; la libertad de los iguales que son los menos, en la sociedad de los desiguales, que son los más. En suma, la más evidente contradicción: la Democracia minoritaria, privilegio de las minorías.<sup>35</sup>

En contra de este criterio formal,<sup>36</sup> concíbese a la Democracia en un sentido material o substancial. Bajo esta perspectiva no se discute la relevancia de las instituciones jurídicas pilares del “Estado burgués de Derecho”, ni se niega la libertad como derecho fundamental del hombre, lo que se pone en duda es la posibilidad de que ésta y todos los derechos individuales, así como las normas que rigen las relaciones entre Derecho y poder, tengan vigencia plena en una sociedad integrada por una minoría poseedora y una mayoría desposeída.

En estas condiciones, para que la libertad deje de ser mera declaración jurídico-formal resulta indispensable proveer a quienes carecen de ellos, de los medios materiales que les aseguren el acceso real a ésta y a todas las garantías que la ley otorga a cada individuo.

En suma, la Democracia para ser real tiene que construirse en torno a un eje axiológico distinto a la libertad, base única del liberalismo, el cual no puede ser otro que *la igualdad*. Sin embargo, no es que se produzca de esta forma una substitución de valores (*égalité au lieu de liberté*), sino una reordenación axiológica

---

<sup>35</sup> Dos siglos después, ¿volvería Sieyès a escribir un ensayo sobre los privilegios?. ¿A cuáles se referiría y sobre qué clase privilegiada disertaría?. ¿Por cuál clase social abogaría en el “nuevo ensayo”, por la privilegiada en esta ocasión, por la no privilegiada como antes?

<sup>36</sup> Al emplear esta expresión no nos referimos a la posible diferencia, ya explorada párrafos atrás, entre el modelo jurídico y su aplicación práctica, es decir, entre la “forma democrática prescriptiva” y su concreción en mayor o menor grado en la realidad. No pretendemos cuestionar en esta parte, la falta de observancia de un esquema democrático viable y bien estructurado, sino precisamente la *Gestaltung* (estructura) misma del modelo de Democracia, que en el fondo no es tal.

o una revaloración de la libertad, consistente en que la igualdad se considera presupuesto y condición para el disfrute real y efectivo de aquélla. Sin la una, la otra es impracticable y se reduce a una declaración normativo-formal, sólo realizable para los “iguales en la igualdad”, con exclusión de los “iguales en la desigualdad”.

Ahora bien, la igualdad de unos cuantos presupone la desigualdad de muchos, luego a la libertad de aquéllos corresponde la carencia de libertad de éstos y tarde o temprano, la opresión de los unos sobre los otros. No habrá entonces libertad plena, donde existe desigualdad sistémica.

La libertà civile è ovviamente la libertà dei membri della <<società civile>> nel suo senso storico e tecnico: la libertà dei borghesi garantita politicamente dalla separazione dei poteri e in guisa eminente dal potere legislativo-rappresentativo (sua origine storica: la rivendicazione <<parlamentare>> delle libertà <<naturali>> dell'individuo contro il governo regio-assoluto) e consistente nella libera iniziativa economica, nella sicurezza della proprietà (borghese) e relative libertà morali, di coscienza, di culto, di stampa, eccetera. È specificamente, strettamente la libertà di una classe. L'altra libertà è più universale: è il diritto di chiunque al riconoscimento sociale delle sue personali qualità e capacità: è l'istanza democratica veramente universale del merito, cioè del potenziamento sociale dell'individuo e quindi della personalità. È appunto la libertà egualitaria, più che libertà perché è anche giustizia: e in questo senso una sorta di *libertas maior*.<sup>37</sup>

Pero entiéndase que no hablamos *noch einmal (otra vez)* de la “igualdad política”, de la “igualdad jurídica” o de la “igualdad ante la ley”. Estos derechos fundamentales del hombre tienen también un presupuesto que es nuevamente la igualdad material. Para que no incurramos en el mismo error de consagrar un principio formal sin correspondencia o aplicación real, hemos de empezar por la substancia, es decir, por la igualdad económico-social, sustento de la igualdad jurídico-política. De lo contrario volveríamos al punto de partida, es decir, a una forma normativa (libertad, igualdad, democracia), que jamás transita al terreno fáctico, esto es, un continente carente de contenido real o eficaz.

3

<sup>37</sup> “La libertad civil es obviamente la libertad de los miembros de la sociedad civil en su sentido histórico y técnico: la libertad de los burgueses garantizada políticamente por la separación de poderes y en forma eminente por el poder legislativo-representativo (su origen histórico: la reivindicación parlamentaria de las libertades naturales del individuo contra el gobierno regio-absoluto) y consistente en la libre iniciativa económica, en la seguridad de la propiedad (burguesa) y relativas libertades morales, de conciencia, de culto, de prensa, etcétera. Es específicamente, estrictamente la libertad de una clase. La otra libertad es más universal: es el derecho de cualquiera al reconocimiento social de sus cualidades y capacidades personales: es la instancia democrática verdaderamente universal del mérito: es decir, del potenciamiento social del individuo y por lo tanto de la personalidad. Es precisamente la libertad egualitaria, más que libertad porque es también justicia: es en este sentido una especie de *libertas maior*”. *Della Volpe Galvano, “Il problema della libertà egualitaria nello sviluppo della moderna Democrazia”, en la Libertà politica, a cura di Alessandro Passerin d'Entrèves, Edizioni di Comunità, Verona, 1976, pag. 62*

Los fines y la justificación del Estado y del Derecho no se cumplen mediante la simple o mecánica observancia de la ley que consagra y respeta la igualdad y la libertad jurídico-formales, valores supremos de la Democracia. En un gobierno donde el hombre no tiene a su alcance las bases materiales para situarse en calidad de "igual" frente a los demás y ejercer realmente su libertad, a pesar de que la ley reconozca sus derechos, hay tanta antidemocracia, como en el aquel otro que ni siquiera formalmente los reconoce.

Por ende, la proclamación jurídica de los derechos es sólo el primer paso para su realización, pero no es garantía *per se* de su concreción; el hombre o sujeto de esos derechos, de no contar con los medios socio-económicos necesarios para su libre ejecución, estará prácticamente en las mismas condiciones en que se hallaría si careciera de ellos.

"El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica que fue introducida en las Constituciones liberales aun cuando todavía no eran formalmente democráticas, sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte). De esta manera fue introducida la distinción entre democracia formal, que atañe precisamente a la forma de gobierno, y democracia sustancial, que se refiere al contenido de esta forma. Estos dos significados se encuentran perfectamente fusionados en la teoría roussoniana de la democracia, ya que el ideal igualitario que la inspira se realiza en la formación de la voluntad general, y por tanto ambos son históricamente legítimos. Además, la legitimidad histórica no da pie para creer que tengan, a pesar de la identidad del término, un elemento connotativo común, tan es verdad que históricamente puede darse una democracia formal que no logre mantener las principales promesas contenidas en un programa de democracia sustancial, y viceversa, una democracia sustancial que se rija y desenvuelva mediante el ejercicio no democrático del poder. Prueba de esta falta de un elemento connotativo es la esterilidad del debate sobre la mayor o menor democracia de los regímenes que se inspiran unos en el principio del gobierno del pueblo, otros en el principio del gobierno para el pueblo. Cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia preferido por el defensor y no es democrático en el significado escogido por el adversario. En todo caso el único punto en el cual uno y otro podrían convenir es que una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial; mas un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro".<sup>38</sup>

Esta "democracia del futuro", teóricamente concebida, aunque prácticamente pendiente de realización, conjuga igualdad y libertad, en ese orden, pues entiende a la primera como soporte de la segunda. Luego la Democracia política depende de la Democracia económica y de la Democracia social.

<sup>38</sup> Norberto Bobbio "Estado, Gobierno y Sociedad", F.C.E. México, 1989, págs. 221 y 222.

Esta es la premisa fundamental de las distintas corrientes de pensamiento que a partir de la segunda mitad del siglo pasado, sostuvieron el carácter antidemocrático del “Estado burgués de Derecho”, esencialmente por ser un “Estado de clase” estructurado por un “Derecho injusto”, cuya función es preservar una sociedad en la que prevalece la inequitativa distribución de la riqueza y la desigualdad social. Para el socialismo científico<sup>39</sup> señaladamente, una sociedad de hombres iguales es el único terreno fértil para la construcción de la auténtica Democracia, sociedad que desde luego, no fue el resultado de los postulados del “Estado burgués de Derecho”. En él los derechos políticos son efectivos sólo para la clase detentadora del poder económico. La Democracia política es irreal donde la Democracia económica es inexistente.

No hace falta abundar más en algo de sobra conocido. El socialismo científico no niega la validez de la sociedad democrática, antes bien, formula los fundamentos teóricos para demostrar su imposibilidad con base en el modelo del Estado liberal, fija las directrices prácticas (revolución social), para tomar el poder y pretende establecer las condiciones económico-sociales que hagan factible la Democracia en el orden político y legal.

Para reforzar el nexo de compatibilidad, más aún de complementariedad, entre el socialismo y la democracia, se sostuvieron dos tesis: ante todo, el proceso de democratización habría producido inevitablemente o por lo menos habría favorecido el advenimiento de una sociedad socialista, basada en la transformación del instituto de la propiedad y en la colectivización al menos de los principales medios de producción; en segundo lugar, sólo la llegada de la sociedad socialista habría reforzado y ampliado la participación política y por tanto hecho posible la realización plena de la democracia, entre cuyas promesas, que la democracia solamente liberal jamás habría podido mantener, estaba también la de una distribución equitativa, o por lo menos más igualitaria, del poder económico además del poder político. Con base en estas dos tesis, la indisolubilidad entre la democracia y el socialismo fue demostrada, por parte de las principales corrientes del socialismo, como condición necesaria para el advenimiento de la sociedad socialista; por parte de las corrientes democráticas, como condición del desarrollo de la misma democracia.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>Evidentemente, no es el “socialismo científico” la primera corriente de pensamiento que parte del postulado de la igualdad. Es de sobra conocido que el diseño de Estados o sociedades basados en los más elevados valores colectivos tiene múltiples antecedentes entre los que destacan los casos de *Moro, Campanella, Saint-Simon, Fourier, Owen*, entre otros “socialistas utópicos”. Lo que sí corresponde a *Marx y a Engels* es la paternidad de la primera crítica socialista científica de la sociedad capitalista y del primer programa racional para su transformación, planteados por el “marxismo” revolucionario previo a la toma del poder, el cual como se sabe, tornóse en ideología y dogma desde el poder.

<sup>40</sup> Norberto Bobbio, “Liberalismo y democracia” cfr. págs. 90 y 91

Las corrientes menos radicales que el socialismo, pero puntualmente críticas del liberalismo, como la social democracia y la democracia social, partiendo de premisas teóricas idénticas y empleando en numerosas ocasiones también la vía revolucionaria para transformar la sociedad, crearon un modelo de Estado profundamente distinto al liberal, que gradualmente se fue imponiendo por todas partes, con el mismo objetivo final del Estado socialista: la edificación de la sociedad democrática.

El Estado social de Derecho es producto de lo que podríamos denominar en justicia “constitucionalismo social”, a partir de la aparición de las primeras constituciones de un nuevo tipo de Estado caracterizado precisamente por su contenido social. La constitución mexicana de 1917, la soviética de ese mismo año y la de Weimar de 1919.

No es nuestro propósito analizar las diferencias entre el socialismo marxista y la social democracia en sus distintas versiones, ni la forma de organización estatal correspondiente en cada caso.

Lo que nos interesa destacar es que el discurso teórico y el fenómeno político-social característico de este siglo, el siglo de las “revoluciones sociales”, ha girado en torno a la tesis y a la experiencia de que sin Democracia económica y social la Democracia política es en el sentido más puro del vocablo, una vana utopía.

Referirnos al “Estado socialista” y al “Estado social de Derecho” estructural y teleológicamente en forma detallada, provocaría una prolongada digresión que no consideramos justificada. Quizás resulte más útil comparar “la forma de la Democracia” del constitucionalismo liberal y su esquema de Estado de Derecho, con “el contenido de la Democracia” en el constitucionalismo social y su Estado social de Derecho.

Lo primero que conviene reiterar es que por primera vez en los últimos doscientos años, la lucha por el poder se produjo entre dos adversarios que defendían los mismos principios e idénticos valores. Los detentadores del poder instalados en gobiernos liberales se proclamaban defensores de la legalidad democrática; sus rivales socialistas o socialdemócratas se pronunciaban a favor de un cambio radical de las estructuras políticas, económicas y jurídicas que hiciera posible la construcción de una verdadera sociedad democrática.

Los términos de la contienda eran (y siguen siendo) muy distintos a los de dos siglos atrás. Las revoluciones francesa y norteamericana pugnaban por una transformación del ejercicio del poder político y de las normas que lo regulaban. Un cambio sólo legal y de gobierno, luego una “revolución” estrictamente jurídico-política.

En la lucha entre liberales y socialistas o liberales y demócratas sociales, éstos no pretendían sólo un cambio en el poder, sino una transformación radical de las bases económicas de la sociedad que necesariamente, al ser substituidas por otras, modificarían también los niveles estructurales políticos y legales. Es decir, la lucha por el poder no ocurría ya sólo en el plano político, sino fundamentalmente en el económico-social.

Las revoluciones sociales son transformaciones rápidas y fundamentales de la situación de una sociedad y de sus estructuras de clase; van acompañadas, y en parte son llevadas por las revueltas, basadas en las clases, iniciadas desde abajo. Las revoluciones sociales se encuentran aparte en las otras clases de conflictos y procesos transformativos, ante todo, por la combinación de dos coincidencias: la coincidencia del cambio estructural de la sociedad con un levantamiento de clases, y la coincidencia de la transformación política con la social. En contraste, las rebeliones, aun cuando triunfen, pueden abarcar la revuelta de clase subordinada, pero no termina en el cambio estructural. Las revoluciones políticas transforman las estructuras de Estado, y no necesariamente se realizarán por medio de conflicto de clases. Y los procesos como la industrialización pueden transformar las estructuras sociales sin necesariamente producir, ni resultar, de súbitos cambios políticos o de básicos cambios político-estructurales. Lo que es exclusivo de la revolución social es que los cambios básicos de la estructura social y de la estructura política ocurren unidos, de manera tal que se refuerzan unos a otros. Y estos cambios ocurren mediante intensos conflictos sociopolíticos, en que las luchas de clase desempeñan un papel primordial.<sup>41</sup>

Los distintos tipos de Estado que emergen gradualmente a partir del triunfo de estas revoluciones sociales, sea en su versión radical que termina en la praxis autocrática del ejercicio del poder correspondiente al modelo socialista, o bien bajo un esquema más moderado representado por la socialdemocracia, reconocen al menos formalmente, la validez de los principios y de las instituciones jurídico-políticas del Estado liberal, que sin embargo son redefinidas y reestructuradas con el propósito final de alcanzar un objetivo, por lo demás declaradamente común a ambas tendencias: la Democracia.

Por lo tanto, como lo hemos señalado, “la construcción de la sociedad democrática” es la meta a la que pretenden llegar tanto liberales, como socialistas y

---

<sup>41</sup> Theda Skocpol, “Los Estados y las Revoluciones Sociales”, FCE, México, 1984, pág. 21

socialdemócratas, según lo afirman todos. Sin embargo, los dos últimos consideran a la igualdad como esencia o núcleo de la Democracia, en tanto los primeros colocan en ese sitio a la libertad, según lo hemos analizado.

Ahora bien, la inevitable confrontación de ambos valores en cuanto a su primacía y la dependencia de la libertad genuina de la existencia de la igualdad real, son llevadas ya sea al extremo de anular formas importantes de manifestación de aquella en nombre de la colectividad, o bien sólo a restringir su ámbito de actuación y a replantear las condiciones de su ejercicio. El primer caso en que la libertad es prácticamente bloqueada es el del Estado socialista-autocrático; el segundo, en que la libertad se condiciona y redefine es el de la socialdemocracia.

Estos replanteamientos del Estado y estas revaloraciones de principios se reflejan en instituciones políticas y estructuras normativas novedosas.

Para lograr la sociedad igual o de iguales se requiere un Estado activo, muy activo, en lo económico y en lo social, ámbitos en donde prevalece la desigualdad que es obstáculo para la Democracia y para la libertad auténticas.

El Estado debe intervenir la economía (socialismo) o en la economía (economía mixta), según el modelo de que se trate, para asegurar una equidad efectiva en la distribución de la riqueza generada y una opción real de desarrollo social e individual que cancele privilegios y desigualdades socio-económicos.

Asimismo debe reconocer la existencia de “derechos sociales” a favor de las clases mayoritarias y en general de toda la población, cuyo pleno disfrute permita a cada individuo alcanzar el *Status* material, económico y social suficiente e indispensable para poder ejercer plenamente sus derechos individuales.

El derecho a la salud, al trabajo, a la educación, a la vivienda, a la tierra, etc., son en relación a las garantías del liberalismo, presupuesto y condición *sine qua non*. Los derechos del constitucionalismo social no tienen como contraparte a un “Estado pasivo u omisivo”, cuya obligación sea la de “no hacer”, sino a un “Estado activo”, obligado “a hacer” y a hacer mucho, porque si no actúa, los derechos sociales serán una forma jurídica más, consagrada en los textos legales, sin ninguna aplicación en la realidad. Es decir que las funciones económicas y sociales del “Estado social de Derecho” lo convierten en un “Estado de signo positivo”, frente al “Estado liberal de signo negativo”.

Así, queda muy claro que la igualdad, condición de la libertad, es el valor supremo del modelo de Democracia social, *tout à fait* (completamente) diferente a la Democracia formal del liberalismo. El Estado de este siglo, el Estado social de Derecho, lejos estará de cumplir su función y justificar su existencia por consiguiente, si pretende retomar el papel de “Estado de Derecho” simple y llanamente, expresión en apariencia neutral, pero que encubre al “Estado liberal” que subyace en el fondo, por más que la forma trate de ocultar su verdadera naturaleza. Si el compromiso de los Estados contemporáneos es, como en todas partes parecer ser el caso, con la Democracia, luego lo es también y necesariamente con la igualdad.

Pero ¿de qué Democracia estamos hablando?

De la única posible en la teoría y pendiente *d'essere raggiunta* (de ser alcanzada) en la práctica: La Democracia económica, social y política.

De la “Democracia perfecta” que está en el futuro, en términos de Bobbio, porque ciertamente ni el “Estado social de Derecho”, ni el “Estado socialista” han logrado edificarla hasta hoy.

La Democracia social porque en su seno sigue desarrollándose una lucha descarnada entre liberalismo y democracia social. Libertad de unos cuantos, frente a la aspiración de igualdad del mayor número, son formas demasiado suaves de expresar la desigualdad persistente e insultante entre las clases sociales de las autoproclamadas cínicamente “democracias occidentales”. En estas sociedades algunos gobiernos, más que Estados (forma también imprecisa de expresarse en torno a estas cuestiones), han intentado luchar, a veces más cerca, en otras más lejos de las posiciones reivindicatorias de las clases mayoritarias, contra aquéllas otras que concentran insaciables la riqueza y con ella fortalecen su poder estrictamente económico o simultáneamente político, ocupando estratégicamente los centros de poder decisorio del aparato gubernamental, cuando les es útil o posible infiltrarse en él.

Otros gobiernos abiertamente han abandonado esa lucha y se han aliado con las minorías privilegiadas, fusionando así el poder económico con el político, dejando a la sociedad aprisionada entre ambas tenazas que anulan para las clases mayoritarias cualquier opción real de Democracia y frustran los objetivos del

Estado social de Derecho. El neoliberalismo es la expresión eufemística con que se autocalifica este abandono, que en un intento insensato de ocultar sus verdaderos designios emplea otra no menos contradictoria y falaz: “liberalismo social”.

Algunos gobiernos más, los de las llamadas democracias populares o Estados de socialismo real, hasta hace poco tiempo orgullosos *Vorbereitungstaaten* (Estados preparatorios) de las sociedades comunistas, proclamaban la eliminación definitiva de las sociedades capitalistas en sus territorios y por ende, de la opresión, de las contradicciones de clase, de las desigualdades sociales y de las luchas por el poder, el cual “detentaban solamente los trabajadores”.

Cierto, Estados y gobiernos comprometidos con el concepto social de la democracia y con los derechos sociales del constitucionalismo de este siglo, pero no como base y sustento de la Democracia política, por lo demás fuera de los proyectos de los detentadores del poder en esas sociedades.

A cambio de la Democracia social y económica era menester prescindir, según el gobierno temporalmente, en la práctica tal vez para siempre, de las libertades y de los derechos políticos.

Las burocracias inamovibles y los miembros principales de los comités centrales de los partidos comunistas en las “Democracias populares”, se convirtieron a no dudarlo, en las nuevas clases privilegiadas, sin carencias económicas y con un sólido patrimonio de poder, no dispuestas a arriesgarlo en contiendas electorales, no susceptible de limitaciones legales y no necesariamente comprometido con fines u objetivos concretos que lo justificaran, salvo los siempre disponibles que proporcionaba una ideología o un bagaje de dogmas de los que sólo ellas mismas podían ser fieles intérpretes, celosos guardianes e inflexibles ejecutores.

La teoría revolucionaria que supuso la viabilidad de una sociedad sin gobernantes ni gobernados, al final de un trayecto que incluía la etapa de la democracia del pueblo, conducida, protegida y promovida por los representantes de las clases trabajadoras (“dictadura del proletariado”), sirvió *mais duma vez* como argumento, razón y justificación de la intolerancia, de la falta de libertades, de la antidemocracia política y de la dictadura, pero de los “partidos comunistas”.

La experiencia de este siglo, tratándose de los ensayos de Democracia<sup>42</sup> puede resumirse en estos términos: todos los gobiernos que declaran enfáticamente su filiación democrática, aunque sea formalmente, admiten la insuficiencia del modelo político liberal clásico y de su corolario económico que es el sistema capitalista puro. Aun el capitalismo más poderoso ha tenido que hacer profesión de fe democrática reconociendo a regañadientes, que la pobreza en que viven millones de habitantes de los Estados Unidos y las ostensibles desigualdades que caracterizan a la sociedad norteamericana, impiden que ésta sea considerada seriamente como quisieran algunos, *as democracy kingdom* (como reino de la democracia), ejemplo para el resto de las Naciones del mundo.

¿Qué soluciones se han intentado frente a este diagnóstico común?

En los Estados Unidos y en las llamadas “democracias occidentales” en mayor o menor grado en cada caso, sigue prevaleciendo la libertad sobre la igualdad, en tanto, a pesar de lo prescrito por las constituciones sociales, los gobiernos, más de una vez surgidos de las propias clases privilegiadas o dependientes del poder económico interno y/o externo, respetan los derechos sociales hasta donde los factores reales de poder están dispuestos a permitirselos. En otras ocasiones, ni siquiera es el caso de luchar contra esas resistencias, pues los propios gobiernos de los “Estados sociales de Derecho”, se identifican francamente más con las posiciones liberales que con las democráticas.

En suma, la igualdad es sólo un valor consagrado en las constituciones pero que en la realidad cede su sitio a la libertad, de la que sólo disfrutan las clases minoritarias. En el mapa de las “Democracias occidentales” prevalecen claramente los signos de la desigualdad.

El otro intento ha sido el de las “Democracias populares” de los Estados de “socialismo real”.

En ellas, como se sabe, la decisión ha sido drástica en favor de la igualdad. Pero en la praxis del ejercicio del poder, se cumplió la ley indefectible que hemos reiterado varias veces: los principios revolucionarios anteriores a la toma del poder, se

---

<sup>42</sup> Desde luego hacemos excepción de los fascismos, del nacionalsocialismo, de las pocas sobrevivientes teocracias, de las dictaduras militares latinoamericanas y africanas, etc., es decir, de todas aquellas formas de gobierno en cuyos planes políticos, económicos y sociales, no entra, ni siquiera por razones de imagen, la idea de Democracia.

interpretan conservadoramente desde el poder una vez alcanzado éste, a veces inclusive por los mismos actores de una y otra etapas.

Resultado conocido: la igualdad económico-social, no necesariamente plena por cierto, eliminó toda posibilidad de libertad política.

En las “democracias populares” contra todos los pronósticos teóricos, se volvieron a dar contradicciones y antagonismos prácticos entre explotadores y explotados, burocracias y obreros.

<<A qui l'ouvrier vend-il sa force de travail dans notre pays? A ceux qui disposent des moyens de production, donc à la bureaucratie politique centrale. A ce titre, la bureaucratie politique centrale est une classe dominante: elle a le pouvoir exclusif sur les moyens de production de base, elle achète la force de travail de la classe ouvrière, elle lui prend par la force brutale et la contrainte économique le surproduit qu'elle exploite pour des objectifs hostiles ou étrangers aux ouvriers, c'est-à-dire dans le but de renforcer et d'élargir son pouvoir sur la production et la société.<sup>43</sup>

Estas experiencias demuestran a nuestro juicio, la necesidad de reubicar un elemento dentro del análisis.

La descripción estática de la Democracia social en normas constitucionales no ofrece mayor dificultad. En cambio, el grave problema al que se enfrentan las sociedades contemporáneas es desde luego, el de concretarla en la realidad.

Esa realidad revela que la lucha que dio origen al modelo de “Estado social de Derecho” fue una lucha por el poder, como no lo es menos la lucha por la concreción de la Democracia. En otros términos, poder y Democracia, son dos elementos de análisis inseparables, en tanto el primero tiene que impulsar la realización de la segunda y ésta tiene que vencer las resistencias de aquél.

De ahí que resulta indispensable estudiar sus correlaciones e interdependencias si se quiere identificar en cada sociedad cuáles son y cómo actúan los factores de poder que se oponen a la Democracia y cuáles son y de que medios pueden disponer para lograr su propósito, aquéllos otros que pugnan por su desarrollo y realización plena.

---

<sup>43</sup> “A quién vende el obrero su fuerza de trabajo en nuestro país (Polonia)? A quienes disponen de los medios de producción, por lo tanto a la burocracia política central. En este sentido, la burocracia política central es una clase dominante: ella tiene el poder exclusivo sobre los medios de producción de base, ella compra la fuerza de trabajo de la clase obrera, ella le toma por la fuerza brutal y por la presión económica la plusvalía que ella aprovecha para objetivos hostiles o extraños a los obreros, es decir, con el propósito de reforzar y ampliar su poder sobre la producción y la sociedad”. Carta abierta al POUP de precursores de solidaridad (*Kuron y Modzelewski*), citada por Fernando Claudin, “*L'opposition dans les pays du socialisme réel*”, presses Universitaires, France, 1983, pág. 265.

En las sociedades contemporáneas el origen y la conformación de las estructuras constitucionales del Estado, el ejercicio de las atribuciones de los poderes públicos, la vigencia del orden jurídico, las relaciones entre gobernantes y gobernados, el cumplimiento de los fines del Estado y el Derecho, así como la eventual construcción de la sociedad democrática, son cuestiones que tienen que analizarse necesariamente con base en dos conceptos fundamentales, a saber: poder y Democracia.

## **ESTADO, CONSTITUCION Y DEMOCRACIA**

Para concluir este apartado, nos parece necesario reflexionar en torno a lo que bien podríamos llamar el marco político institucional dentro del cual se lleva a cabo contemporáneamente la lucha entre poder y Democracia en los sistemas políticos democráticos.

Los Estados democráticos (y obviamente, los no democráticos, de los que no nos ocupamos aquí), están definidos formalmente en una constitución, en la cual no solamente está consignada la estructura de su régimen político, sino también las que pueden denominarse filosofía y teleología estatales.

Cuando la Democracia permea las instituciones del Estado, sus principios, sus fines y en suma, el sistema político, es porque además de la obligación constitucional de que así se ejerza el poder, ocurre en la realidad que así se ejerce. En otras palabras, el modelo de Estado descrito democráticamente en la constitución tiene correspondencia con el ejercicio y el sentido del poder y por ende, éste en tanto proceso político-social, es democrático en todas sus etapas (origen, ejercicio y fines).

Las constituciones de los Estados democráticos sólo excepcionalmente, de manera indirecta o difusa, plantean un concepto de Democracia, a pesar de que recurrentemente hacen alusión a ella y/o a lo "democrático". En algunos casos (Alemania, España, Portugal), la democracia se califica como "social"; en otros (Irlanda, Italia, Francia), no es objeto de ninguna adjetivación expresa; y en otros más (Bélgica, Grecia), el carácter formalmente democrático del Estado se halla implícito en las normas constitucionales, mediante la referencia a las reglas de

formación (soberanía popular), ejercicio (distribución de competencias y control de los órganos del Estado) y/o fines del poder (*télos* constitucional).

Cualquiera que sea el modelo de expresión normativa elegido, los Estados democráticos modernos presentan dos características comunes en cuanto al tratamiento constitucional de la idea de Democracia, a saber:

- En todos los casos (“todos” en un sentido general y referido a los sistemas políticos democráticos más representativos), nos hallamos ante una noción o un concepto expreso o implícito (aunque no necesariamente desarrollado o definido discursivamente), de Democracia social. Inclusive en las ocasiones en que la Democracia no es objeto de este calificativo, su carácter constitucionalmente social es incontestable, si se toma en cuenta la inclusión en el modelo de Estado, de principios y valores como la igualdad y de derechos sociales diversos, que no solamente “complementan” a las tradicionales garantías individuales decimonónicas, sino que bajo ciertos supuestos y en determinadas circunstancias, las limitan, condicionan su ejercicio y se sitúan en una posición preferencial frente a ellas.
- Consecuentemente, al ser definido el Estado como una Democracia social, la estructura y el funcionamiento del régimen político quedan insertos en un marco constitucional referencial, el cual predetermina la génesis y el ejercicio del poder, pero sobre todo su teleología.

A estos dos rasgos comunes a todo sistema político democrático contemporáneo debe dárseles una interpretación sistemática, a partir de la cual sea posible un análisis teórico y práctico coherente de las relaciones entre los cuatro grandes temas que han ocupado nuestra atención hasta este momento: Estado, constitución, poder y Democracia.

Pero antes de proceder en consecuencia, conviene decir dos palabras en cuanto a un caso poco frecuente, que es aquél en el que sí se intenta a nivel descriptivo-constitucional, dotar de contenido a la idea rectora o definitoria de “Estado democrático”. Se trata de la constitución mexicana (art. 3°), en la que expresamente se establece que la Democracia no solamente será considerada “como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo”.

El marco constitucional referido no sólo define al Estado social de Derecho, sino fija prescriptivamente el sentido y los fines del ejercicio del poder político, cuya democraticidad no deberá juzgarse únicamente con base en criterios formales y estructurales, sino substantivos y materiales, los cuales confieren un significado coincidente a las ideas de Estado democrático y Democracia social. Sobre el caso de México nos ocuparemos en otra parte de esta obra.

Analícemos entonces, los efectos y los resultados que se producen cuando las relaciones entre las cuatro ideas mencionadas (Estado, constitución, poder y Democracia), se pierden o se desvirtúan en la concepción (neo) liberal del Estado y en la limitación de la Democracia a sus aspectos exclusivamente políticos. Con el propósito de evitar una dispersión discursiva, siempre latente frente a una temática tan amplia y compleja como la que nos ocupa, desarrollamos nuestras reflexiones tomando como eje de la exposición al principio de “soberanía popular”, constitucionalmente concebido, en tanto basamento esencial de la Democracia, a partir del cual es válido sostener que sin participación ciudadana es incomprensible la existencia (Democracia política, gobierno **por el pueblo**) y la justificación (Democracia social, gobierno **para el pueblo**), de un sistema político contemporáneo que aspire a ser auténticamente democrático.

### **DEMOCRACIA, PARTICIPACION CIUDADANA Y FINES DEL PODER**

En toda sociedad políticamente democrática la formación del poder debe cumplir con dos requisitos esenciales: la legitimidad y la legalidad. Como los procesos electorales son unidades finalísticas, susceptibles de análisis por etapas, es frecuente perder de vista la distinción entre su esencia y su forma. La elección, en tanto acto de expresión de voluntad ciudadana es la base de la legitimidad del poder, no subsumible ni ontológica, ni teleológicamente en el marco normativo que regula su ejercicio. Un gobierno es legítimo en virtud del basamento popular del que deriva su poder. Su investidura es legal, en la medida en que las formas jurídicas para su elección fueron observadas. Lo legítimo debe ser también legal, pero lo legal tiene que ser forzosamente legítimo.

La diferencia entre uno y otro elementos de la formación democrática del poder es clara, si se toma en cuenta que un bajo nivel de participación ciudadana en los procesos electorales no afecta en absoluto la legalidad de la elección, pero sí incide de manera significativa en su grado de legitimidad. Nadie sugiere por supuesto,

que uno de los efectos políticos de la abstención cuando es mayoritaria, deba ser la ausencia de poderes públicos. Pero tampoco puede ponerse en duda que la legitimidad de un gobierno está directamente relacionada con el sustento real de voluntades electorales que le confirieron tal calidad.

La única forma admisible de legitimidad en las democracias contemporáneas es la voluntad mayoritaria de la ciudadanía, de donde su bajo nivel de manifestación resulta una preocupación teórica válida para la sociología política y un enorme desafío para quienes ejercen la política práctica.

Los procesos electorales, base y sustento de cualquier sociedad democrática moderna, se enfrentan hoy a una extraña paradoja. El voto universal es sin duda, una muy reciente conquista de las sociedades contemporáneas, en las que, en términos generales, la mitad de la ciudadanía representada por las mujeres fue apenas admitida electoralmente después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, en muchos países desarrollados, como Estados Unidos; de larga tradición democrática, como Suiza; o en vías de desarrollo, como el nuestro, el voto universal sigue sucumbiendo, periodo tras periodo, ante su enemigo mortal, es decir, el abstencionismo.

Ciertamente, el tema del abstencionismo es un tópico muy amplio y complejo en sí mismo. Las causas de la abstención electoral son muy diversas por ejemplo, en los tres países mencionados y en cualesquiera otros que se quisieran agregar a una lista bastante larga. No menos verdadero es el hecho de que, también por motivos distintos en cada caso, el problema no es agudo en Naciones desarrolladas como Alemania o Francia. Lo que aquí nos interesa recalcar es que la forma de participación política ciudadana por antonomasia, que es el voto popular, no representa en términos empíricos un sustento suficiente de legitimación democrática, principalmente por los niveles tan elevados de abstencionismo que, al margen de sus causas, constituyen un poderoso contrapeso negativo frente al sufragio universal, cuyos efectos se incrementan ahí donde las instituciones de democracia semidirecta son inexistentes, o están defectuosamente reguladas.

No sólo en muchos aspectos siguen siendo dignas de consideración las objeciones clásicas a los conceptos de “delegación de soberanía”, “mandato no vinculatorio” y “representatividad nacional de los congresos popularmente electos”, que sirven de base a la concepción de la representación momentánea entre mandantes y

mandatarios, la cual se rompe abruptamente para no reestablecerse jamás, en cuanto éstos se convierten en miembros de los poderes públicos.

A todo esto debe agregarse un conjunto significativo de fenómenos político-sociales que modifica la realidad de la representación ciudadana en las sociedades democráticas modernas, caracterizadas por altos niveles de desigualdad económica y por rangos de diferenciación socio-cultural evidentes.

Ante tales condiciones objetivas, quienes ocupan un cargo de elección popular, cualquiera que sea su jurisdicción, deberían plantearse más frecuentemente cuestiones como las siguientes: ¿son representantes de quién?, ¿con quién y a qué los compromete el mandato recibido?, si gozan de protecciones constitucionales, como la inviolabilidad y el fuero, es porque son representantes del pueblo, pero ¿a qué parte de este ente colectivo y abstracto representan, habida cuenta de que recibieron votos individuales y concretos?.

Estas y muchas otras cuestiones no deben ser motivo de simples especulaciones teóricas y menos aún, han de resolverse con respuestas abstractas, ni con generalizaciones vagas. Los representantes populares en nuestros diversos ámbitos competenciales, se enfrentan a problemas específicos que la ciudadanía supone que son capaces de atender y resolver con prontitud y eficacia.

Mención por separado merece en este contexto uno de los componentes centrales de todo sistema democrático contemporáneo, sin cuya presencia parece difícil imaginar los procesos de formación y ejercicio del poder: el sistema de partidos.

Los partidos políticos son según la constitución mexicana, “entidades de interés público” y tienen como fin, en términos constitucionales, “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Lo que no dice la constitución, pero no por ello es menos cierto en México y en cualquier sociedad democrática, es que todo partido político, por definición, aspira a alcanzar el poder y a conservarlo, si bien para algunos esta aspiración es un fin en

sí mismo, mientras que para otros es sólo un medio indispensable para lograr objetivos ulteriores.

Sostener que los ciudadanos gobiernan a través de los partidos, constituye una expresión abreviada de un fenómeno mucho más serio y complejo. Significa empíricamente, que un nuevo elemento ha sido agregado al mecanismo de representación política, la cual pasa ahora por una etapa de interlocución organizativa que ofrece muchas ventajas, de sobra conocidas, en cuanto a la lucha institucional y regulada por el poder, pero que suscita también justificadas dudas en términos de Democracia ciudadana.

Es un hecho incuestionable que las sociedades democráticas contemporáneas conforman sus poderes públicos sobre la base de la competencia abierta entre partidos políticos. Los gobiernos emanan de los partidos y los parlamentos se integran mediante cierta correlación de fuerzas partidistas. En el ejercicio del poder confluyen principalmente los partidos y son ellos los que en función de su fuerza numérica real en los órganos de decisión, a la que suele denominarse "representatividad", toman las grandes decisiones que afectan a toda la Nación y también las pequeñas aparentemente intrascendentes.

Lo que en términos teóricos suele llamarse "partidocracia", no es sino la expresión conceptual de una realidad ostensible: los partidos han tomado el poder, son ellos quienes gobiernan y se han convertido en los actores indispensables de los sistemas políticos contemporáneos.

Este hecho por lo demás evidente, también debe analizarse en cuanto a otro aspecto importante que le es inherente y al que también se hace alusión frecuentemente, mediante el mismo concepto empleado por la ciencia política.

En efecto, la idea de "partidocracia" se refiere igualmente al fenómeno de monopolización del poder por los partidos políticos, los cuales por lo demás son instituciones integradas por individuos y grupos de poder en los que éste realmente se deposita, originándose así la moderna versión de las élites y las burocracias políticas.

¿Y el ciudadano, su participación política y su poder soberano? A partir de estas consideraciones tiene que replantearse con toda objetividad, el problema de las relaciones entre la representatividad de los partidos políticos y la participación

ciudadana en los procesos de formación y ejercicio del poder, así como el de la Democracia política y los fines de la Democracia, que por necesidad son sociales, como lo hemos dicho.

¿Actúan los partidos políticos como entidades de interés público o como organizaciones con intereses propios?; ¿promueven la participación del pueblo en la vida democrática, o la suplen en tanto cuerpos intermediarios o mediatizadores?; ¿representan, en suma, a la ciudadanía, o a los grupos de poder que se organizan bajo sus siglas con el propósito directo de alcanzar el poder?.

Pero la idea de “soberanía popular” no sólo se pierde entre partidos, procesos, políticas, reformas electorales y luchas por el poder, diluyéndose en una “Democracia político-liberal”, capaz de “compensarla” apenas con “votaciones limpias”, “legalidades electorales” y “teorías sobre la representación y el mandato no imperativo”, propias todas ellas de una concepción (neo) liberal del Estado de Derecho, sino se extingue prácticamente, cuando el actor fundamental de la Democracia (pueblo, ciudadano, elector o persona), considerado en términos precisamente mayoritarios, intuye, observa y padece la insalvable distancia entre la descripción constitucional del Estado de Democracia social y el ejercicio del poder real a favor de cualesquiera intereses, menos los suyos y en beneficio de cualesquiera personas, grupos, élites, factores o sectores de poder, con excepción de las clases mayoritarias.

¿Qué queda de un Estado social de Derecho, si no su mera descripción constitucional?; ¿qué hay en concreto de una Democracia social, distinto a su exclusiva prescripción constitucional?; ¿qué tanto recibe a cambio el ciudadano (pueblo, mayoría), una vez que ha concurrido a la formación del poder y participado en mayor o menor medida, en los actos inherentes a su ejercicio?

Salvo muy contadas excepciones (fundamentalmente, los Estados democráticos europeos desarrollados y siempre teniendo en cuenta que ni siquiera en ellos son totalmente cumplidos los fines de la Democracia social), el saldo de los “sistemas políticos democráticos” es sin duda, deficitario.

El modelo de Estado y el proyecto político-social de constitución, en la mayor parte de las “Democracias contemporáneas”, está todavía muy lejos (y en ciertos lugares cada vez más lejos), de su conversión a hechos y resultados tangibles.

Los objetivos, las metas y la razón de existir de las modernas “empresas democráticas sociales” están claramente definidas (en el mejor de los casos), en sus documentos constitutivos (Estado, constitución). Sin embargo, dejando a salvo las poquísimas excepciones que corresponda, los accionistas **mayoritarios** de esas empresas (pueblo, ciudadanos), están aún en espera de los resultados positivos y de los beneficios inherentes a ellos, derivados de la gestión (ejercicio del poder), de sus directores y administradores (gobiernos).

En casi todas ellas, estos funcionarios (públicos), argumentan cotidianamente, en descrédito de su fracaso, que fueron electos en asambleas legalmente establecidas y mediante el voto mayoritario de los accionistas ( procesos electorales), lo cual les confiere una dosis de legalidad y de legitimidad indiscutibles. Declaran enfáticamente, que su desempeño se ajusta plenamente al orden jurídico fundante de la empresa (constitución) y al que regula su funcionamiento (leyes y demás disposiciones normativas del Estado). Proclaman en fin, con no poco cinismo, que su gestión está orientada al crecimiento (económico), a la expansión y a la consecución de los objetivos de la empresa, de donde poco o nada puede objetárseles y mucho en cambio, hay que agradecerles (sobre todo los accionistas ciudadanos).

Sin embargo, al final del ejercicio (anual), los accionistas mayoritarios esperan (sólo esperan), las “utilidades democráticas de la empresa”, cuya ausencia trata de ser “justificada” por los gerentes (gobernantes), con los trillados argumentos de la legalidad de su mandato (no imperativo), con el apego a las normas a lo largo de su gestión, con la conservación en buen estado de las instalaciones (defensa de las instituciones), con el mantenimiento de finanzas (públicas) sanas y con la preservación de la tranquilidad entre quienes laboran en la empresa (paz social).

Pero ¿y el reparto de utilidades?. Los accionistas mayoritarios difícilmente pueden quedar satisfechos con una gestión “tan profesional” (tecnocrática) y tan sana, no obstante la cual la empresa no presenta saldos en negro, sino en rojo. La pregunta elemental salta a la vista: ¿para qué sirve una administración tan “calificada”, orgullosa de actuar en un marco de legalidad de principio a fin, si en todo caso no resulta (en términos democráticos), altamente redituable? En la especie, no se cumple a pesar de lo que se argumente en contrario, con el fin primordial de toda empresa: generar utilidades (democráticas), que se reflejan en una mayor bienestar (social), de sus accionistas (ciudadanos).

En suma, la mayoría de los Estados y de los sistemas políticos “democráticos” (dejando de momento, la metáfora de la empresa), son claramente deficitarios en función de sus logros sociales, de tal suerte que el pretendido desarrollo político-electoral (procesos de conformación y ejercicio del poder en condiciones de competencia libre, legal y equilibrada), del que tan frecuentemente se vanaglorian, no puede ser suficiente para reconvertir sus déficits (acumulados) en superávits de capital democrático.

¿A quién debemos creer cuando indagamos sobre el grado de democraticidad de una sociedad: a su gobierno, a las clases beneficiadas por éste o a la mayoría de sus habitantes?. ¿En qué fuentes debemos apoyar nuestro dictamen sobre los déficits o los superávits democráticos de un gobierno: en los discursos políticos de sus miembros y simpatizantes, “avalados” por los informes literalmente preparados para dar sustento a las declaraciones sobre programas de asistencia social, situación financiera del país y cumplimiento de metas y programas tecnico-administrativos, o a las experiencias directas, palmarias y ofensivas (lacerantes e insoportables para quienes las padecen), sobre niveles de pobreza, marginación social, analfabetismo, desempleo, falta de seguridad social y vivienda, a cuyo encuentro no hay que dedicar muchas horas de investigación, ni de elaboración de fórmulas, ecuaciones (como la de la pobreza! elaborada en SEDESOL) y cifras tecnocráticas, sino simplemente salir a la calle de cualquiera gran ciudad de un Estado “orgullosamente democrático, p.e. los Estados Unidos?.

Esos déficits tienen un destino inexorable cada vez que se renueva un gobierno (“democráticamente”), cumpliendo puntualmente, por supuesto, con los principios sacrosantos de la “Democracia sin adjetivos” o política del Estado liberal burgués de Derecho: se convierten en deuda pública, cuyos acreedores, es decir, las clases mayoritarias, no tienen más remedio que aceptar de buena fe, con la esperanza de que el nuevo gobierno, si no la paga total o parcialmente (avances de la Democracia social), al menos no la incremente (mayor antidemocracia social).

Esta deuda (acumulada) se “contrae” con el modelo de Estado, con las prescripciones constitucionales y más grave aún, con el sujeto esencial de la Democracia que es el pueblo, al que la propia constitución considerada “titular de la soberanía”. Pero además, los déficits crecientes ponen en entredicho el sentido y la justificación del régimen político y del sistema político en su conjunto. En efecto, ¿cómo puede justificarse una Democracia política eventualmente *in crescendo*, ante una inalterable antidemocracia social?. ¿Qué tienen que decir gobierno, partidos

políticos, grupos de presión, élites del poder, autoridades electorales, etc., en el momento de obtener los saldos y preparar los Estados de resultados de la empresa democrática"? (para volver a la metáfora).

Quizás la respuesta sea sencillamente, "nada", porque al fin y al cabo, cada uno de estos actores del sistema persigue sus objetivos particulares y tiene sus propios intereses, en términos de "reparto de los beneficios de la Democracia", sin que necesariamente (a pesar de lo que cada uno de ellos sostenga), coincidan con los de las clases mayoritarias. Sin embargo, no olvidemos que por lo menos algunos de ellos (el gobierno y el o los partidos políticos que lo sostienen), están comprometidos con un modelo de Estado (social) y con una teleología constitucional (también social), de cuyo cumplimiento (y no del simple respeto a los principios de la Democracia política), depende la justificación del poder que detentan. Por ende, el ejercicio del poder político que debe ser democrático, para serlo, tiene que ser también social, lo que equivale a decir que la Democracia social es el objetivo último del poder político democrático, si es que ha de merecer objetivamente este último calificativo.

Esto nos conduce al replanteamiento de las estructuras constitucionales del sistema político en general y del régimen político en particular, de las que en gran medida depende el cumplimiento de los fines del Estado y del poder, así como de la teleología constitucional. Es obvio que existen sistemas políticos cuyas estructuras propician un mayor grado de democraticidad política y por ende, una posibilidad menor de incumplimiento de las responsabilidades que los detentadores del poder tienen frente a la Democracia social. A mayor equilibrio del poder y mayor participación ciudadana en su ejercicio, corresponden menores opciones de desviación hacia el cumplimiento de finalidades sólo favorables para ciertos sectores minoritarios de la sociedad.

Dicho en otros términos, mientras más centralizados sean los procesos del poder político, éste se orientará más fácilmente hacia la consecución de los propósitos que sus detentadores elijan y a la inversa, a menor concentración del poder, menor flexibilidad en la selección de metas y finalidades. Estos aspectos los retomamos en otra parte de esta misma obra, en la que examinamos las estructuras político-constitucionales de los sistemas parlamentario y presidencial.

De momento, concluyamos estas reflexiones reiterando que si bien es teóricamente posible y metodológicamente aconsejable separar el análisis político y el social de

la Democracia (en esta obra examinamos exclusivamente las estructuras político-constitucionales del caso mexicano), ésta no puede considerarse realmente existente, escindida en dos y/o prescindiendo de una de sus partes (la social). La Democracia es una sola y es social, no siendo admisible la idea de que el Estado, el poder y las formas de gobierno se justifiquen plenamente sólo en función de sus niveles de democraticidad política, sino finalmente con base en el papel que desempeñen en la construcción de sociedades (hoy por hoy prácticamente inexistentes), en las que la igualdad económico-social sea el sustento material que haga posible el disfrute de la libertad de todos sus miembros y no sólo de unos cuantos.

## CAPITULO II

### LOS SISTEMAS POLITICOS DEMOCRATICOS Y SUS FORMAS DE GOBIERNO

Una vez que hemos analizado los orígenes, la naturaleza y la estructura fundamental del denominado “Estado de Derecho”, partiendo de la premisa teórica de que la base de ese Estado es la existencia de un orden jurídico que legitima y regula el ejercicio del poder político, resulta necesario para los propósitos de esta obra, el examen de las instituciones y formas de organización estatal de los sistemas políticos democráticos contemporáneos.

Recordemos que nuestro objetivo final es el de evaluar el sistema político y la forma de gobierno del Estado mexicano, en cuanto a su nivel real de democratización, para estar en condiciones de proponer en su caso, las modificaciones estructurales político-jurídicas, a nuestro juicio indispensables para hacer posible el desarrollo de la Democracia en nuestro país.

Desde luego, la simple enunciación del tema (los sistemas políticos y las formas de gobierno) haría pensar en una obra completa dedicada a su estudio y no en un escaso capítulo. Las finalidades concretas que perseguimos al abordar este tópico nos obligan a concentrar nuestra atención en los sistemas políticos democráticos y en dos formas de gobierno contemporáneas, el parlamentarismo y el presidencialismo, con base en los siguientes criterios de selección:

- Tomamos formas de organización constitucionales de sistemas políticos que se fundamentan al menos estructuralmente, en mayor o menor grado en los principios teóricos del “Estado de Derecho”, pues no tendría sentido para nuestros propósitos, examinar sistemas políticos autocráticos.
- En cuanto a los criterios para ordenar las formas de gobierno de los llamados “Estados democráticos”, adoptamos el que se refiere concretamente a la estructura, organización, funcionamiento y relaciones de los poderes constituidos del Estado entre los que está distribuido horizontalmente el ejercicio del poder político.

- Otros criterios como el correspondiente a la mayor o menor intervención del electorado en la conformación y en el ejercicio del poder (Democracia representativa, Democracia directa o semidirecta) y el relativo a la distribución vertical del poder político (Estado central o Estado federal), de enorme importancia ambos, no serán marginados o minimizados en el curso de nuestro análisis, a pesar de que por la especificidad de éste y de nuestro objeto de estudio (el sistema político mexicano), no podrían servirnos de base.
- En efecto, es más claro tipificar al sistema político mexicano como un sistema presidencialista, que como un sistema federal o de Democracia representativa. Veremos con precisión, que el federalismo y la representación política dependen en la praxis del ejercicio del poder en nuestro país, de la forma de gobierno presidencialista que lo caracteriza.
- Adoptada la forma estructural de gobierno como eje de nuestra investigación, tampoco es posible, ni útil en este caso, estudiar la considerable variedad de modelos que registra la ciencia política, siendo justificado a nuestro juicio, seleccionar los modelos parlamentario y presidencialista por tratarse de los más extendidos contemporáneamente.
- Por último, el estudio comparativo del parlamentarismo y del presidencialismo permite realizar un examen simultáneo de elementos fundamentales que integran ambos sistemas, pero cuya función e influencia en cuanto a la conformación y ejercicio del poder, no por casualidad varía considerablemente entre uno y otro.

Por ejemplo, las formas de organización, el funcionamiento y la actuación de los partidos políticos en un sistema parlamentario pueden parecer muy similares a los que se observan en un sistema presidencialista, después de una interpretación jurídica de la normatividad que les es aplicable y de un análisis estático de sus resultados electorales en determinados procesos políticos.

En cambio, cuando se examina el sistema de partidos, el sistema electoral y la influencia real de ambos en cada una de estas formas de gobierno, con una perspectiva dinámica de los procesos de conformación y ejercicio del poder, se percibe con claridad que lo que significan contemporáneamente los partidos políticos para el parlamentarismo es muy diferente a lo que representan para el presidencialismo y otro tanto en relación al desarrollo de una y otra formas de

gobierno “democrático”. Lo mismo cabe decir del grado de participación de la ciudadanía en los procesos de integración y ejercicio del poder político.

Resulta muy útil, además de analizar teórica y aisladamente instituciones de Democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, en cuanto a su influencia y eficacia auténticas en la “democratización del poder público”, ensayar un examen concreto relativo a su inclusión o exclusión en estructuras constitucionales parlamentarias o presidencialistas, del que puede ser factible extraer conclusiones sumamente sugerentes.

En efecto, es notoria la coincidencia casi universal entre la forma de gobierno parlamentaria y la Democracia semidirecta, frente a la presidencialista y estrictamente representativa.

Es decir, el parlamentarismo europeo con sus considerables variantes, incluye la posibilidad de que operen formas de Democracia indirecta junto a la elección del o de los órganos representativos. En cambio, en el sistema presidencialista se observa la constante de que la única vía de intervención del ciudadano dentro del esquema “democrático”, es la elección de sus representantes, con exclusión de instituciones como el referéndum o la iniciativa popular.

Sin embargo, para profundizar en el estudio y análisis de las razones de estas coincidencias, es necesario proceder ordenadamente, examinando las cuestiones fundamentales relativas a los sistemas políticos democráticos, a los subsistemas de partidos y electorales, así como a las formas de gobierno de las llamadas “Democracias contemporáneas”.

### **¿QUE ES UN SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO?**

Entendemos por sistema político en general, al “conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico interrelacionados e interdependientes en mayor o menor grado, que confluyen en los procesos de formación y ejercicio del poder en un país determinado”.

Independientemente de los muchos enfoques que pueden corresponder a la discusión de este tema y de las diversas definiciones que han sido propuestas sobre el particular, nos parece que el concepto más apropiado de lo que es un

**ESTA TESTA NO DEBE  
GOLPEAR DE LA BOLIVIERA**

sistema político es el que ni se aleja de su objeto esencial, esto es el poder político, diluyéndolo en otros no relevantes, ni lo omite al concentrarse en las formas rígidas por medio de las cuales éste se manifiesta.

Tomamos una opción que no cae en el extremo de una excesiva amplitud, provocando que se pierda esa esencia o núcleo específico, al identificar al sistema político con el sistema social o con la totalidad social, ni adolece tampoco de la insuficiencia de restringir el estudio del poder político a su regulación normativa y a su estructura institucional.

Lo primero se refleja en el riesgo inherente al “análisis sistémico” de la escuela norteamericana identificado con teorías como las de Almond, y Powell<sup>1</sup>, así como la de Easton,<sup>2</sup> que junto a las instituciones políticas, incluye a las estructuras económicas y sociales, a las tradiciones históricas, al contexto cultural, a los valores, a los ambientes intra y extrasociales, etc. El extremo opuesto es el de la noción tradicional de “régimen político”, entendido como el conjunto de instituciones y estructuras que organizan y regulan la formación y el ejercicio del poder.

La idea del sistema político en sentido amplio o abierto (Easton), resulta demasiado sociológica, mientras que la de régimen político en términos estáticos y descriptivos, parece exclusivamente jurídica. A lo largo de este trabajo, como se advertirá, emplearemos la expresión “sistema político” dotándola de un contenido que sin duda, le es propio: el estudio de las formas o estructuras normativas, en relación directa a la substancia política que le es connatural.

Ahora bien, ¿cuál es el punto de coincidencia entre la forma, que no es sino la estructura constitucional y los fenómenos reales que acontecen dentro de ella? Desde luego, es el poder político. Así, utilizamos la expresión “sistema político”, partiendo de la de régimen político, pero sin detenernos en su mera descripción formal, sino adicionándole los elementos fundamentales que explican su funcionamiento (sistema de partidos, grupos de presión, sistema electoral, élites de poder), estableciendo los vínculos entre cada uno de estos elementos, así como sus formas y grados de interdependencia.

---

<sup>1</sup> G.A. Almond. G.B. Powell, *Comparative Politics today, a world view*, Boston, Little Brown, 1966.

<sup>2</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1996.

De esta suerte, el concepto “sistema político” es más amplio que el de “régimen político”, pero más restringido que la idea de “sistema social”. El conocimiento de un régimen político concreto puede desprenderse de la exégesis constitucional de las estructuras del Estado, lo que sin embargo, no permite todavía penetrar salvo parcialmente, en el de su sistema político. El entendimiento cabal de éste puede no obstante desvirtuarse u obscurecerse, si se introducen en su análisis elementos ajenos a la esencia de lo político, en forma indiscriminada.

Queda claro que los instrumentos teóricos básicos para abordar el estudio del poder político en las sociedades contemporáneas son aportados por la ciencia política y por la ciencia del derecho constitucional.

“Si l'on admet cette hypothèse, la science politique et le droit constitutionnel étudient rigoureusement les mêmes phénomènes. Le droit constitutionnel s'intéresse à toutes les réalités politiques, puisque celles-ci conditionnent la formulation, l'application, la modification éventuelles des normes juridiques qu'il a pour fonction d'étudier. Affirmer le contraire, c'est condamner le droit constitutionnel à n'être qu'une rhétorique arbitraire et déconnectée du réel. Inversement, la science politique se doit d'étudier tout ce que considère le droit constitutionnel, car les normes juridiques son à la fois produit et acteur du jeu politique: la politique préside à leur conception, à leur mise en oeuvre, à leur transformation éventuelle, mais elle s'en trouve modifiée en retour, puisque ces normes ont justement pour effet –jamais entièrement atteint, mais cet écart intéresse au plus haut point la science et le droit- de déterminer, moduler, borner les conduites politiques. Il existe donc une solidarité fondamentale entre les deux disciplines”.<sup>3</sup>

En suma, el sistema político es descripción estructural-constitucional y funcionamiento objetivo-real, de donde su análisis incluye forzosamente al régimen político y a las variables que determinan su dinámica, señaladamente los partidos políticos y el sistema electoral, los primeros en calidad de actores principales de la trama y el segundo representando el guión que debe observarse a lo largo de la obra. Esto sin olvidar otros elementos importantes ya mencionados, como la participación ciudadana en los procesos de conformación y ejercicio del poder, jurídicamente regulada (formas y condiciones de la

<sup>3</sup> “Si se admite esta hipótesis, la ciencia política y el derecho constitucional estudian rigurosamente los mismos fenómenos. El derecho constitucional se interesa por todas las realidades políticas, puesto que éstas condicionan la formulación, la aplicación, la modificación eventuales de las normas jurídicas que él tiene por función que estudiar. Afirmar lo contrario es condenar al derecho constitucional a no ser sino una retórica arbitraria y desconectada de lo real. Inversamente, la ciencia política se dedica a estudiar todo lo que considera el derecho constitucional, porque las normas jurídicas son a la vez producto y actor del juego político: la política preside su concepción, su puesta en operación, su eventual transformación, pero ella se ve modificada por aquéllas a su vez, porque esas normas tienen justamente por efecto -nunca totalmente alcanzado, pero esta separación interesa en el punto más alto a la ciencia y al derecho- determinar, modular e imitar las conductas políticas. Existe por lo tanto, una solidaridad fundamental entre las dos disciplinas”. Denquin, Jean Marie, “Introduction à la Science politique”, Hachette, París, 1992, pág. 16.

representación política, procedimientos de Democracia semidirecta), o expresada en forma no institucionalizada (grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, élites políticas).

Todos estos elementos integran un sistema político moderno, determinando su naturaleza y funcionamiento con base en una serie de procesos en los que unos y otros componentes se interrelacionan y se condicionan recíprocamente.

Ahora bien, un sistema político puede estar diseñado y puede funcionar democráticamente o autoritariamente, con matices y diferencias múltiples en cuanto a uno y otro aspectos. Así, a una estructura más o menos democrática puede corresponder un funcionamiento en mayor o menor medida autoritario; cabe también la posibilidad de que diseño y funcionamiento sean autoritarios, o de que ambos sean descriptiva y funcionalmente democráticos, con posibilidades muy diversas de grado e intensidad; por último, aunque sea poco frecuente o difícil de concebir, no debe descartarse de plano la hipótesis de modelos de concentración del poder que admitan sin embargo, ciertas prácticas democráticas en algunos niveles de su ejercicio, las cuales redunden en beneficio de las clases mayoritarias.

Sin extendernos demasiado sobre el tema intentando una clasificación de los sistemas políticos que excedería los propósitos de esta investigación, resulta indispensable sin embargo, responder a este interrogante: ¿Cuándo se considera “democrático” un sistema político y qué criterios sirven de base para juzgar el grado de “Democracia” que ha alcanzado?

Este planteamiento nos obliga a referirnos a un término multívoco que se emplea para definir cosas muy distintas, cuyo contenido conceptual y cuyos alcances se dan por sabidos las más de las veces, sin mayor discusión, empleándose además, como elemento evaluatorio de los sistemas políticos y de los Estados contemporáneos: la Democracia.

De las diversas formas en que puede abordarse una reflexión sobre el término en cuestión, nos parece útil en esta parte de nuestro trabajo, distinguir entre Democracia formal y Democracia material.

Cualquiera que sea el sentido y alcance que se otorgue al concepto “Democracia”, es evidente que de manera inevitable se asocia con el de “pueblo”

o “conjunto de ciudadanos”. Desde el punto de vista formal, la Democracia suele referirse a una formación del poder en la que intervienen en mayor o menor grado los ciudadanos (procesos político-electoral), así como a estructuras y normas que regulan de manera equilibrada el ejercicio del poder (distribución de competencias). Esta manera de entender la Democracia y de calificar a un sistema como democrático, corresponde, como se advierte, a un sentido estrictamente político conferido al término que nos ocupa. La Democracia es por definición algo político y exclusivamente eso, de tal suerte que los sistemas democráticos serán aquéllos que con mayor o menor intensidad sean capaces de crear y operar mecanismos de participación y competencia política (Schumpeter, Huntington), con base en los cuales se llevan a cabo los procesos de formación y ejercicio del poder.

En el capítulo primero de esta obra nos encargamos de demostrar los límites histórico-conceptuales en que se ubica esta noción de Democracia puramente formal e íntimamente identificada con la filosofía política del liberalismo. La Democracia liberal, como lo señalamos ya, es hoy por hoy un contrasentido, o una “Democracia de las minorías”, lo que equivale a decir, una “no-Democracia”.

Frente a esta postura, cuyo eje axiológico es la libertad declarativa o prescriptiva del individuo, se sitúa un concepto esencial de Democracia que mira más allá y de hecho condiciona la operatividad real de los procedimientos o formas de Democracia estrictamente políticos. La Democracia material (o “substantial” como la denomina Bobbio), no limita y ni siquiera centra su objeto de análisis en los procedimientos de elección de los poderes u órganos del Estado, ni en unos cuantos aspectos del ejercicio de sus respectivas competencias. La Democracia material parte ciertamente del ejercicio del poder, pero continúa dirigiendo su atención a los efectos que produce y a los fines que persigue. Las sociedades democráticas o no democráticas son su objeto de estudio principal, antes que las estructuras y los procesos de conformación del poder. Que el poder sea ejercido en beneficio del pueblo es tan relevante o más, para la Democracia material, que los hechos político electorales y las relaciones equilibradas entre los poderes constituidos, preocupaciones esenciales de la Democracia formal. Cómo se configura e integra el poder político, ciertamente no es una cuestión de poca monta, pero finalmente se reduce a investigar de qué manera eventualmente expresa su voluntad el titular de los derechos democráticos, es decir, el ciudadano. Sin embargo, para la Democracia material tanto más significativo es

indagar en qué sentido, con qué orientación y para qué se ejerce el poder que se ha conformado sobre la base de determinados procedimientos. La Democracia económica y social parte de la filosofía política genuinamente democrática, sustentada en la igualdad real de los individuos, presupuesto indispensable para el disfrute pleno y auténtico de la libertad (política o de cualquier otra naturaleza), de tal suerte que ésta no sea por definición antidemocrática como la del liberalismo, al estar asegurada para las clases minoritarias, pero vedada para quienes no pertenecen a ellas y por ende, están en el fondo y para efectos prácticos, excluidos de los procesos de Democracia limitada, en virtud de su condición de desiguales.

Si la Democracia fuese un tesoro, para los defensores de su concepción formal, liberal, decimonónica o neoliberal, sería suficiente con encontrarlo, saber exactamente cuáles son los procedimientos par extraerlo de su estado natural y aplicarlos puntualmente. Para la Democracia material, la igualitaria, la económico-social, lo verdaderamente prioritario en torno al hallazgo sería el determinar cómo, entre quiénes y en qué proporciones se habrá de repartir. Los teóricos y los ejecutores de la idea de la Democracia puramente política se sentirían plenamente satisfechos en cuanto el tesoro estuviera en sus manos, precisamente porque parten del supuesto de que los beneficios del reparto corresponden por derecho a ellos, o dicho de otro modo, más bien no hay reparto de lo que ellos se han adjudicado, aun antes de haber sido descubierto. En estas condiciones, para quienes conciben substancialmente a la Democracia, el descubrimiento carece finalmente de sentido, si el provecho de haberlo realizado no se distribuye entre todos los participantes en el proceso de su ubicación y extracción, aun cuando sin la intervención de todos o de la mayoría, el tesoro no se habría obtenido. Si por "tesoro" entendemos poder político, queda claro que la Democracia formal no analiza si el gobierno del pueblo se ejerce para el pueblo, mientras que la Democracia económica y social sólo confiere sentido al poder político, cuando éste se traduce en beneficios materiales y tangibles para las clases mayoritarias que son a su vez, de las que depende la conformación de los órganos que habrán de ejercerlo.

Esto no significa en lo mínimo, que para la Democracia carezca de importancia el elemento político del concepto. Lo que implica es que la idea de Democracia no se agota en lo político, porque no se puede justificar exclusivamente en función de procesos y normas jurídico-electoral. Para la Democracia política la conformación y el ejercicio del poder son fines en sí mismos, de donde basta

que el poder político se conforme y se ejerza legítima y legalmente para que se considere que el propósito o la meta de la Democracia se ha alcanzado. Bajo la perspectiva de la Democracia social el poder no es un fin, sino un medio que puede ser empleado para el cumplimiento de una u otra finalidad, o eventualmente ninguna, salvo la conservación del poder por el poder mismo. El juicio sobre el grado de Democracia así a secas, de un sistema político, varía entonces de manera radical, pues un mismo sistema puede ser “altamente democrático”, o inclusive el “más democrático de todos”, conforme a una concepción formal de la Democracia, pero profundamente antidemocrático desde la perspectiva de la Democracia social.

Un ejemplo palmario de lo anterior, lo ofrecen las teorías políticas norteamericanas contemporáneas que gozan de una amplia difusión y aceptación, quizás por la propia superficialidad y por el típico simplismo que las caracteriza. Para ellas basta que se cumplan los requisitos de participación política del electorado en los procesos de formación del poder y que éstos se desarrollen en un ámbito de competencia libre (*laissez faire* político), para que se considere, como lo hemos dicho ya, que un Estado es más o menos democrático (según los cálculos bastante arbitrarios hechos por estos mismos teóricos en calidad de jueces y partes, los Estados Unidos resultan el país más democrático del mundo y el conductor principal de las diversas “olas de Democracia modernas”), sin importar qué tan eficientes sean los gobiernos para atender y resolver los grandes problemas y las enormes carencias de amplios sectores de la población (Huntington).

En tal virtud, según la escuela norteamericana, que no se autodesigna “neoliberal” para esconder sus designios o por vergüenza no confesada, es irrelevante si un gobierno es incapaz de combatir el analfabetismo, de proporcionar seguridad social, de proteger el derecho al trabajo, de garantizar la seguridad pública, de resolver problemas como la vivienda, de frenar la creciente descomposición social, evidente en países como los Estados Unidos precisamente, de luchar exitosamente contra la drogadicción y el racismo, etc., etc. Basta y según ellos en su país “sobra”, con que la alternancia en el poder esté asegurada y los derechos políticos formalmente consagrados en la constitución, se mantengan ahí, para que, no faltaba más, su sistema político con base en semejantes argumentaciones, sea el paradigma del sistema político democrático. No podía esperarse, es cierto, auténtico rigor analítico, ni conclusiones científicamente fundadas a partir de premisas tan ostensiblemente

ideologizadas. No deja de resultar curioso y sólo eso, que estas teorías abran indiscriminadamente sus conceptos sobre lo que es un sistema político, hasta hacerlo difusamente social, pero cierren dogmáticamente su concepto de Democracia, haciéndolo políticamente discriminatorio.

Es evidente la reducción de la idea de Democracia a lo político y la exclusión explícita de lo económico y lo social. El poder es un fin en si mismo del que nada, absolutamente nada, tiene derecho a esperar el ciudadano, que sin embargo, es precisamente el actor principal de la legitimidad de ese poder carente de fines u objetivos.

En cambio, la Democracia política entendida como medio, implica que quien elige, tiene derecho a exigir que el poder se ejerza en su beneficio y que por ende, la Democracia de los procesos, solamente cobra sentido y logra justificarse a través de la "Democracia de fines". ¿Para qué sirve el poder, si no para alcanzar metas y concretar propósitos?. ¿Cuáles han de ser éstos, de cuya consecución depende que el poder se justifique?. ¿Qué sentido tiene bordar especulativamente en torno a las teorías de la representación política, de la legitimidad del poder y de la soberanía popular, luchando paralelamente porque éstas se reflejan en los procesos de elección de los gobernantes, si una vez ocurrido esto, no tiene importancia lo que hagan los gobiernos, siendo sólo la hora de regresar a casa tras el deber democrático cumplido?

Pues bien, sencillamente no tendría ningún sentido la Democracia política, limitadamente entendida, porque sería indiferente quién gobernara. Se objetará de inmediato que esto es grotesco, porque el principio elemental de la Democracia es precisamente que gobierne quien haya sido electo, esto es, el gobierno democrático se identifica con "el gobierno del pueblo".

En efecto, así es, pero si no importa cómo, ni para quién se gobierna, ¿qué diferencia hay entre un gobierno y otro? La Democracia formal, en suma, es ilógica, es falaz y en más de un sentido se niega a sí misma, lo cual no debe extrañar, porque la Democracia puramente política, es típicamente liberal y por ende, inevitablemente antidemocrática.

Un ejemplo evidente de lo anterior lo ofrece una de las instituciones connaturales al modelo contemporáneo de Estado democrático: los derechos del hombre o derechos humanos.

Los derechos del individuo, por ejemplo, entre ellos señaladamente los políticos de elegir y de ser electo, son teóricamente universales, pero profundamente quiméricos para las grandes masas de muchísimas sociedades modernas que en realidad, aun cuando votan (por mayoría de razón, cuando no pueden hacerlo), son ajenas substancialmente a los procesos de formación y ejercicio del poder.

Para elegir hay que estar en condiciones de discernir y la base material de todo discernimiento es la educación y el desarrollo elemental del intelecto. Los derechos políticos de las minorías iguales y capaces de elegir conscientemente en función de sus intereses, se basan en una situación concreta de la que no forman parte ni el analfabetismo, ni la desnutrición, ni la carencia de recursos que mediatiza la voluntad de selección, etc., características de amplios estratos sociales en mayor o menor grado, los cuales, por ese simple hecho, están colocados en posición de desigualdad frente a aquéllas. Su exclusión virtual de los procesos de Democracia política, que cómodamente se trata de "explicar", mediante la "libertad de no ejercer sus propios derechos", pero que sin duda, obedece a causas más profundas, convierte a la Democracia dogmáticamente política en una forma de gobierno antidemocrática, basada en procesos que controlan y en los que intervienen sólo las minorías. Luego, aun la Democracia formal, sin fines y añejamente liberal, no escapa a su esencia real que inevitablemente la conduce a su propia negación y a la de los principios en los que se sustenta.

Se podría tratar de salvar estas objeciones argumentando que los sistemas democráticos como objetos de conocimiento complejos, se tienen que abordar de manera analítica, seccionando los distintos ámbitos en que se manifiestan los procesos de la Democracia. Así, habrá un nivel político de Democracia, un nivel económico de Democracia y otro más que sería el de la sociedad democrática como una totalidad. El primero estaría representado por los procesos de conformación y ejercicio del poder (liberalismo político), el segundo por la libre producción y distribución de bienes y servicios (economía de libre mercado) y por último la combinación de ambos, que se reflejaría en una sociedad abierta compuesta de individuos libres y participativos en todos sus procesos. Conforme a este esquema, sería válido juzgar por partes el concepto de Democracia, señalando eventualmente, que la sociedad tomada como objeto de análisis, es bastante democrática en lo político, por ejemplo, pero necesita ser más democrática en lo económico, lo que equivale a decir, abrir más sus mercados a la libre competencia. También puede en su caso, emitirse un dictamen según el

cual, la sociedad en cuestión refleja grados elevados y al menos aceptables y crecientes de Democracia participativa y competitiva, así como de apertura económica, los cuales la convierten como conclusión inevitable, en la sociedad más democrática de todas y por supuesto, en el ejemplo a seguir (la norteamericana, a partir de este modelo, por supuesto).

La simpleza de estos planteamientos es tan ostensible que no merecería mayores comentarios, de no ser porque se trata de una apología de las sociedades capitalistas y de la más capitalista de todas, elaborada por los teóricos “modernos” de la Democracia liberal decimonónica, con base en los argumentos añejos del liberalismo político y económico a ultranza. La conclusión que se extrae de premisas tan arbitrarias resulta inevitable (pero también forzosamente absurda y falaz): la sociedad más democrática del mundo y paradigma por lo tanto de la Democracia, es la de los Estados Unidos de América por ser, según estas ideas, claramente competitiva en lo político y abiertamente democrática en lo económico, ¿a pesar de ser, preguntaríamos nosotros, una sociedad profundamente desigual, congénitamente racista, crecientemente discriminatoria y xenófoba, con grados de descomposición moral, valorativa y humana evidentes, con ochenta millones de alcohólicos, cuarenta millones de drogadictos en mayor o menor intensidad, con cinturones de pobreza extrema de un océano al otro, etc., etc.?.

Las incongruencias saltan a la vista. La peregrina idea de seccionar la Democracia y con ella de “certificar” a los sistemas políticos, es el último intento por responder teóricamente al irrefutable *mentís* que durante todo este siglo ha representado la Democracia social para la Democracia política liberal.

Para efectos analíticos pueden hacerse esos cortes teóricos en el objeto de estudio, pero al final, la Democracia es una sola y tiene que ser con adjetivos, políticos, económicos y sociales, debiendo ser forzosamente, por ende, una Democracia de fines.

Sin Democracia social, ya lo señalamos, es imposible una Democracia política cuantitativa y cualitativamente amplia y verdadera. Sin Democracia económica, la Democracia política es el mejor pretexto para que quienes ejercen el poder se sirvan de él “legítimamente”, en lugar de servir desde el poder. Sin Democracia política, en fin, la Democracia económica y la social reflejan tarde o temprano, la

carencia de libertad y el alto costo que la desigualdad en esas condiciones tiende a representar.

La verdadera enseñanza que debe extraerse de las experiencias de los países euroorientales, no es que el liberalismo clásico en cualesquiera de sus versiones políticas y económicas, haya demostrado su superioridad, sino otra muy distinta, a saber: cualquiera carencia de Democracia, sea ésta de naturaleza política, económica o social, afecta mediata o inmediatamente a la sociedad, no pudiendo ser suplida la insuficiencia de Democracia, con la porción democrática existente.

Si la Democracia ha de ser tal y si una sociedad ha de merecer el calificativo de democrática, tendrá que ser porque en su seno se practica de manera incontestable una forma de ejercicio del poder que corresponde a esta descripción: gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo. Esto sin embargo, hasta hoy, hay que tenerlo presente, en ninguna parte del mundo se ha realizado cabalmente.

Ahora bien, cuando se analiza el sistema político y se trata de evaluar su grado de democratización, ciertamente, en la mayoría de los casos, se concentra la atención del investigador en los aspectos específicamente políticos de la idea de Democracia. Esto es válido, en tanto toda indagación científica debe fijar sus propios límites en función de su objeto concreto de estudio y determinar con claridad el método que ha de seguir para abordarlo. Luego, estudiar la Democracia a la luz del sistema político significa que en forma implícita se está dejando para otra ocasión el análisis de los elementos económicos y sociales inherentes a este concepto. Consecuentemente, las conclusiones sobre el grado de democratización de un Estado que se puedan extraer con base en esta perspectiva, son necesariamente parciales y relativas a la sección que se ha seleccionado para su análisis. En otros términos, el conocimiento del sistema político de un país específico, solamente permite determinar en su caso, cómo funciona y qué tan amplia es su Democracia política, pero de ninguna manera autoriza objetivamente a considerar a ese Estado más o menos democrático, así a secas, es decir, sin adjetivos.

Aquí el adjetivo es indispensable, a efecto de explicar en forma inequívoca cuál ha sido el ámbito de la Democracia que se ha explorado y por ende, cuáles son los alcances del juicio o de la valoración que se emite. Del estudio de un sistema político, lo más que se puede concluir es que la Nación explorada ha alcanzado

un grado determinado de Democracia política, o bien que es o no es políticamente democrática.

Lo que de ninguna manera es admisible, ni válido, es extraer conclusiones con un pretendido alcance absoluto sobre la Democracia norteamericana, mexicana o argentina a partir del análisis limitado de sus respectivos sistemas políticos. Esto sencillamente no es posible porque como lo hemos señalado, la Democracia es simultáneamente procesos políticos y niveles de bienestar económico y social, es decir, es forma y es materia, es medio y es fin.

En tal virtud, un juicio general sobre el nivel de Democracia de un Estado sólo puede fundamentarse en un estudio cabal de todos los componentes del concepto y de todos los elementos que confluyen a su concreción en la realidad. Ahora bien, semejante investigación totalizadora y omnicomprensiva de todos estos aspectos, no puede realizarse, sino fraccionada y ordenadamente, examinando parte por parte, para posteriormente establecer las correspondientes entre ellas.

Que en una sociedad existan canales suficientes y abiertos de participación ciudadana en los procesos de conformación del poder y que éstos se produzcan en un ambiente de equidad y legalidad electorales, nada dice sobre la composición real del electorado, sobre las verdaderas causas de su mayor o menor participación, ni sobre el grado de conciencia y conocimientos, así sea en general, en que se sustenta el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos que votan. Tampoco revelan nada esos procesos políticos en relación al destino de los impuestos que pagan los ciudadanos, a las formas de ejercicio del gasto público, a los mecanismos de control del ejercicio del poder, ni a las opciones que cada ciudadano tiene para defender sus intereses particulares y para exigir la satisfacción de sus necesidades inmediatas, a las autoridades que él ha elegido. Pero menos aún, prácticamente nada en absoluto refleja un análisis constreñido al sistema político, sobre los niveles de bienestar de las distintas clases sociales, finalmente integradas por esos ciudadanos que son los que ponen en movimiento vía elecciones periódicas, al propio sistema. Nada nos dicen los procesos políticos sobre el trabajo, la educación, la vivienda, la seguridad social, etc., etc., que sin embargo, son sin duda alguna, temas que abordan recurrentemente los partidos políticos durante los procesos electorales para captar el voto ciudadano.

Toda esta temática, ni siquiera exhaustivamente referida aquí, es parte integrante del concepto de Democracia en las sociedades modernas, antes, durante y después de los procesos puramente políticos y del ejercicio del poder. Que todo este cúmulo de cuestiones tiene que ver con la Democracia es incontestable, como lo es el hecho evidente de que el análisis de un sistema político no abarca en lo mínimo, su tratamiento y desahogo. Por ende, el examen de los procesos de conformación y de las formas de ejercicio del poder, solamente nos permite conocer el grado de Democracia política de un Estado, nada menos, pero nada más. Cualquier otro juicio en términos absolutos sobre la Democracia es claramente anticientífico y profundamente sospechoso, si sus únicos soportes son la participación ciudadana y la legalidad electoral.

En suma, un sistema político posee una substancia inmediata representada por los procesos de formación y ejercicio del poder y una mediata que es el sentido o los fines del poder político. ¿Cuándo merece el calificativo de “democrático” un determinado sistema político? Desde el punto de vista del origen y del ejercicio del poder, cuando éstos se llevan a la práctica conforme a los principios de la Democracia política y en cuanto a los fines del poder, siempre que éstos se ajusten a los fundamentos de la Democracia social.

Como es fácil de advertir, según nuestro planteamiento general, la calidad “democrática” de un sistema político depende del concepto admisible de Democracia. Si ésta se entiende exclusivamente como algo político, el sistema sujeto a análisis se considerará “democrático” en un sentido típicamente neoliberal. Si en cambio, a la Democracia se le confiere el sentido social que le es propio, no será fácil que un sistema político merezca el calificativo de “democrático”, pues no bastará con la revisión de sus procesos de formación y ejercicio del poder, sino habrá que examinar si los efectos de éste redundan en beneficio de las clases mayoritarias, cuestión en relación a la cual, casi ningún sistema contemporáneo pasa la prueba.

## **DEMOCRACIA POLITICA Y PARTIDOS**

Las Democracias políticas contemporáneas funcionan sobre la base de sistemas de partidos, los cuales junto a los sistemas electorales representan las dos variables esenciales de los hasta hace poco denominados “sistemas políticos occidentales”. Esto significa que el análisis de los partidos políticos y de las normas electorales es indispensable para entender la dinámica de los regímenes políticos, sin limitar su comprensión a sus aspectos estático-descriptivos.

A pesar de que los partidos políticos son connaturales a los sistemas democrático contemporáneos, su conceptualización teórica no es algo que la ciencia política haya logrado determinar en forma inequívoca.

Un intento conocido por definir racional y objetivamente a los partidos políticos consiste en atribuirles cuatro condiciones:

- “1) Une organisation durable, c’est-à-dire une organisation dont l’espérance de vie politique soit supérieure à celle de ses dirigeants en place;
- 2) Une organisation locale bien établie et apparemment durable, entretenant des rapports réguliers et variés avec l’échelon national;
- 3) La volonté délibérée des dirigeants nationaux et locaux de l’organisation de prendre et d’exercer le pouvoir, seuls ou avec d’autres, et non pas –simplement- d’influencer le pouvoir;
- 4) Le souci enfin, de rechercher un soutien populaire à travers les élections ou de toute autre manière.”<sup>4</sup>

Ninguna de estas condiciones es de naturaleza legal, lo que equivale a decir que según estos autores, la existencia de un partido no presupone ningún elemento jurídico.

Sin embargo, en las sociedades democráticas y en las no democráticas, es la ley la que posibilita la acción de los partidos, ya sea autorizando algunos mediante su registro, prohibiendo otros en términos absolutos, o eliminándolos a todos, salvo por supuesto al que detenta el poder, en los casos de regímenes de partido único.

Así, parecería necesario agregar esta condición a las cuatro señaladas antes, en la medida en que junto a ellas, una organización que las reúna debe contar además con un reconocimiento legal. Sin embargo, al nuevo concepto resultante de esta adición, de contenido jurídico, podría objetarse que la ausencia de legalidad no es sinónimo de inexistencia de un partido, de lo cual la parte final del siglo pasado y la primera mitad de éste, están llenas de ejemplos representados por

---

<sup>4</sup> “1) Una organización durable, es decir, una organización cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes en turno.

2) Una organización local bien establecida y aparentemente durable, que mantiene relaciones regulares y variadas con la escala nacional

3) La voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de la organización de alcanzar y ejercer el poder, solos o con otros, y no -simplemente- de influir en el poder

4) El afán en fin, de buscar un apoyo popular por medio de las elecciones de otra manera”. J. La Palombara y M. Weiner. “Political Parties and political development”. Princeton 1966, trad. Franc. de HJ. Charlot en “Les partis politiques”, A. Colin. París, 1971, pág. 22.

partidos proscritos por la ley que actuaban en la clandestinidad, señaladamente, el caso de los comunistas.

Entonces, el elemento jurídico formal opera como una distorsión del concepto, aunque no por ello es totalmente irrelevante. Modernamente, los cambios políticos en casi todo el mundo tienen lugar mayoritariamente, mediante transiciones y no a través de revoluciones, lo que no excluye por supuesto, que éstas vuelvan a prevalecerse como formas de transformación social. Las transiciones políticas se conciben hoy como vías democráticas de renovación de los sistemas políticos, en las que los partidos ocupan un sitio primordial. Pero se trata de los partidos políticos legalmente reconocidos que actúan dentro del sistema y se ajustan a las reglas y normas jurídicas que éste determina.

Ahora bien, dentro o fuera del sistema, es decir, jurídicamente previsto o no, objetivamente existe o no existe un partido político, de lo cual han sido muestra, insistimos, los partidos comunistas clandestinos. Nadie seriamente se atrevería a sostener que aquéllos no eran partidos, simplemente por carecer de un registro legal. Su organización, su actividad, su grado de penetración y sus objetivos encuadran claramente en la definición o idea general sobre lo que es un partido, que nos ha servido de base.

Pero hay otros casos en que esta claridad no se presenta y llevando las cosas al extremo, inclusive con registro legal, existen grupos u organizaciones que se autoproclaman "partidos", suscitando no obstante, considerables dudas teóricas sobre si poseen o no tal calidad. Ideológicamente, sus dirigentes, que en muchas ocasiones no exceden demasiado numéricamente a sus "militantes", sostienen que el partido existe y que ellos lo conducen, aunque éste sea incapaz de presentar candidatos en los procesos electores, carezca de una organización y militancia auténticas y obtenga apenas unas décimas de puntos porcentuales de apoyo popular en los procesos en que llega a participar. Para saber si ahí existe o no un partido, no queda más remedio que preguntárselo a los dirigentes del membrete respectivo, los cuales por supuesto, responderán afirmativamente. Esta es una concepción "subjetivista" de lo que es un partido político, en los términos de Denquin:

“Une définition est subjectiviste lorsqu’elle prend en compte l’opinion que les acteurs ont d’eux-mêmes. En l’espèce, cela revient à demander aux hommes politiques concernés si leur groupe forme ou non un parti”.<sup>5</sup>

En México, los llamados “partidos pequeños” (PDM, PPS, etc.) corresponderían a este esquema, a pesar de lo cual, bien podría decirse, argumentando en forma circular, que sin duda alguna eran partidos, en tanto la ley les otorgaba ese carácter, y se los reconoce aún, en algunos casos, a nivel local (p.e. el partido cardenista, que ha perdido su registro federal en 1997), que hoy (1998) carecen de registro nacional. Entonces lindaríamos ya con una idea bastante pragmática de lo que es un partido, con base en la cual se lo concebiría sencillamente como todo grupo de personas que participa en las elecciones de un país, cubriendo los requisitos que le señala la ley. Pero ahora resultaría que la ley no sólo autoriza o prohíbe partidos (previamente existentes, reales), sino que también los crea. Esta idea choca frontalmente con los conceptos teórico-políticos que no obstante las diferencias entre unos y otros, se ha encargado de elaborar la ciencia política sobre bases racionales y objetivas.

Es cierto como sostiene Sartori, que “desde hace ciento cincuenta años los partidos han actuado y se han desarrollado mucho más como cuestión práctica que teórica”,<sup>6</sup> pero no es un capricho, ni una inclinación subjetiva que por lo que al PRI, al PAN y al PRD respecta, en el caso de México, nadie ponga en duda su calidad de partidos, mientras que precisamente con un sentido práctico, a casi todos los demás se les considere sólo formalmente como tales, en tanto cuentan con un registro y compiten electoralmente, pero escasamente reúnen los elementos definitorios que caracterizan a los verdaderos partidos.

Por supuesto que el concepto de La Palombara y Weiner se sustenta también en un esquema de percepción práctico, con base en el cual es posible diferenciar, por ejemplo, a un partido de un sindicato. Sin embargo, se trata evidentemente, de una definición restrictiva que parte de lo que empíricamente se reconoce como “un partido”, para elaborar la idea general de lo que es contemporáneamente “un partido”.

Ahora bien, este concepto no resuelve enteramente problemas como los siguientes: ¿A partir de qué condiciones una “fracción” o un “grupo” logró y

<sup>5</sup> “Una definición es subjetivista cuando toma en cuenta la opinión que los actores tienen de ellos mismos. En la especie, ésta se reduce a preguntar a los hombres políticos involucrados si su grupo forma o no un partido”. Denquin Jean Marie, op.cit. pág. 280.

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni. “Partidos y sistemas de Partidos”. Alianza Universidad, Madrid, 2ª edición, pág. 31.

logra devenir partido?. ¿Qué distingue a un partido de un frente o de una coalición?. ¿Qué lo diferencia de un “movimiento”?. ¿Cuál es la línea limítrofe entre estas formas de organización y de acción política y las que caracterizan a un partido?

La primera cuestión puede parecer irrelevante por ubicarse tan sólo en la “historia de los partidos”, a lo que cabría objetar que aun actualmente, es un objeto válido de estudio el fenómeno de la escisión de grupos o fracciones de un partido. La segunda, en apariencia podría resolverse señalando que aquéllas son formas de agrupamiento y unión de los partidos, aunque no sería remoto que el análisis se complicara si la coalición siguiera actuando formalmente como tal, de manera permanente, bajo una sola dirigencia, etc. La tercera, ¿acaso sería una mera cuestión terminológica, en tanto los “movimientos”, así denominados, con un registro y una participación electoral, son en el fondo partidos? pero, ¿qué decir de un movimiento social real, perceptible, que pugna por alcanzar el poder por vías no institucionales?. ¿Cuándo se convierte en partido?. Cuando formaliza una dirigencia, un registro, o ambas cosas?. Cabría preguntarse en torno a esta discusión, si es comparable el partido de los “verdes” alemán, al partido ecologista mexicano. ¿Es aquél un partido y éste un movimiento?, ¿son ambos partidos o ambos partidos-movimiento?

A todas luces, resulta muy difícil ofrecer respuestas inequívocas a todos estos planteamientos, aun si se toma una alternativa conceptual en el extremo opuesto a la de La Palombara y Weiner, que sería el caso de la posición weberiana, según la cual los partidos son “asociaciones que reposan sobre un compromiso (formalmente) libre, que tienen por finalidad procurar a sus jefes el poder en el seno de una agrupación y a sus militantes activos oportunidades -ideales y materiales- de perseguir metas objetivas, de obtener ventajas personales o de realizar ambas en conjunto”.<sup>7</sup>

En este sentido, casi cualquier grupo es un “partido”, siempre que se dé la adhesión formalmente libre y se busque un interés o una compensación política. Sin que sea el caso de penetrar en cuestiones específicas, resulta evidente la amplitud de un concepto con base en el cual, tampoco pueden resolverse unívocamente las cuestiones antes planteadas. No menos parcial, ideológica e imprecisa es la posición marxista tradicional, sobre la que volveremos más adelante, por ser más propicia para un intento (al final incompleto), de

<sup>7</sup> Weber, M. “Economie et Société”, Plon, F. 1971, pág. 294.

clasificación de los partidos, que para su conceptualización teórica. Un esfuerzo por captar la esencia de un partido como representación de grupos o clases sociales que actúan en función de sus intereses, a través de un aparato u organización política, no aclara en lo mínimo, por qué con mucha frecuencia los partidos están compuestos no por una, sino por varias clases sociales, a las que les son atribuibles diversos objetivos.

Por último, conviene referir un enfoque distinto sobre el concepto de partido, basado en la idea de “relación social”.

Un parti doit être analysé comme un espace de concurrence objectif entre des agents ainsi disposés qu'ils luttent pour la définition légitime du parti et pour le droit de parler au nom de l'entité et de la marque collective dont ils contribuent par leur compétition à entretenir l'existence ou plutôt la croyance en l'existence.”<sup>8</sup>

Sin que sean nuestro propósito *d'aller plus loin* (ir mas lejos), en relación al tema, parece atendible una concepción realista y práctica que concibe a los partidos no como casos, sino como “ámbitos de fuerzas” y “complejos de relaciones objetivas”, históricamente determinados como “empresas políticas”.

Sin duda, qué es un partido y cuándo existe o deja de estar presente, lo dice más bien la experiencia que la teoría, debiendo ésta última, estudiar las interacciones y los vínculos perceptibles y/o ocultos que en un afán de cooperación, bajo ciertas condiciones y con propósitos comunes, se producen entre distintos agentes en un espacio de competencia determinado, que se sitúa en la realidad y no en un ámbito especulativo.

En todo caso, es incuestionable que algún criterio empíricamente verificable tiene que emplearse en México, por ejemplo, para diferenciar al PRI, al PAN y al PRD del PC, por una parte y del PT y del PVEM, por la otra. En Francia, para mencionar un caso muy conocido, es usual la distinción entre “partidos”, “grupos”, “grupúsculos” y “organizaciones” simplemente, sean de “extrema derecha” o de “extrema izquierda”, la cual, por cierto, no se basa en la posesión o ausencia de un registro legal.

De hecho, prácticamente de nula utilidad sería el intento por clasificar a los partidos en función de un elemento necesario, pero al fin y al cabo formal, como

<sup>8</sup> “Un partido debe ser analizado como un espacio de competencia objetiva entre agentes dispuestos de tal manera que luchan por la definición legítima del partido y por el derecho de hablar a nombre de la entidad y del emblema colectivo, cuya existencia o más bien la creencia en la existencia, ellos contribuyen a mantener por medio de su competencia”. Offerlé Michel, “Les Partis politiques”, P.U.F., France, 2ª Ed., 1987, pág. 25.

es el de contar o no con un registro oficial. En México existen en efecto, partidos políticos que son los que reconoce la ley y “agrupaciones políticas”, a las cuales la ley no confiere aquélla calidad. Sin embargo, entre las bases teóricas de una clasificación o tipología de los partidos, por muy variadas que sean, no se incluye un componente “jurídico-formal” que otorga y retira la ley, o mejor dicho, el o las fuerzas políticas que detentan el poder, sencillamente porque resulta ineficaz para conocer cómo se estructura un partido, cómo está organizado, cuál es su peso electoral específico, qué proyecto social representa, etc., etc. Estos son en cambio, algunos de los criterios más usuales para clasificar a los partidos, si bien, hay que tener presente que cualquiera que sea el tipo de partido político de que se trate, la circunstancia que le permite contender en la lucha por el poder mediante una vía institucional y regulada, es precisamente su existencia legal.

## TIPOLOGÍAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Analizaremos brevemente algunas clasificaciones de los partidos políticos, procurando tomar aquéllas que nos sean más útiles tanto para tipificar a los tres grandes partidos políticos de México, como para plantear su posible papel en el proceso de democratización del sistema político mexicano .

***Derecha e izquierda.***- Sin duda, una de las más extendidas, utilizadas y exitosas clasificaciones de los partidos políticos es la que en sus orígenes fue más bien una “topología”, que una “tipología”, surgida según se sostiene, en la celeberrima Convención del año de 1789, es decir, inclusive bastante antes de la aparición de su objeto clasificatorio (los partidos), en sentido moderno. Claro está que después de todo, lo “topológico” tenía también su base “ideológica” desde entonces, en tanto los partidarios del rey (concretamente de su prerrogativa de veto indiscriminada), se situaron en la sesión respectiva, a la derecha, mientras que sus adversarios lo hicieron a la izquierda. Cabría preguntarse, ¿a la derecha de qué o de quién y a la izquierda de qué o de quién?. No hay una respuesta verificable sobre este punto y sobre varios más, como el de la fecha exacta de la sesión, por ejemplo, todo lo cual forma parte de una especie de halo mitológico en torno al episodio, que sin embargo, es algo aceptado como punto de partida de esta clasificación. En la actualidad los partidos, o más bien sus miembros, se colocan y se sientan en distintas áreas de los parlamentos, a pesar de lo cual, la idea de “derechas” e “izquierdas”, como una más de esas dicotomías convencionales que llegó para quedarse, sigue y seguirá empleándose para decir en breve, que un partido se identifica con y pugna por el retroceso o

por la conversación del *statu quo* (derecha) y otro en cambio, lucha por el progreso (izquierda), con todo lo relativo e impreciso que en más de un sentido puede ser lo uno y lo otro.

¿Por qué en México nadie dudaría en considerar al PAN como un partido de “derecha” y al PRD como uno de “izquierda”? Seguramente porque el primero no opondría mayor objeción a que el capital privado pudiera intervenir en la exploración, producción, refinación y venta del petróleo crudo y sus primeros derivados, mientras que el segundo rechazaría frontalmente tal decisión antinacionalista. ¿Entonces lo nacionalista es de izquierda y lo antinacionalista es de derecha?. En este caso podría afirmarse de inmediato que sí, pero ¿sería este un elemento pertinente para ubicar en la tipología por ejemplo, al partido “nacional-socialista” alemán?. Si se tomara como una clasificación segura y unívoca la de “derecha” e “izquierda”, curiosamente la tentación de situar al partido de Hitler en alguno de los dos casilleros, cedería por el de la “derecha”, no obstante haber sido una organización “nacionalista”. Cuando Estados Unidos invade otro país, en ejercicio de su “derecho connatural al imperialismo” del que ellos se consideran poseedores, oprimiendo a otras Naciones, ¿hay duda acaso de que su determinación es de “derecha”? Obviamente que no, pero ¿qué decir de todas las ocasiones en que el partido comunista soviético hizo lo mismo para impulsar las “Democracias populares”, acabando con todo vestigio de “nacionalismo burgués” y substituyéndolo por el “internacionalismo proletario”?; ¿decisiones de “izquierda” o de “derecha”?

La complicación llega a su punto culminante, cuando se agrega una nueva categoría como la de “partido de centro”. ¿Qué es el PRI, partido de “izquierda”, de “derecha” o de “centro”? Por sus orígenes y durante varias décadas, no sucesivas, por cierto, sería de “izquierda”; en otras y típicamente en la pasada sería “de derecha” y habría estado además, aliado abiertamente a la “derecha” indubitable (PAN); hoy según sus dirigentes es de “centro” a secas, porque antes, al decir del discurso oficial, fue de “centro progresista” (SIC). En fin, “derecha” e “izquierda”, para no alargar demasiado la referencia, más que clasificación segura y objetiva, es connotación abreviada que en aras de la comodidad se seguirá empleando, para dar una idea a veces cercana a la realidad (Aznar en España), en otras no tanto (PRI, “partido revolucionario”), junto a la que deben considerarse muchos otros elementos, cuyo examen es indispensable para tipificar a los partidos. Con todas estas reservas, entonces: PAN= derecha; PRD= izquierda; y PRI= ?.

**Representación social.**- Mucho más desarrollada y fecunda que la anterior es la base socio-económica de clasificación de los partidos políticos, lo que no implica que esté exenta de dificultades de orden práctico, tanto en sus versiones originales, como en las más recientes.

La tipología binaria del marxismo clásico (burgués, proletario), posteriormente trinitaria (aristócrata, burgués, proletario), sirvió de base a ensayos muy ricos, con pretensiones de exhaustividad, como el de Seiler, apoyados en criterios combinados de clasificación, con la esperanza de superar las tipologías unidimensionales, rígidas, cerradas y equívocas.

Tomando en cuenta, por ejemplo, que los partidos son producto de la lucha de clases (Marx), pero que los conflictos que ésta genera, una vez que se institucionalizan en partidos, no se fundan ya exclusivamente en intereses de clase, este autor<sup>9</sup> propone una taxonomía basada en cuatro rupturas socio-económicas: propietarios-trabajadores, urbano-rural, Estado-Iglesia, centro-periferia.

A partir de estos cuatro grandes binomios, surgidos a su vez de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, de la revolución industrial y de los movimientos nacionalistas del siglo XIX, se desprenden las diversas familias y los diferentes tipos de partidos, algunos de cuyos ejemplos serían los siguientes:

a) Los partidos conservadores y liberales provenientes de los partidos burgueses, a su vez derivados del binomio “propietarios-trabajadores”, producto de la revolución industrial.

b) Los partidos maoistas emanados de los partidos obreros extremistas, a partir del mismo binomio.

c) Los partidos ecologistas, cuyo antecedente serían los agraristas, surgidos del binomio “urbano-rural”, derivado de la revolución industrial.

d) Los partidos “demócrata cristianos”, provenientes de los movimientos cristianos, originados en el binomio “Iglesia-Estado”, producto de las revoluciones nacionalistas.

<sup>9</sup> Seiler, D.L. “Politique comparée”, A. Colin, F., 1982.

e) Los partidos autonomistas, surgidos del binomio “centro-periferia”, también originado en las revoluciones nacionalistas del siglo XIX.

En forma similar explica este autor, la génesis de los partidos comunistas, socialdemócratas, secularistas, centralistas, extremistas, radicales, etc., etc.

Conforme las rupturas o binomios se van produciendo y reproduciendo, las “familias” de partidos se van haciendo más numerosas, bajo un esquema muy parecido al de un árbol genealógico. El análisis diacrónico y sincrónico de Seiler, en mucho siguiendo también a Duverger, procura construir una tipología exhaustiva que gira en torno a dos ejes:

⇒ el conflicto histórico y la contradicción de clase que hace aparecer al partido, y;

⇒ la naturaleza del partido en función del electorado que lo apoya, de los miembros y dirigentes que lo integran y de los grupos sociales con sus particulares intereses, a los que representa.

Ahora bien, como todo intento clasificatorio, éste se enfrenta a problemas de difícil solución, como el de conferir un sentido “socio-político” a la idea de “familia de partidos”. La realidad de la lucha por el poder y las circunstancias en que la escenifican sus “gladiadores” o partidos son lo suficientemente complejas como para aceptar sin más, parentescos como el de “partidos obreros” por un lado y partidos “burgueses por el otro”. ¿Qué tan “parientes” pueden ser el partido comunista cubano, el partido laboralista británico y el PSOE de Felipe González?. ¿Qué tan afines la Democracia cristiana alemana y el PAN mexicano?.

Sin duda, a pesar del parentesco hay demasiadas diferencias entre uno y otro partidos de una misma familia, así como muchísimos elementos más al interior de los propios partidos políticos, de cuyo análisis depende la comprensión real de lo que son, de lo que representan y de lo que pretenden.

Sin perjuicio de estas reservas, intentando ubicar a los tres partidos políticos mexicanos en alguna de estas familias, el PAN sería un partido demócrata cristiano, surgido de los movimientos contrarrevolucionarios apoyado y/o

encabezado por la iglesia en las primeras décadas post-revolucionarias, a partir de la separación iglesia-Estado consagrada en la constitución mexicana de 1917, emanada de la primera revolución simultáneamente nacionalista y social de este siglo. El PRD sería un partido socialdemócrata, perteneciente a la familia de los partidos obreros moderados, surgidos de la ruptura “propietarios trabajadores”, al que sin embargo, habría que ubicar también en el marco de la revolución mexicana, como antecedente intermedio de uno más remoto que sería la revolución industrial. ¿Y el PRI?. Curiosamente, en algún sentido el PRD, pero muy señaladamente el PRI, representaría un caso de clasificación muy complejo bajo este esquema, porque para seguir con la metáfora, habría surgido “con un apellido, de buena familia”, aunque al paso de las décadas fuese “adoptado” por otra, con el consiguiente intento muy reciente de cambio de “apelativo”, quizás para llamarle a las cosas por su nombre.

***Masas y cuadros.***-El clásico y celeberrimo análisis de Duverger, basado en las estructuras de los partidos distingue entre los que él denomina de “masas” y los que él llama de “cuadros”.

“La distinción de los partidos de cuadros y de masas no descansa en su dimensión, en el número de sus miembros: no se trata de una diferencia de tamaño, sino de estructura.....”<sup>10</sup>

Según Duverger, los partidos de masas, típicamente representados por los partidos socialistas aparecidos al final del siglo pasado, se caracterizan por el esfuerzo permanente que despliegan para reclutar una militancia masiva y una organización muy bien estructurada. Esto les permite descansar política y financieramente en una militancia real que es constitutiva del partido mismo.

“La técnica del partido de masas tiene como efecto sustituir al financiamiento capitalista de las elecciones, con un financiamiento democrático. En lugar de dirigirse a algunos grandes donadores privados, industriales, banqueros o grandes comerciantes para cubrir los gastos de la campaña -lo que coloca al candidato (y al elegido) bajo la dependencia de estos últimos- los partidos de masas representan la carga sobre un número lo más elevado posible de miembros...”

“El partido de cuadros responde a una noción diferente. Se trata de reunir notables, para preparar las elecciones, conducirlas y mantener el contacto con los candidatos. Notables influyentes, en primer lugar, cuyo nombre, prestigio o brillo servirán de fiador al candidato y le cosecharán votos; notables técnicos, en segundo lugar, que conozcan el arte de conducir a los electores y de organizar una campaña; notables financieros, finalmente, que aporten el nervio de la batalla”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Duverger, M. “Los partidos políticos”, F.C.E., México, 1972, pág. 93.

<sup>11</sup> Ibid, págs 93 y 94.

Esta tipología como se sabe, no se reduce a la diferenciación entre partidos de cuadros y de masas, sino se vincula desde Duverger, con aspectos como el origen de los partidos, su armazón interno y su funcionamiento. Los primeros fueron caracterizados por el autor, como partidos de origen interno (en los parlamentos), muy descentralizados, poco articulados o institucionalizados y dependientes de los grupos de interés. En el lado opuesto, los partidos de masas corresponden típicamente al caso de formaciones de origen externo (a los parlamentos), centralizados, con un alto grado de institucionalización, estructurados a base de secciones, células o milicias y capaces de ejercer un amplio control sobre su entorno.

Esta aportación de Duverger a la teoría de los partidos pretendía superar la clasificación ajustada a los nombres y a las metas proclamadas por los propios partidos, bajo el criterio de que

"ce n'est pas son appartenance à la 'droite' ou à la 'gauche' ni son rattachement à telle 'famille' politique qui constituent ses traits pertinents".<sup>12</sup>

Sin embargo, al igual que los demás intentos clasificatorios, el de Duverger no podía prever el futuro y con él, las limitaciones inherentes a una tipología en la que partidos de cuadros eran coincidentemente por definición, los de "derecha" y partidos de masas, precisamente los de "izquierda", señaladamente los "comunistas". El mismo Duverger anunció muy temprano algunas de las dificultades que unas décadas después harían perder parte de su valor (sólo parte), a su famosa clasificación.

"Clara en principio la distinción no resulta siempre fácil de aplicar. Acabamos de observar que los partidos de cuadros se abren a veces a los miembros ordinarios, imitando a los partidos de masas. A decir verdad, esta práctica es bastante general: hay pocos partidos de cuadros en estado puro".<sup>13</sup>

De esta afirmación, a decir que los partidos de cuadros a la larga o a la corta tenderían a desaparecer y que la forma representativa de la evolución era la del partido de masas, hay un solo paso. Sin embargo, una serie de cambios muy profundos en las llamadas "Democracias occidentales", ocurridos en casi todos los ámbitos, políticos, económicos y sociales, con posterioridad a la formulación de esta tipología, obligaron a un replanteamiento de sus alcances. Los partidos

<sup>12</sup> "no es su pertenencia a la 'derecha' o a la 'izquierda', ni su acercamiento a tal 'familia' política, lo que consituye sus rasgos pertinentes". Offerlé, Michel, op. cit. pág. 11.

<sup>13</sup> Duverger, M., op. cit. pág. 94.

de cuadros no caminaron directamente hacia su extinción, ni los obreros o de masas prevalecieron de manera contundente en todas partes del universo político. La cortina del escenario que se preparaba entre los años sesenta y los ochenta, parece haber sido levantada a partir del inicio de la década presente, para mostrarnos una función política en muchos sentidos bastante novedosa.

Los partidos de cuadros o de masas, o caracterizados de cualquier otra manera, dan la impresión por todas partes, de estar más preocupados por conservar o alcanzar el poder, que por señalar con claridad qué es lo que se proponen hacer con él.

Muchos partidos, muchísimos, han tomado demasiado en serio esa broma de mal gusto que se llama “fin de las ideologías”. Las nociones que desde hace tiempo vinieron a completar la tipología clásica de Duverger, tratan de reflejar esa nueva actitud de los partidos, más orientada a convencer y a ganar electores que a identificarse con sectores sociales y con los intereses representados por éstos. Los “partidos de electores” y los “partidos atrapa-todo”, aparecen junto a las tipologías convencionales por razones como las expuestas. La primera de estas nociones, propuesta por Jean Charlot<sup>14</sup> ante la dificultad de ubicar en alguna de las categorías tradicionales al movimiento *de gaullista*, se añadiría a las de Duverger para crear una tipología ternaria. El “partido de electores”, ni se apoyaría en notables, ni se dirigiría a las masas, sino sencillamente al electorado. Otro tanto cabe decir del “partido atrapa-todo”, expresión acuñada en inglés inicialmente (*catch-all partie*), cuyo objetivo está bastante lejos de una inserción ideológica en la lucha por el poder y de una identificación política con determinadas clases o con ciertos grupos sociales. El “partido atrapa todo” busca votos, no convencimientos, lucha más por electores que por militantes y no defiende otro interés que el suyo propio de alcanzar el poder.

Esta clase de partidos encuentran a su clientela en cualquier ámbito socioeconómico, para lo cual mantienen una postura ideológica muy limitada o nula y basan su estrategia electoral en planteamientos generales, vagos y atractivos para todos los ciudadanos sin distinción, porque cada uno representa un voto potencial.

“Ils renoncent à présenter des programmes précis, impliquant des choix clairs, qui risqueraient d’effaroucher une partie de l’électorat. Ils ne

<sup>14</sup> “Les partis politiques”, A Colin, París, 1971.

prétendent pas opérer des arbitrages entre des catégories sociales aux intérêt divergents, mais essaient de séduire des électeurs dans chacune d'entre elles".<sup>15</sup>

Obviamente, la objeción que de tiempo atrás se ha hecho a estas dos categorías es en gran medida válida. La idea del partido de electores y del que está dispuesto a atrapar toda clase de votos, chocan con una cuestión de sentido común que es la siguiente: todos los partidos sin excepción, buscan sumar votos y ganar voluntades electorales, sencillamente porque en ellas se fincan sus triunfos o sus derrotas, independientemente de cuál sea la motivación ideológica o el interés que mueva al ciudadano a emitir su sufragio. Más aún, se presenta el problema de saber si del éxito o del fracaso electoral se desprende la naturaleza del partido, en tanto si obtiene proporciones importantes de votos provenientes de diversos núcleos sociales, merecerá tal denominación, mientras que si los pierde o sufre bajas electorales significativas, deja de tener alguna de las categorías mencionadas, o está en vías de convertirse en un partido diferente al de "electores" o al "atrapa-todo".

Sin perder de vista estas objeciones, justo es reconocer que la introducción de estas categorías junto a las clasificaciones tradicionales, pone en evidencia un fenómeno innegable en países como México y muchos más, consistente en una actitud claramente pragmática de los partidos políticos, que ciertamente parecen más preocupados por ganar posiciones de poder, que por ofrecer soluciones y respuestas concretas a las demandas sociales. "Hay que asegurar votos, aunque sacrifiquemos principios", parece ser la divisa, sobre todo porque "el mandato no es imperativo" y consecuentemente, no hay mecanismos expeditos para que el ciudadano exija al partido que cumpla lo que ofreció antes de llegar al poder, una vez que lo ha alcanzado.

En este sentido, sin duda, los tres partidos políticos de México serían "atrapa-todo", lo que no autoriza sin embargo, a considerarlos en una misma categoría. La propia endeblez teórica de las ideas de "partido de electores" y "partido atrapa-todo", fuerza a la inclusión de otros elementos más en el análisis de cada partido concreto. Considerar al PAN, por ejemplo, como partido de electores no constituye en absoluto una arbitrariedad. El PAN es sin duda, un partido de

---

<sup>15</sup> "Ellos renuncian a presentar programas precisos, que impliquen selecciones claras, las cuales correrían el riesgo de asustar a una parte del electorado. No pretenden operar arbitrages entre categorías sociales con intereses divergentes, sino tratan de seducir electores en cada una de ellas". Denquin, J.M., "Science politique, P.U.F., France, 4<sup>a</sup> Ed., 1992, pág. 329.

cuadros típico, según la dicotomía de Duverger, sin que deba olvidarse que el ejemplo que él propone para ilustrar esta categoría, es precisamente el de esas “maquinarias electorales” que son los partidos políticos norteamericanos. La estrategia de siempre del PAN, pero claramente perceptible en las dos últimas décadas, consistente en sólo criticar las fallas del PRI y en sostener enfáticamente que él no “haría eso”, equivale a la falta de definición, a la vaguedad y a la generalidad ideológica del “partido atrapa-todo”. El descontento y la frustración ciudadana se traducen en votos contrarios al PRI, los cuales procura afanosamente captar el PAN, mediante su solidaridad con todos los que se sienten agraviados por el gobierno, sean ricos o pobres, obreros o empresarios, estudiantes o pensionados, jóvenes o viejos. El PAN jamás, por principio, plantea lo que haría si llegara al poder, sino simple y cómodamente, lo que no haría, cuestión en muchos casos desmentida en las entidades locales en las que gobierna, donde abusos de autoridad, corrupción, ineficiencia, nepotismo y hasta represión, le han demostrado en muy poco tiempo a los ciudadanos lo que es la “Democracia sin fines” y el poder por el poder mismo, al que conduce el camino azul.

El PRD es clasificable como un partido de masas, a la luz de esta tipología, aunque en rigor no corresponde totalmente a la descripción clásica de Duverger. En la práctica, para el PRD también son bien recibidos los votos provenientes de quienes no militan en él, pero es indiscutible que este partido sí presenta programas y alternativas de gobierno concretos. Obviamente, critica las políticas de un partido en el poder del que en gran medida, precisamente por diferencias ideológicas, se apartaron los fundadores de la nueva organización política, bajo la argumentación de que el PRI había abandonado los principios y los objetivos que sustentó desde su nacimiento. Consecuentemente, el PRD dirige un mensaje ideológicamente específico a un electorado por definición heterogéneo, esperando una respuesta positiva de los sectores sociales mayoritarios, identificados o que al menos simpatizan con sus posiciones políticas, económicas y sociales.

Es difícil suponer que el PRD finque sus esperanzas de triunfo en una votación popular que incluya el sufragio de los sectores económicamente privilegiados, o partidarios de tendencias contrapuestas al contenido programático de la constitución mexicana.

¿Y el PRI?. Para esta tipología el PRI constituye una vez más, un gran interrogante. Su estructura, su organización y la existencia indiscutible de una base militante, no corresponden en lo mínimo, al caso de un partido de cuadros. Sin embargo, de unas décadas hacia acá, el PRI, el original (pues justo es decir que muchos de sus elementos genéticos todavía existen), ha sufrido muy importantes transformaciones, cuyos rasgos esenciales son los siguientes:

- ◆ Incorporación abierta y participativa de un sector empresarial con todas las consecuencia que implica su militancia, sin caer en dogmatismos, junto a la de un sector obrero y uno campesino. En el PRI siempre han existido políticos que hacen negocios, pero tradicionalmente éstos se distinguían de los empresarios que actuaban en política, cuyo ámbito de participación natural era el PAN. Hoy no sólo se han convertido muchos hombres de negocios súbitamente, en “priistas comprometidos y de la más pura estirpe revolucionaria”, sino que ocupan cargos de elección popular, gobiernan y se declaran además como adversarios del PAN, con cuya ideología aseguran no identificarse.
- ◆ Incorporación de un amplio y poderoso sector tecnocrático, ajeno al partido ideológicamente y ausente por definición de toda actividad partidista, hasta el momento mismo en que “el partido los postula a cargos de elección popular o les reconoce sus inigualables méritos académicos y administrativos desplegados en altas responsabilidades dentro del gobierno”. Esta nueva “clase priista”, con lo incómodo que en su fuero interno les representa a sus miembros tal calificativo, soportable sólo porque es la única vía de acceso segura al poder, es inconcebible en las filas del PRD y es vista con recelo y envidia por el PAN, no por razones ideológicas, sino porque tiene aquéllo de lo que el PAN carece: el poder. La simple idea de una tecnocracia neoliberal en el poder “apoyada” por un partido de masas es un contrasentido, como lo es el de suponer siquiera que esa tecnocracia sea militante, revolucionaria e impulsora de la Democracia social, a pesar de la acuñación de una frase substitutiva e incongruente como la de “liberalismo social”, con la cual pretende esta “clase política”, acercarse a las grandes masas.
- ◆ Redefinición estructural del partido, modificando principalmente su estructura sectorial, que no es sino producto de su composición de base militante. Precisamente, el intento se enderezó hacia el resquebrajamiento deliberado de los cimientos del partido y a su “cambio de naturaleza”. Pensar en un partido

de ciudadanos, así con ese tono indefinido, en lugar de un partido de sectores, era el primer paso seguro, según quienes lo tenían planeado, para transformar al PRI en un partido de cuadros o más claramente, en uno de “electores”.

El éxito de este proyecto fue parcial, en cuanto a los alcances de lo que se pretendía, pero cualitativamente suficiente para debilitar al partido y “recomponerlo” (o más bien descomponerlo), internamente. La idea de cambiar el nombre del PRI era la culminación de una estrategia concebida en términos de “refundar” al PRI y de convertirlo en instrumento electoral de un proyecto político y de gobierno que todos conocemos.

Hoy el PRI más que partido de masas en el sentido de Duverger, sigue siendo como lo dijera en su momento Jesús Reyes Heróles, un “partido de clases”, nada más que entonces lo era de clases ideológicamente coincidentes, mientras que ahora lo es de clases en estado permanente de tensión, la cual se refleja en cada periodo electoral federal, local o municipal.

- ◆ Debilitamiento del sustrato ideológico del PRI , en función de la ideología de dos gobiernos priistas (1988-1994 y 1994-2000), incompatible con la de su partido. La desaparición del área de divulgación ideológica del partido, que desde siempre había representado un elemento de cohesión interna y de respaldo, orientación y en su caso, formalmente de supervisión de los actos de su gobierno, parece inconcebible para un partido de masas, en su versión original. Su substitución por un centro de estudios e investigaciones, fuera de la estructura de su comité ejecutivo nacional, fue una forma de llevar adelante el propósito central que se buscaba: “desideologizar al PRI”, en la era neoliberal del “fin de las ideologías”. En un “partido de cuadros, de electores o atrapa-todo”, como lo hemos dicho, la ideología es un estorbo y hasta un elemento pernicioso. En uno de masas como el PRI, es en cambio, una de sus armas políticas fundamentales y lo que es más importante, constituye su justificación esencial como partido y como gobierno.
- ◆ Pérdida de presencia político-electoral en diversas zonas del país, señaladamente en las urbanas, con la consecuente disminución de escaños en el congreso federal y de posiciones de gobierno en entidades federativas diversas. El saldo que ha arrojado para el PRI la existencia de gobiernos neoliberales bajo sus siglas, así como el apoyo que el partido les ha otorgado casi de manera indiscriminada, puede contabilizarse a partir de los inesperados

electorales del 6 de julio de 1997, de los cuales ya había advertencias ciudadanas previas (Estado de México en 1996 y Morelos en 1997). Dificilmente puede pensarse que las causas determinantes de estos resultados sean ajenas a las políticas de gobierno de las últimas dos décadas. Queda claro a nuestro juicio, que el voto ciudadano adverso no ha sido sino una consecuencia (o un colofón), del proceso de deterioro del “PRI-salinismo”, esbozado en los párrafos precedentes. ¿Cuáles son sus verdaderos alcances?, es difícil adelantarlos. El hecho objetivo es que sigue observándose una caída del nivel de aceptación político-electoral del partido en zonas importantes del país (Veracruz, elecciones locales de 1997, p.e.), en las que éste se consideraba hasta hace poco, seguro y permanente fuerza política “invencible”.

En suma, ¿qué clase de partido es el PRI conforme a los criterios de esta clasificación?; ¿un partido de masas representadas por sus bases militantes?, ¿uno de electores, correspondiente a la concepción que de él tienen sus dirigentes?, ¿uno de cuadros, por los vínculos con notables que sin duda, antes le eran extraños y que hoy evidentemente ha establecido, como lo demuestra su disposición a aceptar el financiamiento privado?. El PRI es un partido concreto no clasificable conforme a tipologías preestablecidas, lo que de ninguna manera debe interpretarse en el sentido de que éstas sean esfuerzos de especulación inútiles para aproximarse al conocimiento de los rasgos y de los caracteres fundamentales de los partidos políticos, incluyendo al más importante en México. Lo que queremos decir es que el PRI, como la mayoría de los partidos contemporáneos, tiene que ser analizado casi de manera casuística (esta necesidad la experimentó nada menos que el propio Duverger), de suerte tal que junto a los elementos generales que nos proporciona la investigación científica, pueda ser descubierta su especificidad y con ella adecuadamente comprendida su génesis, su funcionamiento, su significación, sus transformaciones y sus perspectivas.

***Organización y desarrollo de los partidos, como criterio clasificatorio.***- Como sucede muy frecuentemente en el campo de la investigación científica, los límites de una teoría capaz de explicar con un alto grado de racionalidad algunos aspectos de un objeto de conocimiento, pero insuficiente para explorarlos todos, operan como detonadores de nuevos y más fructíferos descubrimientos, a veces complementarios de los anteriores y en otras constitutivos de saludables correcciones de enfoques y conclusiones incorrectos o parciales. Este es el caso precisamente, de la teoría y la tipología de los partidos políticos.

En muchos sentidos algunos de los planteamientos que Duverger hizo en la materia hace medio siglo, han perdido su valor en la actualidad, porque el paso del tiempo va de la mano de la transformación político-social y fuerza por ende, a la elaboración de nuevas explicaciones teóricas de una realidad también nueva.

Un enfoque distinto al lógico-deductivo de Duverger está representado por el intento histórico-inductivo de Angelo Panebianco<sup>16</sup> de clasificar a los partidos con base en su organización y en su desarrollo organizativo. Los dos elementos fundamentales en que se sustenta el análisis de Panebianco son: el modelo originario y la institucionalización de los partidos políticos.

Según el autor, uno de los aspectos menos explorados de la teoría de los partidos a pesar de su importancia crucial, es el relativo al estudio de su periodo de formación.

“Las características organizativas de cualquier partido, depende, entre otros factores, de su historia, de cómo la organización haya nacido y se haya consolidado. Las peculiaridades del periodo de formación de un partido, los rasgos en que se refleja su gestación, pueden, en efecto, ejercer su influencia sobre las características organizativas de aquél incluso a decenios de distancia. Toda organización lleva sobre sí la huella de las peculiaridades que se dieron en su formación y de las decisiones político-administrativas más importantes adoptadas por sus fundadores; es decir de las decisiones que han –modelado- a la organización.”<sup>17</sup>

Tres son los factores que contribuyen desde el punto de vista de Panebianco, a definir el modelo originario de un partido: la construcción de la organización, la fuente de legitimación de los líderes y el carácter carismático o no de la formación del partido.

La construcción del partido puede producirse por “penetración territorial” o por “difusión territorial”. Lo primero se da cuando desde el “centro” del partido se impulsa la formación de agrupaciones locales e intermedias. Lo segundo ocurre, en cambio, cuando a partir de las organizaciones locales se va configurando una a nivel nacional.

<sup>16</sup> Panebianco Angelo, “Modelos de Partidos”, Alianza, Universidad, 1993.

<sup>17</sup> Panebianco Angelo, op. cit. págs. 108 y 109.

Una variante de carácter mixto consiste en que a partir de la formación por “difusión” se consolide un partido nacional y éste sustente la creación de otras agrupaciones locales, ahora por “penetración”, ahí donde no existan.

Por lo que respecta a la base de legitimación de los líderes, puede ser “externa” o “interna”. Hay una legitimación externa cuando el partido nace o es “patrocinado” por una organización o institución extranjera. En el caso opuesto, las lealtades que se forman al interior del partido son “directas” con sus líderes y la legitimación de éstos es por ende, interna.

Por último, en cuanto al aspecto carismático en la formación de los partidos, el autor trata de determinar si la creación de la organización política e inclusive su existencia misma, dependen y se explican en función de un individuo que simboliza al partido y es sinónimo de sus siglas y programas. Como ejemplos típicos de lo anterior se citan al partido nacional socialista alemán, al fascista italiano y al movimiento encabezado por de Gaulle en Francia.

El otro eje del análisis de Panebianco se refiere al grado de institucionalización que han alcanzado los partidos, una vez superada su fase de gestación. Según el autor, todo partido político tiene que “institucionalizarse” para poder sobrevivir, pero no todos transitan por este proceso de la misma manera, ni con el mismo rango de resultados.

“En efecto, las organizaciones no se institucionalizan todas del mismo modo, con la misma intensidad. Existen diferencias considerables entre unos partidos y otros. Todos los partidos tienen que institucionalizarse en una cierta medida para sobrevivir, pero mientras en ciertos casos el proceso desemboca en instituciones fuerte, en otros da lugar a instituciones débiles. De esta constatación arranca la hipótesis (que tiene carácter central en mi planteamiento), de que los partidos se diferencian principalmente por el grado de institucionalización alcanzando, el cual a su vez, está en función de las modalidades del proceso de formación del partido y, del tipo de modelo originario (así como del tipo de influencias ambientales a que la organización haya estado sometida). La idea que subyace a esta afirmación es que es posible, teóricamente al menos, -medir- el nivel de institucionalización de los diversos partidos y colocarlos, por tanto, en un determinado punto del *continuum* que va desde un máximo hasta un mínimo de institucionalización.”<sup>18</sup>

Con base en estos dos elementos, este autor construye su tipología resumida en el siguiente cuadro:

<sup>18</sup> Panebianco Angelo, op. cit. págs. 117 y 118.

	<b>Modelo originario</b>	<b>Institucionalización</b>
1.	Difusión territorial Penetración territorial	Débil Fuerte
2.	Legitimación interna Legitimación externa nacional Legitimación externa no-nacional	Fuerte Débil Fuerte
3.	Carisma	Inexistente/Fuerte". <sup>19</sup>

Esta tipología, que como se advierte fácilmente, retoma algunos elementos de Weber y de Duverger en la materia, admite según su autor, grados y excepciones a las que no nos referiremos aquí, tratando simplemente de ubicar a los tres partidos mexicanos en alguna de las categorías que aquí se mencionan.

El PRI correspondería al caso de un partido fomado por "penetración territorial", caracterizado por un grado de institucionalización fuerte. Su no dependencia como partido, de una organización extranjera es clara, como lo es por ende, el fundamento de legitimación interna de sus líderes, si bien un problema distinto es el de analizar si esta legitimación es real o no, discutible o no, o si como elemento de cohesión interna dentro del partido, opera mucho más en función del presidencialismo que de los procesos de designación de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, de conformidad con sus estatutos. En este sentido, también le corresponde un nivel fuerte de institucionalización, base de lo cual es igualmente la carencia de elementos carismáticos en el modelo original de su formación.

El PAN debe ser ubicado como un partido integrado a partir del centro hacia la periferia, pero con un grado mucho menor de "penetración" en el ámbito nacional que el PRI y consecuentemente, con un nivel de institucionalización más débil que el suyo. Durante mucho tiempo ha existido la sospecha con base en elementos objetivos sobre una determinada forma de vinculación entre el PAN y el partido republicano de los Estados Unidos, aunque no son éstos suficientes para plantear una "lealtad indirecta" hacia los líderes de acción nacional que pase primero por aquella organización extranjera. No existen antecedentes carismáticos en la integración del PAN y sí en cambio, datos

---

<sup>19</sup> Idem. pág. 137.

objetivos de una institucionalización razonablemente fuerte al interior del partido.

Por lo que respecta al PRD, desde luego, el caso es *sui géneris*. Como se sabe, distintas organizaciones y fuerzas políticas confluyen en la integración del partido (como ocurrió en su momento tratándose del PRI ), sin embargo, esto no debe confundirse con el proceso de su creación y posterior expansión en tanto PRD. Por ende, su modelo originario corresponde al caso de “penetración territorial” y a un grado de institucionalización fuerte, si bien en desarrollo, pues existen en su interior aspectos de carácter organizativo y funcional que denotan debilidades propias de una organización relativamente reciente y no enteramente consolidada. La legitimidad de los líderes del partido es plenamente interna y la cohesión en su interior en relación a este aspecto, es bastante fuerte. Por último, evidentemente la creación del partido a partir de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, le confiere al modelo de formación del PRD un origen carismático y un grado de institucionalización fuerte en torno a su primer presidente y actual líder moral.

## LOS SISTEMAS ELECTORALES

En este apartado examinaremos los diversos sistemas electorales que se aplican en distintas partes del mundo. Partiremos del eje mayoría-representación proporcional, dividiéndolo para su examen, en dos aspectos esenciales, a saber: el principio de representación y el mecanismo de asignación.

El principio de representación, cualquiera que sea el sistema electoral que se aplique, se refiere a la forma como se habrá de elegir a los miembros del órgano de que se trate, mientras que la fórmula de asignación corresponde a la manera en que los votos obtenidos o los triunfos electorales se traducen en posiciones parlamentarias o número de integrantes de un partido dentro del órgano elegido. La combinación de ambos elementos establece una relación determinada entre la expresión de voluntad del ciudadano y la composición real del órgano de gobierno, incidiendo consecuentemente, en el grado de representatividad y de legitimidad efectivo que corresponde al órgano en cuestión.

En términos generales, la forma de elección por mayoría de votos como se sabe, consiste en que un candidato logra un sitio en el congreso o parlamento si

obtiene un número mayor de votos sobre sus contrincantes (mayoría relativa), o el número de votos suficiente para sumar la mitad más uno de los sufragios emitidos (mayoría absoluta). Ahora bien, el verdadero propósito de este principio de representación es muy concreto: se trata en la medida de lo posible, de que un partido político por sí solo o bien, en el peor de los casos, una alianza de pocos partidos, consiga la mayoría de escaños dentro del poder legislativo, a efecto de que, particularmente en los sistemas parlamentarios, estas mayorías claras y permanentes sean sustento de gobiernos estables y duraderos. De hecho, podría afirmarse en términos prácticos que si este objetivo no se cumple, la representación mediante esta fórmula pierde su razón de ser. El ejemplo tradicional de lo anterior es el de la Gran Bretaña, en donde uno de los dos grandes partidos logra la mayoría en el parlamento, la cual se mantiene hasta la renovación del poder legislativo. La fórmula de elección ahí aplicada es precisamente la de la representación por mayoría.

En cambio, también en términos generales, la forma de elección por representación proporcional se basa en la obtención de una cantidad determinada de votos considerada en función de un porcentaje prefijado para alcanzar un lugar en el congreso. Así, un partido político obtendrá tantos escaños como veces alcance la proporción mínima de votos establecida para tener derecho a un representante. Los mecanismos de asignación de esta forma de representación ofrecen muchas variantes, algunas de las cuales mencionaremos más adelante. El objetivo esencial de este principio de representación no es como muchos suelen suponer, que “las fuerzas políticas minoritarias incapaces de alcanzar triunfos de mayoría relativa, están sin embargo, representados en los congresos”. El verdadero propósito consiste en establecer una relación lo más fiel o exacta posible entre los votos emitidos y los sitios de representación alcanzados por un partido político, trasladando al parlamento la composición real de las fuerzas sociales de una Nación en un momento dado o en una etapa determinada.

Así pues, entre la fórmula de elección por mayoría y la formación de gobiernos, existe la misma relación de medio a fin que se presenta entre la fórmula de elección por representación proporcional y la reproducción en los congresos de la fuerza electoral real de cada partido. Estos primeros elementos básicos aquí recordados deben ser tenidos en cuenta para la evaluación de un sistema electoral desde la perspectiva de la consecución de sus objetivos, pero no son suficientes *per se* para considerar a uno mejor que otro, porque paralelamente al

cumplimiento de sus propósitos es necesario tomar en consideración los efectos que produce su aplicación.

Los sistemas de elección por mayoría ofrecen menos variantes que los de representación proporcional. ¿Cómo se asignan los curules en una elección mayoritaria? De hecho, la forma de asignación es siempre la misma: en cada zona o distrito electoral triunfa un solo individuo (elección uninominal), que ocupa un escaño en el parlamento de que se trate (o la presidencia de la República en los sistemas presidencialista).

Sin embargo, la cantidad de votos que debe obtener para ganar puede ser simplemente mayor a la de sus oponentes (mayoría simple), o debe ser por lo menos igual al 50% más 1, es decir, mayoría absoluta. La mayoría simple en el fondo, como dice Sartori, representa a las “más numerosas de las minorías”<sup>20</sup>, mientras que la mayoría absoluta, configura una auténtica mayoría.

La mayoría absoluta puede lograrse en la primera ronda de una elección o bien, puede requerir una segunda, a la que habrán de concurrir los candidatos que hayan alcanzado el mayor número de votos en la primera, de los cuales será vencedor el que logre aquélla forma de mayoría en la siguiente votación (elección del presidente francés, p.e.).

En rigor, nada impide que se fijen criterios de votación mayoritaria intermedia ente la mayoría simple y la absoluta, basados en un porcentaje. Por ejemplo, se puede determinar que el vencedor será quien reúna el 45% de la votación y que de no ocurrir esto en la primera ronda, se acudirá a una segunda en busca de ese porcentaje, participando en ella los candidatos más favorecidos en la anterior (un caso cercano a este modelo es el de la elección del presidente Argentino).

Otra posibilidad es la del llamado “voto alternativo” que es en realidad un “voto mayoritario”, en tanto un solo vencedor para un distrito electoral se obtiene de la eliminación de los candidatos que alcancen menor votación, hasta llegar al que logre la mayoría, una vez refrendadas las candidaturas en función de la decisión de un electorado que puede colocar o enumerar a los participantes de acuerdo a sus preferencias personales.

---

<sup>20</sup> Cfr. Sartori Giovanni, “Ingeniería constitucional comparada”, FCE, México, 1996, pág. 18.

Por último, deben mencionarse otras variantes, como la posibilidad de que en una segunda ronda electoral resulte triunfador el candidato que reciba la mayoría relativa de votos y que en ella contiendan no más de dos participantes en la primera, sobre la base de un porcentaje de votos como mínimo alcanzado en ella (umbral de votación), de lo cual es ejemplo la conformación de la cámara de diputados francesa.

De hecho, dentro de las alternativas de asignación vía votación mayoritaria debe incluirse una que es de difícil clasificación, porque obedece a un criterio que podríamos denominar de “asignación mecánica y de representación ficticia”. Se trata de las llamadas “primera minoría” y “segunda minoría”. La forma de asignación se inserta en los criterios genéricos de la mayoría absoluta (voto por personas), pero se determina con cierta tendencia hacia la representación proporcional. Después de haberse alcanzado la mayoría de votos (relativa o absoluta), se separa al candidato o a la fórmula de candidatos ganadora y se considera a la que le sigue en votación (primera minoría), o a las que le siguen en votación (primera y segunda minorías), de las cuales se toma a uno de sus miembros (o se toma al candidato unipersonal), el cual también es declarado representante por la misma zona electoral.

Así, el ganador lo es por mayoría de votos, pero el o los partidos perdedores consiguen representación por haber obtenido más votos que el resto de los contendientes, aunque menos que el que logró la mayoría de sufragios. En suma, se vota por personas (principio mayoritario), pero se toma en cuenta el número de votos entre un partido y otro, del conjunto de perdedores (tendencia proporcional). Al final, se premia a los que son “menos” favorecidos por el electorado, pero no tan “minimamente” favorecidos. Este es el mecanismo de elección combinada de 96 de los 128 miembros del Senado mexicano (64 de mayoría relativa y 32 de “primera minoría”).

Por lo que respecta a la representación proporcional, las formas de asignación son también muy variadas, diferenciándose unas de otras fundamentalmente por las fórmulas matemáticas que se empleen para el reparto de curules. En todo caso, el principio de representación es el mismo: es una relación entre el porcentaje de votos emitido a favor de un partido y el número de escaños en el parlamento obtenido por él. Sin embargo, de la forma de asignación depende que el objetivo se consiga, es decir que esa relación sea exacta, o casi, o bien que se aparte más o menos de la base de la que parte, volviéndose algo o muy

inexacta. Veamos algunas variantes, tanto en la forma de elección, como en la de asignación.

El elector vota en esta modalidad por listas electorales, no por personas y su voto se acumula al de los demás electores que hayan sufragado en el mismo sentido, bajo la perspectiva de que el valor de uno y otros no se perderá, aunque el partido favorecido con la mayoría de sufragios no sea el suyo.

Las listas pueden ser “cerradas” o “abiertas”. Las primeras consisten en un número determinado de candidatos, cuyo orden de presentación no puede ser modificado por los electores al momento de emitir su voto. Las segundas, por el contrario, dan opción a un “voto preferencial”, es decir, permiten que los electores varíen el orden de prelación en que aparecen los candidatos (*panachage*), o bien que el votante exprese sus preferencias como mejor le parezca, señalando nombres en la lista de su selección. El sistema de listas es muy frecuente por ejemplo, en América latina, pero es solamente una de tantas opciones para organizar la elección proporcional.

Existe también el denominado “voto único transferible”, que no debe confundirse con el “voto alternativo” referido antes y que es una forma de elección por mayoría que se practica en Australia. El “voto único transferible” consiste en lo siguiente: en cada distrito electoral serán electos varios candidatos; el ciudadano va señalando a los diversos contendientes en el orden que él elige y partiendo de un cociente o cifra porcentual de votos mínima predeterminada, se van asignando los sitios en el parlamento para cada candidato, previa exclusión de aquéllos que no alcanzaron ese cociente.

Este sistema denominado “Hare” se caracteriza porque en la elección teóricamente, se eliminan partidos y listas, toda vez que lo que selecciona el ciudadano son nombres, por medio de las que se conocen como “segundas preferencias” y la redistribución de la votación pura, pues se toman en cuenta todos los votos y se asignan en proporción exacta a los escaños. Vale la pena señalar que la función universal de los partidos políticos, en tanto intermediarios en los procesos de conformación del poder a la que nos referiremos más adelante, permanece bajo el sistema “Hare”, porque en la práctica, los electores saben muy bien a qué organización política corresponden los candidatos por los que votan, lo cual hacen en función de su militancia o simpatía partidaria.

La constitución irlandesa en su artículo 16, fracc. 5° establece expresamente el sistema de representación proporcional por medio del “voto simple transferible” para la conformación del parlamento. Este método también se conoce como “método simple” de cociente electoral. Este sistema distinto al anterior, precisamente por la forma como se obtiene la base del reparto es el llamado sistema o método “D’Hondt”, nombre del matemático belga que lo diseñó a principios de este siglo. El procedimiento para su aplicación es el siguiente: se obtiene el total de votos de cada lista plurinominal y se dividen los totales entre el número de escaños a asignar en cada circunscripción. Los cocientes que resultan se ordenan de mayor a menor, asignándose los escaños a las listas que hayan alcanzado cocientes mayores. Es la forma de elección que opera en España en lo relativo al congreso de diputados con las características de listas cerradas y un solo voto por cada elector.

Este método es menos exacto en su proporcionalidad que el de “Hare”, porque sus resultados dependen en una medida importante, de uno de los elementos condicionantes de los sistemas electorales a los que nos referiremos más adelante, que es el número de escaños por repartir en cada circunscripción plurinominal, expresándose esta circunstancia en la siguiente regla: a mayor número de lugares por repartir, mayor proporcionalidad y viceversa (en España en más de la mitad de las circunscripciones plurinominales se distribuyen entre 3 y 5 escaños, mientras en el resto se reparten más de seis).

Muy importante es el sistema alemán (sistema electoral considerado “mixto” por la mayoría de los tratadistas, aunque con argumentos muy atendibles, Sartori lo catalogó como “totalmente proporcional”), denominado en lo que a la parte proporcional se refiere, de “representación personalizada”. Este sistema opera de la siguiente manera: el número de lugares que le corresponde a cada uno de los partidos se determina mediante la doble conversión de votos en escaños, que en Alemania se realizaba mediante el método “D’Hondt” y que a partir de 1983 se efectúa con base en el de “Hare”, modificado por las variantes que plantea el método “Niemeyer” (matemático alemán que las formuló a partir del modelo de “Hare”).

Los electores votan en dos boletas, una para la mitad de los integrantes del *Bundestag* por vía mayoritaria y otra para el resto por vía proporcional. Se fija un mínimo porcentual para el reparto de un 5% de votos sobre el total de la votación (*Sperrklausel*) y se asignan los escaños con base en la votación de las

listas. El reparto es por ende proporcional, de tal suerte que una vez determinado el número de lugares para cada partido, se sustraen los obtenidos por vía mayoritaria, con lo que se evita la doble asignación de escaños. Los mecanismos matemáticos son un poco complejos, pero su resultado, sobre todo a partir de 1985, ha sido que a diferencia de la fórmula "Hare" en la que se pierde la proporcionalidad exacta en favor de los partidos "grandes", con la corrección Niemeyer se beneficia a los partidos pequeños, en el caso de Alemania el partido liberal (FDP) y los "verdes".

Existen otros métodos de asignación en la representación proporcional que aquí sólo mencionaremos, como son el "Hagenbach-Bischoff" (matemático suizo), en el que el divisor para el reparto se compone de los escaños por distribuir, más uno; el del resto mayor, en el que los escaños por asignar corresponden al partido que tenga mayor porcentaje de votos acumulado pendiente, después del primer reparto; el del resto menor, que consiste en lo contrario, etc. Todas estas son fórmulas matemáticas de distribución, que son en la práctica el elemento diferenciador lógico de la representación proporcional, en lo que toca a la etapa de asignación de escaños..

Las variantes de estas formas de representación electoral (mayoritaria y proporcional), pueden consistir en la combinación de los distintos métodos de elección y/o de reparto que son especies de cada tipo, o bien pueden mezclarse como formas generales para la conformación de un mismo poder (mayoría para el Senado y representación para las Dietas del poder legislativo), o de diferentes porciones dentro de uno solo (*Bundestag* alemán, cámara de diputados mexicana), o de diversos poderes dentro de un mismo sistema político.

La determinación y evaluación de un sistema electoral no es un ejercicio sencillo. Muchas son las circunstancias de distinta naturaleza, los objetivos planteados, principalmente políticos, que influyen en su diseño, así como los elementos que deben tomarse en cuenta para evaluar sus resultados. De hecho, es casi un análisis particular o casuístico el que tiene que hacerse para decidir y valorarlo, no siendo de extrañar que los sistemas que funcionan exitosamente en ciertos países, fracasen en otros, ni que por ende, cada cierto número de experiencias comiciales, las formas de elección se modifiquen, ensayándose en algunos Estados lo que en otros ha dado buenos resultados, o a la inversa, lo que ha sido desechado parcial o totalmente.

El examen necesario en cada caso, tiene que ser forzosamente exhaustivo, teniendo en cuenta entre muchos otros elementos: las condiciones sociopolíticas y económicas del país, los efectos del sistema electoral en relación al sistema de partidos, sus repercusiones en el grado de gobernabilidad e inclusive cuestiones estrictamente pragmáticas, como el nivel general de educación del electorado, la claridad de los mecanismos electorales y uno más importantísimo, la disposición de los partidos políticos de ajustarse a reglas nuevas, prescindiendo eventualmente de las ventajas que representan para ellos las que pretenden cambiarse.

Esta enorme complejidad para expresar una clara preferencia por una forma de elección u otra y para comparar una con otra o varias entre sí, no es obstáculo sin embargo, para que el estudio empírico de los sistemas mayoritarios y proporcionales en sus diversas versiones, permita una evaluación genérica de las ventajas y desventajas de cada uno.

Antes de mencionar algunas de ellas conviene tener presente que aun en términos globales, optar por un sistema u otro, en función de sus efectos considerados ventajosos o desventajosos, depende de conceptos y/o hasta prejuicios teóricos y prácticos sobre el poder político, la Democracia, la función de los gobiernos, la idea de la representación legítima, el papel de los partidos en las sociedades modernas, etc., etc., tan subjetivos a veces, que pueden conducir a conclusiones totalmente opuestas sobre un mismo tipo de sistema o sobre su aplicación en un Estado específico.

Consecuentemente, nos parece más objetivo hablar de “efectos” en sentido neutral, que de “ventajas” y “desventajas” de cada sistema, lo cual se ilustra con una pregunta relacionada con las finalidades básicas de la elección mayoritaria y de la representación proporcional: ¿qué es más ventajoso, formar gobiernos con base en mayorías firmes o lograr relaciones exactas entre votos emitidos y escaños asignados? Dicho en otros términos, ¿qué es más ventajoso (o desventajoso, según el enfoque), sacrificar gobernabilidad por reproducción fiel de la voluntad ciudadana, o hacer lo contrario? Si alguien tiene una respuesta contundente a ambos interrogantes, inequívoca y absoluta, debe depositarla generosamente *sofort* (de inmediato), en el buzón de la teoría política moderna.

### Efectos principales de la representación mayoritaria

- “1.- Impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.
- 2.- Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista.
- 3.- Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas.
- 4.- Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.
- 5.- Fomenta el cambio de gobierno, porque una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una variación importante en la relación de escaños parlamentarios.
- 6.- Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quiénes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.”<sup>21</sup>

### Efectos principales de la representación proporcional

- “1.- Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado.
- 2.- Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real de electorado, al resultar la intervención institucional en el proceso de formación de voluntad política.
- 3.- Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.
- 4.- Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.
- 5.- Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.
- 6.- Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso impide el cambio democrático.”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y partidos políticos”, FCE, México, 1995, pág. 112.

<sup>22</sup> Idem, págs. 112 y 113.

## EL PARLAMENTARISMO: GENESIS, FUNDAMENTOS POLITICOS Y ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES

El parlamentarismo es además de la forma de gobierno más común y extendida del tipo de Estado constitucional democrático, la única que desde sus orígenes, hasta la actualidad, se ha desarrollado orgánicamente en forma empírica y natural.

Inglaterra es tenida como su cuna y su fecha de nacimiento es frecuentemente ubicada a finales del siglo XVII, una vez consumada la “Glorious Revolution”.

Esto es admisible a condición de que al considerar a este acontecimiento como el inicio del parlamentarismo moderno, no se pierdan de vista los importantes antecedentes de esta forma de organización política, perceptibles claramente al menos desde principios del siglo XIII. Por razones de espacio no es posible referirse detalladamente a la evolución del parlamentarismo. Simplemente señalaremos que el proceso gradual de formación de este régimen (el cual no se delinea conforme a un modelo teórico preconcebido, sino es el resultado de un largo camino espontáneamente trazado y recorrido), pasó por dos etapas muy significativas, ubicadas en los siglos XVII y XIX.

Al iniciar este último, podría afirmarse que las estructuras constitucionales fundamentales del Estado inglés estaban ya claramente delineadas. Lo que representa ese siglo y el presente en el proceso de desarrollo del parlamentarismo, puede resumirse a nuestro juicio, en tres grandes aspectos:

- Génesis y desarrollo de las dos variables fundamentales de toda forma de gobierno democrática moderna, que son simultáneamente, elementos esenciales de los sistemas políticos contemporáneos genéricamente llamados “occidentales”, es decir, **“el sistema de partidos y el sistema electoral”**.
- Separación en Gran Bretaña, de la cámara de los Lords y de la cámara de los comunes, en cuanto a las tareas legislativas y a las funciones políticas, después de todo directamente interrelacionadas, asumiéndolas en forma definitiva la representación popular o “cámara baja”.
- Evolución del sistema parlamentario en cuanto forma de gobierno democrática y sistema político moderno, basado en el equilibrio de los poderes

públicos y en su control recíproco, así como su expansión en Europa principalmente y en algunas partes de Asia y Oceanía.

Como resultado de este proceso, que huelga decirlo, debe entenderse y analizarse dialécticamente, se distinguen casuísticamente etapas de mayor desenvolvimiento político-institucional en unos países que en otros, retrocesos a formas de organización política en apariencia superadas (restauraciones monárquicas, p.e.), suspensión de la vigencia del sistema parlamentario por la pérdida de soberanía de algunos Estados (señaladamente durante y después de la segunda guerra mundial) y actualmente, tipos de parlamentarismo muy variados, con importantes diferencias estructurales y funcionales entre sí.

Por lo que respecta a las instituciones parlamentarias, las transformaciones más importantes correspondientes a los últimos dos siglos son las siguientes:

- En el siglo XIX se producen reformas electorales significativas al rígido sufragio censitario, con base en el cual sólo el 4% del total de la población tenía derecho a votar. Así, un número muy elevado de artesanos, trabajadores de los burgos, campesinos que tenían un ingreso estable, pudieron ejercer el derecho al voto, que sólo en 1918 devendría universal y hasta después de la segunda guerra mundial (1948), abolidos los colegios electorales, operaría bajo el principio, “un hombre-un voto”.
- Un episodio legislativo, siendo reina Victoria (1837-1901), contribuyó decisivamente a la formación de los primeros partidos políticos británicos. La abrogación de la ley del maíz, altamente proteccionista, dividió a los *Tories*. Un grupo de ellos, contrarios a esta política, se unieron a los *Whigs* y formaron las bases de lo que habría de ser el partido liberal, mientras que el ala radical habría de transformarse en el partido conservador.
- La cámara de los comunes expide las *Acts of Parliament* de 1911 y de 1949. En la primera se redujo la duración del cargo de siete a cinco años y se limitó la participación legislativa de los Lords, de tal suerte que un proyecto aprobado por los comunes, podía ser promulgado por el rey, a pesar de las observaciones de aquéllos. En la segunda, se eliminó la distinción de su colegisladora entre los proyectos financieros y los demás, determinándose que cualquiera que fuese la materia, bastaría la aprobación de los comunes en dos sesiones sucesivas (en lugar de tres que señalaba el

Acta de 1911), para que el rey sancionara la ley con o sin el consentimiento de los Lords.

- En 1929 logró su primera victoria electoral el partido laborista, surgido a finales del siglo XIX. Con él y la paulatina desaparición del partido liberal de los escenarios políticos británicos, se configuró el actual sistema bipartidista inglés, cuyo otro elemento es por supuesto, el partido conservador.
- El gabinete británico y señaladamente su primer ministro, consolidan su papel fundamental como gobierno, no sólo por los complejos asuntos administrativos y de política interna o externa (dos guerras mundiales, entre otras), de los que tuvieron que hacerse responsables, sino porque de hecho a lo largo del siglo XX, los monarcas ingleses fueron constreñidos efectivamente, al ejercicio de una función ceremonial y protocolaria en calidad de jefes de Estado.

Por último, es de señalarse que el sistema político-constitucional británico, otrora cimentado en un claro dualismo gabinete-corona, al que gradualmente le fue disputando un lugar el parlamento, hoy se basa en una estructura de poder tridimensional, compuesta por la cámara de los comunes, el gabinete y el electorado, sin que este implique como se sabe, que la Corona y la cámara de los Lords hayan desaparecido desde un punto de vista formal, ni que carezcan de la calidad de órganos públicos.

Examinados algunos aspectos sobresalientes de la génesis y del proceso evolutivo del parlamentarismo en el país donde surgió (Gran Bretaña), daremos inicio al estudio de sus fundamentos jurídico-políticos y de sus estructuras constitucionales.

El parlamentarismo es, llamémosle así, una especie de las formas de gobierno democráticas que presenta una cantidad considerable de variantes. Hasta la fecha, para muchos estudiosos de la ciencia política resulta curioso que este sistema haya sido y sea copiado prácticamente en todas partes y que cuando es modificado de manera esencial, se considere que el Estado que lo abandona, retrocede en su nivel y en sus posibilidades de ejercicio auténticamente democrático del poder.

No deja de llamar la atención también, el hecho de que la forma de gobierno parlamentaria, que significó para Inglaterra una vía de transformación distinta a la experimentada por la Francia revolucionaria, haya sido la única que esta Nación no intentó durante su época convulsa. Puede ser ésta, entre otras, precisamente la razón fundamental por la cual el parlamentarismo fue imitado en una Europa continental que no podía sustraerse a las transformaciones estructurales en proceso, pero que no deseaba prolongar más los períodos de guerras internas y externas que habían caracterizado los siglos inmediatamente anteriores al decimonónico.

Así, a partir de la vieja constitución belga, aún en vigor, (*constitution du royaume de Belgique*, 7 fevrier, 1831), la forma de gobierno parlamentaria se fue introduciendo en Europa y extendiendo por todo el mundo.

El modelo británico o parlamentarismo clásico, en más de un sentido conveniente a las costumbres y al temperamento del pueblo inglés, presenta hoy versiones adecuadas casi a cada Nación en donde ha sido adoptado como forma de gobierno.

Sin duda, dentro de la propia Europa pueden encontrarse diferencias relevantes entre la forma parlamentaria de Alemania y de Italia, o de ambas en relación a la inglesa, para referirnos sólo a dos ejemplos. Lo mismo cabe decir entre los propios países miembros del *common-wealth*, a pesar de haber estado políticamente muy cerca del modelo de la madre patria. Japón posee por razones culturales e históricas bastante comprensibles, su muy particular sistema de gobierno parlamentario, pudiéndose decir otro tanto, aunque por razones diversas, del caso *sui géneris* en América Latina, de la peculiar República de Uruguay y de Argentina, países ambos que sin haber abandonado el sistema presidencialista, han tratado de incorporar a sus constituciones algunas instituciones parlamentarias. Al hacerlo, sin embargo, no han modificado en esencia su régimen político, permaneciendo en el presidencialismo, a pesar de las apariencias.

Ahora bien, no obstante esta considerable variabilidad, es evidente que la forma genérica de gobierno denominada "parlamentarismo" se conserva en todos estos casos. Es decir, los rasgos esenciales del sistema, sus estructuras constitucionales y sus instituciones políticas fundamentales, están presentes ahí donde existe un auténtico gobierno parlamentario, mientras que, cuando alguna

de ellas desaparece o funcionalmente es incompatible con la organización política del Estado, éste se halla en vías de cambiar su forma de gobierno, o bien, de hecho la ha substituido ya por otra.

Analicemos ahora esas características típicas del sistema parlamentario.

### **Los integrantes del gobierno son a su vez miembros del parlamento**

Por regla general los integrantes del gobierno, cualquiera que sea su denominación (gabinete, consejo de ministros, etc.), pertenecen simultáneamente al parlamento. Este principio, previsto constitucionalmente o basado en la *consuetudo* (en Inglaterra desde la época de Walpole, el primer ministro es miembro de alguna de las cámaras y los demás también lo son en la actualidad), es común a prácticamente todos los Estados parlamentarios, salvo excepciones contadas. En el pasado, por ejemplo, llegó a darse el caso en Alemania, de un *Kanzler* (*Reichskanzler*) que no era miembro del *Reichstages* (dieta del *Reich*). Actualmente, el artículo 57, parágrafo segundo de la constitución holandesa de 1983, prohíbe que un miembro de los “Estados generales” sea ministro, secretario de Estado o miembro del consejo de Estado, entre otros cargos.<sup>23</sup> La razón fundamental de este principio, a nuestro juicio, consiste en que el control político que en un sistema parlamentario ejerce el poder legislativo sobre el gobierno, es mucho más eficaz cuando los ministros son a su vez miembros del parlamento. La rendición de cuentas de la gestión administrativa de un ministro y el fincamiento de responsabilidad política que pudiera decidir el órgano de representación popular, se facilitan cuando la Asamblea trata directamente con sus integrantes y no con funcionarios que le son ajenos, sin que esto represente una condición *sine qua non* al efecto.

### **El gobierno emana del parlamento con base en el partido mayoritario o en una coalición de partidos que forme mayoría.**

El gobierno o el gabinete se configura sobre la base del partido que por sí mismo tenga la mayoría absoluta en el parlamento, o bien, de la coalición de partidos necesaria para alcanzarla. Este principio estructural es literalmente uno de los elementos esenciales del sistema parlamentario, cuya importancia no ha sido suficientemente captada y es por ende, pasado por alto en la literatura

<sup>23</sup> Esto no es lo usual, sino exactamente lo opuesto, p.e. Gran Bretaña, España, Italia, Alemania, etc., etc.

constitucional y política de nuestro continente, prácticamente dominado por la forma de gobierno presidencialista.

En efecto, en la inmensa mayoría de las obras escritas en nuestro país que se refieren al tema, el origen del gobierno en un sistema parlamentario, simplemente se menciona como una estructura político-constitucional que es así, como podría haber sido de otra manera, sin consideración mayor sobre su significado teórico y práctico.

Debido a que los ministros suelen ser miembros del parlamento, el gobierno (gabinete o consejo de ministros), adquiere el carácter de una “extensión” de la Asamblea de elección popular. Ese pequeño grupo de representantes “desprendido” de la Asamblea, es naturalmente presidido y conducido por los dirigentes del partido mayoritario en el parlamento (*Kanzler*, primer ministro, presidente, etc.), y está compuesto por otros miembros del mismo, de tal suerte que gobierno y Asamblea están “fundidos” y aquél forma parte o es un elemento integral de ésta.

Ahora bien, a pesar de esa identidad personal entre miembros del gabinete y de la Asamblea, existe una clara diferenciación desde el punto de vista funcional, en tanto quienes permanecen en el parlamento y quienes pasan al gobierno, ejercen sus atribuciones de manera separada y autónoma, con base en una distribución de competencias política y constitucionalmente estructurada.

En este esquema, como se advierte, entre esa parte del parlamento en el gobierno y el gobierno mismo, tiene que darse una coordinación y solidaridad en la conducción integral del Estado, pues en caso de no ocurrir o de tender a desaparecer, el propio sistema pone en operación los mecanismos necesarios y previstos dentro de su estructura, para que la coincidencia entre uno y otro órganos constituidos vuelva a establecerse.

Como es fácil advertir, se parte del principio de que el gobierno es uno sólo distribuido en diversos órganos, cada uno encargado del ejercicio de determinadas funciones (ejecutivo-administrativas, legislativos y judiciales).

La representación del electorado es también una sola, configurada en una o dos cámaras, pero finalmente en un solo poder legislativo, del que se desprende un gobierno en sentido estricto o poder ejecutivo, cuya composición política debe

corresponder a la del parlamento y cuyas funciones deben ejercerse en coincidencia con lo que él determine.

En este sentido, la aprobación del parlamento de la política general del gobierno o de sus políticas específicas en cada rama de la administración pública, se fundamenta precisamente en la idea de que la dirección del Estado (a cargo de los ministros y del aparato administrativo), debe contar con el aval y con el consentimiento periódico de los gobernados (representados en las proporciones que arrojan los resultados electorales en el parlamento).

### **El gobierno se deposita en un cuerpo colectivo, encabezado por uno de los ministros**

El gobierno puede representarse en forma de una pirámide en cuyo vértice superior se ubica el primer ministro que es reconocido como el conductor de la función gubernativa. Existe una diferencia política, estructural y funcional entre el primer ministro y el gobierno como cuerpo colectivo.

Ese ministro-líder puede recibir cualquiera de los siguientes nombres: *Kanzler* (Alemania), primer ministro (Inglaterra), presidente del consejo de ministros (Italia), presidente del gobierno (España), etc.

El órgano de gobierno por su parte, recibe una de estas denominaciones: gobierno (Alemania), consejo de ministros (Italia y España), gabinete (Inglaterra).

Las relaciones políticas y el grado de influencia entre el jefe de gobierno y el resto de los ministros pueden variar de un tipo de parlamentarismo a otro. Sin embargo, como rasgo estructural esencial del sistema debe prevalecer la figura de un primer ministro, en tanto cabeza indiscutible del cuerpo colegiado que realiza las funciones de gobierno y administración dentro del Estado.

### **EL poder ejecutivo está dividido y en ningún caso es de elección popular directa.**

El poder ejecutivo no concentra en un sólo órgano las funciones correspondientes al jefe de Estado y al jefe de gobierno. Además del consejo de ministros o su equivalente, que conforma el gobierno propiamente dicho, existe un jefe de Estado, cuya figura representa la unidad estatal y cuya función política principal dentro del sistema consiste en ser uno de los dos mecanismos (el primero, siendo el segundo el electorado), de equilibrio y en caso de conflicto, de arbitraje, entre el parlamento y el gobierno.

El jefe de Estado tiene cualquiera de estos dos orígenes y recibe una de estas dos denominaciones: hereditario si se trata de una forma de gobierno “monárquico-constitucional” o “monárquico-republicana”, en cuyo caso es un rey o su equivalente (Inglaterra, Bélgica, Holanda, España, Japón); designado por el poder legislativo, o electo por voto popular (Austria, Irlanda, pero sin ejercer funciones de gobierno), si la forma de gobierno es republicana-democrática, en cuyo caso es un presidente (Italia, Alemania, Grecia).

Las funciones constitucionales del jefe de Estado, así como su peso político real dentro del sistema, muestran un grado considerable de variación entre un caso y otro, yendo desde las estricta y literalmente protocolarias, sin mayor ingerencia en los asuntos públicos (Inglaterra), hasta las de un órgano determinante y de presencia efectiva en las relaciones entre el gobierno y el parlamento (Italia y Alemania).

### **Las decisiones políticas y su ejecución están divididas entre el parlamento y el gobierno.**

En la determinación de las políticas básicas y en la decisión de las cuestiones fundamentales de gobierno intervienen tanto el consejo de ministros o su equivalente, como el parlamento. Lo mismo cabe señalar en cuanto a la expedición de la legislación necesaria para aplicarlas o ejecutarlas. En la práctica, el grado de intervención de los poderes en relación a uno y otro aspectos, depende del tipo de parlamentarismo de que se trate. En términos generales, la regla es que en vía de gobierno y administración, la ejecución de las

decisiones políticas corresponde al gobierno, el cual, sin embargo, es vigilado por el parlamento de manera permanente y eficaz.

### **Entre gobierno y parlamento existen controles políticos recíprocos que se pueden emplear de manera eficaz**

El aspecto fundamental de la forma de gobierno parlamentaria (de hecho de toda forma de gobierno), consiste en los mecanismos de control político entre los detentadores del poder. Cuando las instituciones político-constitucionales de control recíproco entre los poderes públicos inherentes al auténtico sistema parlamentario no funcionan o han desaparecido, con ellas se limita o se extingue el sistema mismo.

¿Cuáles son esas estructuras de control político que son la esencia del parlamentarismo?

#### **a) La responsabilidad política del gobierno frente al parlamento.**

El arma fundamental de control político de que dispone el poder legislativo en un sistema parlamentario, en relación al gobierno, consiste en la posibilidad latente o permanente de someterlo, en cualquier momento, a un procedimiento de responsabilidad política, en los términos constitucionalmente previstos.

Al respecto se habla de “responsabilidad solidaria o colectiva” cuando el procedimiento afecta a todo el gobierno y de “responsabilidad individual”, cuando sus efectos sólo alcanzan a un ministro.

Si el parlamento emite una resolución contraria al gobierno derivada de este procedimiento, ésta asume la forma de **un voto de censura**. En ocasiones esta decisión no es producto de un planteamiento iniciado por el parlamento (moción de censura), sino de una **cuestión de confianza** dirigida a éste por el gobierno, la cual recibe una negativa que se expresa como **un voto de desconfianza**.

En el lenguaje parlamentario y en la terminología constitucional suele hablarse indistintamente de voto o moción de censura y de voto de desconfianza, al referirse a estas instituciones. Esta sinonimia no representa mayor problema,

siempre y cuando no se confunda el origen, ni los efectos de una y otra instituciones.

**La moción de censura** es en realidad el inicio del procedimiento que, por instancias del parlamento, obliga al gobierno (primer ministro o algún ministro), a presentarse ante él para confirmar si cuenta todavía o no con su confianza (con la mayoría favorable en el parlamento). El fin del procedimiento puede ser la emisión de **una votación menor** a la requerida para que caiga el gobierno, en cuyo caso el ministro o el gobierno continúan en funciones, o bien, **un voto de censura**, caso en el que el gobierno debe dimitir, como consecuencia de la pérdida del soporte parlamentario. Esta es la regla general, existiendo algunas variantes en cada sistema parlamentario.

La **cuestión de confianza** (*Vertrauensfrage*), en cambio, consiste en una indagación que hace el primer ministro sobre la actitud que asumiría el parlamento en caso de que aquél tomara una determinada decisión o tratara de llevar a la práctica alguna política de gobierno. Este sondeo previo sobre los posibles efectos políticos de una determinación tiene como propósito evitar que el rechazo del parlamento se produzca mediante un voto de censura, que obligue a la presentación de la o las dimisiones ministeriales correspondientes.

En efecto, en este caso, la pregunta espontáneamente planteada por el gobierno tiene dos posibles efectos:

- Recibir una aceptación del parlamento que desde un punto de vista práctico equivale a un voto de confianza.
- Ser objeto de rechazo, caso en el que el gobierno ya no se arriesgará a seguir adelante con su propósito, porque sabe que le espera una moción de censura inmediata y un voto de desconfianza seguro.

La diferencia principal entre la moción de censura y la cuestión de confianza consiste en que si la resolución del parlamento es negativa, en el primer caso obliga a la renuncia del o de los ministros que han perdido la confianza, mientras que en el segundo, la dimisión no es la consecuencia necesaria del voto parlamentario adverso.

Esto tiene una explicación. Si el gobierno toma la determinación y es censurado por el parlamento, esto significa que el acto gubernativo carece de soporte que lo

legítimamente y entonces el consejo de ministros o su equivalente debe retirarse. Sin embargo, cuando antes de decidir, el gobierno pregunta, todavía no ha hecho nada que le pueda censurar el parlamento y bien puede ocurrir que su indicación, expresada mediante una “desconfianza” al interrogante ministerial, sea bastante para que el gobierno se abstenga de realizar lo que pretendía, respetando la orientación que le hace el poder legislativo.

En estas condiciones, la dimisión gubernativa resulta innecesaria, toda vez que el parlamento ha logrado que lo que él no acepta no se produzca en la práctica. No obstante, es de señalarse que ésta es también una regla general que admite excepciones. Sólo a manera de aclaración, permítasenos mencionar que la renuncia del gobierno puede seguir a una respuesta negativa del parlamento recaída a una cuestión de confianza por ejemplo, cuando el primer ministro considera que el contenido de su pregunta es de tal importancia o tan esencial para la conducción y realización de sus funciones que, el ajustarse a los dictados del legislativo que la ha rechazado, equivale a cambiar por completo el sentido de su gestión gubernativa, circunstancia que hace preferible dejar de gobernar.

Otro caso en que de hecho la negativa de la confianza impide que el gobierno ejerza sus funciones, se produce cuando precisamente por primera ocasión el primer ministro, una vez formado su gabinete después de una nueva elección del parlamento, se presenta ante éste para preguntarle si cuenta con su apoyo para iniciar su gestión.

De no existir tal soporte, el gobierno queda impedido para comenzar sus labores, haciéndose necesario al efecto, formar uno nuevo, es decir, presentar una nueva propuesta al parlamento que equivale a la cuestión de confianza, la cual recibirá o no su aprobación.

Es conveniente reiterar que dada la variabilidad de los sistemas parlamentarios, la estructura y el funcionamiento de sus instituciones fundamentales presentan diferencias importantes de un caso a otro. Por ejemplo, en materia de cuestión de confianza, hay países en los que la expresión de “desconfianza” del parlamento ante un programa de gobierno, una declaratoria de política general o un planteamiento concreto, sí acarrea la obligación de que el gobierno dimita (p.e. España, art. 114 const.; Grecia, art. 84 const.; Francia, art. 50 const.; aunque debe tenerse en cuenta aquí, que sólo al primer ministro puede exigírsele responsabilidad política y no en cambio, al presidente, el cual sí ejerce funciones

de gobierno; y Portugal, art. 198, const.). Por el contrario, en Italia, por ejemplo, la constitución del Estado determina que el voto contrario de una o de las dos cámaras (diputados y senadores), a una propuesta del gobierno, no trae consigo obligatoriamente, la dimisión de éste.

En la práctica, bien puede afirmarse que las instituciones parlamentarias fundamentales (voto de censura, derecho de disolución y sobre todo la cuestión de confianza), funcionan y tienen que analizarse casi de manera casuística, no sólo en relación a las convenciones constitucionales (Gran Bretaña), sino muy señaladamente, en cuanto al contenido y a los alcances del conflicto concreto entre gobierno y parlamento, de los que dependerán en última instancia, los efectos políticos (dimisión del gobierno), del retiro de la confianza de éste a aquél.

#### **b) El derecho da disolución del parlamento, a favor del gobierno**

Como es fácil suponer, un instrumento de control político tan poderoso y eficaz como el voto de desconfianza, que una vez emitido por el parlamento provoca la dimisión del gobierno, al que no correspondiera algún mecanismo tendiente a mantener un equilibrio mínimo entre los órganos del Estado detentadores del poder, se traduciría tarde o temprano en elemento de desajuste y desequilibrio de todo el sistema.

De hecho, la hipótesis teórica de un parlamento que constantemente ocasiona la caída del gobierno mediante interminables votos de censura, se ha tornado en situación política real en más de una ocasión, teniendo como consecuencia inmediata y gravísima por lo demás, la de colocar a una Nación en estado de crisis permanente, abriendo la puerta constitucional, al establecimiento de regímenes inclusive de signo totalmente contrario a la Democracia parlamentaria. Dos casos celeberrimos ocurrieron bajo los sistemas parlamentarios de la constitución de Weimar y de la IV República francesa.

En tal virtud, la existencia de un contrapeso que equilibre la balanza del poder entre parlamento y gobierno, resulta indispensable. La institución política constitucionalmente prevista en un sistema parlamentario, esencial y connatural a él, que desempeña esta función es el **derecho de disolución del parlamento a favor del gobierno**.

Este mecanismo de control que corresponde ahora ejercer al gobierno sobre el parlamento, consiste en que si aquél es obligado a dimitir, puede tomar la decisión de disolver al órgano legislativo, planteando ante el electorado una situación que en la teoría constitucional puede denominarse ya sea como “crisis de gobierno” o bien, menos enfáticamente, como “conflicto político entre los poderes constituidos”, sin olvidar que frecuentemente se emplea una expresión menos precisa, pero más llamativa que es la de “crisis política”.

Quien no está familiarizado con la organización y el funcionamiento de los sistemas parlamentarios, al escuchar cualquiera de estas expresiones, puede ser inducido a pensar que en esa Nación han dejado de funcionar las instituciones públicas, existe una situación de emergencia, ha estallado una guerra civil, o en todo caso sucede algo muy grave.

Por supuesto, este no es el caso, toda vez que una “crisis de gobierno parlamentaria”, si bien es algo serio, no tiene el menor parecido, ni la mínima relación con una situación de gravedad o de desgobierno, a menos que se torne en un desajuste permanente entre los poderes públicos, del que la Nación no pudiera salir con base en el funcionamiento de los mecanismos constitucionales previstos para hacer frente institucionalmente a la crisis.

Es decir que, salvo circunstancias excepcionales, las crisis de gobierno parlamentarias no sólo están previstas en la constitución del Estado, sino representan en su caso, un mecanismo regulado y políticamente útil para el funcionamiento de todo el sistema. Se podría decir que son “crisis políticas dentro de la estructura constitucional” y no “de la estructura constitucional”.

En efecto, la lógica del sistema es tal que si el parlamento obliga a dimitir al gobierno, éste puede plegarse a la decisión del órgano representativo, reconociendo su propia incapacidad, pero también puede considerar injustificada la censura de su gestión, en cuyo caso procederá a disolver el parlamento para que este evidente conflicto de gobierno, *lato sensu*, sea resuelto mediante una nueva elección por el árbitro supremo, que es el electorado o la ciudadanía.

Queda claro entonces que el derecho de disolución puede ser una de las respuestas del gobierno sobre el que ha recaído un voto de censura. La otra es sencillamente un cambio en el gabinete o consejo de ministros, el cual implica que el nuevo gobierno una vez propuesto, se presente ante la Asamblea para

obtener su confianza y poder empezar a gobernar. Es decir que el derecho de disolución del parlamento no es una consecuencia necesaria o inmediata derivada de todas las ocasiones en que se emite un voto de censura. Puede ser que un gobierno decida ejercer ese derecho antes de retirarse, o puede ser que se retire sin ejercerlo. Estructuralmente, el derecho de disolución es jurídicamente un contrapeso frente al voto de censura y políticamente representa una amenaza latente para disuadir a un parlamento de cualquier decisión tomada con ligereza, tendente a hacer caer al gobierno.

Si el parlamento corre el riesgo de ser disuelto y expresa su censura, dándose al caso de la disolución como respuesta del gobierno, como hemos dicho, la solución recae en las manos del arbitro (electorado), el cual puede pronunciarse en diversos sentidos.

Es factible que las fuerzas políticas opositoras (partidos políticos) al gobierno, una vez separado éste del poder, triunfen en las nuevas elecciones, en cuyo caso el electorado les habrá dado la razón a ellas y al parlamento en el que estaban representados. Pero también es posible que el electorado vuelva a votar a favor de las fuerzas políticas que gobernaban en el momento del conflicto, situación que significaría que el parlamento estaba equivocado y que el gobierno que dimitió sí contaba con la confianza de los electores.

Evidentemente, en este proceso tiene una participación determinante una de las variables de todo sistema político moderno, pero que en la dinámica de la forma de gobierno parlamentaria adquiere una relevancia aún mayor: el sistema de partidos.

Se puede afirmar que el voto de censura y el derecho de disolución son partes fundamentales de una maquinaria, cuyo funcionamiento depende del tipo de combustibles que la pongan en movimiento. Esos combustibles son el sistema de partidos y el sistema electoral, a cuyo estudio específico dedicamos las primeras secciones de este capítulo.

En esta parte, señalamos solamente que tanto la conjunción de los votos necesarios para emitir un voto de censura, como el cálculo de los posibles resultados de una nueva elección del que dependa si un gobierno disuelve o no al parlamento, difieren considerablemente si el sistema de partidos del Estado correspondiente es bipartidista o pluripartidista.

En más de un sentido podría decirse que el arbitraje que realiza el electorado estructuralmente entre gobierno y parlamento mediante una nueva elección, es políticamente en la práctica, un arbitraje entre el partido o la coalición de partidos que está en el poder y el o la que aspira a ser gobierno.

Las combinaciones o los acuerdos que se requieren para formar una mayoría parlamentaria que provoque la dimisión del gobierno, así como las alianzas que deben concretarse para integrar el soporte mayoritario del nuevo gabinete, en caso de que se haya verificado una nueva elección, se lograrán de manera más simple y clara en un sistema bipartidista que en uno pluripartidista. De hecho, puede afirmarse también que la sentencia misma que emite el electorado en calidad de juez o arbitro del conflicto entre poderes y partidos, sólo puede ser interpretada de manera indubitable, cuando le da la razón a un partido o a otro en un sistema de dos fuerzas políticas, tornándose su voluntad más o menos equívoca cuando la aplicación del veredicto se basa en alianzas o coaliciones parlamentarias.

Esta es una de las razones fundamentales que explican por qué ni el voto de censura, ni el derecho de disolución son armas políticas que se empleen con excesiva frecuencia cada vez que se suscita una disputa entre los poderes públicos. Al parlamento lo frena una posible disolución que sobrevenga al voto de censura. Al gobierno lo disuade la incertidumbre de los resultados de una nueva elección, consecuencia de la desaparición del parlamento. A ambos los contiene en fin, tanto el arma política del adversario, como los efectos de una lucha frontal, en la que decide un arbitro electoral.

Es importante señalar que el derecho de disolución no es ejercido en forma discrecional o autónoma por el gabinete o consejo de ministros. No olvidemos que el poder ejecutivo consta de dos órganos, jefe de Estado y jefe de gobierno, siendo una de las funciones del primero, de gran importancia política sin duda, la de prevenir y evitar la confrontación directa o el rompimiento definitivo entre parlamento y gobierno. Si éste ocurre, el jefe de Estado mantiene la existencia de la unidad política (Estado), mientras se resuelve la crisis mediante una nueva elección.

Sin embargo, en más de una ocasión tiene la capacidad de prevenirla, disuadiendo al gobierno de la trascendente decisión de disolver al parlamento. De hecho, el gobierno tiene que consultar con el jefe de Estado la conveniencia

de ejercer el derecho de disolución y contar con su acuerdo, logrado lo cual es éste quien la decreta (Alemania, Italia), o bien una vez determinada por el consejo de ministros, la decisión de disolver al legislativo, es comunicada al rey para la emisión del decreto respectivo (España).

Conviene asentar, aunque sea en términos breves, que las mismas estructuras parlamentarias establecen mecanismos político-constitucionales para evitar que los posibles desacuerdos entre los órganos constituidos del Estado se reflejen en votos de censura a los gobiernos o disoluciones de los parlamentos, demasiado frecuentes.

Por ejemplo, en Alemania y en España, para que sea procedente una moción de censura, es necesario acompañarla de la propuesta del nuevo jefe de gobierno que substituirá al que será eventualmente censurado (*Kanzler*, en Alemania y presidente del gobierno en España). Esta modalidad de la moción de censura recibe el nombre de *KonstruktivesmiBtrauensvotum* (voto de desconfianza constructivo, literalmente) y es obviamente, de origen alemán (art. 67 const.), habiendo sido adoptada por la constitución de España vigente (art. 113.2). Por lo que respecta al derecho de disolución, son varias las limitaciones a las que está sometido, entre otras, el "momento político" en que se puede plantear (cuando no esté en curso una moción de censura), o la situación de estabilidad político-social que debe prevalecer para su procedencia (queda prohibido en estados de emergencia o de excepción).

Por último, debe señalarse que en general, todas estas estructuras parlamentarias que conforman el marco jurídico base dentro del cual se llevan a cabo las relaciones entre los órganos del Estado (principalmente, gobierno y parlamento), están sujetas a la existencia de condiciones objetivas para su aplicación (p.e. estados de normalidad constitucional) y al cumplimiento de requisitos legales y políticos para su aplicación (número de ocasiones en que proceden en un mismo periodo legislativo, normas y plazos de votación, etc.).

Concluamos estas observaciones generales sobre las estructuras constitucionales y los fundamentos políticos del sistema parlamentario, con estas reflexiones. El sistema está diseñado sobre la base de controles recíprocos eficaces entre los poderes, que presuponen la existencia de un equilibrio real de fuerzas políticas y atribuciones constitucionales entre ellas.

Si ese equilibrio se rompe, por ejemplo, mediante el debilitamiento del derecho de disolución del parlamento, o a la inversa, producto de la limitación excesiva para emitir votos de censura en contra del gobierno, el sistema funcionará difícilmente en su conjunto, o estará quizás destinado a desaparecer paulatinamente. En la primera hipótesis, se fortalece excesivamente al parlamento con el riesgo de provocar inestabilidad política permanente e inclusive ingobernabilidad. En la segunda, en cambio, el gobierno asume una posición de predominio.

Una y otra posibilidades dependerán no sólo de cambios estructural-constitucionales que inclinen la balanza a favor de un poder o de otro, sino además, de las ya mencionadas variables políticas dentro del sistema, como son el régimen de partidos y las regulaciones electorales. Mencionemos el ejemplo de un parlamentarismo desequilibrado en favor del legislativo, que sería el de la IV República francesa; otro en el que se ha fortalecido al gobierno, que correspondería al caso de la Alemania actual; y uno más que no por casualidad es el del Estado en el que se originó el sistema, es decir, Gran Bretaña, en el que un equilibrio entre ambos poderes ha sido bien logrado. Estas diferencias, al igual que muchas otras a las que podría hacerse referencia, se explican con base en dos elementos propios de cada variante de parlamentarismo: a) su estructura político constitucional; y b) los sistemas de partidos y electoral.

### **EL PRESIDENCIALISMO: ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS POLITICOS Y ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES**

Así como la forma de gobierno parlamentaria se asocia a Inglaterra por ser ésta la Nación donde se originó, el sistema presidencial se identifica con los Estados Unidos de Norteamérica por ser este país el primero que se constituyó con base en esta forma de organización política.

Al igual que tratándose del sistema parlamentario clásico u original, cuyas múltiples variantes hacen necesario referirse y estudiar no “al parlamentarismo”, sino a “los parlamentarismos”, en el caso del sistema presidencial suele diferenciarse entre éste y su versión impura, en términos aristotélicos, que es el “presidencialismo o neopresidencialismo”.

Tradicionalmente, un número considerable de estudiosos del Derecho constitucional y de la ciencia política, consideran que el sistema surgido en los Estados Unidos es el auténtico presidencialismo o la genuina forma de gobierno presidencial. Los demás casos en que se ha adoptado esta forma de organización, principalmente por lo que respecta a los países latinoamericanos, no son sino degeneraciones o desviaciones del sistema prístino.

En tal virtud, comúnmente cuando se designa al modelo norteamericano como “sistema presidencial”, a los otros se les denomina “presidencialistas”, mientras que cuando el paradigma responde al nombre de “presidencialismo”, sus descendientes son conocidos como “neopresidencialismos” o “sistemas neopresidenciales”.

La razón fundamental de esta diferenciación sumamente apriorística y bastante superficial, no se basa en una modificación esencial de las estructuras de uno y otro presidencialismos, ni en la desaparición de alguno o algunos de los elementos fundamentales del sistema original al reproducirse en otras latitudes, sino en una supuesta funcionalidad exclusiva de esta forma de gobierno en los Estados Unidos, que no se presenta conforme al diseño político-constitucional en la mayoría de los otros países que la han adoptado.

En este sentido, existiría, según una opinión común, un presidencialismo o sistema presidencial funcional, efectivo y democrático, en el que el ejercicio del poder político se ajusta a los principios y a las prescripciones legales que lo regulan, que sería el norteamericano y un “neopresidencialismo” o “sistema presidencialista”, poco operativo, ineficaz y autoritario que se estructura de acuerdo al modelo político y jurídico original, pero que en la práctica funciona parcial o totalmente en contraposición con su diseño constitucional, que sería, muy señaladamente, el latinoamericano.

Demostraremos que esta distinción es falsa y tendenciosa, que se desprende de un conocimiento parcial y superficial del sistema político norteamericano en su conjunto y en su dinámica (sólo de sus descripciones constitucionales) o de plano de prejuicios intelectuales, posiciones ideológicas e inclusive obedece a una estrategia preconcebida y orientada por el gobierno norteamericano, permanentemente difundida por sus corifeos.

En todo caso, cualquiera que sea la razón, nosotros no compartimos el criterio tan extendido de separar al presidencialismo del neopresidencialismo, cuyo propósito de fondo es concluir en su momento, que la forma deseable y digna de conservación es la primera, mientras que las fallas y deficiencias que se observan en las variaciones “degenerativas”, son sólo de éstas, pero no del modelo original.

A nuestro juicio, aquí radica el engaño del que tiene que echar mano cualquier defensor o apologista a ultranza de esta forma de gobierno: señalar que no hay defectos en la estructura prístina, sino en las que la han imitado. En contraposición con las formas diversas de parlamentarismo, a las que difícilmente se les puede calificar de “antidemocráticas” cualesquiera que sean sus rasgos distintivos, el presidencialismo ha tenido que buscar refugio en una separación anticientífica entre variantes negativas y modelo positivo, absolutamente infundada, como un recurso para esconder o disimular la génesis, los gérmenes y los elementos autocráticos que son inherentes a esta forma de gobierno.

Esta aclaración es necesaria porque el lector encontrará en este trabajo, que utilizamos en forma indistinta los términos “sistema presidencial”, “sistema presidencialista” o “presidencialismo”, en virtud de que no consideramos que ni en cuanto a los rasgos estructurales de esta forma de gobierno, ni por lo que respecta a su funcionamiento empírico haya en el fondo suficientes diferencias como para hablar de dos sistemas distintos.

Para mayor claridad, digamos que en el caso del parlamentarismo hay versiones diversas que sin afectar los elementos esenciales del sistema, sí representan variantes institucionales que por supuesto, se reflejan en su funcionamiento, (parlamentarismo puro o clásico, Gran Bretaña; frenado o controlado, Alemania). En cambio, tratándose del presidencialismo, hay uno sólo estructuralmente hablando (no hay una versión “controlada” frente a una “pura”), cuya funcionalidad depende de factores políticos endógenos y exógenos relativos al sistema concreto, en el cual sin embargo, se conserva siempre el mismo tipo de instituciones.

Por lo que respecta a la gestación del sistema presidencialista, no es posible intentar un recorrido por sus distintas etapas o a lo largo de su evolución, toda

vez que éste, a diferencia del parlamentarismo, no es una forma de gobierno que se haya desarrollado orgánicamente en forma espontánea y gradual.

El presidencialismo es por antonomasia, producto de la teoría constitucional y política, de tal suerte que es a partir de su aparición en los Estados Unidos de Norteamérica que se podría intentar un relato histórico de su funcionamiento. No tuvo lugar un proceso de incubación secular de este sistema, como el que referimos tratándose del parlamentarismo británico, sino sólo un experimento en el laboratorio de los modelos constitucionales, cuyos resultados pueden analizarse en su versión original y en la de las Naciones que la han imitado.

El sistema presidencialista de origen norteamericano se caracteriza por ser una forma de organización política sustentada fundamentalmente en el principio de división de poderes. Este principio es modernamente entendido en el sentido de una separación de poderes que actúan coordinadamente.

Como se sabe, la idea de “poderes divididos o separados” es más una expresión común que un rasgo estructural del sistema, el cual más bien se diseñó bajo el esquema de la **distribución de funciones**.

Sin embargo, tradicionalmente se ha pensado en una división de poderes que en ocasiones se ha concebido y se concibe estrictamente a la letra, es decir, como una separación entre unos y otros, inclusive en gran medida con base en una aplicación de criterios físicos transportados a las ciencias sociales.

De hecho, las teorías originales francesa y norteamericana sobre la división de poderes dan la impresión de ser un producto especulativo, racionalista, derivado de un traslado artificial de principios como los de la física newtoniana al campo de las ciencias sociales.

Más aún, se parte del supuesto mecanicista de que si todos los poderes públicos separados se encuentran en una situación de equilibrio entre sí, ninguno podrá romperlo, ni invadir la esfera de competencia de los demás y de esta manera “existirá en la sociedad una permanente armonía”. Esta es la base de la celeberrima teoría de los *checks and balances*.

Sin embargo, muy pronto, mucho más de lo que se hubiera podido esperar, quedó palmariamente demostrado que este supuesto no corresponde a la realidad. La

idea de un conjunto de detentadores de poder político que desde los órganos del Estado, separados y equilibrados, realizan sus funciones coordinadamente para lograr el bien común y la armonía social, sin pretensión alguna de sobrepasar el ámbito de ejercicio de poder que les corresponde, resultó ser un modelo del laboratorio constitucional de difícil vigencia y aplicación práctica. La ilusión fue rota y con ella el esquema de Montesquieu, por la constitución francesa de 1791, redactada conforme a la teoría, con apego a una estricta división de poderes, pero en el fondo con predominio de una Asamblea que en breve daría paso a la dictadura de Robespierre, una vez aprobada la nueva constitución en el año de 1793. La teoría clásica de la “división de poderes”, tal como fue entendida por sus autores y aplicada al diseñar el esquema presidencialista, no ha podido resolver la disyuntiva entre un “despotismo electivo” (poco usual) y un “ejecutivo de tipo absolutista” (más frecuente).

Los nombres de Locke, Montesquieu y Kant, se asocian al esquema clásico de la división de poderes. Recordemos algunos aspectos de su pensamiento que son útiles para el estudio de los fundamentos doctrinales del presidencialismo.

Suele decirse que el antecedente inmediato de Montesquieu es Locke. Lo que a nuestro juicio es más cercano a la realidad es que Montesquieu conoció y estudió profundamente “los tratados sobre el gobierno civil” (1688) del teórico de la “*Glorious Revolution*” y extrajo de ahí la idea general de la división de poderes, pero con un sentido distinto al del autor inglés. Locke plantea más bien una redistribución de funciones, una recomposición orgánico-institucional del sistema político inglés y una redefinición del papel que corresponde a la Corona, consumada la revolución. En el fondo, los supuestos político-filosóficos, los elementos teóricos y los objetivos prácticos de Locke son bastante distintos a los que inspiraron al “más inglés de los franceses” (Montesquieu).

Según Locke, el poder **supremo** es el de la comunidad, representado por el legislativo que expide las leyes, aunque no las aplica ni vigila su cumplimiento. Estas funciones corresponden al ejecutivo (gobierno), que por su propia naturaleza está **subordinado** al primero. El gobierno a su vez, se desempeña en dos ámbitos, el interno y el externo, por lo que se hace necesaria la existencia de un órgano “federativo” que se encarga de las funciones exteriores (declarar la guerra, hacer la paz, pactar acuerdos y alianzas, etc). Por último, la Nación (Estado, unidad política) requiere de una “prerrogativa real” que la represente, que conserve su unidad y procure el bien común, actuando con prudencia y

ecuanimidad (la Corona que prácticamente había quedado alejada del ejercicio del poder político).

Montesquieu en cambio, a pesar de que basa su *Esprit des lois* en el estudio de la constitución inglesa, orienta su discurso en un sentido distinto.

Su idea central es que en cualquiera Nación, todo estaría perdido si en un mismo órgano se concentraran las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Ahora bien, este planteamiento hasta aquí referido al aspecto funcional del Estado (Inglés) y en este sentido similar al de Locke, deriva hacia la especulación sobre el establecimiento de una forma de gobierno equilibrada, en que los distintos órganos que ejercen el poder público crean una especie de “freno” unos en relación a otros y de esta forma su influencia queda recíprocamente limitada o “contrabalanceada” (“*checks and balances*”, literalmente, “obstáculos y contrapesos”).

De aquí en adelante, lo que propone Montesquieu es una “división de poderes”, en tanto fórmula casi mágica para conseguir estos propósitos, la cual inclusive se traslada al seno o al interior de uno de los poderes públicos: el legislativo.

Este es un aspecto significativo de la teoría de Montesquieu. Según él, si el poder legislativo estaba dividido a su vez en dos, una parte frenaba a la otra por medio de la facultad de no aprobar lo que la primera hubiera admitido. Además, cada una de ellas se vinculaba al ejecutivo y éste recíprocamente era controlado por ambas.

Lo que resulta claro de estas afirmaciones es que el autor de *l'Esprit des lois* pensaba más bien en un equilibrio político-social que en uno político-constitucional. Su teoría de la división de poderes se inspira en la distribución de clases prevaeciente en Inglaterra cuando él escribe (siglo XVIII) y un siglo antes (siglo XVII).

Una cámara, la de los comunes, propone que esté separada de la otra, la de los Lords aristócratas. El sistema, como es fácil predecir, lo completa el ejecutivo (monarca). Así pues, lo jurídico-político y lo sociológico se entremezclan en un sistema de división de poderes que cada vez más se aleja de la perspectiva de Locke, fundamentalmente funcional.

Algo que generalmente se omite en cuanto a esta teoría clásica de la división de poderes, es que para tener sentido en los términos descritos, era necesario que el fundamento del poder de cada órgano fuera diferenciado política y socialmente.

Un monarca de origen hereditario, una cámara alta de naturaleza aristocrática, cuyos miembros eran designados por el rey y una cámara baja de origen representativo.

El equilibrio entre los poderes era en el fondo equilibrio entre las clases sociales, o “estados” (estamentos) en la terminología de Sieyés (algunas décadas después y al final del siglo XIX, “factores reales de poder”, en Lasalle).

Sin embargo, ¿qué ocurrió con esta teoría cuando el origen del poder se tornó popular en tratándose del advenimiento de la Democracia electiva?

El equilibrio de clases, como base de la división de poderes, desaparece porque el órgano deja de identificarse con la clase social.

Queda sin embargo, la necesidad de un equilibrio constitucional que difícilmente puede operar fundado en un criterio de separación rígido y estricto de los órganos del Estado.

No deja de ser interesante observar que los claros gérmenes de parlamentarismo que se advertían en Inglaterra en los siglos XVII y XVIII con el desarrollo gradual del gabinete, hayan sido motivo de objeción de Montesquieu al sistema en el que se inspiró.

Por último, es de advertirse que su influencia clara y determinante en la conformación del presidencialismo norteamericano, es evidente también en la revolución europea de finales del siglo XVIII y en general en la conformación del paradigma de Estado burgués de Derecho del siglo XIX. Señalemos algunos ejemplos significativos.

En la declaración de Derechos de Virginia una vez independizada, se establece que “los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben ser separados y distintos”. La constitución norteamericana de 1787, en la que se consagra por vez primera el sistema presidencial, gira en torno a la división de poderes, con un ejecutivo y un legislativo separados, más un poder judicial independiente.

La Declaración de Derechos (1789) de la revolución francesa determina en su artículo XVI que “una sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la división de poderes establecida, no tiene en absoluto constitución”.

Por lo que respecta a Kant, basándose en la constitución francesa que recoge la teoría de Montesquieu, desarrolla una tesis sobre el tema con un enfoque distinto.

En su *Metaphysik der Sitten* (metafísica de las costumbres, 1797), sostiene como premisa que cada órgano del Estado tiene su particular naturaleza o “dignidad”. Los tres poderes tienen “dignidad política”, pero deben ser independientes y autónomos para ejercer su “dignidad particular”, aunque todos formen parte del Estado y se coordinen entre sí.

Para que sus funciones naturales sean ejercidas de manera autónoma es necesario que se encomienden a distintas personas, las cuales nunca pueden desempeñar al mismo tiempo dos o más de ellas.

Sobre este punto empieza a revelarse la base artificial de la teoría, en tanto a lo largo de su desarrollo, se confunde a la persona con la función, lo cual es incorrecto. Por ejemplo, en los sistemas parlamentarios un miembro del parlamento puede ejercer funciones de gobierno en calidad de ministro, sin que por ello la distribución de competencias estructural y empíricamente considerada, se haya diluido o quede en mera formalidad. Por otra parte, la idea de Kant sobre la naturaleza diferenciada de los órganos y sus “dignidades” le lleva a establecer una correlación entre éstos y el tipo de acto que es específico para cada uno. Al ejecutivo corresponde el decreto, al legislativo la ley y al judicial la sentencia.

Sin embargo, volvemos al caso ya inexistente, en que esta diferenciación de “dignidades”, órganos, funciones y personas era correlativa de la composición de clases rey, aristocracia y burguesía. En la actualidad esa división tajante de actos jurídicos y de órganos de los que provienen resulta incorrecta, expresada en términos teóricos e irreal en cuanto a la experiencia práctica.

Como se sabe, los actos jurídicos pueden catalogarse por su naturaleza y en razón de los órganos que los emiten. Así, los actos de un poder tienen distinta naturaleza a pesar de provenir del ejercicio competencial unitario que le es

atribuido a éste. Por ejemplo, en el caso de los parlamentos, la emisión de leyes y el voto de censura son actos esencialmente diferentes entre sí, aunque realizados por un mismo poder constituido. Sólo formalmente puede mantenerse la tajante división de poderes que propone Kant, con base en un criterio artificial, consistente en sostener que cualquiera que sea la materia del acto, éste se calificará como ejecutivo, legislativo o judicial, según provenga de cada uno de estos poderes, independientemente de su contenido o de sus caracteres substanciales.

Es evidente a nuestro juicio, que si nos atuviéramos a las concepciones rígidas de Montesquieu y de Kant sobre la división de poderes, tendríamos que concluir que ni en los sistemas parlamentarios existe ésta, en cuanto a la conformación de los poderes, ni tampoco está vigente en los sistemas presidencialistas, en función de las competencias de los poderes públicos que les permiten realizar actos jurídicos de diversa naturaleza a unos y a otros. Obviamente, ambas conclusiones son falsas, porque falsa es también la teoría de la que parten.

Hasta aquí las referencias a la concepción clásica y tradicional de la división de poderes, sobre la que se basa el sistema presidencialista. Acompañada por otros postulados derivados de los principios anteriores, esta teoría se refleja en un conjunto de instituciones políticas típicas de esta forma de gobierno. En forma condensada es posible extraer sus rasgos generales de las siguientes afirmaciones de Thomas Jefferson:

“An elective despotism was not the government we fought for: but one which should not only be founded in free principles, but in which the powers of government should be so divided and balanced among the several bodies of magistracy, so that no one should transcend their legal limits, without being effectually checked and restrained by the other.”<sup>24</sup>

Señalemos a partir de ellas, los caracteres fundamentales del presidencialismo, en forma similar a como lo hicimos tratándose del sistema parlamentario.

---

<sup>24</sup> “Un despotismo electivo no fue el gobierno por el que luchamos, sino uno que no sólo debería estar fundado en principios libres, sino en el que los poderes del gobierno deberían estar divididos y balanceados así entre los diversos cuerpos de magistratura, de tal manera que ninguno trascendiera sus límites legales, sin ser efectivamente obstruido y restringido por los otros”. Notes on the state of Virginia, Query XIII, secc. 4, Jeeferson’s writings, edition William Peden (chapel Hill, N:C: 1955), III, pág. 120.

## **Independencia de los poderes entre sí**

Los tres órganos en que se distribuye el poder del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), son autónomos e independientes entre sí. Ambos poderes políticos (ejecutivo y legislativo), son de elección popular directa o indirecta, de uno o más grados. El presidente de la República, titular del ejecutivo, recibe su investidura del voto popular directo (latinoamérica) o con base en una elección de uno o más grados (Estados Unidos), aunque este último mecanismo ha caído en desuso y aún en los Estados Unidos es más aparente que real. El congreso o Asamblea legislativa (compuesta de una o dos cámaras), es también de elección popular, sin que entre un proceso electoral y otro haya la menor relación jurídica, cuando llegan a coincidir en el tiempo, pudiéndose dar el caso de que el presidente pertenezca a un partido político que carezca de mayoría en el congreso (Estados Unidos, en ocasiones).

Consecuentemente, entre el ejecutivo y el legislativo no existe lo que en términos estructural-constitucionales, en el sistema parlamentario se denomina “relaciones políticas entre los poderes”.

Esto significa que el presidente no puede ser sujeto de responsabilidad política por decisión del congreso, por medio de un mecanismo equivalente al voto de censura. El titular del ejecutivo, que reúne en su persona los caracteres de jefe de Estado y jefe de gobierno, no está obligado en ningún sentido, a sujetarse al veredicto de un legislativo, una vez analizada la rendición de cuentas sobre su gestión. Puede ser la posición del congreso total y abiertamente adversa al presidente, sin que en tales circunstancias el jefe de gobierno pueda ser separado de su cargo. En los países que admiten la reelección del Ejecutivo bajo el esquema presidencialista, es el electorado el único que puede, una vez concluido el periodo presidencial, negarle un nuevo voto para ocupar una vez más el cargo. En aquellos otros en que la reelección está prohibida para el presidente de la República (México), también es el electorado en la siguiente elección, el único que eventualmente está en condiciones de votar por un candidato de un partido distinto al del ejecutivo saliente.

La misma independencia existe entre el “gabinete” o conjunto de secretarios de Estado y el congreso. Este no los designa, ni interviene en lo mínimo en su selección o remoción, salvo verdaderas excepciones, como los casos uruguayo y argentino, en los que el legislativo puede votar la separación del ministro o

secretario, procediendo el ejecutivo a nombrar a otro libremente. En la especie, es el presidente, en la forma de gobierno presidencialista, quien otorga o niega aceptación a los miembros del gabinete, mediante un acto distinto al voto de confianza o de censura del parlamentarismo, pero con los mismos efectos, es decir, la posesión del cargo de Secretario o ministro, o bien su dimisión. En tal virtud, en el presidencialismo no existe responsabilidad política ni del presidente, ni del gabinete ante el parlamento. El gobierno que encabeza el presidente sólo responde en teoría, ante "sus electores" y el gabinete que en realidad no gobierna, sino ejecuta las políticas del ejecutivo, sólo responde ante él, con base en una relación que en los hechos es menos jurídico-política y mucho más personal.

Desde luego, constitucionalmente está prevista la posibilidad de acusación al presidente por traición a la patria o delitos significativos y en cuanto a los secretarios de Estado, puede configurarse responsabilidad jurídica, no política, por ilícitos oficiales, penales o en el desempeño de sus funciones por negligencia y daño patrimonial en contra del Estado. Sin embargo, a pesar de que en la mayor parte de estos supuestos conoce de la acusación el congreso o Asamblea y a veces ella misma la formula, la que podríamos denominar genéricamente "acción o demanda del Estado" (*impeachment* anglosajón), prácticamente no se aplica y tiende como los órganos atrofiados, a desaparecer lentamente.

Como contrapartida de esta irresponsabilidad política del gobierno frente al legislativo, éste goza de la garantía constitucional de una duración en funciones inmodificable y no sujeta a interrupción posible. Es decir que en esta forma de gobierno, tampoco existe institución alguna equivalente al derecho de disolución del parlamento a favor del jefe de gobierno, característica del sistema parlamentario.

La eventual oposición del congreso a una decisión del presidente o la presencia de una mayoría opositora permanente en el seno del legislativo, no da lugar a que el jefe de gobierno, en caso de llegar al enfrentamiento político, trate de resolverlo disolviendo a la cámara o las cámaras de representantes.

Esta institución constitucionalmente prevista y regulada en una estructura parlamentaria, es totalmente ajena a un sistema presidencialista basado en un principio rígido de independencia y división de poderes.

Si el ejecutivo intentase disolver al legislativo (como de hecho ocurrió recurrentemente en latinoamérica durante el siglo pasado y las primeras décadas del presente), además de que no estaría ejerciendo ninguna facultad jurídicamente sustentable, provocaría un desajuste del sistema en su conjunto al actuar fuera de su ámbito competencial e invadir la autonomía de otro poder constituido, impidiendo su funcionamiento o anulándolo en definitiva. Este acto quebrantaría el orden constitucional tal como está diseñado en un sistema presidencialista y configuraría, por ende, un acto anticonstitucional que corresponde al concepto teórico de “golpe de Estado”.

Otro elemento más, relacionado con esta independencia de los poderes, es el relativo a la prohibición de ocupar dos cargos públicos en forma simultánea en poderes distintos, nuevamente con base en una doctrina inflexible de división de poderes.

La constitución norteamericana en su artículo primero, sección sexta, párrafo segundo, determina que:

“.....No senator or Representative shall, during time for which he was elected, be appointed to any civil office under the Authority of the United States, wich shall have been created, or the Emoluments where of shall have been encreased during such time; and no person holding any office under the United States, shall be a Member of either house during his continuance in office”.<sup>25</sup>

La constitución mexicana de 1917 reproduce en varias de sus disposiciones este principio.

“Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras durante la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio la infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”.<sup>26</sup>

Por lo que respecta al caso inverso, es decir al cambio de un cargo dentro del gabinete por un puesto de elección popular, se requiere una separación del primero de por lo menos noventa días antes de la elección y como dato

<sup>25</sup> “Ningún senador o diputado deberá ser designado durante el tiempo para el que fue electo, a ninguna dependencia bajo la autoridad de los Estados Unidos que haya sido creada, o cuyos emolumentos hayan sido incrementados durante ese periodo; y ninguna persona que ocupe un cargo en una dependencia pública de los Estados Unidos, será miembro de ninguna de las cámaras durante su permanencia en esa dependencia”.

<sup>26</sup> Artículo 62 de la constitución política mexicana.

adicional, si se trata del otro poder constituido (judicial), el ministro de la suprema corte debe abandonar su magistratura con una anticipación de dos años para poder ser miembro del congreso de la Unión.<sup>27</sup>

Ninguna de estas concepciones rígidas de la división de poderes son imaginables en un sistema parlamentario, en el que como se recordará, de entre los diputados o miembros del parlamento pueden ser seleccionados por el primer ministro o jefe de gobierno, los ministros que integrarán el gabinete.

De esta concepción de la independencia entre los órganos del Estado y de las estructuras constitucionales cuyo funcionamiento determinan y organizan, podría suponerse el riesgo de una paralización permanente de todo el aparato del Estado. Sin embargo, el sistema se apoya y opera con base en otro principio tan esencial como el que hemos analizado.

### **Dependencia recíproca de los poderes por medio de la coordinación**

El otro principio clave en que se sustenta el presidencialismo y que es complemento del anterior, es el de la recíproca dependencia de los poderes políticos entre sí, por medio de la coordinación de funciones.

Por paradójico que parezca, uno y otro principios no sólo no resultan contradictorios, sino en la teoría o en el diseño del sistema, la eficacia del primero depende de la del segundo y viceversa. Expliquemos la relación entre la independencia de los poderes y su coordinación recíproca, para demostrar que, al menos en el modelo estructural, no hay incompatibilidad de principios, aunque la praxis del esquema sea objeto de un juicio por separado.

Según el principio de división de poderes, las funciones del Estado se distribuyen, como se sabe, en tres ámbitos diferenciados entre sí, a cada uno de los cuales se asigna un cuerpo de funcionarios públicos independientes unos de otros. Cada uno de estos órganos constituidos y sus titulares tienen autonomía y competencias, las cuales bajo ninguna circunstancia no contemplada en el orden jurídico, pueden ser invadidas por otro órgano.

---

<sup>27</sup> Artículo 55, fracción V, con la modificación, en cuanto a los ministros de la Corte, de enero de 1995.

En virtud de que un aislamiento y una separación tajante de las competencias de los poderes constituidos puede conducir a un bloqueo o a una *impasse* en el funcionamiento de todo o de parte del sistema, se hace necesario el establecimiento de conexiones entre los órganos para que en distintos procesos que demanden la acción conjunta de dos o de los tres inclusive, se establezca una coordinación constitucionalmente regulada de los poderes públicos en la realización de ciertas actividades del Estado. En este sentido el sistema se diseña como una distribución del poder de ejercicio coordinado.

Al respecto, podría suponerse que con este esquema se ha llegado al mismo punto, o por lo menos muy cerca del mecanismo básico de funcionamiento del sistema parlamentario. Sin embargo no es así, toda vez que en el modelo presidencialista existen órganos independientes y diferenciados por su origen que se coordinan, en tanto que en el sistema parlamentario hay órganos dependientes y diferenciados por sus funciones, que se integran. Por ejemplo, la vinculación entre gobierno y Asamblea en el sistema parlamentario es indisoluble, al grado que ninguno puede realizar sus funciones sin la concurrencia previa o posterior del otro.

En cambio, en el presidencialismo la regla general es que cada poder puede y debe actuar dentro de su ámbito competencial, sin la interferencia de ningún otro, hasta que se presente el caso de una atribución cuyo ejercicio esté previsto con la concurrencia de otro poder constituido. Pero precisamente, la concurrencia o coordinación de funciones presupone estructuras orgánicas y ámbitos competenciales independientes y diferenciados.

Algunos ejemplos de lo que hemos señalado son los siguientes:

- ♦ En el sistema presidencialista el jefe de gobierno es simultáneamente jefe de Estado, como se sabe. Consecuentemente, es responsable tanto de la política interna, como de la externa. En cuanto a la primera, ejerce sus funciones de manera autónoma y como se recordará, sin posibilidad de ser objetado con efectos jurídico-políticos por el poder legislativo (irresponsabilidad política del gobierno frente al congreso, o ausencia de voto de censura). En cambio, en relación a la política exterior, para el nombramiento de embajadores y agentes diplomáticos, así como para la concertación de tratados internacionales, el presidente debe contar con la aprobación del congreso

cuando existe un legislativo únicamente, o generalmente por el Senado, cuando el legislativo es bicameral.

- ◆ Otro caso de coordinación también ampliamente conocido es el de la intervención del presidente de la República en el proceso legislativo.

El titular del ejecutivo tiene derecho de iniciar leyes ante el congreso y además el de vetar las leyes aprobadas por éste.

El veto puede ser resuelto de dos maneras:

Ajustando la ley según las observaciones del presidente; o bien

Superando el veto mediante una votación calificada que deja sin posibilidades al presidente de poder volver a vetarla.

- ◆ Otro ejemplo más es el del nombramiento de los ministros del tribunal supremo, propuestos por el presidente para la aprobación del congreso o de una de las cámaras, en caso de sistema bicameral. El presidente no puede nombrarlos por sí solo y la cámara no puede aprobar otra propuesta que no provenga del presidente.

Por último, estas formas de coordinación suelen interpretarse como mecanismos de control entre los órganos o como estructuras de equilibrio entre los poderes. Esto es un error. El único hecho real y tangible es que sin la cooperación de los poderes no pueden realizarse las funciones descritas, pero de ahí a que esta circunstancia necesariamente implique un grado determinado de control entre los órganos, hay una gran diferencia. Que un tratado firmado por el presidente sea efectivamente rechazado por la Asamblea, o que un nombramiento que aquél proponga no sea aprobado por ésta, depende de la influencia que el Ejecutivo tenga sobre el legislativo (la cual en un sistema presidencial normalmente es muy grande) o de otras variables como el sistema de partidos o los caracteres específicos del sistema político de que se trate. Por ejemplo, si el presidente sólo debe enfrentar la posible oposición de un partido político, en un sistema bipartidista, la única posibilidad de ser “controlado” por el legislativo es que en éste órgano exista una mayoría de representantes del partido contrario. Aun así, recuérdese que el presidente es políticamente irresponsable ante el legislativo, lo cual implica que este poder sólo puede ejercer control mediante mecanismos

como la aprobación del presupuesto, el bloqueo de leyes iniciadas por el ejecutivo o la revisión de la cuenta pública. Sin embargo, si se agrega a este esquema la existencia de un legislativo dividido en dos cámaras, que es el caso común en el sistema presidencialista, el "control" sobre el ejecutivo se torna más hipotético que real, en tanto será muy remoto que ambas cámaras estén dominadas por un partido opositor.

Si este esquema (que a grandes rasgos corresponde a Estados Unidos de Norteamérica, en donde desde el punto de vista de la relación efectiva entre los poderes políticos, para cuestiones trascendentes, literalmente da lo mismo qué partido gobierne y cuál tenga la mayoría en el congreso), se modifica mediante la inclusión de un sistema pluripartidista con un partido predominante, como es el caso de México, la posibilidad de un congreso opositor al gobierno se diluye totalmente en una relación de sometimiento del legislativo por el ejecutivo y en un control político, sí, pero de éste, sobre aquél, bastante eficaz y ostensible.

Prácticamente, el cien por ciento de las reformas constitucionales que son aprobadas en México provienen del presidente y sólo por excepción, éste firma las iniciativas "invitando" a hacerlo también al legislativo. Hasta fechas recientes 1994 fue modificada en el Senado de manera importante la iniciativa de reformas que entraron en vigor en enero de 1995, relativa a seguridad nacional y al control de constitucionalidad, entre otros temas. Por lo que respecta a leyes ordinarias, siendo conservadores en el cálculo, el noventa por ciento de las que regulan cuestiones políticas, económicas y sociales, provienen del ejecutivo o deben contar con su beneplácito extra-oficial cuando son apenas proyectos.

En otros países latinoamericanos y presidencialistas, tanto los de presencia política y económica relevante en el continente (Argentina, Brasil), como los que no la tienen por diversas circunstancias, el ejecutivo ejerce un poder prácticamente ilimitado y los congresistas de su partido están siempre expeditos para aceptar lo que el "señor presidente" considera como lo más "positivo" para el país, sabedores de que de esta actitud depende su futuro político.

Esto no significa que en los sistemas presidencialistas latinoamericanos no exista oposición política a los gobiernos. La hay y a veces muy virulenta, pero al final poco eficaz. Esto se debe a los elementos estructurales ya analizados (el presidente es irresponsable políticamente, lo mismo que sus ministros o

secretarios de Estado, ante el congreso, de tal suerte que aquél permanecerá en su cargo el tiempo que determina la constitución y éstos lo harán mientras el titular del ejecutivo no los remueva), más los mecanismos políticos, metaconstitucionales y hasta ilegales (concesión de posiciones políticas y prebendas a los partidos, otorgamiento de favores a sus líderes y dirigentes, corrupción, etc.), que tradicionalmente desde siempre, los presidentes desde los Estados Unidos hasta Argentina (en todo el continente), han empleado para desactivar a las oposiciones, antes de pasar a la confrontación directa y a las vías de hecho (encarcelamiento, desaparición, declaración de ilegalidad de sus actitudes, etc.).

A reserva de volver sobre estas cuestiones, agreguemos por el momento otro elemento más que hace inoperante en muchos casos el supuesto “control recíproco” que modelísticamente propone la división de poderes en un sistema presidencialista, que es la peculiaridad o especificidad del sistema político latinoamericano de que se trate.

Así, existen países que jamás han conocido otra forma de ejercicio del poder que la autocrática, pasando de ser una colonia, a un presidencialismo autoritario, a una dictadura militar y de nuevo a un presidencialismo autoritario, recurrente y alternadamente, bajo esquemas de distribución del poder más o menos bien estructurados formalmente, pero nulos en la práctica real del ejercicio del poder. Agréguese a esta mezcla incoherente, niveles mínimos de desarrollo económico y social, dependencia económica externa, desigual distribución de la riqueza, grados educativos ínfimos, nula cultura democrática, populismo, paternalismo, guerrilla, corrupción, saqueo por el capital extranjero, neocolonialismo financiero, etc., en suma, rezagos endémicos en todos los órdenes y se tendrá un escenario, una *mise en scène* perfecta para que los actores estelares, los presidentes, ejerzan el poder concentrada y autocráticamente, cobijados por estructuras jurídicas presidencialistas que siempre o casi siempre, les permiten afirmar que actúan conforme al libreto, con “fundamento en tales y cuales preceptos constitucionales y legales”.

Todo esto no quiere decir que estructuralmente no se determine un control entre órganos, derivado del principio de coordinación de instancias de poder autónomas en el desempeño de ciertas funciones. Desde luego, el esquema está así concebido y descrito, operando en algunos casos de esa manera. Pero en la práctica la regla es otra y consiste en el predominio político del ejecutivo sobre

el legislativo, a un grado tal que inclusive los controles estructurales de los que aquél dispone sobre éste, ni siquiera tiene necesidad de utilizarlos (el derecho de veto, por ejemplo, que no necesita emplear un ejecutivo que envía los proyectos de ley para la simple aprobación del congreso, o que previamente revisa la iniciativa que habrá de discutir éste).

Sin duda, esta forma de gobierno, que, no lo olvidemos, es un esquema artificial, producto del laboratorio constitucional, se presta orgánica o morfológicamente a la concentración del poder. La combinación de un ejecutivo dotado constitucionalmente de facultades políticas y jurídicas considerables y además irresponsable de sus actos, con un legislativo impedido para intervenir en el gobierno y orientar su ejercicio, salvo mediante la expedición de leyes autorizadas por aquél, así como la espera interminable para despertar al *impeachment* de su letargo y atrofia, no puede dar otro resultado que la ausencia de límites y controles sobre el órgano que ha acumulado la mayor dosis de poder.

Por eso cuando llega a darse el caso excepcional de que un presidente no concluye su mandato, no es por fallas o deficiencias como gobernante (que las hay, muchas, constantes y catastróficas para las respectivas Naciones), ni por decisión del electorado o del congreso, sino por problemas de conducta personal y privada, por escándalos políticos, por relaciones con sectores fuera de la ley, como el narcotráfico, o por supuesto, en virtud de una aplicación de la vía tan latinoamericana para usurpar el poder: el golpe militar apoyado o visto con beneplácito por el gobierno norteamericano.

De ahí que cada versión del presidencialismo, a diferencia de lo que ocurre con los parlamentarismos, sea estructuralmente idéntica, es decir que corresponda siempre en teoría al esquema artificial, coincidiendo también en su autoritarismo práctico, en mayor o menor grado. Las diferencias entre un nivel de autoritarismo y otro, así como en cuanto a sus formas de manifestación, dependen de las peculiaridades de cada país y hasta de su tradición y estilo de ejercer el poder.

Obsérvense casos tan curiosos como el de la pequeña República de Uruguay en la que mezclándose instituciones parlamentarias (responsabilidad política de los ministros frente al parlamento, pero no del presidente), con el sistema presidencialista y un bipartidismo tradicional de “rojos” y “blancos”, ambos

partidos ocupan en el congreso. el mismo número de escaños ( la mitad), independientemente del resultado de cada elección, sustituyéndose por ende, en cada legislatura, sólo las personas, pero sin modificar la “relación de fuerzas” al interior del legislativo.

Así pues, para concluir, nos parece válido afirmar que el presidencialismo es una forma de gobierno aparentemente adecuada para el tipo de Estado democrático, pero en realidad proclive estructuralmente a la concentración del ejercicio del poder, a partir de la cual difícilmente puede plantearse la democratización de un sistema político determinado.

### **SEMIPARLAMENTARISMO Y SEMIPRESIDENCIALISMO**

Recordemos que el eje de nuestra investigación está conformado por los dos regímenes de gobierno más extendidos en las hasta hace poco denominadas “Democracias occidentales”, sin extender el análisis hacia otras formas de organización más bien históricas (gobierno de Asamblea, gobierno de directorio), ni detenernos en distinciones como la que suele hacerse, tratándose de Gran Bretaña, entre sistema parlamentario y gobierno de gabinete. Sin embargo, en relación a la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo, es común mencionar o presentar dos casos que según se dice, son intermedios, a los cuales se denomina “semipresidencialismo” y “semiparlamentarismo”. Respecto a estas dos categorías, conviene hacer aunque sea brevemente, algunas precisiones.

Fundamentalmente, como resultado del sistema de gobierno promovido y consolidado por de Gaulle al fundar la Va. República francesa en 1958, se ha venido sosteniendo desde un punto de vista teórico, la posibilidad de mezclar algunos elementos estructurales de la forma de gobierno presidencialista con el parlamentarismo y vice-versa, o bien, la de transitar de un régimen a otro en forma gradual, pasando por “puntos intermedios”. Estas construcciones modelísticas son las que han dado lugar a la acuñación de los términos “semipresidencialismo” y “semiparlamentarismo”, los cuales, sin embargo, no tiene una correspondencia práctica funcional en el terreno de la realidad, en aquellos países a los que los teóricos atribuyen estas formas de gobierno “intermedias”. La razón es muy sencilla, los “semis” no existen, sino conceptualmente, toda vez que si se conservan las estructuras esenciales del

parlamentarismo, el sistema político funcionará como tal y si por el contrario, son los elementos presidencialistas fundamentales los que se mantienen, el sistema operará de esta manera.

Lo que sí existe en cambio, es una gama amplia de variantes sobre todo del parlamentarismo (el presidencialismo no es demasiado diferente entre un caso y otro), de donde resulta mucho más acertado plantear el estudio de “formas de parlamentarismo”, para referirse a regímenes diversos entre sí, pero sin llegar al extremo de estar constituidos con base en estructuras radicalmente opuestas. Así por ejemplo, al parlamentarismo francés suele denominársele “parlamentarismo orleanista o racionalizado”, mientras “la versión de Bonn” es la que caracteriza desde luego, al sólido y bien estructurado sistema parlamentario alemán.

Ahora bien, a nuestro juicio, la cuestión esencial que debe analizarse para determinar si es válido o no plantear la existencia de gobiernos “semipresidencialistas” o “semiparlamentarios” es la siguiente: la posibilidad de exigir, con efectos jurídico-políticos concretos (la dimisión de quien o quienes detentan la función de gobierno), responsabilidad política al gobierno, por el parlamento. Así, si esa responsabilidad es exigible y trae como consecuencia que quien realmente ejerce el gobierno puede ser obligado a retirarse, ante la pérdida de apoyo mayoritario en el parlamento, estaremos en presencia de un sistema parlamentario. En cambio, si esa responsabilidad no es exigible al gobierno, sino sólo a una parte de él, pero no a quien lo encabeza, estaremos ante una variante, si se quiere formular así, del sistema presidencialista.

En Francia, por ejemplo, el presidente de la República sí realiza funciones gubernativas, sin quedar sujeto a la confianza del parlamento. Esta solamente la requieren el primer ministro y los ministros. En Argentina y en Uruguay, el presidente (que sí gobierna) nombra y remueve a los ministros, los cuales pueden ser censurados por el legislativo (supuesto no aplicable al presidente). En estos tres casos, a nuestro juicio está clara la sobrevivencia de un sistema presidencialista (y no de uno “semipresidencialista” y de dos “semiparlamentarios”), sencillamente porque quien dirige al gobierno no es responsable políticamente ante el parlamento, bajo ninguna circunstancia.

### CAPITULO III

#### EL SISTEMA POLITICO MEXICANO: FUNDAMENTOS Y ESTRUCTURAS POLITICO-CONSITTUCIONALES

##### EL MODELO DE ESTADO DESCRITO EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL SISTEMA POLITICO

El Estado mexicano constituido en 1917 fue el primer caso de ruptura del modelo estatal decimonónico correspondiente al arquetipo del Estado liberal o Estado burgués de Derecho.

Primera en tiempo (febrero de 1917), la constitución de la República mexicana abre la etapa del constitucionalismo social del siglo XX. Seguida de la soviética (octubre de 1917) y de la celeberrima constitución alemana de Weimar (1919), la mexicana estructura por primera ocasión un nuevo modelo de Estado que conceptualmente se conoce como "Estado social de Derecho", en muchos aspectos incompatible con el modelo tradicional inmediatamente anterior, es decir, con el del "Estado burgués liberal de Derecho".

La paternidad que justificadamente reclaman los mexicanos de esta expresión conceptual y de la estructura constitucional que describe, está por lo tanto, avalada por los hechos, lo que no es sinónimo de que los principios económicos, políticos y sociales en que se basa el nuevo modelo de Estado, transcurridas ocho décadas desde su creación, hayan tenido aplicación plena cuantitativa y cualitativamente.

El hecho objetivo es que nunca antes de que fuera expedida la constitución mexicana vigente había existido, por lo menos descriptivamente, un tipo de Estado de Democracia social, que es hoy, por cierto, el modelo constitucional prevaleciente en las sociedades democráticas, en sus distintas versiones, que varían desde su denominación (Estado social-demócrata), hasta el alcance jurídico-político que se da en cada caso a sus principios y el grado práctico de realización de cada uno de ellos.

La constitución mexicana de 1917 surge, como la inmensa mayoría de las constituciones hasta la segunda guerra mundial, de una revolución. Sin embargo, a diferencia de todas las revoluciones que la precedieron, la

mexicana de 1917 fue la primera revolución social de la historia, desde el punto de vista de sus actores, de sus fundamentos y de sus objetivos.

Sin duda, uno de los muchos caminos que pueden tomarse para entender el significado político, social y económico de este complejo movimiento revolucionario que habría de originar un nuevo Estado y del que habría de emerger nuestro sistema político, consiste en extraer sus connotaciones esenciales del proceso de discusión y aprobación de la constitución política mexicana vigente.

Culminada la etapa de la lucha por el poder, o periodo de revolución armada, en el congreso constituyente de Querétaro pueden distinguirse dos grandes concepciones no coincidentes y en ciertos aspectos antagónicas, del sentido y de los objetivos de la revolución social y consecuentemente, de los caracteres distintivos del tipo de Estado que surgiría de ella.

Por una parte, la corriente que asignaba a la “revolución”, según la experiencia liberal-burguesa del siglo pasado, significado, alcances y propósitos exclusivaemnte políticos, bajo lemas como el de “sufragio efectivo- no reelección” y sustentos fundamentalmente legales, justificados en planes restauradores del “constitucionalismo” roto por los gobiernos usurpadores. Esta corriente la personifican desde luego, Madero, Carranza y los grupos liberales que formaron parte del congreso constituyente.

La otra gran corriente era la que pugnaba por una modificación radical de las estructuras políticas, económicas y sociales del Estado, confiriendo a la revolución consecuentemente, su autenticidad, justificación y verdaderos propósitos. La revolución para esta ala del congreso constituyente, sólo sería tal, merecería ese nombre y se concretaría en lo inmediato, creando un nuevo Estado descrito en una nueva constitución, que fuera capaz de ir más allá de la sustitución de hombres, o grupos en el poder, para incidir en el ámbito de una profunda e irreversible transformación de la sociedad. Es decir, sólo sería revolución, si era revolución social.

Desde el punto de vista teórico y con la consiguiente posibilidad de comprobación empírica de ser el caso, es absolutamente válido sostener que el tipo de movimiento metaconstitucional que promovieron y encabezaron en sus respectivas etapas, hombres como Madero y Carranza, no era una revolución, sino una forma de resistencia a la opresión o de rebelión-resistencia.

En cambio, el tipo de movilización política (concebida teóricamente por supuesto), que promovían las clases sociales representadas por las figuras de Villa y Zapata, era, esa sí, un movimiento auténticamente revolucionario.

Entre muchos otros elementos que pueden considerarse para sustentar lo anterior, nos parecen suficientemente demostrativos los siguientes.

Cuando Carranza, en esos momentos el hombre fuerte del movimiento, presenta al congreso constituyente su proyecto de constitución, lo denomina “proyecto de constitución reformada”.<sup>1</sup>

Varias son las implicaciones de este hecho que no es aislado, ni casual. Es evidente que para Carranza la justificación de la “revolución” se encontraba exclusivamente en el intento por separar del poder a Victoriano Huerta, presidente anticonstitucional, en función de lo previsto por la ley fundamental entonces vigente (1857). Consecuentemente, la “revolución”, desde esta perspectiva, habría cumplido sus propósitos desde el momento en que el usurpador hubiera dejado el poder.

La idea de liberar a la Nación del poder antidemocrático representado por Huerta, restableciendo la vigencia plena de la constitución de 1857 y devolviéndole al país “estado de constitucionalidad”, eran los objetivos últimos del movimiento carrancista, condensados en la denominación de su ejército “revolucionario”: “ejército liberador-constitucionalista”.

En tal virtud, entre el plan de Guadalupe (las adiciones fueron producto de circunstancias políticas que no es el caso discutir aquí, entre otras, la creciente influencia que en el movimiento empezaban a cobrar tanto las ideas sociales revolucionarias, como las figuras de Villa y Zapata) y el proyecto de reformas a la constitución de Carranza, hay plena congruencia substancial y teleológica. De principio a fin Carranza encabezó, como lo hizo en su momento Madero, un movimiento estrictamente político al que difícilmente en términos teóricos y en sentido práctico, se le pueden encontrar elementos genéricamente revolucionarios.

Regresando al congreso constituyente, que es nuestro punto de partida, entre la constitución de 1857 y el proyecto de Carranza no hay diferencias de fondo, que serían las que se esperaría encontrar en quien tomara a la letra la

---

<sup>1</sup> Mensaje de V. Carranza al congreso constituyente, reproducido en F. Tena Ramírez, “Leyes Fundamentales de México”, Porrúa, Méx. 15ª Ed. Pág. 743.

expresión con que aún hoy se le sigue denominando a quien fuera senador en el porfiriato y gobernador de Coahuila en el maderismo: “jefe máximo de la revolución”.

La constitución de 1857 y el “proyecto de reformas” son idénticos en aspectos fundamentales como los siguientes: inviolabilidad de la propiedad privada y previa indemnización en caso de ocupación; no intervención del Estado en la economía; inexistencia de derechos agrarios y laborales; inexistencia del derecho a la educación; etc.

Sin duda, la idea subyacente en el proyecto carrancista era la de una simple adecuación (reforma), de las normas constitucionales (sólo de algunas o de las estrictamente necesarias), de la ley suprema de 1857, con el compromiso de que “se conservaría intacto el espíritu liberal de aquella”<sup>2</sup>.

Evidentemente, la lejanía entre lo que habría de ser el constitucionalismo social mexicano y el liberalismo constitucional reformado contenido en este proyecto, es prueba inequívoca de que esta corriente política no pretendía en lo mínimo el establecimiento de un nuevo Estado, ni la consecuente creación de una constitución esencialmente distinta a la anterior.

Totalmente adversa a esta “constitución reformada” fue la actitud prevaleciente en el congreso constituyente en el que, como se sabe, fue rechazado el proyecto carrancista.

Sin temor a equivocarnos, podemos sostener que los debates verdaderamente significativos del congreso de Querétaro fueron los relativos a las normas constitucionales que integran lo que hoy se conoce como el “Derecho social mexicano”.

Precisamente, defendidas por los representantes de la otra gran corriente que integraba este congreso las tesis revolucionarias, las cuales no eran sino el reflejo de la substancia progresista y transformadora del movimiento, una vez plasmadas en normas jurídico-constitucionales, fueron éstas las que en rigor, conformaron la verdadera innovación política, económica y social generada por la revolución mexicana.

---

<sup>2</sup> Mensaje de V. Carranza, en F. Tena op. cit. pág. 748.

La constitución de 1917 habría sido una más de las múltiples constituciones emitidas en el siglo precedente, de no haber sido por los derechos al trabajo, a la tierra y a la educación; por la regulación jurídica limitadora y condicionante de la propiedad privada; por las decisiones en favor de la propiedad originaria de la Nación de sus recursos naturales; y por el derecho del Estado a intervenir en aquellas áreas de la economía determinantes de su desarrollo nacional, consideradas estratégicas y de gestión exclusiva.

Nada, absolutamente nada parecido existía como antecedente en la historia constitucional en ninguna parte del mundo, de donde plantear un genuino constitucionalismo social y nacionalista contenido en la constitución mexicana de 1917, que le confiere a ésta un carácter original, frente a las constituciones que durante todo el siglo XIX se reprodujeron unas a otras, está fuera de toda discusión.

El nuevo modelo estatal que en la tipología de las formas de Estado corresponde al modelo de democracia social, se caracteriza fundamentalmente por los siguientes principios político-sociales, con sus respectivas estructuras constitucionales:

- ◆ Soberanía popular
- ◆ División de poderes, bajo el sistema presidencialista
- ◆ Forma de gobierno democrático-representativo
- ◆ Sistema federal
- ◆ Garantías individuales
- ◆ Derechos sociales
- ◆ Régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado
- ◆ Separación de Estado e Iglesia
- ◆ En suma, Estado social de Derecho.

Esta última expresión relacionada con el concepto “Democracia social”, sintetizan la base o el marco constitucional del sistema político mexicano, si bien éste no se agota desde luego, en aquél.

Lo que queremos decir es que en nuestro país, el ejercicio del poder a partir de 1917 quedó enmarcado en una concepción de lo político y de lo estatal profundamente distinta de la que subyace en la idea y en la praxis del Estado de Derecho de finales del siglo XVIII y de todo el siglo XIX..

El concepto de Democracia derivado de las revoluciones francesa y norteamericana que gira en torno a la idea de libertad en lo político y en lo económico, con sus correlatos soberanía nacional (no popular), sistema representativo y relaciones de producción capitalista (sin intervención del Estado en la economía), fue drásticamente contradicho por la revolución mexicana en todos los órdenes (filosófico, político, económico, social, jurídico, estructural y finalístico).

A la idea de Democracia liberal se opone la de Democracia social, que cuestiona los supuestos sobre los que se construye aquella y la viabilidad misma de sus propósitos y objetivos.

La tesis central de la que se deriva todo el cambio estructural-constitucional y la base completa de sustento del nuevo sistema, es la siguiente: no puede haber auténtica libertad, fundamento de un sistema político-constitucional democrático, ahí donde los individuos no son iguales y están además predestinados por el propio sistema a vivir en condiciones de desigualdad creciente.

Los derechos del hombre de corte individualista proclamados por las revoluciones francesa y norteamericana, consignados en las cartas constitucionales del siglo pasado conforme al modelo de Estado burgués de derecho, son puestos en duda no por lo que respecta a su valor, sino en cuanto a su eficacia y aplicabilidad para las clases mayoritarias. Formalmente, éstas eran también derechohabientes de las libertades del hombre y del ciudadano, pero materialmente, carecían del sustento económico-social que creara las condiciones indispensables para ejercerlas en la práctica.

Sin educación tiene poco sentido imaginar el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento; sin fuentes de trabajo, ni seguridad de su conservación, es difícil ejercer el derecho de elegir el que más convenga al interés y a las capacidades del trabajador; sin ser el propietario de la tierra que se cultiva, es absurdo consagrar "los derechos a la propiedad"; en suma, sin derechos sociales, son ineficaces los derechos individuales para las clases mayoritarias de la sociedad.

Consecuentemente, la relación Estado-individuo y el papel del primero en cuanto al cumplimiento de fines, así como a su justificación política, se redefinen y replantean a partir de esta concepción.

El Estado que se abstiene de actuar, cumple con su obligación fundamental (de no hacer), correlativa del derecho individual dentro del modelo liberal-burgués. Esta misma postura en el esquema del Estado social de Derecho entraña en cambio por definición, el incumplimiento de fines y objetivos primordiales, de los que dependen la concepción y eficacia de los derechos sociales.

En efecto, al derecho de hacer de cada individuo, corresponde una actitud pasiva del Estado: De su abstención depende la eficacia del derecho individual del que cada persona es titular, en el esquema liberal del Estado.

Todo lo contrario se presenta tratándose del Estado social y de la naturaleza de sus obligaciones frente a los integrantes de las clases mayoritarias. Si el Estado adopta una actitud pasiva u omisiva, el individuo (trabajador, campesino) ve canceladas las posibilidades reales de ejercer sus derechos a la educación, al trabajo, a la tierra, a la salud, a la seguridad social y a la vivienda.

Al derecho social de las clases mayoritarias, corresponde una obligación de hacer del Estado, que crea sistemas de educación, de seguridad social, fuentes de trabajo, etc., de cuya eficacia y aplicación depende la realización plena de los derechos sociales del hombre y por supuesto, también de sus libertades.

Pero esta nueva función del Estado se refleja igualmente en el ámbito nacional, en el que debe ser éste y no el individuo exclusivamente, el promotor más decidido del desarrollo económico y del progreso social.

En tal virtud, la concepción del Estado no interventor en la economía y juez neutral de las relaciones sociales de producción, es cuestionada desde su base, planteándose la necesidad de distinguir entre aquellas áreas económicas que forzosamente requieren de la participación o de la exclusividad de las acciones del Estado para garantizar la soberanía nacional, la seguridad interna y el interés general, de aquellas otras que puedan dejarse a la iniciativa individual, la cual actúa en función de sus propios y particulares proyectos y objetivos.

En suma, la Democracia social como filosofía política y praxis del poder, substituye en el nuevo modelo, al liberalismo individualista (no democrático). Estado social de Derecho y no Estado liberal de Derecho, es lo que sintetiza el

contenido de la constitución mexicana. Democracia social y no “Democracia individualista”, es el fin último del sistema político en ella estructurado.

Ahora bien, también la composición político-social y la diversidad ideológica presentes en el congreso constituyente de 1917, revelan la génesis del sistema y las condiciones de su gestación.

La constitución mexicana no es como se ha querido decir “una armoniosa combinación de principios liberales y de pensamiento social, demostrativos de una pluralidad nacional que sin antagonismos contribuye al progreso y al desarrollo del país”. Lejos de esto, la ley fundamental del 17 es resultado de una lucha por el poder al interior del ala victoriosa que como se sabe, se produjo por lo menos durante la mitad de la guerra civil, se prolongó visiblemente durante varias décadas después de su culminación formal y continúa en la actualidad, a pesar de lo que se pretenda decir en sentido contrario.

Los dos documentos que nos sirvieron de base para desarrollar estas ideas (el proyecto de Carranza y la constitución que finalmente se promulgó), son prueba fehaciente de dos concepciones no enteramente compatibles de la revolución, del Estado y del sistema político, que en cada uno de ellos se proyectaban y describían.

Esto explica en gran medida, sin ánimo de profundizar en el tema, por qué la constitución mexicana a ochenta años de distancia parece no totalmente cumplida, por qué la revolución es generalmente vista como un movimiento inacabado y por qué sin duda alguna, la lucha de las ideas ocurrida en el congreso constituyente, se reproduce contemporáneamente en el ejercicio cotidiano del poder, desde el poder y contra el poder del Estado.

Los dos conceptos de revolución antes referidos, reflejados en la constitución de 1917, corresponden a una mezcla poco conciliable de dos modelos de Estado y de dos ideas de Democracia, una liberal y otra social, con base en los cuales se configuró nuestro sistema político, al estudio de cuyas estructuras constitucionales e instituciones políticas, dedicaremos las siguientes páginas.

Las estructuras constitucionales y las instituciones políticas que analizaremos son las siguientes: la forma federal de organización política, el sistema presidencialista y el presidente de la República, el poder legislativo federal, el

poder judicial federal, el control de constitucionalidad, el sistema de partidos y el sistema electoral.

## **FEDERALISMO**

El Estado mexicano está constituido bajo la forma de gobierno federal, en la que sus partes integrantes están investidas de una competencia jurídica, política y gubernativa que ejercen de manera autónoma. Consignada constitucionalmente esta autonomía (art. 40 con la expresión mal aplicada de soberanía), para las entidades federales que conforman el Estado federal, éstas quedan sometidas a la constitución política mexicana y a la jurisdicción de la federación.

Completa la división territorial y competencial del sistema federal mexicano, una subdivisión al interior de cada entidad federativa en Municipios (comunas, Gemeinde o comunidades), dotadas también de autonomía por la constitución del Estado.

Varios preceptos constitucionales regulan el sistema federal, destacando el que lo establece como parte de la forma de gobierno (art. 40) y los dos que determinan las bases de organización político-jurídica de las entidades federativas (art. 116) y del municipio (art. 115).

Cada entidad federativa expide un documento conocido como "constitución local", basado en la constitución federal, en el cual se establecen las normas generales relativas a sus estructuras políticas internas.

La constitución del Estado incluye varias reglas para distribuir las competencias entre los poderes federales y los de las entidades federativas, entre las cuales destaca como precepto base, el que determina que las facultades del Estado federal serán expresas y las de las entidades federativas implícitas (art. 124, con algunas excepciones consignadas en la propia constitución federal).

Así por ejemplo, en materia legislativa las facultades de la federación están señaladas explícitamente en distintos artículos de la constitución federal (destacando el 73), rigiendo además la regla de que toda ley cuyo objetivo sea el de reglamentar un precepto constitucional será emitida por el congreso federal. Consecuentemente, la competencia legislativa de las entidades

federativas consiste en emitir todas aquellas leyes que no sean expresamente atribución del congreso federal o que por su directa relación con la ley fundamental deban ser elaboradas por él.

La estructura orgánica de las entidades está basada en el modelo general de división de poderes. Existe un poder ejecutivo depositado en un gobernador de elección directa por sufragio universal y mediante votación de mayoría relativa, que tiene lugar cada seis años (salvo el caso de elecciones extraordinarias) y en la que sólo participan los ciudadanos de la entidad de que se trate. Este gobernador ejerce las funciones de gobierno y administración al interior de la entidad (en total hay 32 entidades federativas, si se toma en cuenta, como debe hacerse, el denominado "Distrito Federal", en donde se encuentran los poderes federales, art. 43).

Existe además un congreso local electo popularmente (de composición numérica variable, dependiendo de la población de cada entidad), por los ciudadanos de la entidad, mediante los sistemas combinados de mayoría relativa en distritos uninominales y representación proporcional a base de listas cerradas en circunscripción única (en proporción aproximada de 60 y 40%).

Estos congresos emiten una cantidad importante de leyes de aplicación local en materias civil, penal, electoral, tributaria, municipal, administrativa, etc., etc., en relación a las cuales el ejecutivo de la entidad expide reglamentos subordinados (esta facultad es equivalente a la del presidente de la República a nivel federal).

En la designación de candidatos del partido que se encuentre en condición de gobernante (actualmente hay seis entidades gobernadas por el partido acción nacional, opositor al gobierno federal), tiene especial injerencia el titular del ejecutivo local y en casos de suma importancia, el propio órgano central del partido respectivo. Esta es una reproducción a nivel estatal de la influencia del ejecutivo en la toma de decisiones políticas y en la composición de los órganos legislativos, claramente perceptible en el ámbito nacional (ejecutivo federal-congreso federal), en el marco de la forma de gobierno presidencialista, a la que nos referiremos más adelante.

Cada entidad tiene además un poder judicial propio con jurisdicción dentro de su territorio, compuesto de un tribunal superior de justicia (tribunal de apelación) y de juzgados de primera instancia. El tribunal se compone de

magistrados propuestos por el gobernador y aprobados por el congreso local. Hay también un órgano de procuración de justicia, cuyo titular (procurador o jefe del ministerio público), es designado por el gobernador.

La subdivisión municipal del territorio de cada entidad federativa completa el esquema federal. Los municipios son circunscripciones territoriales que se establecen sobre la base de densidad demográfica. Su regulación político-jurídica parte de preceptos constitucionales federales (art. 115) y desciende vía legislación federal y local, hasta el ámbito normativo propio que es solamente reglamentario. Cada municipio cuenta con un órgano de gobierno (ayuntamiento), el cual ejerce facultades de diversa naturaleza (gubernativas, administrativas, hacendarias, reglamentarias), constreñidas a su ámbito territorial. El ayuntamiento es de elección popular (cada 3 años), por voto directo de los ciudadanos del municipio (comuna o Gemeinde), mediante la combinación de la elección de mayoría relativa y de representación proporcional. Al órgano colegiado (ayuntamiento), lo encabeza un presidente municipal y lo integran otros funcionarios llamados síndicos y regidores.

En la misma línea del presidencialismo federal, reflejada en la preponderancia del gobernador local sobre los otros poderes de la entidad, se refleja la influencia de éste en la selección de los candidatos a las presidencias municipales (a veces tratándose de las ciudades-capitales de cada entidad particularmente importantes, la selección del candidato del partido oficial la hace directamente el ejecutivo federal), que competirán bajo las siglas del partido en el gobierno.

Actualmente, existen centenas de ayuntamientos a lo largo y a lo ancho del territorio federal presididos por la oposición (acción nacional y partido de la revolución democrática, PRD), algunos de los cuales corresponden a ciudades capitales muy importantes del país. Es frecuente encontrar el caso de un gobernador de un partido que coexiste (co-gobierna), con un presidente municipal de la ciudad-capital de su entidad, de un partido distinto al suyo. No debe perderse de vista que este fenómeno es previsible aun en aquellas entidades gobernadas por la oposición (Guanajuato, Chihuahua, Baja California Norte, Jalisco), en las que la experiencia de un gobierno de acción nacional (de 6 años), no resulte exitosa y no logre un voto favorable en las elecciones intermedias de renovación municipal (cada 3 años).

Es necesario advertir que en los municipios no existen órganos legislativos, ni judiciales, ni de procuración de justicia propios, correspondiendo estas

funciones a los órganos de la entidad federativa. El ayuntamiento tiene solamente facultades de gobierno, administración, tributarias (éstas últimas con base en la constitución federal y en la legislación local), prestación de servicios públicos y comunitarios (agua, alcantarillado, mercados, alumbrado, rastros, etc.) policía y seguridad pública.

Esta estructura, cuyos rasgos generales hemos descrito, está basada en un sistema de distribución de competencias entre la federación, las entidades y los municipios que cada nivel de poder (o poderes) ejerce de manera autónoma.

La autonomía (que la constitución indebidamente denomina “soberanía”, art. 40 o “libertad”, art. 115), es el concepto fundamental del federalismo mexicano, según el cual, formalmente, cada órgano o grupo de órganos de gobierno, ejercen sus atribuciones (federales, estatales o municipales), sin intervención del nivel de gobierno inmediato superior y sin dependencia de ninguna naturaleza para el desempeño de las mismas, quedando al realizarlas, exclusivamente sometidas a la constitución federal y al orden normativo que de ella emana.

Sin embargo, más allá del modelo jurídicamente diseñado, la forma de gobierno federal es parte del sistema político mexicano, cuyo rasgo esencial, el presidencialismo, determina el grado de vigencia real y las condiciones efectivas de aplicación de las estructuras federales.

Las relaciones entre los poderes federales, locales y municipales se dan en sentido jerarquizado y en línea directa, partiendo de y llevándose a cabo por medio de un órgano constituido que es el ejecutivo federal.

Muy diversos son los controles que el titular del ejecutivo ejerce en las entidades federativas y en los municipios.

En primer lugar, no existe la posibilidad real de que un candidato del partido en el poder logre la nominación a la gubernatura de una entidad federativa sin contar con el aval del presidente en funciones (o del candidato a la presidencia, o del presidente electo que aún no empieza a ejercer el cargo, en el periodo de transición entre la fecha de elección y la de la toma de posesión). Dependiendo de circunstancias muy variadas, la nominación del candidato puede ser producto de una negociación con factores de poder de la entidad, con grupos políticos al interior del sistema o con el candidato a la presidencia de la República (la renovación de poderes en general, al interior de una

entidad federativa en México, varía mucho en cuanto a fechas, produciéndose el cambio de poderes locales en distintos momentos a lo largo de un sexenio presidencial), pero la última palabra la tiene el ejecutivo federal.

Una vez convertido en gobernador en funciones, el titular del ejecutivo local (en caso de no ser de un partido opositor), se convierte en el responsable político de su entidad, función que ejerce además de las que formalmente le corresponden (gubernativas, administrativas, etc.), bajo la supervisión política del ejecutivo federal y en permanente contacto con él (a través de la secretaría de gobernación o ministerio del interior del Estado, *mutatis mutandis*).

Su función de control político hacia el interior la realiza a su vez, en vía presidencialista (o "ejecutivista"), ejerciendo una influencia determinante en el congreso local y en los ayuntamientos (órganos de gobierno), de su entidad que sean presididos por su propio partido. Por lo que respecta a los que domina la oposición, el gobernador es responsable de vigilarlos políticamente y mantenerlos en "estado de gobernabilidad".

El gobernador es también responsable políticamente de las actividades de su partido en la entidad federativa, en coordinación con la dirigencia estatal y con el presidente del comité nacional del mismo o con un delegado de éste.

Otras formas de control sobre el gobierno son logradas mediante la presencia de instancias federales como una región o zona militar (que reporta a la secretaría de la defensa nacional o de guerra) y una delegación de la procuraduría general de la República.

Desde el punto de vista de la realidad, no de la descripción del federalismo, la autonomía de sus entidades componentes (federativas y municipales), depende en un elevado porcentaje, de su situación presupuestal y financiera.

Todas las entidades federativas en México gozan formalmente del mismo grado de autonomía y de una esfera competencial propia idéntica. Sin embargo, es un hecho incontestable que existen entidades más "ricas" que otras y algunas financieramente incapaces de solventar por sí solas sus responsabilidades gubernativas y administrativas. En esta materia se produce otra forma de intervención del ejecutivo en las entidades federativas, mediante mecanismos fiscales y financieros jurídicamente previstos (convenios fiscales, subsidios, transferencias de recursos federales, etc.) y a través de apoyos políticamente decididos por la presidencia de la República de manera discrecional.

Este fenómeno se reproduce e intensifica en el nivel municipal, en el cual se presentan casos en que los ayuntamientos llegan a caer en estado literal de insolvencia y dependen totalmente (con las consecuencias políticas comprensibles desde el punto de vista del ejercicio real de su autonomía), de la ayuda financiera del gobierno local y/o del federal.

En este ámbito tiene lugar una gran cantidad de variables, en función de circunstancias como las necesidades reales del municipio, su capacidad de autofinanciamiento, el partido político que lo gobierne, su situación política específica (estratégica o no, de interés personal del gobernador o inclusive del presidente de la República, etc.), la relación del ayuntamiento con el gobernador, etc. A pesar de que también existen mecanismos institucionales de apoyo financiero a los municipios, en el caso de éstos, lo verdaderamente determinante es el soporte que por razones políticas y dependiendo de las circunstancias, decidan otorgarle (lo cual implica obviamente injerencia), el gobierno local y el federal.

Por último, conviene referirse al Distrito Federal, sitio donde residen permanentemente los poderes federales y en el que ejercen jurisdicción en combinación con algunos órganos locales (gobierno por primera vez electo por voto directo en 1997 y Asamblea con facultades legislativas en el ámbito local, desde 1994). En esta parte de la federación el presidente tiene facultades constitucionales de gobierno y ejerce por mayoría de razón una influencia política considerable, desde la selección misma del candidato del partido oficial.

En suma, para decirlo en una palabra, el federalismo mexicano, no estructuralmente, pero sí en la praxis del ejercicio del poder, tiene que estudiarse y entenderse en el marco de la forma de gobierno presidencialista, de la que depende en términos funcionales.

## **ASPECTOS GENERALES DEL PRESIDENCIALISMO**

La base estructural de la forma de gobierno establecida en la constitución de 1917 es el presidencialismo.

A lo largo de casi dos siglos, las más importantes constituciones mexicanas han copiado y reproducido la estructura constitucional presidencialista del modelo de Estado norteamericano.

Desde la ley fundamental de 1824 (promulgada cerca de medio siglo después de la norteamericana de 1776), hasta la de 1917, a la institución presidencial y a la figura del presidente corresponde un lugar preponderante en las distintas etapas del constitucionalismo mexicano.

De hecho se sostiene con abundancia de argumentos que, culminada la revolución del 17 y una vez agrupadas las distintas fuerzas revolucionarias en el PNR (partido nacional Revolucionario), el “moderno” sistema político mexicano quedó cimentado en la institución presidencial y en el partido revolucionario.

Todos los presidentes de México a lo largo de casi siete décadas (1929-1994) desde la fundación del partido (1929), han sido postulados como candidatos por él y nunca han perdido una elección. Con base en este elemento principalmente, entre muchos más que se derivan del sistema presidencialista y que iremos analizando a lo largo de estas páginas, suele concebirse al sistema político mexicano como resultado de la simbiosis entre partido y gobierno, a la que habrá que destruir, según se dice, si se quiere realmente “democratizar” al sistema.

A reserva de ampliar y sustentar nuestra opinión al respecto, nos parece que esta concepción (a manera de simbiosis), del sistema y la condición para su transformación (separar al partido del gobierno), corresponden a una visión parcial y simplificada de sus caracteres esenciales, así como a un poco desarrollado análisis sobre la vía para y el contenido de su posible reforma. Sobre esto volveremos más adelante, para demostrar que otras condiciones son necesarias para su modificación.

Antes de iniciar el estudio de cada uno de sus elementos estructurales y de su funcionamiento, nos parece oportuno señalar que a lo largo de ochenta años, el sistema político mexicano se ha caracterizado por lo que podríamos denominar una continuidad en lo radicalmente diverso.

Quizás este sea uno de sus elementos más peculiares, pues si bien es cierto que siempre ha estado en el poder el mismo partido político, con sus diferentes denominaciones (PNR, PRM, PRI),<sup>3</sup> México ha sido gobernado por corrientes políticas no sólo distintas, sino hasta abierta y radicalmente antagónicas.

---

<sup>3</sup> Partido Nacional Revolucionario de 1929 a 1938. Partido de la Revolución Mexicana de 1938 a 1946 y Partido Revolucionario Institucional de 1946 a la fecha.

Un presidente del partido oficial, Lázaro Cárdenas (PRM), introdujo en la constitución la educación socialista, mientras otro, Carlos Salinas (PRI), reformó la constitución (surgida de una revolución eminentemente agraria), para privatizar el ejido.

Esto no es sino una consecuencia, sin ser su explicación única, de lo que párrafos antes denominamos las “dos revoluciones” y los “dos modelos de Estado”, entremezclados en la constitución mexicana, surgidos de una lucha por el poder entre los grupos participantes en la etapa armada, ampliamente explorada y de su prolongación a lo largo de las décadas al interior del sistema, más o menos oculta, sorda, pero permanente, muy intensa y a veces llevada al extremo, al amparo de un marco constitucional que unos y otros dicen respetar y bajo un emblema partidario al que todos dicen pertenecer, “con profunda convicción revolucionaria”.

### *El Presidente de la República*

Conforme al modelo presidencialista norteamericano, el presidente de México está investido de las funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno.

El titular del ejecutivo es electo por voto universal directo cada 6 años en escrutinio mayoritario a una sola vuelta. Es presidente el candidato que obtenga el mayor número de votos (mayoría relativa), sin importar qué porcentaje de votación representen los votos por él obtenidos, ni cuál haya sido la votación total emitida. En promedio en las últimas elecciones (de tres a cuatro periodos) presidenciales, ha votado alrededor de un 60% del padrón total de ciudadanos y los candidatos ganadores han llegado a la presidencia con una votación favorable que fluctúa entre un 40 y un 50% de los sufragios válidos emitidos, aunque por razones de conveniencia política, al candidato ganador y al partido que lo postula se les “asigna” una cifra de votación, difícilmente corroborable, muy cercana o que sobrepasa apenas la mayoría absoluta de votos depositados (más del 50%).

De los requisitos establecidos en el artículo 82 constitucional, relativos al candidato a la presidencia de la República, además de los de edad (35 años), residencia (un año en el país por lo menos, antes de la elección), no pertenencia activa al ejército, ni al clero, así como a la necesidad de separarse del gabinete (secretarías de estado) seis meses antes de los comicios por lo menos, destacan dos sobre las que nos detendremos:

- ♦ La no reelección absoluta
- ♦ Los requisitos de ciudadanía propios y de sus antecesores inmediatos.

En cuanto al primero de ellos, la constitución mexicana prohíbe que un individuo que haya sido presidente electo, interino (nombrado por el congreso federal en caso de falta temporal o absoluta del presidente, en el último de estos casos, durante los dos primeros años de su mandato), sustituto (nombrado por el congreso en el supuesto de falta absoluta en los cuatro años finales de su encargo), o provisional (nombrado por la comisión permanente, órgano que representa al congreso cuando éste no está en sesiones, si se da la falta absoluta del titular del Ejecutivo sin estar reunido el congreso), vuelva a ocupar el cargo con cualquiera de las calidades referidas.

Es decir que quien haya sido presidente de la República por cualquiera de estas vías, así sea temporalmente o momentáneamente inclusive, no podrá volver a serlo bajo ninguna circunstancia. Este principio de la no reelección absoluta (art. 83), característico del sistema mexicano, teóricamente es considerado incompatible con el de la soberanía popular y el de la representación política, pues se dice, impide a los ciudadanos refrendar por uno o más mandatos al presidente que ha electo por primera vez, o bien los imposibilita para elegir a un individuo que haya ocupado la presidencia temporalmente (interino, provisional o sustituto).

Sin embargo, más allá de las consideraciones teóricas, fueron experiencias prácticas inequívocas las que llevaron a la prohibición de la reelección (en sentido estricto, esto es sólo aplicable al caso del presidente electo) y posteriormente a cancelar la posibilidad de volver a ser presidente sin importar la denominación, ni la naturaleza jurídica bajo las cuales se hubiese ocupado el cargo.

La época del porfiriato con sus múltiples reelecciones y la inmediata posterior a la lucha armada, caracterizada por la intención expresa o tácita de no abandonar la presidencia bajo ninguna circunstancia (Carranza fue asesinado ante el temor de que se reeligiera y Obregón había sido electo ya para un segundo periodo presidencial de 1928 a 1934, previa reforma constitucional, cuando también fue muerto antes de tomar posesión), fueron la una, causa directa del movimiento de Madero (sufragio efectivo y no reelección, detonador del proceso revolucionario en 1910) y la otra, motivo de la inestabilidad que prevaleció en la primera etapa post-revolucionaria de 1920 a 1934.

En tal virtud, se produjo en 1933 la última reforma a este precepto, fijando la prohibición de ser dos o más ocasiones titular del ejecutivo en forma general y terminante (la redacción original del artículo sólo prohibía la reelección y las posteriores abrían la puerta para un segundo periodo, aunque no inmediato, tanto para el caso del presidente electo como para las otras categorías).

Sin duda, estas experiencias pasadas y recientes (intentos velados de reelección del penúltimo mandatario) y sobre todo su examen a luz del enorme poder que concentra en sus manos el presidente de la República en México, derivado de la estructura presidencialista en general y de los caracteres particulares del presidencialismo mexicano, justifican plenamente la existencia y permanencia de este precepto.

Por lo que respecta al requisito de ciudadanía, el artículo 82, fracción I, una de las pocas disposiciones de contenido relevante no reformada durante 77 años (en 1994 fue modificado por vez primera en el sexenio de Carlos Salinas), hoy todavía en vigor en los términos que explicaremos en breve, exige que el candidato a la presidencia sea ciudadano mexicano, hijo de padres mexicanos, ambos también por nacimiento.

Al final de cada sexenio y de manera reiterada, fundamentalmente los grupos políticos que apoyaban a determinados personajes (y éstos mismos por supuesto), impedidos para ser presidentes por la norma referida, presentaban siempre los mismos argumentos para pugnar por su modificación. Estos se reducían a dos, o mejor dicho, a un argumento y a una petición.

Se planteaba que este precepto era una innecesaria exageración y una evidente causa de trato discriminatorio para los mexicanos por nacimiento que no fueran hijos de padres mexicanos también por nacimiento, a los que a pesar de su oriundez comprobada, se les privaba de la posibilidad de ser presidentes de la República. La petición era en consecuencia, la de disminuir tal exigencia, requiriendo tan sólo que uno de los padres (padre o madre), fuera mexicano por nacimiento, sin importar la nacionalidad o el origen del otro.

Estos esfuerzos tradicionalmente fracasaban, pues bastaba con que cuando se volvía a discutir la cuestión, el presidente en funciones hiciera una declaración pública recordando que este principio y el de la no reelección eran inmutables, estando en la conciencia de la mayoría de los mexicanos (por la gravedad de las responsabilidades del titular del ejecutivo en México y por el enorme poder que concentra en su persona), la clara e indubitable inconveniencia de

reformularlos, so pena de minar dos de los soportes constitucionales del sistema presidencial mexicano e inclusive de poner en riesgo la seguridad nacional, para que el intento una vez más se quedara simplemente en eso.

Sin embargo, en el año de 1994, bajo el impulso del presidente Carlos Salinas, este artículo es modificado en condiciones poco confesables por quienes intervinieron en el proceso, en términos jurídicamente inexplicables y con alcances mucho mayores a los que normalmente sugerían los defensores de su transformación.

En cuanto a lo primero, según ha trascendido, el partido político representativo de las fuerzas de derecha, contrarrevolucionarias, tradicionalmente opositoras a la vigencia de las normas más avanzadas de la ley fundamental mexicana y a los principios del Estado social de Derecho (el partido acción nacional, PAN, hasta esos momentos segunda fuerza electoral en el país), interesado en que uno de sus militantes inhabilitado por la constitución, aspirara a la presidencia de ser posible en 1994, exigió la reforma del artículo 82 como precio del apoyo solicitado por el presidente en turno para cambiar otras disposiciones esenciales de la ley suprema que estorbaban a su política económica neoliberal (artículo 27 relativo al ejido y a su inalienabilidad), o que imposibilitaban su política de alianzas entre otros factores de poder, con la iglesia (reforma al artículo 130, que determinaba la separación entre la iglesia y el Estado, negando personalidad jurídica a aquélla).

Todas estas reformas se produjeron en ese sexenio, mediante la alianza de los miembros del congreso federal pertenecientes al partido oficial, forzados por el presidente, más los integrantes del PAN, quienes sólo actuando y votando de consuno, pudieron integrar las dos terceras partes de votos del legislativo federal que exige la constitución para su reforma (art. 135).

En relación a los aspectos normativos de la reforma, se trata de un caso inusitado de una modificación constitucional, cuyos efectos se difieren cinco años y medio a partir de su aprobación. Concluida la revisión al artículo 82 fracción, primera en 1994, se determinó que la nueva redacción entraría en vigor sólo hasta el 31 de diciembre de 1999. Desde un punto de vista técnico y con base en el sentido común, cuando una constitución se modifica no es para diferir su aplicación por varios años, sobre todo cuando su adecuación es necesaria según las circunstancias presentes que la motivan. Más bien, la reforma entra en vigor de inmediato o en un plazo breve (15, 30 días, etc.).

Si en cambio, la aplicación de una modificación constitucional se pospone cinco años y medio, es porque la reforma misma no era indispensable y entonces es ella y no su entrada en vigor, la que debe esperar cinco años o más para llevarse a cabo, es decir, para producirse cuando en verdad es necesaria. La única explicación al despropósito que representa el hecho que comentamos es que no se trata de una modificación justificable desde el punto de vista jurídico, sino exclusivamente explicable en tanto compromiso político entre el gobierno en funciones y el partido acción nacional.

Efectivamente, ante la evidente motivación e implicación políticas de la reforma, hubo de diferirse su vigencia hasta el siguiente proceso de elección presidencial (2000-2006), para evitar que fuese aún más claro que un cambio de esa magnitud se había concertado sólo en función de un individuo, militante además del partido tradicionalmente opositor al partido revolucionario institucional (PRI).

Pero esta decisión tuvo el efecto contrario al que se buscaba, porque eliminó toda posibilidad de sustentar jurídica y racionalmente el cambio de una disposición considerada tradicionalmente como bastión del constitucionalismo mexicano que, si tuviera que ser aplicada hasta antes del año 2000 (en caso de falta absoluta del presidente o de una elección extraordinaria), sólo podría ser presidente de México un ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento, en los términos de la voluntad expresa de los constituyentes del 17, radicalmente alterada en función de intereses particulares e inconfesables.

Finalmente, en cuanto a los alcances de la modificación, éstos van mucho más allá de lo que normalmente planteaban quienes sugerían la reforma de este precepto. Se sostenía recurrentemente, que la rigidez del artículo 82 debía ser atemperada estableciendo que bastaría la ciudadanía mexicana por nacimiento de uno de los padres, más la del propio candidato, para poder competir por la primera magistratura.

Pues bien, la reforma de 1994 ha arrojado la siguiente redacción de este precepto:

“Art. 82.- para ser presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años”.

Como puede advertirse, la modificación es radical, en tanto ahora ni el padre, ni la madre del candidato tendrán que ser mexicanos por nacimiento. Bastará que uno de ellos, uno sólo, siendo extranjero, haya obtenido la calidad de mexicano por naturalización (art. 30), para que el requisito sea cumplido y un individuo nacido en México sin importar el origen de sus padres, se convierta en el hombre políticamente más poderoso del país durante seis años. Hasta aquí lo relativo a los requisitos para ser presidente.

Antes de referirnos a la esfera competencial del presidente de la República, señalaremos que su cargo no es renunciabile sino por causas cuya gravedad aplica discrecionalmente el poder legislativo federal, el cual acepta o rechaza la solicitud de renuncia.

No menos importante es asentar que como elemento característico del modelo presidencialista, el titular del Ejecutivo no es políticamente responsable ante el congreso federal de la República mexicana. Inclusive, en el caso de México se elimina prácticamente la responsabilidad del presidente pues en una norma que ha pasado de una constitución a otra, tomada de la ley fundamental norteamericana, se establece en fórmula poco clara que el jefe del ejecutivo “durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común” (art. 108), sin que jamás se haya aplicado esta disposición y no precisamente por falta de actualización de la hipótesis jurídica, sino más bien por la fuerza política que acumula el presidente en su persona y por la inexistencia de una reglamentación adecuada de esta disposición constitucional.

La esfera competencial de atribuciones del titular del ejecutivo (jefe de Estado y jefe de gobierno simultáneamente), es enorme y cualitativamente muy importante. Suele hablarse de un ámbito de atribuciones constitucionales y de otro de orden meta-constitucional. Desde el punto de vista del estudio funcional del sistema político mexicano es necesario presentar un enfoque más amplio del tema que no parta del punto de vista de las descripciones formal-constitucionales. Es obvio que tanto las atribuciones que ejerce el presidente de México en términos de la ley fundamental, como las que no están previstas en ella (meta-constitucionales), pero que ejerce *de facto*, tienen que analizarse con base en el grado de poder político que tiene el presidente al interior del sistema, el cual abarca, explica y determina el ejercicio de unas y otras funciones.

El titular del poder ejecutivo en México dirige la política exterior, designa a y recibe la acreditación de embajadores y enviados diplomáticos, prácticamente en forma incondicional. Formalmente, la aprobación del nombramiento del cuerpo diplomático y la ratificación de tratados y convenciones internacionales corresponde a la cámara de senadores, la cual sólo por excepción ha tenido integrantes de oposición (de 1988 a la fecha se presenta apenas el fenómeno de la representación de senadores opositores en la cámara, salvo al caso *sui géneris* de un senador en los años setenta), circunstancia que convierte su derecho de aprobar o rechazar en un mecanismo de confirmación automática de las decisiones del presidente en la materia, hasta finales de la década pasada en forma unánime y a partir de entonces, por la aplastante mayoría de votos del partido oficial (p.e. el tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, profunda y seriamente cuestionado por la opinión pública, fue aprobado por el voto de 58 senadores a favor y 3 o 4 en contra, solamente).

El presidente es jefe de las fuerzas armadas y potencialmente de todos los efectivos que constituyan los cuerpos policiacos del país, pues por un lado designa (con aprobación del Senado, formalmente), al procurador general de la República (y lo remueve libremente), de quien depende la policía judicial y por el otro, basta con que permanezca físicamente en un lugar del territorio nacional u ocasionalmente se sitúe en él, para que de inmediato la policía preventiva quede bajo sus órdenes (art. 115, fracc. VII).

Corresponde también al presidente el derecho de presentar al congreso (siempre de mayoría priista), iniciativas de reforma constitucional (más de 350 veces ha sido modificada la constitución, siempre con el aval político del presidente y mediante un proyecto de reformas enviado por él) y proyectos de leyes ordinarias (antes de expedirse o reformarse una ley y en su caso, de ser negociada con los partidos de oposición, es discutida en el seno del gabinete, principalmente en la secretaría de gobernación y en la oficina de la presidencia y desde fecha muy reciente, en la consejería jurídica de la presidencia). Además, en esta materia es él quien promulga las leyes, puede vetarlas (el veto suspensivo prácticamente es letra muerta en el sistema presidencial mexicano porque las leyes son "aprobadas" por el ejecutivo antes de ser formalmente discutidas en el legislativo) y está investido de la facultad reglamentaria, conforme a la cual expide reglamentos subordinados a las leyes, que fijan las normas generales y los criterios para su aplicación (a veces excediendo sus alcances, es decir, incurriendo en el vicio de ilegalidad y/o anticonstitucionalidad, como el sonado caso del reglamento de la ley de

inversión extranjera emitido por Carlos Salinas, en el que se permitía un porcentaje mayor de capital extranjero en ciertas áreas limitadas por la constitución y por la ley).

El presidente puede solicitar la celebración de sesiones extraordinarias del congreso federal, ejerce la facultad de indulto en caso de delitos federales, propone a la cámara de senadores (la cual normalmente acepta), a los ministros de la suprema corte (el más alto tribunal del país), propone el nombramiento del defensor de los derechos humanos (*Ombudsman*, que en teoría vigilará entre otros, los actos del gobierno), es la máxima autoridad en materia agraria (art. 27), puede suspender las garantías individuales con aprobación del congreso (art. 29), celebra empréstitos y contrata deuda pública interna y externa con base en las leyes (art. 73), dispone de la totalidad del presupuesto federal (aprobado por los diputados federales), cuya parte mayoritaria corresponde al gobierno y a la administración, dirige la política fiscal, financiera y económica en forma libre y sólo eventualmente, informando al congreso (comparecencia de funcionarios del ramo económico y financiero, sin efectos jurídicos, ni políticos en sentido parlamentario), o confiándole a éste la aprobación de las leyes que requiere al efecto y también puede ser autorizado por el congreso para ejercer facultades extraordinarias para prohibir o restringir importaciones y exportaciones, fijar tarifas a estas actividades o prohibir el tránsito de productos o artículos por el territorio nacional.

Lo señalado hasta aquí es de suyo revelador del poder de que dispone el presidente, pero no es ni con mucho aún la referencia completa a todo el poder que concentra en su persona.

El presidente extiende su esfera de influencia política a los gobiernos estatales y municipales al reunir dos calidades simultáneas, a saber:

- ◆ Es el jefe del partido en el poder
- ◆ Es el jefe de gobierno en un sistema presidencialista

En cuanto a lo primero, el presidente de la República designa, cubriendo las formalidades del caso, al presidente del partido revolucionario institucional y es consultado (cuando no lo determina personalmente él), en relación al nombramiento de los principales dirigentes del partido a nivel nacional y estatal. El titular del ejecutivo, por medio de los conductos que juzga convenientes y de acuerdo con los diversos factores de poder al interior del

partido, aprueba o rechaza las candidaturas definitivas a puestos de elección popular federales (diputados y senadores), locales o estatales (gubernaturas, diputaciones de entidades federativas, del congreso local de la capital de la República y de su poderoso gobierno) y en ocasiones municipales (candidatos a presidir el ayuntamiento de las ciudades más importantes del país).

Pero desde luego, en esta materia, su influencia más significativa es la que ejerce en la designación del candidato a la presidencia de la República que habrá de sucederlo. Es un hecho que el sucesor del presidente no es seleccionado por las bases del partido oficial, ni por su cúpula, sino por el titular del ejecutivo en funciones. Su determinación unipersonal es adoptada sin duda, tomando en cuenta factores internos (situación política, continuidad de su política económica, lealtad a la persona del presidente saliente, etc.) y externos (fundamentalmente, si no la imposición de un candidato por los Estados Unidos, sí por lo menos su objeción o beneplácito al elegido por el presidente), pero al fin y al cabo es su evaluación y su percepción las que inclinan la decisión a favor de un precandidato o de otro.

Por lo que respecta a su condición de jefe de gobierno, el presidente concentra en su persona todas las funciones de gobierno y de administración, tiene a su cargo todas las instituciones de la rama ejecutiva y todo el aparato de la administración pública federal.

El gobierno y la administración se apoyan en dos grandes áreas representadas por las 17 secretarías de estado (área centralizada) y las entidades paraestatales (área descentralizada). Formalmente, sólo los titulares de las secretarías, integrantes del gabinete de gobierno, son nombrados y removidos libremente por el presidente. Los titulares de las diversas entidades paraestatales (organismos descentralizados, fideicomisos públicos, instituciones de crédito, empresas de capital estatal mayoritario), son formalmente nombrados por sus órganos de gobierno y administración internos. Sin embargo, en la práctica es el presidente quien decide el nombramiento de los directores generales o titulares de las entidades, entre las que se encuentran poderosísimas empresas literalmente sustento de la economía del país (Petróleos mexicanos), bancos e instituciones de crédito (Nacional Financiera, bancos de segundo piso del Estado), entes que realizan actividades estratégicas (energía eléctrica) o de claro impacto social (fideicomisos para la vivienda y organismos de seguridad social). La influencia del presidente se extiende al nombramiento de los rectores o directores de los centros de educación superior más importantes del

país (Universidad Nacional e Instituto Politécnico, de los que han egresado todos los presidentes de México de este siglo, con al menos una licenciatura).

En suma, el presidente es el jefe de un gobierno y de una administración compuestos literalmente por más de cien mil burócratas de distintos niveles, cuyo trabajo depende directísima, directa o indirectamente de un sólo individuo, de cuyas decisiones se desprende la posibilidad de promociones, de confirmación de una carrera político-administrativa y el eventual acceso al círculo más alto y privilegiado del poder político del Estado. Todo este enorme conglomerado humano, con orígenes, proyectos personales, intereses y compromisos asaz diversos, observan como es fácil comprenderlo, tres actitudes comunes que los identifican: su lealtad al presidente, a través de él al partido y por medio de ambos al sistema.

## EL CONGRESO FEDERAL

El poder legislativo federal está depositado en un congreso compuesto de dos cámaras, ambas electas por sufragio universal y directo. La cámara de diputados federal (hay cámaras de diputados en cada entidad federativa competentes para expedir leyes locales), se compone de 500 diputados, 300 electos en distritos uninominales por mayoría relativa de votos y 200 electos por medio de listas plurinominales cerradas, sobre la base de la proporción de votos obtenidos (representación proporcional), correspondiendo un diputado por cada vez que se alcance el 2% de la votación. La cámara de senadores se integra por 128 miembros electos mediante tres sistemas distintos.

En cada entidad se eligen dos senadores por mayoría relativa del partido político que haya obtenido el mayor número de votos, uno más del partido que le siga en votación y 32 más en una lista plurinominal cerrada, cuya circunscripción electoral es todo el territorio nacional. Hay por ende, 96 senadores que divididos entre 32 partes integrantes de la federación (incluido el Distrito Federal, capital de la República), arrojan tres senadores por entidad, dos de un partido y uno más, necesariamente de otro distinto. Los 32 senadores restantes, para llegar a 128, no representan formalmente a sus entidades federativas, pues no es el territorio de cada una de éstas la base de su elección, siendo considerados por ende, "senadores nacionales" (art. 56). Esta *sui generis* y poco ortodoxa forma de integración de una cámara que tradicionalmente se ha asociado a la existencia de un sistema federal, como en Estados Unidos (representación de las entidades federativas en el seno de los

poderes federales), fue incorporada a la constitución para dar entrada a la "cámara alta" a los partidos políticos de oposición, hasta 1988, incapaces de ganar una elección de mayoría relativa en una entidad federativa.

Ambas cámaras se renuevan en su totalidad una cada tres (diputados) y otra cada seis años (senadores). En la composición de la primera se fija un máximo de participación para un mismo partido de 300 diputados.

El partido oficial, PRI (partido revolucionario institucional), a lo largo de décadas siempre ha sido mayoría en la cámara de diputados y durante mucho tiempo, unanimidad en la de senadores. De 1988 a la fecha las proporciones de esa mayoría han disminuido, sin que en ningún caso haya desaparecido el predominio del PRI. Sólo tratándose de las votaciones calificadas (2/3 de votos par reformar la constitución), de unos diez años hacia acá, el PRI no ha contado con esa mayoría por sí solo en la cámara de diputados federal (por ese motivo tuvo que aliarse con el PAN para modificar la constitución en materias esenciales en el sexenio de Carlos Salinas), pero sí la mantuvo en la de senadores, durante ese periodo. Actualmente, como resultado de la elección federal de 1997, el PRI conservó solamente la mayoría relativa en la cámara de diputados y la absoluta en la de senadores, situación inédita en nuestro país, cuyo análisis hacemos en otra parte.

En materia de reelección, ésta es admitida para ambas cámaras siempre que no se produzca en el periodo inmediato. Dejando pasar un periodo después de cada ocasión, la reelección puede ser indefinida (hay quienes han sido 5 o 6 veces diputados federales lo que implica una "vigencia política" de entre treinta y cuarenta años), a pesar de lo cual, salvo en casos muy particulares, difícilmente se puede hablar de la existencia de parlamentarios de carrera en México, desde el punto de vista de la escasa preparación intelectual y de la capacidad técnica para legislar que caracteriza a la enorme mayoría de los legisladores y exlegisladores de todos los partidos políticos en México.

Por lo que respecta a los requisitos, son de destacarse el de la edad (21 años para diputados y 30 para senadores), el de no pertenencia a algún culto religioso, el de oriundez (ser originario de la entidad federativa donde se elija o haber residido en ella seis meses antes del día de la elección) y el de no pertenencia activa al ejército o a otro de los poderes públicos (ejecutivo o judicial), a menos que se renuncie al cargo noventa días antes de la elección. Tanto para ser diputado, como para ser senador se exige la ciudadanía

mexicana por nacimiento, siendo este un requisito general para ocupar cualquier cargo de elección popular federal, estatal o local y municipal.

Existe la prohibición de ocupar simultáneamente dos cargos electivos y la de desempeñar cualquier función pública distinta a la legislativa por la que se perciba un ingreso, a menos que se solicite licencia ante la cámara a la que se pertenezca.

Los legisladores federales no pueden ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones y en caso de incurrir en algún tipo de responsabilidad, debe seguirse un procedimiento ante el propio congreso para que se les retire el fuero o protección constitucional y puedan ser juzgados hasta entonces, por la autoridad competente, o bien en caso de que el ilícito sea de los que la ley considera “oficiales”, sin necesidad de desafuero, son juzgados por el propio poder legislativo (juicio político).

En cuanto al funcionamiento del congreso federal, las cámaras realizan dos periodos ordinarios de sesiones al año (que en conjunto abarcan cinco meses del año) y tantos extraordinarios como sea necesario para desahogar los asuntos de su competencia (para éstos periodos se requiere una convocatoria por decisión propia o a petición del presidente de la República, emitida por el órgano que suple al congreso durante sus recesos, denominado “comisión Permanente”, integrado por diputados y senadores). Estos últimos pueden ser de ambas cámaras, de una sola de ellas o de las dos pero por separado, dependiendo de si los asuntos que se indican en la convocatoria son atribución del congreso de la Unión (ambas cámaras) o de competencia exclusiva de cada una de ellas. Es muy importante señalar que la convocatoria es cerrada, es decir que durante el periodo extraordinario sólo pueden tratarse los asuntos previamente incluidos en ella.

Para dar inicio al periodo de sesiones y adoptar sus resoluciones válidamente, una y otra cámaras requieren de un *quórum* de la mitad más uno de sus miembros. Las votaciones se toman por mayoría relativa de sufragios, salvo los casos en que expresamente es obligatoria una votación calificada (p.e. 2/3 partes de votos para reformar la constitución, art. 135).

Uno de los actos de mayor impacto político, motivo de expectación, controversias y especulaciones varias e inclusive uno de los más solemnes y a la vez de un alto contenido ritual (o “republicano”, como suele decirse), tiene lugar cada año, el día primero de septiembre (durante un breve periodo a partir

de 1989 se producía el primero de noviembre, volviéndose en poco tiempo a la fecha tradicional), cuando el titular del ejecutivo presenta ante el congreso federal un informe sobre la situación política, económica y administrativa del país. El informe presidencial se presenta por escrito en sesión de Congreso General (ambas cámaras reunidas) y es acompañado de un mensaje leído, cuyo contenido y duración quedan al arbitrio del presidente.

Un miembro del congreso, en esos momentos presidente de la mesa directiva de debates, responde brevemente al mensaje presidencial y no es admitida oficialmente la realización de ningún otro acto en la sesión, una vez leído y respondido el informe (ni debates entre los miembros del congreso y el jefe de gobierno, ni interrupciones a su discurso, ni cuestionamientos a su contenido, ni interrogatorios de un poder al otro). Desde el punto de vista de la relación entre los órganos constituidos dentro del sistema político y de los efectos jurídico-políticos de este tipo de actos (y de otros como las comparecencias de los secretarios de Estado y de funcionarios públicos ante el congreso), es de señalarse lo siguiente:

A diferencia de lo que algunos autores y estudiosos del tema afirman, ni la presencia anual del presidente de la República, ni la de secretarios de Estado o funcionarios públicos ante el congreso de la Unión, cada vez que son requeridos por éste, tiene la menor relación con el sistema parlamentario. Estas comparecencias no tienen que ver en lo mínimo con esta forma de gobierno, toda vez que están estructuradas dentro del marco general de un sistema presidencialista en el que los efectos jurídicos y los alcances políticos de aquéllas están claramente determinados.

Ninguno de los altos funcionarios de la federación, mucho menos el presidente de la República, son responsables políticamente ante el poder legislativo. Las relaciones entre los poderes del Estado se realizan bajo un esquema rígido y modelístico (Montesquieu), de división de poderes. En tal virtud, la comparecencia del gobierno en el seno del legislativo (o bien de alguno de sus miembros ante alguna de sus comisiones, art. 93 *in fine*), tiene solamente efectos informativos, de coordinación y de intercambio de opiniones sobre los asuntos que se desahogan en la o las reuniones respectivas.

Si el congreso tiene algo que opinar en torno al informe presidencial, lo hace en sesiones por separado, sin la presencia del presidente y (de poco tiempo a la fecha), contando solamente para efectos de aclaración o precisión, con la asistencia de los secretarios de Estado. Cuando éstos acuden al congreso, sea

porque éste los cita o porque deben hacerlo al dar inicio el periodo de sesiones (art. 93), discuten con los miembros del legislativo sobre la base de un formato rígido (pregunta y respuesta, generalmente tres o cuatro a lo sumo, por cada partido), sin someter el contenido de sus planteamientos a la aprobación del congreso, mediante algún tipo de votación. La reunión concluye y el secretario de Estado sigue en funciones (independientemente de su desempeño en la secretaría y durante la comparecencia), hasta que el presidente decide removerlo, sin que tal determinación tenga que ver en lo absoluto con la o las comparecencias ante el congreso (el nombramiento y la remoción de los miembros el gobierno es un acto totalmente discrecional del presidente, art. 89-I).

Por último, si algo tienen que decir los miembros de una comisión legislativa, una vez que han investigado el desempeño de un funcionario público, deben hacerlo del conocimiento del presidente, de quien dependen esos funcionarios (en México jamás se ha realizado un "juicio político" o juicio de responsabilidad oficial, sin la autorización política del presidente, art. 109-I).

El congreso funciona sobre la base de una ley orgánica y normas reglamentarias que expide y pone en vigor, sin la intervención del poder ejecutivo. Estas normas por excepción, no son sancionadas en principio por el ejecutivo (hay algunos aspectos en donde sí se da la intervención del ejecutivo, como p.e., en lo que corresponde a las disposiciones concernientes a la sesión en la que se lee el informe presidencial y a aquéllas en las que comparecen los secretarios de Estado y demás miembros del gobierno), ni requieren de su promulgación para entrar en vigor (una vez aprobadas por el congreso son publicadas en el diario oficial de la federación, con lo que entran en vigor).

Cada cámara sesiona por separado y consta de tres formas de organización fundamentales: la política o de gobierno, la técnico-legislativa y la administrativa. En las dos primeras intervienen solamente los legisladores federales, en tanto que en la tercera sólo quienes no tienen ese carácter.

Los miembros de cada cámara se agrupan por partido y por entidad federativa, formando bloques o fracciones parlamentarias. Cada bloque nombra a un coordinador y cada uno de éstos (más otros integrantes de la cámara respectiva), forman parte de la "gran comisión" de la cámara, que es el órgano de gobierno de la misma. El jefe político del bloque parlamentario mayoritario (hasta 1997 en ambas cámaras, siempre el PRI) es también el

presidente de la gran comisión. Toda vez que antes de la conformación de esta estructura política o de gobierno de cada cámara, se sabe qué partido político tiene mayoría en ella y consecuentemente, es un hecho que el coordinador de ese bloque será simultáneamente el presidente de la gran comisión, a este coordinador de la fracción mayoritaria de cada cámara, lo designa en la práctica el presidente de la República, si bien se cumple con la formalidad de que en reunión abierta y convocada ex-profeso, los miembros del bloque priista, voten a favor de quien será su coordinador o líder a lo largo de los tres (diputados) o seis años (senadores) que dura en funciones.

Esto significa que cada uno de los dos jefes políticos del congreso, es un hombre del presidente de la República, lo que le garantiza a éste un alto grado de control político y una casi absoluta capacidad de negociación y entendimiento con el poder legislativo federal.

Este esquema sufrió una variación, como resultado de la elección de la 57 legislatura al congreso de la Unión (1997-2000), el 6 de julio de 1997, concretamente en lo concerniente a la cámara de diputados. En virtud de que el PRI mantiene ahora una mayoría solamente relativa en la cámara (239 diputados sobre 500) y debido a que la ley orgánica del congreso federal exige la formación de una mayoría absoluta para integrar la gran comisión por vez primera en la historia parlamentaria moderna de México, no fue posible conformarla. Sus funciones políticas y de gobierno son ahora ejercidas por otra comisión ya existente en la legislatura anterior denominada de "régimen interno y concertación política", de la cual son integrantes los coordinadores de las fracciones partidistas en la cámara, ocupando cada uno de ellos periódicamente su presidencia. Consecuentemente, por ahora no hay un líder de la cámara impuesto por el presidente de la República, cuestión sobre la que volveremos en capítulo posterior.

Por lo que respecta al trabajo técnico legislativo, cada cámara lo efectúa sobre la base de comisiones de diversos tipos (de dictamen, investigadoras, especiales, comités, etc.), formadas de manera más o menos equitativa, según el número de miembros que tenga cada partido político en ella representado y con un criterio plural (procurando que en todas las comisiones, en la medida de lo posible, haya miembros de los distintos partidos políticos).

En estas comisiones, dependiendo del tipo de que se trate, se discuten, analizan y resuelven los asuntos de su competencia (proyectos de ley, investigación de organismos y dependencias, cuestiones de administración

interna de la cámara, etc.), emitiéndose una resolución (dictámenes sobre proyectos de ley, opiniones, recomendaciones, comunicaciones a otros poderes, etc.), los cuales son sometidos al pleno de la cámara para su aceptación definitiva, mediante la votación correspondiente.

Estas comisiones (sobre todo las de dictamen), trabajan formalmente de manera ininterrumpida, tanto durante el periodo de sesiones, como en el de receso, para desahogar los asuntos en trámite y los que son turnados a ella por la comisión permanente del congreso de la unión (compuesta de 19 diputados y 18 senadores, cuyo papel central, como señalamos ya, es suplir y representar al congreso todo el tiempo en que éste no celebra sesiones ordinarias, ni extraordinarias).

Como es fácil entender, a estas dos estructuras sólo pueden pertenecer miembros de la cámara respectiva, existiendo la posibilidad, en ciertos casos previstos por la ley, de que se integren comisiones conjuntas (de diputados y senadores), para estudiar asuntos de la competencia de ambas cámaras.

En cuanto a la última estructura, la administrativa, ésta se compone de una determinada cantidad de Direcciones, oficinas y áreas de apoyo, dependientes de la gran comisión, las cuales son ocupadas por personas que no forman parte de la cámara, es decir, no legisladores, designados por la presidencia del órgano de gobierno de la cámara correspondiente.

El trabajo legislativo de cada una de las cámaras (parte medular de su competencia), se desarrolla bajo este esquema:

- ♦ Alguno de los sujetos investidos del derecho de presentar iniciativas de ley en materia federal (y por extensión constitucional), que en México son el presidente de la República, los legisladores federales (diputados y senadores en lo individual) y las legislaturas de las entidades federativas (en forma colectiva, es decir, como órgano, no existiendo tal derecho para los miembros de estos poderes en lo particular), envía el proyecto a la cámara en la que se iniciará su discusión (de “origen”, suele decirse, correspondiendo a la otra la denominación de “cámara revisora”).
- ♦ El proyecto puede presentarse en cualquiera de las dos (en México forzosamente tienen que aprobar las leyes federales y las reformas a la constitución, las dos cámaras federales y en el último caso, el de las reformas constitucionales, también al menos la mayoría de las legislaturas

locales), salvo en algunas ocasiones en que debido a la materia (contribuciones, impuestos, empréstitos, reclutamiento de tropas, art. 72), la ley tiene que aprobarse primero en la cámara de diputados. Generalmente, tratándose de reformas a la constitución y de algunas leyes de contenido político, el presidente envía el proyecto primero a la cámara en la que tiene mayor apoyo parlamentario, a efecto de asegurarse de que en ésta será aceptado sin mayor dificultad.

El trámite que sigue a la iniciativa o proyecto de ley (o reforma a la ley), consiste en el estudio y análisis que hace de su contenido la comisión dictaminadora (estas comisiones se establecen por materia o conjunto de materias) y en la elaboración del dictamen referido párrafos antes, el cual será votado por el pleno de la Asamblea.

Este procedimiento se repite en ambas cámaras, pudiendo darse el caso (que es ciertamente muy remoto, debido al control político que ejerce el ejecutivo sobre el congreso por medio de los líderes de las cámaras), de que una (la de origen) apruebe, pero la otra (la revisora) rechace la iniciativa. En esta hipótesis, el desacuerdo debe ser dirimido por una votación calificada (mayoría absoluta), en cada Asamblea, para que el proyecto se considere aprobado.

Si la objeción no fuese intracameral, sino proviniese del ejecutivo (veto suspensivo a la ley), el proyecto sólo se considera admitido si es aprobado por votación de dos tercios.

En realidad, en el sistema presidencial mexicano particularmente (y en general en los sistemas presidencialistas), el veto suspensivo ha caído en desuso, porque en un porcentaje elevado de casos el proyecto de ley enviado por el ejecutivo (en México todas las reformas a la constitución son iniciadas por el presidente, así como la enorme mayoría de las leyes cualitativamente más relevantes), ha sido preparado obviamente por él y el congreso ha recibido indicaciones del número (cantidad de artículos) y de la calidad (contenido) de modificaciones que puede hacerle. Es excepcional el caso en que tratándose de leyes o reformas constitucionales importantes se da la "carta blanca" al congreso para introducir cambios en los proyectos respectivos (un caso reciente fue el de la reforma constitucional al poder judicial de 1995, en cuyo proyecto el senado introdujo cerca de setenta modificaciones de fondo y no sólo de forma), siendo más bien la regla que la legislación muy compleja y trascendente sea negociada por el ejecutivo con los partidos políticos de

oposición, “solicitándosele” (respetuosamente y de manera extraoficial por supuesto), a la fracción priista, que no intente cambiar “ni una coma” al proyecto “apalabrado”, no sin muchas dificultades con la oposición. Por lo que toca a los proyectos presentados por ésta, algunos se dictaminan y se rechazan en el pleno y otros permanecen largos periodos en estudio en las comisiones.

La nueva composición de la cámara de diputados de la 57 legislatura (1997-2000), con la que los partidos de oposición en conjunto suman más votos que el PRI, no constituye una experiencia suficientemente clara por el momento (mayo de 1998), como para sostener que el esquema descrito haya variado substancialmente. Ciertamente, podría darse el caso de que una ley aprobada por la cámara de diputados, sin el voto del PRI, fuese rechazada por la de senadores, en la que este partido conserva aún la mayoría absoluta de votos. Sin embargo, lo que parece difícil es que el veto del presidente tuviera que ejercerse, toda vez que mientras no lleguen a un acuerdo las cámaras federales, la ley no es turnada al ejecutivo para su aprobación, momento en el cual éste podría plantear sus observaciones

La competencia del congreso federal es bastante amplia, si bien su ámbito central es el de naturaleza legislativa. Las atribuciones de las cámaras pueden ser ejercidas en forma conjunta o concurrente (emisión de leyes, reformas constitucionales, nombramiento del presidente interino o del sustituto que suplen al electo cuando su ausencia es definitiva) y de manera exclusiva por cada cámara (p.e. aprobación del presupuesto la de diputados y solución de ciertos conflictos al interior de las entidades federativas, la de senadores).

En general, las leyes que reglamentan algún precepto constitucional son atribución del congreso federal (ninguna ley en México puede ser expedida si no es aprobada por ambas cámaras, lo que hace del congreso federal mexicano, un caso típico de sistema funcionalmente bicameral), bajo la premisa de que la competencia de éste (y de los demás poderes federales), está expresamente señalada en la ley fundamental, quedando a cargo de los congresos locales o de las entidades (y de los demás poderes de cada uno de ellos), el resto de la esfera competencial que es por ende, implícito (art. 124).

El ámbito de legislación federal es muy amplio, pudiéndose tener a la vista que (art. 73), cualitativamente corresponde al congreso federal expedir las leyes más importantes del país (ingresos federales, petróleo e hidrocarburos,

empréstitos, nacionalidad, instituciones armadas, de entidades paraestatales, economía, electorales federales, etc., etc.).

Sin embargo, como se ha señalado ya, el supremo legislador en México, no formal pero sí políticamente, es el poder ejecutivo, cuya influencia en el congreso ha sido referida en párrafos anteriores.

Por lo que respecta a las facultades exclusivas de cada cámara, son de destacarse las siguientes:

#### **DIPUTADOS:**

- ⇒ Aprobar el presupuesto de egresos de la federación
- ⇒ Auditar el gasto público federal por medio de una comisión de vigilancia de la que depende el órgano que realiza la fiscalización técnicamente (contaduría mayor de hacienda).
- ⇒ Iniciar el procedimiento de responsabilidad oficial ante el Senado de la República.
- ⇒ Retirar la protección constitucional a los servidores públicos (desafuero o declaración de procedencia), en caso de que hayan cometido un ilícito penal.

#### **SENADORES:**

- ⇒ Ratificar el nombramiento del procurador general (titular del órgano de procuración de justicia, función que corresponde al ejecutivo, aunque formalmente este funcionario ya no depende de este poder, sino es autónomo, art. 102-A).
- ⇒ Ratificar el nombramiento de embajadores y agentes diplomáticos
- ⇒ Intervenir en las entidades federativas en caso de conflictos políticos internos o cuando, de acuerdo a la ley, se configure una situación de inexistencia fáctica o jurídica de todos los órganos locales y en las normas internas de la entidad no se prevea una solución expresa, para nombrar a un gobernador provisional a propuesta en terna del presidente.
- ⇒ Ratificar el nombramiento por voto de dos tercios de los individuos que en terna proponga el presidente para formar parte del órgano jurisdiccional supremo de la federación o suprema corte
- ⇒ Actuar como jurado sentenciador en los juicios de responsabilidad oficial contra los servidores públicos.

Algunas de estas facultades de ratificación de nombramientos pueden ser ejercidas por la comisión permanente del congreso federal (procurador federal, cargos diplomáticos, jefes superiores de las fuerzas armadas, etc., art. 79). Este órgano, por último, tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias del congreso por decisión propia o con base en una solicitud del ejecutivo (en el sistema presidencial mexicano, normalmente el ejecutivo toma la decisión política y la comisión emite la convocatoria formal).

## **EL PODER JUDICIAL**

En el sistema federal mexicano las jurisdicciones están distribuidas territorialmente entre los poderes judiciales locales y el poder judicial federal. Este último se integra por una serie de tribunales (colegiados de circuito, unitarios de circuito, juzgados de distrito, tribunal federal electoral), encabezados por la suprema corte de justicia. Existe también un órgano de administración y de gobierno perteneciente al poder judicial federal (y se reproduce el esquema en los poderes judiciales locales), de reciente creación (1995) denominado congreso de la judicatura federal.

La suprema corte de justicia mexicana y en general el diseño estructural del poder judicial revelan una importante influencia del sistema judicial norteamericano, sin dejar de señalar las necesarias diferencias que existen entre uno y otro, habida cuenta de sus orígenes diversos (el uno románico y el otro anglosajón).

Al igual que en Estados Unidos, en México se concibe a la suprema corte como el máximo interprete de la constitución y consecuente es el tribunal de última instancia, tanto en materia de jurisdicción ordinaria, como en materia de jurisdicción constitucional (a diferencia de los sistemas europeos en los que los tribunales supremos y los tribunales constitucionales están separados).

Actualmente, se compone de once ministros, los cuales son propuestos en ternas por el presidente de la República a la cámara de senadores para su aprobación por voto de dos tercios (antes de lo cual se convertía el nombramiento del ministro en una decisión prácticamente unilateral del presidente y a la corte, en un refugio de políticos venidos a menos y sin ninguna experiencia judicial).

La suprema corte está dividida en dos salas, cada una integrada por 5 ministros, bastando la presencia de cuatro para poder sesionar. Funciona también en "pleno", reunión que es presidida por uno de los ministros que previamente ha sido designado por su pares como presidente de la suprema corte de justicia. Este ministro ejerce su cargo durante cuatro años y no puede ser reelecto para el periodo inmediato.

Los ministros de la corte deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, tener 35 años cumplidos, ser abogados con una antigüedad de diez años, no haber sido condenados por la comisión de delitos a más de un año de prisión (o bien, cualquiera que sea la pena, por delitos patrimoniales), no haber desempeñado ninguna de las funciones federales, ni del distrito federal mencionadas en la fracc. VI del art. 95, un año antes de su nombramiento y no pueden ejercer ninguna otra ocupación, con excepción de las científicas, docentes o literarias.

El cargo de ministro se ejerce durante quince años (salvo el periodo transitorio en que se encuentran los actuales ministros, conforme al cual algunos se retirarán antes de ese lapso y otros después, para proceder a una renovación escalonada de la corte) y no puede volverse a ocupar (a menos que el encargo haya sido encomendado con carácter provisional o interno). Los miembros de la corte son inamovibles y sólo pueden ser separados de su cargo por causa de responsabilidad oficial, penal o administrativa, en los términos de la constitución (art. 108).

El consejo de la judicatura es el órgano del poder judicial federal que realiza las funciones de administración, vigilancia y disciplina dentro de este poder. A él y a sus determinaciones están sometidos todos los juzgados y tribunales federales (varias centenas), excepto la suprema corte.

El consejo se integra por siete miembros, uno de los cuales es el presidente de la suprema corte que a su vez lo preside. Además dos integrantes designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Los tres restantes son jueces y magistrados del propio poder judicial federal seleccionados por sorteo. Todos estos consejeros deben reunir los mismos requisitos que se necesitan para ser ministro de la corte y duran en su cargo cinco años, excepto su presidente. Son también inamovibles, salvo por los tipos de responsabilidad señalados para los ministros y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

Entre otras facultades importantes, el consejo designa magistrados y jueces, instala tribunales y juzgados, vigila su funcionamiento y aplica sanciones administrativas y disciplinarias a los miembros del poder judicial federal (salvo a los ministros), que pueden llegar hasta la remoción, si bien ésta y otras resoluciones son revisables por la suprema corte.

La corte y el consejo formulan su presupuesto, el cual es incluido en el presupuesto general de egresos de la federación.

Constitucionalmente está prevista una serie de prohibiciones a los miembros del poder judicial, cuyo objetivo genérico es el de garantizar su independencia y su imparcialidad.

Todos los miembros del poder judicial, cualquiera que sea su nivel están impedidos de ocupar un cargo o empleo en alguno de los poderes federales, locales o del Distrito Federal, a menos que se trate de una actividad docente, científica o literarias, no sujeta a remuneración. Igualmente, tienen prohibido actuar como abogados postulantes en procesos ante el poder judicial federal durante su encargo y dos años después de haberlo concluido.

Específicamente, tratándose de los ministros de la corte, durante ese lapso (2 años), no pueden ocupar el cargo de secretario de Estado, procurador general de la República o del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador electo.

Dos son las grandes áreas que integran la competencia de la suprema corte de justicia: la relativa a la jurisdicción ordinaria y la correspondiente a la jurisdicción constitucional.

En cuanto a la primera, la suprema corte resuelve conflictos jurisdiccionales entre tribunales del poder judicial federal y dirime controversias materialmente, en cuanto al sentido y alcances de la interpretación de la ley por medio de la jurisprudencia (que en México es vinculante para todos los juzgados y tribunales).

Por lo que respecta a la jurisdicción constitucional, la suprema corte ha visto ampliada su competencia con base en la reforma a la ley fundamental de enero de 1995. En la actualidad, la corte realiza esta función por medio de tres tipos de juicios o procesos:

⇒ El juicio de amparo (de origen mexicano y de larga tradición en este país, con influencia prácticamente en toda América Latina y en varios países de Europa), que es una institución jurídica que data de mediados del siglo pasado, cuyo objetivo genérico es el de anular los actos de cualquier autoridad que vulneren o lesionen los derechos fundamentales de cada individuo consignados en la constitución, o bien entorpezcan su ejercicio.

Actualmente, este juicio es desahogado ante tribunales federales de menor jerarquía a la suprema corte (juzgados de distrito, tribunales de circuito), interviniendo ésta cuando las características del caso lo hagan especialmente trascendente (facultad de atracción), o bien cuando en el juicio se discutan problemas de constitucionalidad o la resolución del tribunal federal (recurrible ante la corte), se refiera a la interpretación de un precepto de la constitución. Los alcances de la resolución son particulares y el juicio se inicia siempre a petición de parte.

⇒ Las acciones de inconstitucionalidad que pueden emplearse para combatir la contradicción entre una ley o un tratado internacional y la constitución. La ley que se cuestione puede ser federal o local.

La regla general consiste en que una minoría de integrantes (33%) de la cámara que aprueba específicamente la ley o el tratado (diputados federales, senadores, congresos locales, incluido el distrito federal), que se impugna es la única legitimada para presentar el recurso ante la suprema corte (también puede hacerlo contra cualesquiera de estos actos el procurador general de la República).

En materia electoral se faculta a los partidos políticos con reconocimiento o registro oficial federal para controvertir la constitucionalidad de leyes federales o locales electorales y a aquéllos que sólo cuenten con registro en una o varias entidades federativas, para cuestionar leyes electorales expedidas por cada una de ellas.

Las resoluciones de la corte que declaren inconstitucional una ley o un tratado tienen el efecto de anularlas (*erga omnes*) y deben ser tomadas por ocho de los once ministros, por lo menos.

⇒ Las controversias constitucionales que se susciten entre los poderes públicos a nivel horizontal o vertical, sobre la constitucionalidad de sus actos.

Estas controversias pueden ocurrir entre los poderes de la federación, entre éstos y los de una entidad federativa, entre los de ésta, entre los de ésta y los de otra, entre un municipio y otro, etc., es decir, en todos los niveles y todas las combinaciones posibles, pudiendo referirse a actos concretos o a disposiciones generales.

La suprema corte resuelve estas controversias y sus sentencias tienen alcances particulares o generales, según la naturaleza del acto motivo de la controversia. La decisión de la suprema corte debe adoptarse por el voto de ocho de los once ministros, por lo menos.

Por último, es de señalarse que en este apartado no nos hemos referido al tribunal federal electoral, que forma parte del poder judicial federal, porque su estudio lo haremos en el apartado relativo al sistema electoral.

## EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

De la referencia a esta parte de la competencia de la corte, desprendemos las siguientes observaciones sobre el sistema de control de constitucionalidad mexicano.

Se trata sin duda, del elemento menos desarrollado del sistema político mexicano, cuyas deficiencias deben juzgarse a la luz del presidencialismo, si se quiere comprender la trascendencia de su atraso.

Hasta hace apenas un par de años el sistema de control reposaba en un 99% en el juicio de amparo (el 1% restante, sólo para fijarlo numéricamente, estaba constituido por una atribución formal de la corte, prácticamente nunca utilizada y deficientemente reglamentada, para resolver algunos conflictos entre poderes constituidos federales y locales), institución jurídica, cuyo objetivo central es, como lo señalamos ya, proteger al sujeto de derecho contra actos de autoridad violatorios de sus garantías individuales.

A pesar de que la mayoría (que no por ser mayoría tiene la razón), de los estudiosos del tema ha opinado tradicionalmente y sigue considerandolo así, que por medio del juicio de amparo es posible salvaguardar la vigencia plena de todo el orden constitucional y jurídico del Estado,<sup>4</sup> lo que equivale a decir,

---

<sup>4</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela "El Juicio de Amparo", Porrúa, México y una gran cantidad de discípulos de este autor.

anular cualquier acto de autoridad violatorio de la constitución, la realidad es que por la propia naturaleza de esta institución y debido a su estructura (sólo procedente a petición de parte), semejante punto de vista es rigurosamente falso, según lo hemos demostrado en otra parte.<sup>5</sup>

La inclusión de las “acciones de inconstitucionalidad” y de las “controversias constitucionales” antes referidas, representan un avance en el sistema de control de constitucionalidad, no obstante las ostensibles deficiencias técnicas que caracterizan su incorporación al texto constitucional y su posterior reglamentación. Sin embargo, este avance es cuantitativa y cualitativamente muy limitado, si tomamos en cuenta que el atraso era de un 90%, siendo ahora de un 70%, en relación a los sistemas de este género más desarrollados que son los europeos (las cifras corresponderían a un promedio de entre 10 y 12 medios distintos de control de este tipo existentes en los países europeos, frente a uno sólo, el Amparo, que existía en México). En todo caso, aún en la situación actual, las enormes insuficiencias del sistema mexicano de control de constitucionalidad (apenas tímidamente en 1996 se estableció la posibilidad de que algunos actos de autoridad de naturaleza electoral fueran controlados por la corte), frente a un poder concentrado en la figura del presidente de la República, entre otros resultados tiene uno muy relevante: la existencia de un ámbito potencialmente considerable de actos de autoridad, no susceptibles de ser controlados y en su caso anulados por vía jurisdiccional, en caso de ser violatorios de la constitución del Estado.

## **EL SISTEMA DE PARTIDOS, ASPECTOS GENERALES**

Como en todo sistema político, en el caso de México, el sistema o subsistema de partidos constituye una de sus elementos fundamentales. Modernamente, sin los partidos políticos es imposible entender los procesos de conformación y ejercicio del poder. En México, la presencia de partidos en el sentido contemporáneo del término se remonta a la etapa prerrevolucionaria y es parte funcional del sistema político durante todo este siglo. Basta recordar que dos de las tres fuerzas principales de la actualidad, PRI y PAN han sido actores (con sólo diez años de diferencia entre una y otra), en todos los procesos político-electorales del país desde 1929 y 1939 respectivamente.

---

<sup>5</sup> C.f.r. nuestro “El control de la constitucionalidad en el derecho comparado”, tesis doctoral, México, UNAM, 1994. En el mismo sentido diversos estudios de Héctor Fix Zamudio.

Sin embargo, ni la versión original de la constitución de 1917, ni su texto varias veces reformado hasta 1963, hacían referencia alguna a los partidos políticos en México.

Casi medio siglo después, precisamente en ese año por primera ocasión, fue incorporada la expresión “partido político” al artículo 54 de la ley fundamental y sólo a seis décadas de su vigencia (1977) se estableció una regulación general (art. 41) que en los últimos veinte años ha sido reformulada y adicionada mediante varias reformas constitucionales.

El artículo 41 de la constitución determina que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyas finalidades son la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, la contribución a la integración de los órganos representativos y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En este mismo precepto se establece el derecho de los partidos políticos a hacer uso de forma equitativa de los medios de comunicación y se fijan las bases del financiamiento de sus actividades ordinarias y de las relativas a los procesos electorales, bajo la premisa de que éste debe provenir mayoritariamente del erario público y no de aportaciones privadas.

Igualmente, se determina que en preceptos de la ley secundaria quedarán establecidas las reglas a las que deberán sujetarse y las condiciones que deberán cumplir los partidos al hacer uso de esos recursos (p.e. los montos que habrán de destinarse a sus campañas político-electorales).

El resto de la normatividad aplicable a los partidos políticos está contenida prácticamente en su totalidad, en un ordenamiento que es a su vez regulatorio de los procesos electorales, denominado “código federal de instituciones y procedimientos electorales” (COFIPE).<sup>6</sup>

En principio, podría pensarse que este ordenamiento admite la posibilidad de integrar prácticamente cualquier tipo de partido político y de formar parte de él, independientemente de su ideología y proyecto político-social, salvo el

---

<sup>6</sup> A diferencia de lo que ocurre en México, en los sistemas políticos europeos (Austria, Alemania y España), la referencia a los partidos políticos aparece en las versiones originales de los textos constitucionales respectivos y existe además una legislación específica para éstos y otra por separado para los procesos electorales, p.e. Parteingesetz y Bundeswahlgesetz (ley federal electoral), o ley de partidos políticos y ley orgánica del régimen electoral general (España).

caso expresamente prohibido en la constitución (art. 130) de partidos confesionales.

Sin embargo, esto no es del todo exacto, pues en rigor, mediante prescripciones normativas si se quiere poco explícitas, pero suficientemente ambiguas para ser interpretadas con laxitud, se prohíbe implícitamente (a diferencia de otros sistemas en los que la prohibición de ciertos partidos es expresa, p.e. Alemania, artículo 21 constitucional), la existencia de partidos, en términos como los siguientes:

- ⇒ Para obtener su registro oficial los partidos políticos deben comprometerse a conducir sus actividades por la vía democrática (art. 25, COFIPE).
- ⇒ Una vez obtenido éste, la organización y sus militantes están obligados a ceñirse a los principios del “Estado democrático” (art. 38 COFIPE)
- ⇒ El incumplimiento grave y sistemático a juicio de la autoridad electoral, de estos compromisos y obligaciones es causa de pérdida del registro (art. 66 COFIPE), lo cual imposibilita al partido para contender en los procesos electorales.

Esto significa que en México solamente están permitidos los partidos políticos con una ideología democrática, cuyas actividades sean conducidas de acuerdo a los principios de la Democracia. La pregunta que surge de inmediato ante estas prescripciones es ésta: ¿resulta objetivamente determinable el contenido de la expresión “partido democrático”, desde cualquier punto de vista?

Si se analiza con cuidado esta cuestión parece incontestable que el juicio sobre si un partido político es democrático o no, además de complejo y discutible, no sólo carece de bases de sustentación expresamente establecidas en la ley (p.e. “por partido democrático se entenderá aquél que, etc., etc.”), sino que se deja a la discreción de la autoridad electoral. Pensemos en el siguiente ejemplo. Tomando en cuenta que un partido político puede intentar llegar al poder por la vía electoral para cambiar el orden constitucional, eventualmente desde su base (lo cual formalmente podría convertirlo en una organización ilícita de acuerdo a la ley vigente, aunque no necesariamente ilegítima), resulta obvio que en los términos de la legislación vigente ese partido político “no sería democrático” y consecuentemente, tendría que ser proscrito.

No nos detendremos más en este aspecto del problema sobre el que volveremos al referirnos concretamente al sistema electoral. Lo que pretendemos de momento es llamar la atención con base en el ejemplo propuesto, en cuanto a la conveniencia de crear ordenamientos normativos que aborden por separado los aspectos substantivos (partidos políticos) y los aspectos procesales (procedimientos y procesos electorales), de esta temática, lo cual permitiría sin duda, regularla mejor.

### *Los Partidos Políticos*

En México existe un sistema pluripartidista en el que destacan claramente tres partidos políticos, teniendo uno de ellos una posición dominante: el partido revolucionario institucional (PRI), el partido de acción nacional (PAN) y el partido de la revolución democrática (PRD).

El primero de ellos, el partido en el gobierno desde su fundación (1929), el PAN, oposición tradicional de derecha y el PRD, partido de origen reciente (1989), surgido en circunstancias muy peculiares, configuran propiamente el sistema de partidos políticos en México, tomando en cuenta que entre los tres acumulan la inmensa mayoría de la votación federal y casi la totalidad de los 500 escaños en la cámara de diputados del congreso de la Unión. De hecho, prácticamente, sólo estos tres partidos tienen representantes en la cámara de senadores (salvo un senador electo por el partido ecologista mexicano ahora independiente, en 1997), dándose el caso sólo por excepción, de representaciones claramente minoritarias (o más bien mínimas), de otros partidos políticos en distintos congresos locales (entidades federativas), incluido el de la capital del país (Distrito Federal).

Por lo que respecta a la fuerza de estos partidos en las áreas de gobierno, solamente ellos tienen gubernaturas en su poder (el PAN en las entidades de Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Querétaro y Nuevo León, el PRI en veinticinco entidades, más la presidencia de la República y el PRD en el Distrito Federal) y en cuanto a los gobiernos municipales, prácticamente la totalidad de los ayuntamientos están presididos por miembros de alguno de ellos, habiendo por excepción unos cuantos (no llegan ni siquiera a diez), presidentes municipales de algún otro partido político, en un amplio universo de más de dos mil circunscripciones municipales en el país.

Estos tres partidos constituyen el núcleo de un sistema al que se integran pequeñas organizaciones políticas que jurídicamente cubren los requisitos formales para alcanzar el rango de partidos, pero que políticamente no tienen ningún peso real, ni juegan un papel trascendente en la distribución y en el ejercicio del poder, habida cuenta de que actúan bajo estructuras constitucionales presidencialistas.

Algunos con varias décadas de antigüedad, otros bastante recientes, estos partidos van y vienen, es decir, obtienen, pierden y recuperan su registro jurídico-formal, dependiendo de los resultados electorales, apareciendo en los procesos políticos federales de vez en cuando y refugiándose para sobrevivir durante los periodos intermedios, en alguna entidad federativa, sólo para alcanzar uno o dos escaños en el congreso local, o bien alguna posición en el órgano de gobierno de un municipio poco importante.

Para captar su escasa representatividad política real, basta con tomar en cuenta que según la legislación electoral, uno de los requisitos esenciales para que una organización política mantenga su registro como partido es que logre en alguna de las elecciones federales (del congreso o de la presidencia de la República), el 2% del total de la votación y que una de las causas de la pérdida de ese registro consistía en no alcanzar el 1.5% en dos elecciones sucesivas.

Pues bien, algunos de los partidos a los que nos referiremos brevemente a continuación, han perdido recientemente su registro o apenas han logrado conservarlo. Mencionamos algunos: partido popular socialista (PPS), partido auténtico de la revolución mexicana (PARM), partido demócrata mexicano (PDM), partido del frente cardenista de reconstrucción nacional (PFCRN), partido verde ecologista (PVE) y partido del trabajo (PT).

El primero de ellos, en sus orígenes denominado partido popular (PP) fue fundado en 1948 (y transformado en popular socialista en 1960), por uno de los pensadores e intelectuales más brillantes y uno de los luchadores sociales más auténticos de la izquierda mexicana: Vicente Lombardo Toledano. Este partido nació, vivió y se extinguió desde el punto de vista de su importancia política, en torno a y en función de su impulsor y fundador. Actualmente, carece de representatividad, a pesar de que fue uno de los cuatro partidos que hace poco más de treinta años (64-67) integró la primera cámara de diputados pluripartidista de México.

El partido auténtico de la revolución mexicana (PARM) data del año de 1954 y fue creado por un grupo importante de militares quienes habiendo participado en el conflicto social al lado de las fuerzas revolucionarias, se separaron del partido de la revolución mexicana, convertido a partido revolucionario institucional, por considerar que la nueva organización política traicionaba los principios por los que habían luchado las fuerzas progresistas y consecuentemente, incumplía la constitución en la que éstos habían sido consignados. Al igual que el PPS, el PARM formó parte de la 46ª legislatura de la cámara de diputados (64-67) y en la actualidad no cubre los requisitos mínimos para conservar su registro electoral.

El partido demócrata mexicano (PDM), organización política de derecha radical, surge como heredero de un movimiento contrario a la revolución mexicana y a los principios fundamentales de la constitución de 1917, impulsado por la iglesia e inspirado en una doctrina católica política (el sinarquismo). Participó en algunas elecciones presidenciales en las últimas décadas, sin éxito alguno, cayendo a niveles de votación que le hicieron perder su registro. Todavía en 1997 presentó candidato al gobierno del D.F., no obteniendo siquiera el 2% de la votación. El partido fue disuelto a efecto, según sus dirigentes, de fundar uno nuevo.

El partido del frente cardenista de reconstrucción nacional (PFCRN) nace a finales de los 80' tomando como símbolo al presidente de la República unánimemente reconocido como el más nacionalista y revolucionario de este siglo (Lázaro Cárdenas 1934-1940) y teniendo como eje de su actividad política al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de aquél mandatario. Habiéndose separado del partido oficial (PRI), el ingeniero participó durante un tiempo muy breve en este partido, abandonándolo después para fundar el partido de la revolución democrática (PRD), en 1989. El PFCRN, sin Cárdenas, tampoco pudo conservar presencia federal en la última elección, limitándose a contender actualmente en elecciones locales, alcanzando algunos escaños en congresos estatales y algunas posiciones en diversos ayuntamientos. En 1997, bajo el nombre de partido cardenista (PC), lanzó como candidato al gobierno del D.F. a un conocido locutor y comentarista y como abanderado para la gubernatura de Querétaro al hermano de un prominente priista, exlíder del comité ejecutivo nacional de este partido. Una vez más el PC fue incapaz de conservar su registro, obteniendo menos del 2% de la votación a nivel federal.

El partido verde ecologista, surgido en la década presente, en la primera elección en que participó obtuvo menos del 1.5% de votos a nivel nacional y cerca del 4% en el Distrito Federal. Por fin, en 1994 logró dos escaños en el congreso local de la capital de la República, aunque no obtuvo representantes en la cámara de diputados federal, ni en la de senadores. En la elección federal de 1997 alcanzó porcentajes similares a los de la elección anterior, logrando incorporar algunos candidatos a la cámara de diputados (cuatro, de los cuales dos o tres ya se han declarado "independientes") y uno al Senado. A los dirigentes de este partido, señaladamente a su líder nacional y a varios de los legisladores federales que contendieron en 1997 bajo sus siglas, se les vincula con un importante personaje expriista y exsalinista (Manuel Camacho), el cual ha iniciado ante el Instituto Federal Electoral (IFE), la tramitación del registro de un nuevo partido, denominado "partido del centro democrático" (PCD), al que se entiende que se incorporarán formalmente (aunque fácticamente ya realizan tareas políticas en él), los legisladores federales y locales del D.F. que se han desvinculado oficialmente del partido verde ecologista.

El partido del trabajo, también un partido nuevo, contendió ya en una elección presidencial (1994) y pudo situarse en el cuarto lugar de la votación federal, si bien muy lejos de los tres partidos grandes. Este partido tiene representantes en ayuntamientos, congresos locales, incluido el del Distrito Federal y en la cámara de diputados federal.

Salvo algunos de ellos (PPS, PDM), es muy difícil establecer una definición precisa de estos partidos por lo que respecta al perfil de su militancia y a su filiación ideológica. En ciertos casos ellos se autodefinen partidarios de ciertas ideas o de algunos planteamientos más o menos desarrollados en sus declaraciones de principios (PC, PT), pero su pequeñez electoral, su escasa presencia política y la nula influencia de sus dirigentes en los procesos del ejercicio real del poder, dificultan o hacen imposible la comparación entre lo que dicen representar o tratar de realizar y la actuación práctica de sus miembros. Conviene señalar también que algunos de ellos conservan un registro oficial local en diversas entidades federativas, a pesar de carecer del federal, lo que les permite contender en procesos electorales locales.

A todos ellos los une un denominador común: nunca, con registro o sin él, con legisladores en los congresos o carentes de ellos, han ejercido la menor influencia en la toma de decisiones, ni han representado una fuerza mínimamente relevante dentro de una alianza política o bloque parlamentario.

Si estos partidos desaparecieran de golpe (con todo y sus poquísimos representantes en los órganos de poder federal, estatal o municipal), el sistema político mexicano no sufriría ninguna alteración substancial, pues el reparto de los espacios de poder gubernativos y parlamentarios seguiría dándose en proporciones similares, entre los tres grandes partidos políticos ya mencionados.

Por último, es necesario mencionar que la ley electoral federal vigente (COFIPE, 1998), prevé la posibilidad de registrar oficialmente ante el IFE “agrupaciones políticas nacionales”, las cuales tienen derecho a participar en procesos electorales pero no por sí solas, sino forzosamente mediante un “acuerdo de participación” con un partido político (art. 34.1, COFIPE). A la fecha, las agrupaciones reconocidas por el IFE y dotadas por disposición legal (art. 35.7, COFIPE), de financiamiento público, no rebasan la decena.

Así pues, dejando de lado a los partidos-satélite, podemos concentrarnos en el estudio de las tres organizaciones políticas que en la práctica configuran el sistema de partidos en México y lo caracterizan por ser realmente un sistema tripartidista.

### ***El partido revolucionario institucional (PRI).***

Esta es la organización política más antigua de los tres partidos principales (independientemente de sus cambios de nombre desde su fundación) y la más poderosa política y electoralmente.

Desde su fundación en 1929, bajo el nombre de “partido nacional revolucionario” (PNR) jamás ha dejado el poder, de tal suerte que todos los presidentes de la república mexicana desde la década de los treinta, hasta la fecha (14) han sido postulados por él.

Concebida en su etapa inicial por el entonces “hombre fuerte del país”, Plutarco Elias Calles, como una organización política nacional capaz de aglutinar en su seno a las distintas fuerzas, grupos, corrientes y partidos de filiación revolucionaria que habían participado en la lucha armada y que se encontraban dispersos por todo el país, se convirtió casi de inmediato a partir de su nacimiento, en uno de los pilares del sistema político mexicano, siendo el otro el poder ejecutivo.

Uno de los propósitos fundamentales de su creación fue la centralización de los procesos políticos al interior del sistema, así como su "institucionalización", ante una realidad que mostraba una clara atomización de éstos y un creciente antagonismo entre los generales revolucionarios, cada uno de los cuales actuaba en función de un objetivo primario: la silla presidencial.

Cuando se dice que el PRI es por sí mismo uno de los elementos fundamentales del sistema político mexicano (no sólo del sistema de partidos), no se incurre en ninguna exageración, si bien es cierto que se hace necesaria la precisión de varios aspectos relativos a esta afirmación. En tal virtud, sin que sea nuestra intención presentar una historiografía del PRI, por lo demás amplia y profusamente documentada en nuestro país, sí nos parece indispensable referirnos a algunas cuestiones relacionadas con su génesis y sus distintas etapas de transformación, de cuya comprensión depende en gran medida el sentido que se atribuya a la afirmación precedente.

Una de las dificultades más serias (a la que inclusive se han enfrentado connotados politólogos contemporáneos como Duverger o Sartori al analizar el sistema político de México), para entender el papel que corresponde al PRI dentro del sistema político-constitucional mexicano, consiste en lo siguiente: se trata de un partido que genética, ideológica y teleológicamente esta inserto en e identificado con un modelo de Estado y consecuentemente, con el contenido de las decisiones constitucionales básicas que lo definen.

Explicemos lo anterior. Estado, constitución y partido tienen un origen común que es el movimiento social revolucionario de la segunda década de este siglo.

La relación entre estos tres elementos se explica en los siguientes términos teóricos: el Estado social de Derecho es el modelo de Estado decidido o determinado por los factores de poder concurrentes en el congreso constituyente. Su expresión normativa es la constitución de 1917 (primera constitucional de contenido social de la historia). El partido es la organización política compuesta por esos factores de poder que soporta, da sustento y legitima a los gobiernos post-revolucionarios, encargados de traducir en hechos tangibles los principios políticos, económicos y sociales descritos en la constitución. En otras palabras, los gobiernos emanados del partido, integrado a su vez por los sectores revolucionarios, ejercen el poder apoyados en éstos,

aplicando el programa contenido en la constitución y concretando así en forma paulatina e irreversible los postulados de la revolución.

La fuerza de los gobiernos en este esquema teórico, radica en el partido y en lo que éste representa. Del partido de la revolución, integrado por los factores de poder revolucionarios, surgen los gobiernos que por necesidad serán a su vez revolucionarios. Los factores o sectores políticos del partido son las clases mayoritarias de la sociedad, cuyos intereses y cuyas aspiraciones conforman la base programática de los gobiernos. Estos son “el partido en el poder”, “las clases mayoritarias en el gobierno” y “la revolución desde las instituciones”. Partido y gobierno son organización política y ejercicio del poder con sentidos, acciones y contenidos idénticos. La fuerza del partido es también el gobierno (su calidad de partido gobernante). Sin partido (sectores que lo conforman), el gobierno carece de apoyo político y de legitimidad popular; sin ser gobierno, el partido (las clases mayoritarias que lo integran), no tiene posibilidad real de convertir sus principios ideológicos en acciones concretas y en realizaciones materiales. El gobierno del Estado social de Derecho es el partido en el poder y el partido son las clases sociales que lo integran.

Ideológica y programáticamente revolución, constitución, Estado y partido son exactamente lo mismo. El sentido, el contenido y los alcances de las acciones de los gobiernos del partido tienen que coincidir por tanto con los principios revolucionarios, con las prescripciones constitucionales, con los fines del modelo de Estado y con la declaración de principios del PRI. Luego el partido es también, en este esquema, el partido de la revolución, la revolución organizada, ejercida desde el poder por los gobiernos propuestos por el partido y obligados a “gobernar revolucionariamente”.

Lo anterior es suficiente para entender el significado de las siguientes denominaciones: partido nacional revolucionario (PNR), por oposición a fuerzas regionales dispersas y antagónicas; partido de la revolución mexicana (PRM-1938), conformado por los factores (sectores) representativos de la revolución y definitorios del modelo de Estado (sectores obrero, campesino, popular y militar); partido revolucionario institucional (PRI-1946), de cuyo seno surge el primer gobierno civil, bajo la premisa de que la “organización política-revolucionaria está consolidada” y puede darse continuidad, apoyándose en ella, a la concreción de los principios de la revolución, ahora desde los gobiernos y en el marco de las instituciones político-jurídicas establecidas.

Dentro de este esquema, una prioridad de carácter estratégico consiste en mantener al partido en el poder. No siendo gobierno es inviable el avance de la revolución y la realización de sus principios. Consecuentemente, la lucha de las clases mayoritarias se reinicia al ver cancelada la posibilidad de que los gobiernos ejerzan el poder en función de sus aspiraciones. La estabilidad del sistema no está representada por ende, solamente por gobiernos legal y democráticamente elegidos, sino por gobiernos emanados del partido y comprometidos con las causas populares. El partido es por lo tanto, un factor de estabilidad fundamental del sistema, en la medida en que conserve el poder y éste sea ejercido por gobiernos priistas, es decir, revolucionarios. El significado del partido se extiende, entonces, más allá del ámbito del subsistema de partidos políticos, para incidir cualitativamente en el del sistema político en su conjunto. No se trata de un "partido único" (confusión en la que muchos han incurrido al analizarlo en cuanto a su peso político-electoral específico), ni tampoco es simplemente el caso de un partido dominante (como en su momento lo tipificó Duverger), sino del partido del sistema, por oposición a un partido mayoritario dentro de un sistema. En el esquema que venimos analizando, si teóricamente desapareciera alguno de los dos grandes partidos de oposición, variaría el subsistema de partidos, pero no esencialmente el sistema político; si en cambio se extinguiría el PRI, se extinguiría con él una parte esencial del sistema.

Ciertamente, hemos esbozado una interpretación teórica y un modelo descriptivo de la relación entre el partido político y el gobierno del Estado, así como de la identidad ideológica entre aquél y la constitución surgida de la revolución social.

Sin embargo, el funcionamiento del modelo en la realidad dista en muchos aspectos de su elaboración teórica. Basta con analizar un dato objetivo y muy concreto para percatarse de lo anterior, relativo al grado de concreción de los principios contenidos en la constitución del Estado, a lo largo de siete décadas de gobiernos surgidos del PRI o su equivalente (desde los años treinta), que en total suman once sexenios casi completos (incluyendo el actual).

Si hemos dicho que el PRI es uno de los elementos básicos del subsistema de partidos y esenciales del sistema político, el funcionamiento de éste último ha dependido sin duda considerablemente, del funcionamiento del partido revolucionario institucional.

Muchas de las disfunciones y transformaciones profundas que ha experimentado en las dos últimas décadas el sistema político mexicano, tienen su génesis en los cambios políticos al interior del PRI.

Bástenos con referir un hecho de todos conocidos, consistente en el recurrente esfuerzo desplegado desde las esferas más elevadas del poder, durante buena parte del sexenio 88-94, tendiente a modificar substancialmente su estructura, integración e inclusive su denominación, exitoso en cuanto a lo primero y fallido en relación a lo segundo.

La estructura tradicional del partido dividida en sectores (cuatro primero y tres a partir de su transformación en PRI), correspondía al intento de organizar en su interior a las clases sociales revolucionarias. El partido del sistema, típico partido de masas, definido por uno de sus más brillantes pensadores (Reyes Heróles) como un “partido de clases” y no de clase, en alusión a los partidos comunistas, tiene efectivamente una composición pluriclasista derivada de la heterogeneidad de los diversos sectores sociales representados en el congreso constituyente y por ende, participantes en la revolución armada. Dentro del partido se entendían organizadas y representadas las clases sociales que en su conjunto configuraban la mayoría de la sociedad mexicana. El partido era el instituto político que defendía los intereses de esa mayoría y excluía por ende, la militancia en sus filas de los sectores sociales minoritarios (muy señaladamente, p.e. la del sector económicamente poderoso o “iniciativa privada”; representado y agrupado en el PAN).

Durante más de tres décadas (de los años cuarenta a principios de los ochenta), existió siempre una especie de proscripción no escrita (pero implícita en la naturaleza y en los objetivos del partido), del sector empresarial de su militancia y de su quehacer político. No sólo no existía un “sector empresarial” en la estructura priista, sino inclusive en cuanto a su conducta personal (relaciones, asistencia a actos públicos, actividades privadas), el cuidado que mostraban los miembros del gobierno y los altos dirigentes del partido, de no ser identificados con la Iglesia, lo tenían también en cuanto al sector empresarial. Ser miembro del PRI o del gobierno y a la vez empresario, era substancialmente una incongruencia y desde el punto de vista político, algo muy inconveniente para el sujeto en cuestión. Los hombres del sistema que hacían o tenían negocios ( y que de hecho se identificaban con ese sector o de plano formaban parte de él), procuraban disimularlo u ocultarlo por distintas vías (prestanombres, sociedades anónimas, etc.).

Desde los años ochenta da inicio un proceso de descomposición del sistema político al que acompaña uno de debilitamiento del PRI, que será objeto del más furioso y decidido ataque proveniente del antipriismo. Un partido de masas, heterogéneo sí, pero sólidamente construido sobre la base de una organización sectorial, es objeto de un intento parcialmente exitoso de “dessectorización”, que lo afecta desde sus cimientos y da lugar a verdaderas incoherencias teóricas y prácticas, como el planteamiento de la creación de un “sector empresarial”, junto a un “sector obrero”; la presentación de individuos sin ninguna militancia, surgidos de las filas empresariales, como candidatos del PRI a cargos de elección popular; la existencia de gobiernos locales del PRI encabezados por empresarios; la incorporación de prohombres de la iniciativa privada a la dirigencia nacional del PRI, a la burocracia administrativa federal y al congreso de la Unión; etc., todos ellos en calidad de “miembros distinguidos” de un partido revolucionario y actuando dentro de un gobierno surgido de él y por ende, al menos en teoría, con él comprometido. El momento culminante de este proceso tiene lugar en el sexenio de 1988 a 1994 en el que la ideología del PRI es definida, por decisión presidencial, con la expresión “liberalismo social”, carente totalmente de sentido, substituyendo así a la expresión correcta en función de la génesis, el desarrollo y los fines del partido, que es la de “Democracia Social”. Paralelamente, se produce un ensayo fallido de cambiar el nombre del partido, entre otros objetivos, con el de salvar las incoherencias arriba mencionadas. No más un partido revolucionario sólo formado por las clases mayoritarias, sino uno de “todos los mexicanos, sólidamente unidos en aras del progreso, simbolizado por el tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos”, es decir, “el partido de la solidaridad”.

Fueron los más genuinos miembros pensantes del PRI y las bases de poder real que lo conforman, éstas si se quiere por mera intuición, los que se opusieron en Asamblea Nacional a la consumación del plan destructivo, algunas de cuyas principales implicaciones son las siguientes.

En los términos teórico-descriptivos de la posición y de la trascendencia del partido dentro del sistema, el intento por transformarlo radicalmente desde su nombre mismo, equivaldría a suponer que el instituto político de la revolución mexicana habría cumplido ya con la función correspondiente al periodo de la revolución institucionalizada y consecuentemente, pasaría a una nueva etapa en la que tendría que asumir otras responsabilidades. En otras palabras, significaría que los principios políticos, económicos y sociales de la revolución habrían sido en su mayoría concretados, requiriéndose ahora un

partido no “revolucionario institucional”, sino de otra naturaleza y estructurado de manera distinta, para cumplir con fines diversos.

Sin embargo, lo que evidencia la realidad es algo totalmente diferente. Lejos de haberse producido ya una coincidencia siquiera significativa entre principios teóricos revolucionarios y transformación social, las condiciones objetivas en que han ejercido el poder los más recientes gobiernos emanados del PRI y el sentido que han imprimido a sus políticas generales de gobierno, han dificultado seriamente la aplicación de una serie de postulados constitucionales, que en más de una ocasión, por considerarse “obstáculos insalvables”, han sido substancialmente modificados, o de plano suprimidos (ejido, petroquímica, etc.).

La pregunta crucial salta entonces a la vista: si el instituto político de la revolución no ha cumplido aún su función fundamental, los esfuerzos por transformarlo desde sus cimientos y hasta sus entrañas, ¿no pueden acaso interpretarse en el sentido de que esa llamada “misión histórica del partido” ha sido definitivamente cancelada? Lo verdaderamente complejo de esta cuestión es que fue un gobierno surgido del partido precisamente (88-94), el que se fijó como propósito su radical transformación y consecuentemente, el que trató de señalarle un nuevo destino y una nueva función dentro del sistema político mexicano.

La mera enunciación de estas realidades por todos conocidas y su detenido análisis, son suficientes para ejemplificar que el modelo tal como fue concebido no funciona ya en la práctica, lo que a nuestro juicio no quiere decir que con los ajustes del caso, no pueda volver a funcionar. El análisis de estos ajustes, sin embargo, excede los propósitos de estas reflexiones.

A continuación, lo que haremos será referirnos a la posición político-electoral del partido durante su último medio siglo de vida, que corresponde a su etapa como partido revolucionario institucional.

Desde su transformación en PRI hasta 1963, el partido fue literalmente omnipresente y predominante en todos los ámbitos de gobierno en sentido amplio (federal, estatal, municipal, gubernativo y legislativo). Evidentemente, esa hegemonía, además de basarse en su fuerza propia y en la relación bien entendida y explicable entre partido y gobierno, derivaba de un sistema electoral construido sobre el principio de la votación de mayoría relativa que hacía verdaderamente excepcional el caso en el que el PRI era superado en

una elección distrital e imposible su derrota a nivel estatal (senadores) y nacional (presidente).

En 1964 se produce por vez primera la incursión numerosa de miembros de la oposición a la cámara de diputados federal (denominados diputados de partido), al establecerse la regla electoral de representación minoritaria, bajo el esquema de un diputado por cada 2% obtenido de la votación total emitida.

Considerada la legislatura más brillante en el último medio siglo del sistema político mexicano (con figuras de la oposición como Lombardo Toledano del PPS, Christlieb Ibarrola del PAN y el general Barragán del PARM), la cámara de diputados estuvo por primera ocasión integrada por todos los partidos políticos que en esos momentos eran reconocidos legalmente.

Sin embargo, la presencia de los partidos de oposición sin duda, cualitativamente relevantísima, cuantitativamente no puso en riesgo la amplia mayoría del PRI en la cámara de diputados. En el Senado por su parte, la representación priista era total. En ambas cámaras federales el PRI conservó por lo tanto, la mayoría calificada suficiente para lograr por sí solo por ejemplo, las dos terceras partes de votos para reformar la constitución.

Este fue durante mucho tiempo, parámetro útil en el caso del sistema político mexicano, para medir la fuerza electoral del PRI en un proceso determinado, tomando en cuenta que la reformas constitucionales (más de 350 de 1917 a la fecha, con gobiernos que en seis años han aprobado a veces cerca de 50 cambios, en otras cerca de 60), es el mecanismo que emplean profusamente los presidentes para adecuar las bases normativas del Estado a sus programas generales de gobierno. En tal virtud, en caso de no haber contado con esa mayoría específicamente en la cámara de diputados federal, el presidente en turno se habría visto obligado a establecer una alianza con otro partido, teniendo que ceder algo (o mucho) a cambio de su apoyo.<sup>7</sup>

Pues bien, ni como resultado de la reforma político-electoral de 1963, ni como consecuencia de la ocurrida catorce años después (1977) perdió el PRI en una sola ocasión su calidad de partido claramente dominante en el congreso (ni se vio obligado por ende, a establecer alianza alguna).

---

<sup>7</sup> Ejemplo típico fue el sexenio de Carlos Salinas.

Abierto el congreso federal (y los estatales, así como los ayuntamientos), a la oposición mediante el establecimiento de la representación proporcional a partir de 1977, el PRI convivió con una cantidad considerable (pero por esa misma razón fragmentada, dispersa y poco representativa), de partidos de oposición pequeños, algunos de los cuales ya hemos mencionado y otros más que desaparecieron o se fusionaron con distintas organizaciones políticas (PST, partido socialista de los trabajadores, 1977; PMT, partido mexicano de los trabajadores, 1974; PSUM, partido socialista unificado de México, 1981; PDM, PFCRN, PARM, PPS, etc.).

Durante poco más de diez años la constitución siguió reformándose bajo el esquema presidencialista mexicano, por iniciativa del presidente y con la aprobación de las dos terceras partes de votos del congreso (más la mayoría de las legislaturas locales,) que por sí solo detentaba el PRI (lo que no excluía desde luego, la frecuente adhesión de unos partidos a veces y de otros en diferentes ocasiones, al voto priista, dependiendo del contenido de la reforma).

No fue sino hasta finales de la década de los ochenta, fecha que marca el inicio del sexenio salinista, que el PRI empieza paralelamente a perder terreno electoral cualitativa (por primera ocasión gubernaturas, senadurías y congresos locales caídos en menos del PAN, así como multitud de presidencias municipales por todo el país y mayoritariamente dentro de una sola entidad federativa) y cuantitativamente (por primera vez deja de tener una diferencia de escaños a favor similar a la que tradicionalmente había logrado).

Los resultados electorales federales de 1988, proceso que es sin duda el más cuestionado en cuanto a su legalidad y veracidad de las últimas dos décadas, fueron de hecho los peores que había tenido el PRI en su historia, hasta entonces.

A partir de esos momentos y en virtud de cambios importantes en el sistema electoral, el PRI conservó solamente la mayoría absoluta en la cámara de diputados federal y la de dos tercios en la de senadores, situación prevaleciente tanto en las elecciones de 1991, como en las de 1994.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Es necesario aclarar un par de cuestiones sobre lo dicho hasta aquí:

- La Cámara de Diputados federal, compuesta por 500 legisladores no puede estar formada por un partido político que por sí solo tenga más de 300 diputados (antes de 1997 el límite era de 315). Esto significa que en números absolutos el PRI está constitucionalmente impedido para tener una mayoría de dos tercios de escaños por sí mismo (332) y consecuentemente, para reformar la constitución con una votación que alcance esa cifra de sufragios.
- Sin embargo, el requisito que exige la constitución para su reforma no es el voto de las dos terceras partes (332) del total de los miembros del Congreso (500), sino los dos tercios de sufragios de los integrantes que estén presentes (art. 135) pudiendo ser obviamente menos de 500.

Los cambios más importantes a la constitución federal fueron realizados, no obstante, por el gobierno de Carlos Salinas, en el que el artículo 27 en materia agraria, el 3 relativo a la educación, el 130 que consignaba la separación de la iglesia y el Estado y el 82, en cuanto a los requisitos para ser presidente, fueron modificados con el voto parlamentario del PRI-Salinas y la complicidad parlamentaria política del PAN. Sin duda, los legisladores del PRI también los aprobaron, forzados por el presidente, pero el PAN, en cambio, lo hizo por convicción.

Por último, es conveniente señalar que al igual que en la elección de presidente y del congreso, los vacilantes resultados electorales del PRI se reflejan en los significativos resultados de los comicios locales en el Distrito Federal.

En 1988, año en que coincidentemente se elige también un órgano de representación popular directo y exclusivo del Distrito Federal (capital del país y sede de los poderes federales), por primera ocasión en la historia (asamblea de representantes del Distrito Federal, ARDF), el PRI obtiene 34 escaños (de los 66 en disputa), contra 32 de la oposición en su conjunto. Es de señalarse que para este órgano se eligen 40 miembros de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. En esta primera elección el PRI perdió muchos distritos uninominales (el 35% de los distritos de la capital).

En 1991 la proporción fue de 40 escaños para el PRI (todos de mayoría relativa), contra 26 de la oposición, disminuyendo 3 años después (1994) para situarse en 38 contra 28, habiendo perdido el PRI sólo dos distritos uninominales.

Por lo que respecta a la elección federal de 1997 el PRI obtuvo el peor resultado de su historia, desplazando inclusive al de 1988. En la cámara de diputados perdió la mayoría absoluta, logrando tan sólo un total de 239 legisladores, equivalentes a un 20.33% menos que en 1994 (300). Ciertamente sigue siendo la fracción mayoritaria, pero incapaz de superar una votación conjunta de los otros cuatro partidos que forman parte de la cámara. En todo caso, el sistema electoral lo sigue favoreciendo, toda vez que

- 
- Ahora bien, el quórum de votación de cada una de las Cámaras para poder tomar decisiones en uso de sus facultades es de la mitad más uno de sus miembros, es decir que en la cámara de diputados es de 251 legisladores por lo menos.
  - Consecuentemente, en números relativos nada impide que un partido político que contara por sí solo con 300 diputados en la cámara (es decir el máximo permitido), pudiera aprobar una reforma constitucional sin aliarse con ninguno otro, en la hipótesis de que estuvieran presentes nada más 450 diputados (o menos).

habiendo alcanzado un 38% de la votación nacional aproximadamente, cuenta sin embargo, con 239 diputados, es decir, 40 más de los 190 que le corresponderían en una proporción directa (500X.38).

En cuanto a la cámara de senadores, en 1994 el PRI tenía 95 legisladores sobre un total de 128, es decir, casi un cómodo y amplio 75%, el cual se vió reducido en 1997, a un 59% representado por 76 senadores. La pérdida de casi 20 integrantes de la cámara le permitió mantener apenas la mayoría relativa de escaños, la cual en todo caso es bastante más elevada, porcentualmente que el 38% de votos que el electorado le confirió a nivel nacional. Esta proporción debe analizarse con reservas, en virtud de que sólo por esta ocasión se renovó exclusivamente la cuarta parte del Senado, aplicándose al efecto, la vía proporcional para asignar 32 lugares plurinominales. El PRI logró 13 de esos 32 sitios, es decir, el 40% de ellos. Estos 13, sumados a los 64 que mantuvo el PRI en la cámara, menos uno que falleció, dan un total de 76, cifra equivalente a un 19% de sobrerrepresentación si se toma en cuenta que el 40% de los 128 senadores es de 51. Por último, debe recordarse que la forma de elección de la cámara de senadores provoca una doble sobrerrepresentación a favor del PRI, pues además de la mayoría absoluta aplicable al 50% de escaños que se distribuyen, la regla de la "primera minoría" le permite incorporar al Senado a un buen número de candidatos priistas que alcanzan el segundo lugar en la votación en las entidades federativas, bajo el mismo principio de la mayoría relativa.

El mismo año de 1997, pero a nivel local, el PRI perdió gubernaturas (Querétaro, Nuevo León y la del Distrito Federal), varios congresos locales y presidencias municipales de ciudades capitales importantes. Concretamente, tratándose del Distrito Federal, el PRI sufrió una auténtica debacle, toda vez que no solamente perdió la gubernatura, por primera ocasión de elección popular, sino también todos los distritos electorales locales de mayoría relativa (40), razón por la cual apenas pudo incorporar una docena de diputados locales a la Asamblea legislativa del D.F., naturalmente de representación proporcional, con base en su precario segundo lugar en la votación, muy lejano del partido ganador, es decir, poco más del 25 %, frente a un 48% del PRD.

En 1998 el PRI contendrá en elecciones locales de 14 entidades federativas, en 10 de las cuales se elegirá gobernador. En otras cuatro solamente se renovará el congreso local y los ayuntamientos. A la fecha en que esto escribimos (mayo de 1998), se ha producido ya una de estas cuatro elecciones,

en Yucatán, entidad en la que el PRI recuperó espacios en el congreso local, logrando el triunfo un 10 de 15 distritos electorales, lo cual le asegura el control del poder legislativo. Ganó también en la mayoría de los comicios municipales, aunque perdió por cuarta ocasión consecutiva la ciudad de Mérida, capital de la entidad.

### *El partido acción nacional (PAN)*

Este es el partido opositor al sistema y consecuentemente al PRI, más antiguo. Fundado en 1939 por un grupo de intelectuales conservadores, algunos sin duda, proeclesiásticos, el PAN es un típico partido de notables, de personalidades y de grupos minoritarios de la sociedad. Su ideología conservadora, representativa de la derecha tradicional mexicana, se identifica en lo teórico con el pensamiento liberal-individualista decimonónico, aunque se diferencia en lo práctico de aquél (sobre todo del liberalismo puro del México del siglo pasado), por su estrecha alianza con las fuerzas políticas conservadoras y por definición inclusive, contrarias a la ideología liberal tradicional (y por mayoría de razón a la social de la revolución mexicana), representadas muy señaladamente por la iglesia católica mexicana.

Esta combinación se manifiesta en una lucha permanente desde sus orígenes y hasta la fecha, en contra de un sistema al que califican los militantes panistas como “antidemocrático”, para no tener que confesar que lo que en el fondo han combatido desde siempre, es el modelo de Estado nacionalista y revolucionario.

No es casual, aunque no se hayan extraído, ni difundido suficientemente las implicaciones de este hecho, que la fundación de este partido corresponda al final del sexenio en el que, históricamente comprobado, se tomaron las acciones de gobierno más firmes hasta ese momento, tendentes a traducir en realizaciones concretas los postulados nacionalistas y revolucionarios de la constitución (p.e. la expropiación petrolera en 1938, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas). Como se sabe, la opinión pública coincidía mayoritariamente en el apoyo decidido al presidente Cárdenas, cuyo gobierno, según el sentir generalizado, sería precedido de uno tan radical o más que éste.

En ese contexto nace el partido acción nacional con el propósito de constituirse en un frente políticamente organizado que actuara como freno y contrapeso de los gobiernos revolucionarios, cuyas acciones no dejaban lugar

a dudas en esos momentos: los principios de la constitución del Estado social de Derecho, no iban a permanecer simplemente en el papel, ni estaban destinados a ser letra muerta. Las fuerzas de derecha se convencieron entonces de la necesidad de detener y de ser posible, de revertir ese proceso en forma organizada y permanente. El PAN era el instrumento político idóneo para tales efectos, sin descartar su complementariedad con otras vías de ataque al y desestabilización del sistema. Nadie puede entonces negar un hecho objetivo: el PAN nace como partido antinacionalista y contrarevolucionario, que es mucho más grave a decir sólo, eufemísticamente antigubernista. En suma, de no ser por la prohibición constitucional en la materia (art. 130) el PAN se habría denominado probablemente “partido demócrata-cristiano” o “partido católico-mexicano”. En todo caso, este es el partido de la derecha mexicana o para decirlo sin ambages, de la negación de la revolución mexicana y del “no” a la constitución social.

Desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, el PAN se asemeja mucho a los partidos-maquinarias electorales norteamericanos. Sus dirigentes y militantes prominentes son hombres de negocios, profesionistas libres exitosos (muy señaladamente abogados) y personas ligadas a la iniciativa privada y a fuertes intereses económicos nacionales y extranjeros. El PAN carece de una auténtica militancia de base y su verdadero trabajo político es sólo realizado en épocas electorales. Da la impresión de que es un partido en movimiento permanente, porque en México casi todos los procesos electorales federales, locales y municipales se realizan en fechas distintas. Si se diera el caso hipotético de que las fechas de elección de los órganos constituidos de los tres niveles de gobierno coincidieran, el PAN presentaría la imagen de un partido inexistente, imperceptible o quieto (con sus oficinas desiertas), entre un proceso electoral y otro, para reaparecer solamente en la siguiente elección.

Su discurso y su estrategia políticas tiene dos grandes destinatarios distintos y por ende, dos contenidos diferentes.

Por una parte trata de captar el voto de ciertos sectores sociales con los que no necesariamente tiene afinidad ideológica, ni de intereses, pero que electoralmente representan una cantidad considerable de votos, determinante para el resultado de la elección. Las clases medias, los jóvenes de las ciudades, las amas de casa de cierto nivel socio-económico, los profesionistas de ingresos medios o altos, etc., son grupos sociales evidentemente heterogéneos, cuyos intereses e inclinaciones de conjunto no pueden

clasificarse sistemáticamente desde el punto de vista político, económico y social. Un partido de derecha difícilmente puede captar voluntades tan dispares (y a veces encontradas), con propuestas específicas, unitarias y expresadas en sentido afirmativo. Pero un partido de oposición sí puede emplear un discurso negativo, contestatario, cuya base sea exclusivamente el aprovechamiento de las deficiencias de un gobierno y de los errores cometidos, los cuales de una forma u otra afectan muchos de los intereses de todos esos grupos sociales y frustran la consecución de sus objetivos.

Este tipo de discurso y esta estrategia del PAN no necesitan presentar ninguna propuesta, sino simplemente evidenciar las fallas de su adversario. La lógica es, a mayor descontento de esta clase de grupos con el partido en el poder, mayor captación electoral del PAN de los “votos de castigo”. Por lo demás, así operan las cosas en la práctica. Los ciudadanos pertenecientes a estos grupos sociales no votan por el PAN, sino dejan de votar por el PRI. Cada uno de sus votos no es un “sí” para el PAN, sino un “no” para el PRI. Esto explica por qué la estrategia electoral del PAN, en cuanto a este conjunto de votantes potenciales a su favor, no consiste en decir a los ciudadanos lo que va a hacer, sino lo que no va a hacer (“no habrá corrupción”, “no habrá influyentismo”, etc.), o bien en elaborar un discurso ambiguo, generalizador y ambivalente, que no provoca, por su propia imprecisión, inquietud ni fragmentación en las voluntades que pretende captar (“habrá mayor democracia”, “por fin habrá seguridad pública”, “abatiremos la delincuencia”, etc.).

El carácter de maquinaria electoral se revela en toda su amplitud cuando se entiende que lo que pretende el PAN, en cuanto a estos grupos sociales, es sencillamente venderles un producto, cuya marca es “PAN”, el cual trata de presentarse como superior al que ellos han venido consumiendo (“PRI”) y con el que ya no están satisfechos.

La propaganda consiste por ende, en decir que este producto es mejor que el otro, sin explicar por qué, subrayando principalmente las deficiencias del que han seleccionado los electores durante mucho tiempo. En tal virtud, el avance electoral del PAN se produce en función inversa a los fracasos del PRI como gobierno. Un buen gobierno priista implica un estancamiento o un retroceso para el PAN en las preferencias electorales de las clases medias. Un mal gobierno priista se traduce en “el voto para el cambio”, conforme a la opinión poco analítica y desinformada de estas clases sociales.

Pero esta es sólo una parte de la estrategia y del discurso. La otra está dirigida a los sectores económicamente poderosos y socialmente influyentes de los que no depende electoralmente el PAN, por ser sectores minoritarios, si bien representan una cantidad de votos automáticos para el partido y muy cuantiosos recursos financieros. Esta estrategia reviste formas y objetivos distintos y el discurso que la acompaña normalmente no se conoce, ni se hace público. Se trata en suma, de los mecanismos, las alianzas y los compromisos ocultos del partido con los factores de poder económico y social de los que depende substancialmente y a los que verdaderamente está dispuesto a servir.

Un ejemplo muy claro de lo anterior lo constituye el papel que tradicionalmente ha desempeñado la iglesia en los procesos electorales, hoy intenso e ilimitado gracias a la reforma constitucional del sexenio 88-94 que reconoció personalidad jurídica a las asociaciones religiosas y confirió el derecho de votar a sus miembros.

La iglesia, cuya capacidad generalizada de influencia y penetración en las conciencias es de sobra conocida, realiza de consuno con el partido un determinante trabajo propagandístico de doble efecto en su favor, fustigando al gobierno y a su partido y recordando a los fieles, de todas las clases sociales y de todos los niveles económicos, lo inconveniente que sería votar por un partido de izquierda, anticatólico, inmoral y violento como el PRD (partido de la revolución democrática).

Así la maquinaria electoral ataca en todos los frentes con un propósito específico: el poder, habida cuenta de que, como se sabe, para esta clase de partidos el poder es un fin en sí mismo y no un medio de transformación social. Si acaso, como sería tratándose de México, el poder representa para este partido el regreso estructural-constitucional y por ende económico, político y social, a la etapa previa a la constitución de 1917, lo que después de todo motivó esencialmente su fundación como organización política en 1939.

El partido durante sus primeros veinticinco años estuvo no solamente fuera del gobierno, sino prácticamente también del congreso federal, logrando incorporar algunos miembros esporádicamente a la cámara de diputados. Como hemos visto, en 1964 junto con los otros dos partidos de oposición, tuvo una importante participación en la cámara de diputados, más bien desde el punto de vista cualitativo que cuantitativo. Siempre con carácter de partido minoritario, no ha abandonado desde entonces su presencia en la cámara de diputados federal, la cual ha variado en más o menos, en los últimas décadas,

si bien desde hace aproximadamente diez años se ha incrementado, como lo hemos señalado párrafos antes. Por lo que respecta al Senado, su participación no es anterior a finales de los ochenta, viéndose fortalecido por la apertura electoral de esta cámara a las minorías políticas. De tiempo atrás ha tenido también en sus manos un buen número de ayuntamientos y varios congresos locales llegando a dominar algunos de ellos, en épocas distintas (Chihuahua, Baja California Norte, Jalisco).

Sin duda, han sido los dos últimos sexenios (88-98 y 94-2000), los más importantes para este partido, desde el punto de vista de su presencia en los poderes constituidos federales y estatales. El PAN alcanzó durante el primero de ellos, cuatro gubernaturas por vía electoral y mediante la negociación de posiciones y apoyos con el gobierno federal priista de Carlos Salinas, en circunstancias que hoy pretenden desconocer sus miembros (p.e. la gubernatura de Guanajuato de Carlos Medina). Por lo que respecta a lo que ha transcurrido del sexenio 94-2000, este partido logró por vez primera incluir en el gobierno federal a un panista que había formado parte ya de la cámara de diputados, el cual fue invitado por el gobierno priista a hacerse cargo de la procuraduría general de la República, la que entre otras funciones muy importantes (combate al narcotráfico, p.e.), tendría la de investigar hasta esclarecer plenamente, el asesinato del candidato priista a la presidencia, ocurrido en 1994 durante la campaña electoral. Este funcionario federal panista se mantuvo en el cargo a lo largo de dos años (94-96) y actualmente ha vuelto a las filas de su partido contrario al gobierno.

También a la administración del distrito federal fueron incorporados funcionarios de extracción panista para el periodo 94-97, los cuales han vuelto a incorporarse a actividades políticas de su partido, de las que muchos piensan que nunca debieron haberse separado para experimentar una efímera, extraña e innecesaria convivencia con gobiernos priistas. Otra posición importante digna de mención fue ocupada por un legislador panista, quien fungió durante la 56ª legislatura de la cámara de diputados (94-97) como presidente de la comisión encargada de la revisión del gasto público federal (comisión de vigilancia de la cámara de diputados). El PAN también logró apoderarse de varios municipios importantes en el país, incluidos los de la zona conurbada al Distrito Federal, así como de ciudades capitales como Guadalajara, Puebla, Cuernavaca (1997) y Mérida (1998), entre otras.

Por lo que respecta a la elección de 1997, el partido acción nacional pasó de 119 diputados federales que tenía en la 56 legislatura, a 122 con un porcentaje

cercano al 25% de la votación nacional. Resulta relevante el hecho de que en 1994 el PAN ganó solamente en 20 distritos de mayoría relativa en todo el país, mientras que en 1997 superó a sus adversarios en 65 contiendas uninominales, lo que representa 3.25 veces más de una elección a otra. En sentido inverso, sus diputados plurinominales, como es comprensible, disminuyeron de 99 a 57, lo cual arroja un equilibrio entre las dos vías de elección que explica también la proporcionalidad más o menos aceptable entre escaños totales logrados (122) y porcentaje de votación nacional alcanzada. Sin embargo, este partido no avanzó en la medida tan espectacular en que lo hizo el PRD, a pesar de los pronósticos de su dirigencia nacional que ubicaba al PAN como "la primera fuerza nacional", correspondiéndole tan sólo el tercer sitio.

Esta realidad del PAN se refleja claramente en la cámara de senadores. El partido tenía en 1994 un total de 25 senadores, a los cuales se agregaron solamente 9 más de la lista plurinomial que sobre 32 sitios potenciales representan un 28% de ellos. Si se descuenta un senador que cumplió su periodo de seis años en 1997 (el senado se renovaba antes por mitades cada tres años), el total de senadores panistas en la cámara es de 33, número equivalente a poco más del 25% de los 128 que la integran. En suma, el avance del PAN en esta cámara se redujo a un 6% entre una elección y otra, pues en 1994 los 25 senadores correspondían a un 19% de la cámara.

En las entidades federativas el PAN obtuvo dos gubernaturas, Querétaro y Nuevo León, la primera de ellas inesperada para ellos mismos, habiendo "derrotado" a Fernando Ortiz Arana, exlíder del PRI y político de gran prestigio y experiencia, el cual tuvo que contender contra el PAN, los otros partidos (uno de los cuales postuló a su hermano, contando con el apoyo y beneplácito del gobierno de la República) y sus enemigos dentro del gabinete, señaladamente el entonces secretario de gobernación. Acción nacional también aumentó sus presidencias municipales y las ciudades capitales en su poder. Sin embargo, hubo entidades en las que el PAN siguió mostrando su nula presencia y fuerza políticas, a pesar de sus casi 60 años de vida, como en el caso de Campeche, importante entidad petrolera en donde este partido obtuvo sólo poco más del 2% de la votación. Lo relevante de este hecho es que Campeche es una entidad limítrofe con Yucatán, cuya capital (Mérida), acaba de ser ganada por el PAN por cuarta ocasión consecutiva (mayo de 1998), si bien en esta zona de la península, tanto el gobernador, como la mayoría del congreso local son priistas.

Pero el fracaso más significativo del PAN ocurrió en el Distrito Federal. La dirigencia del partido y su candidato aseguraban que ganarían arrolladoramente en la capital del país. No obstante estas previsiones, el PAN ocupó el tercer lugar de la votación, alcanzando tres veces menos votos que el PRI (15% contra 48 de aquél y 25 de éste). acción nacional sólo ganó 2 distritos de mayoría relativa y obtuvo 10 diputados plurinominales, para totalizar 12, es decir, dos menos que los 14 que tenía en 1994. Si se toma en cuenta que el PRI alcanzó el 25% de la votación y el PAN el 15, resulta claro que los 12 diputados de aquél equivalen a una subrepresentación de unos 7 puntos porcentuales, mientras que los 12 de éste corresponden a una sobrerrepresentación de unos 3 puntos. Como sabemos, estos fenómenos se deben a la elección por mayoría relativa del 60% de los escaños de la Asamblea.

Volviendo al caso concreto del PAN, nos parece evidente que esta situación tan dispar de una organización política con seis décadas de existencia, que sin embargo, en muchas zonas del país parece no existir, demuestra una vez más que el nombre no hace a la cosa. En efecto, la naturaleza (partido de cuadros) del PAN, los intereses (minoritarios) que defiende y los fines que persigue, explican en gran medida por qué, a pesar de autoproclamarse "partido de acción nacional", es en el fondo solamente un partido de acción regional.

### *El partido de la revolución democrática (PRD)*

Este es el partido de más reciente creación de los tres grandes. Su participación en contiendas electorales se remonta apenas a una década y quizás lo más significativo sea que desde su fundación, sus dirigentes y promotores más calificados son ex-priistas.

Siendo un producto inmediato de la postulación de Carlos Salinas a la presidencia de la República y de su posterior elección como titular del ejecutivo (en el proceso más cuestionado y dudoso de la historia moderna del sistema político mexicano, es decir desde que en 1946 el partido de la revolución mexicana se convierte en PRI), el PRD vivió la etapa más difícil de su naciente existencia (desde el momento mismo de su creación), a lo largo de ese sexenio en el que fue considerado como la organización política enemiga del presidente y de la alianza evidente y comprobada del jefe del ejecutivo con el partido acción nacional.

Entre 1987 y 1988, una vez postulado el candidato del PRI a la presidencia, un grupo cualitativamente importante de priístas forma primero la corriente democrática y se separa después de su partido, manifestando su inconformidad con la candidatura referida. Destacan en ese grupo Cuauhtémoc Cárdenas, ex-gobernador de Michoacán (entidad federativa de la que era originario su padre el Gral. Lázaro Cárdenas) por el PRI, Porfirio Muñoz Ledo, ex-presidente del PRI, ex-secretario de Estado y aspirante a la candidatura presidencial en la década anterior y varios ex-funcionarios de gobiernos priistas, así como ex-legisladores federales.

La mayoría de ellos son postulados a cargos de elección popular, encabezados por Cárdenas como candidato a la presidencia, por una *sui generis* coalición de pequeños partidos formada en torno al Frente Democrático nacional (el PPS, el PMS, partido mexicano socialista, antes PSUM, el PARM, el PMT, el PFCRN, etc.).

Esta coalición, basada en las fuerzas de izquierda (algunas más radicales que otras) obtienen resultados inesperados en ciertas zonas del país, incluida la ciudad capital, en la cual el PRI pierde la elección para presidente, un buen número de distritos electorales federales y locales (el 30%) y oficialmente las dos senadurías en disputa.

Por primera vez en la cámara de diputados el PRI alcanza una precaria mayoría y en cuanto a la de senadores, también por primera ocasión tiene que admitir la presencia de las dos fuerzas principales opositoras al sistema (la derecha representada por tres senadores del PAN y la izquierda con cuatro senadores de la coalición).

El siguiente paso fue la creación del nuevo partido, a cuya integración sin embargo, no concurrieron todas las organizaciones políticas hasta entonces aliadas. Ya en esos momentos considerados como adversarios del ejecutivo específicamente, los representantes populares de la coalición y el propio ingeniero Cárdenas, no cesan en poner en tela de juicio la legitimidad de la elección federal y consecuentemente, del propio presidente Salinas, el cual por todos los medios, procura bloquear las acciones tendentes a la fundación del PRD.

El partido finalmente es registrado como tal mediante la cesión de los derechos de registro (cambio de nombre), de una de las organizaciones políticas aliadas, hasta entonces denominada PMS (partido mexicano

socialista), que a su vez había surgido de una transformación del viejo partido comunista mexicano y posteriormente del PSUM.

Durante el resto de ese sexenio (88-94), el partido participa en todo tipo de procesos electorales, federales, locales y municipales con éxito limitado a unas cuantas zonas del país (Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, en esta última sobre todo después del levantamiento zapatista de 1994). En términos globales se constituye en la tercera fuerza política nacional y en la opositora sistemática a las decisiones de un gobierno priista-salinista que en el ámbito internacional se pliega a las políticas económicas y financieras de los bancos y organismos acreedores de México, mientras que en el interno refuerza su alianza con el PAN (para sacar adelante el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, con el voto de las dos fracciones parlamentarias), con la iglesia y con el capital privado (que conduce a la reforma de los artículos 130 y 27 constitucionales, para conferir personalidad jurídica a la iglesia y conceder el voto activo a sus miembros, así como para suprimir el ejido y dar por terminado el reparto agrario).

Contrasta el avance del PAN, a lo largo de estos seis años con el estancamiento y en ocasiones retroceso electoral del PRD, si bien el éxito de aquél fue en gran medida ficticio, pues muchos de las posiciones políticas que alcanzó fueron producto de la negociación o de la abierta imposición de “triumfos panistas” derivados de la voluntad del ejecutivo priista y no del voto ciudadano (p.e. el primer gobernador de Guanajuato del PAN con carácter interino, de nombre Medina Plascencia, “designado” para ocupar el cargo una vez aceptada la renuncia del gobernador electo priista, nada menos que por el congreso local de la entidad formado mayoritariamente por legisladores del PRI).

El PRD, en cambio, fue objeto de persecuciones y hostigamiento, producto de una actitud de cerrazón total del gobierno frente a una postura intransigente de su líder nacional, primero y líder moral después, Cuauhtémoc Cárdenas en cuanto a la falta de legitimidad del gobierno. Este por su parte, adoptó una estrategia hacia el PRD que se resume en una frase externada por el presidente de la República con motivo de las airadas protestas del partido opositor en un informe presidencial: “al PRD, ni lo veo, ni lo oigo”.

Habiendo perdido algunas alcaldías que consideraba seguras y posiciones en congresos locales que eran su bastión principal (p.e. Michoacán), el PRD logra algunos triunfos municipales en distintas zonas del país. Por lo que respecta a

la ciudad de México, en la elección presidencial de 1994, su candidato, nuevamente Cárdenas, obtiene sólo 800,000 votos, frente a poco más de un millón y medio del PRI, en su última participación electoral siendo presidente Salinas.

En lo que va de este sexenio la situación ha sido muy distinta para el PRD. La apertura del Senado a la oposición mediante la elección de senadores de minoría, le permitió hasta antes de 1997 tener una representación de varios militantes (8), aunque siempre en calidad de tercera fuerza, atrás del PAN y muy por debajo del PRI.

Ha avanzado también en algunas entidades, siendo significativo el caso de las dos que circundan al Distrito Federal. Primero, en la industrialmente poderosa y densamente poblada entidad federativa denominada "Estado de México", el PRD, el PAN y otros partidos con presencia local, logran en conjunto (no en coalición), situar a un número mayor de legisladores que el del PRI en el congreso local, dándose el caso por vez primera de un congreso de mayoría opositora frente a un gobernador priista, con la circunstancia agravante de que se trata de la entidad de la que fuera gobernador el entonces secretario de gobernación del gabinete presidencial, el cual pidió licencia a aquel cargo para ocuparse de la política interior a nivel nacional. Posteriormente, ya en 1997, el PRD logra vencer en doce de los treinta y dos municipios de Morelos, la otra entidad vecina del Distrito Federal, incluyendo a la segunda ciudad en importancia, Cuautla (en la primera y capital de la entidad, Cuernavaca, fue favorecido el PAN), obteniendo una votación global cercana al 38% que lo convierte en la primera fuerza política en la zona que fue ochenta y cinco años antes, bastión de una de las figuras del agrarismo revolucionario mexicano, Emiliano Zapata.

En la elección de ese mismo año (6 de julio de 1997), el PRD logró sus mejores resultados de su aún corta presencia en el sistema político mexicano (8 años en esa fecha). En la cámara de diputados del congreso de la Unión pasó de 71 diputados que tenía en 1994 a 124 en la actualidad. Esto lo convierte en la segunda fuerza política a nivel nacional, por encima del PAN escasamente, aunque muy lejos del PRI, a pesar del significativo retroceso de éste último (239 diputados contra 124 del PRD). El porcentaje de votos obtenido por el PRD (más del 25%) es más o menos equivalente al número de escaños que le fueron conferidos, no obstante los efectos multicitados del sistema de elección de mayoría relativa, con base en el cual se asigna el 60% de los miembros de la cámara.

Precisamente, en cuanto a esto último, es necesario señalar que en 1997 el PRD logró uno de sus resultados más sorprendentes, al pasar de 7 diputados de mayoría relativa en todo el territorio nacional (1994), a 70, lo que equivale a un aumento de golpe, de un 1000%, a pesar del cual solamente dejó de tener 10 diputados de representación proporcional (64 en 1994 y 54 en 1997). Es necesario advertir que de esos 70 triunfos uninominales, más del 40% corresponden a los distritos electorales federales de mayoría relativa del Distrito Federal, entidad en la que como veremos en breve, el PRD ganó prácticamente todos los distritos locales y federales en disputa. En términos globales, este partido avanzó en la cámara de diputados federal, casi un 75% en relación a 1994, logro que ni sus militantes, ni sus simpatizantes suponían siquiera.

Por lo que respecta al Senado, el PRD duplicó exactamente sus escaños, pasando de 8 en 1994 a 16 en 1997, es decir, un aumento del 100%. Esta cifra debe analizarse con base en los siguientes elementos: a) ninguno de los ocho senadores perredistas de mayoría relativa o de primera minoría, dejaron su escaño; b) por ende, los nuevos 8 que se incorporaron, representan la cuarta parte (25%) de los 32 senadores plurinominales electos en 1997; c) es difícil calcular con cierta precisión, cuántos senadores más, vía los otros dos mecanismos de elección, le habrían correspondido, si se hubiera renovado en su totalidad el senado, lo cual ocurrirá en el año 2000. En todo caso, su avance contrasta con el retroceso de más del 19% del PRI y con la mejoría de un 32% del PAN, en esta cámara.

En las entidades federativas el PRD reflejó algunos avances regionalmente localizados, ganando un buen número de alcaldías, avanzando en zonas de influencia panista (Sonora) y quedando muy cerca de lograr la gubernatura de Campeche, a la que postuló a una senadora expriista que renunció a su partido, no sin antes oponerse vigorosa y sólidamente (en términos legales), a la privatización, así fuera parcial, de la petroquímica secundaria. Layda Sansores, hija de uno de los más poderosos exlíderes del comité ejecutivo nacional del PRI (el cual también renunció a su partido en medio del proceso electoral de Campeche, su entidad natal y zona de enorme influencia política), realizó una tan intensa campaña que estuvo muy cerca de conseguir su objetivo. Según sus propias denuncias, en su entidad, una de las zonas petroleras más importantes del país, se hizo todo lo necesario, con la anuencia y el apoyo del gobierno federal (p.e. la composición y el desempeño parciales favorables al PRI, de los miembros del Instituto local electoral), para asegurar la victoria del candidato priista, la cual finalmente se declaró oficialmente, a

pesar de una incesante protesta de casi “medio Campeche”, ante el “descarado fraude electoral”.

Además de Campeche, la otra gubernatura que tenía previsto obtener el PRD era la del Distrito Federal. En esta entidad el triunfo del partido fue casi total (solamente perdió un par de distritos electorales uninominales federales y locales), haciendo de su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, el primer gobernador electo en la historia de la capital de la República. El PRD logró más del 48% de votos en el D.F., muy por arriba del PRI y del PAN que en conjunto representaron apenas un 40% de los sufragios emitidos. La masiva votación a favor de Cárdenas se vió reflejada en la expresión de voluntad ciudadana que en una sola línea votó también por los candidatos perredistas en los distritos electorales, tanto locales, como federales.

Consecuentemente, en el congreso local del D.F. (Asamblea legislativa), correspondieron al PRD 38 sitios, todos de mayoría relativa, representativos de un 58% del total de legisladores que lo integran. En este caso, la sobrerrepresentación derivada de la aplicación del principio mayoritario favoreció al PRD, partido que en las tres legislaturas locales anteriores, había alcanzado un máximo de 15 escaños (1991).

En el momento en que esto escribimos (mayo de 1998), están en proceso o en preparación, campañas electorales en algunas de las catorce entidades federativas en las que habrá elecciones a lo largo de este año. El PRD prevé la posibilidad de ganar al menos, una de las 10 gubernaturas en disputa (Zacatecas, en donde ha postulado a un exsenador priista que renunció a su antiguo partido ante la imposibilidad de alcanzar la candidatura al gobierno de esta entidad, en la que parece contar con un amplio apoyo de la ciudadanía), avanzar en congresos locales y obtener un número importante de presidencias municipales.

## **EL SISTEMA ELECTORAL**

Los órganos de elección popular en México se configuran con base en estas dos grandes reglas generales:

⇒ Aquéllos en los que el titular es un sólo individuo, el sistema de elección es el de mayoría relativa exclusivamente.

⇒ En aquéllos otros cuya integración es colegiada, se aplican tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional.

El primer caso es el de la elección del presidente de la República y el de los gobernadores de las entidades federativas. Para la elección federal se vota en distritos uninominales (300 en todo el país), computándose todos los sufragios válidos y declarándose vencedor al candidato que obtenga el mayor número de votos. Esto significa que la elección es por mayoría simple o relativa de votos, a una sola vuelta, sin requerirse un porcentaje determinado de votos emitidos del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Un promedio general de las últimas tres elecciones presidenciales (aproximado), demuestra que de una participación cercana al 60% de ciudadanos empadronados, el candidato vencedor obtiene el triunfo con una votación cercana al 50% de los sufragios emitidos, que en números absolutos representa entre un 30 y un 35% de las voluntades ciudadanas potenciales (normalmente, aunque no es un requisito legal, por razones de imagen siempre se trata de que el candidato del PRI, que ha sido en todos los casos el triunfador, llegue a la presidencia con el apoyo de la mayoría absoluta de los sufragios emitidos). En términos decrecientes se observa como en la elección de 1982 el PRI fue claramente favorecido por el voto ciudadano, siguiéndole la de 1994 y quedando lejos la ya referida elección altamente cuestionada de 1988. Esto implica que un candidato en México puede convertirse en presidente contando con apenas la tercera parte de los votos ciudadanos potenciales, sin importar el nivel de abstencionismo electoral.

Las elecciones de los gobernadores locales se llevan a cabo mediante un sistema idéntico, solamente que basado en la división territorial en distritos uninominales de la entidad federativa de que se trate. A diferencia de la elección federal del poder ejecutivo que siempre coincide con la renovación del congreso federal, en las entidades federativas no necesariamente tiene lugar la elección de todos los poderes locales (incluyendo a los ayuntamientos), de manera simultánea. Lo mismo debe decirse en cuanto a la elección del presidente de la República y de los gobernadores, ocurriendo en la mayor parte de los casos en fechas distintas.

En cuanto a los órganos colegiados de elección popular (congreso federal, congresos locales y ayuntamientos), se aplica tanto el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, como el de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

La cámara de diputados del congreso federal se renueva en su totalidad por elección popular cada tres años. De sus quinientos miembros, el 60% son electos en distritos uninominales en que se divide el país. Estos trescientos diputados son electos por mayoría simple o relativa de votos, sin importar cuál sea el porcentaje de sufragios totales emitidos sobre el padrón electoral. Los doscientos restantes son tomados de las listas plurinominales cerradas que los partidos políticos presentan en cada una de las cinco circunscripciones en que para los efectos de esta elección, se divide el territorio de la República.

Los partidos políticos tendrán derecho a presentar listas regionales de candidatos, si comprueban que han inscrito contendientes a la elección uninominal en por lo menos dos terceras partes de los distritos uninominales (doscientos de trescientos existentes). Cada vez que un partido político obtenga por lo menos el 2% de votos a favor del total de la votación emitida para las listas regionales, tendrá derecho a un diputado de representación proporcional.

Sin embargo, este reparto de doscientos escaños que se realiza por medio de las fórmulas de “cociente natural” y “resto mayor” (art. 13 COFIPE) tiene dos limitantes:

- ⇒ Ningún partido político tendrá más de 300 diputados federales por ambas vías de elección
- ⇒ Tampoco podrá darse el caso de un partido político que por ambos principios de elección tenga un número de diputados que rebase en relación a los 500 miembros de la cámara, su porcentaje de votación nacional, más ocho puntos porcentuales.

Por ejemplo, si a un partido que ganó 120 distritos uninominales en todo el país, con un 32% de la votación nacional, le correspondieron 84 diputados plurinominales, solamente le serían asignados 80 para que su total de 200, no rebasara el 40% (32% más 8%) de la composición de la cámara de diputados federal ( $500 \times 40 = 200$ ).

Sin embargo, esta regla no se aplicaría en el caso de que los 204 diputados fueran el resultado de otros tantos triunfos en distritos uninominales con el mismo 32% de votación nacional. En esta hipótesis se respetarían todos sus triunfos a pesar de que el total de sus representantes rebasara el 40% de los miembros de la cámara (en este ejemplo, tendría el 40.8%,  $32 + 8.8$ ).

Por lo que respecta a las elecciones a la Asamblea legislativa del Distrito Federal, a los congresos locales y a los ayuntamientos, por disposición constitucional se aplican ambos principios de elección en su conformación (arts. 122, 116 y 115 respectivamente), respetándose un porcentaje global de 60% para la mayoría representativa y 40% para la elección proporcional. Sin embargo, en términos de reparto se llegan a dar variaciones importantes, toda vez que cada legislatura en uso de su autonomía, puede expedir leyes electorales para regular sus procesos internos, con base en las cuales se fijen criterios de máximos de representación por ambos principios en la configuración de mayorías parlamentarias y “cláusulas de gobernabilidad” distintas entre sí.

Como ocurre tratándose de otros países, en el caso de México la aplicación generalizada de la fórmula de mayoría relativa en los órganos colegiados de elección popular sobre la base de un 60% de su composición total, favorece la formación de mayorías, pero tiende a la sobrerrepresentación de los partidos en relación a su porcentaje global de votos obtenidos.

Por lo que respecta a la elección de los 128 senadores en 32 entidades, ésta se efectúa mediante tres reglas generales, cada seis años.:

⇒ En cada entidad federativa se eligen dos senadores que compiten por cada partido en fórmula única y solidaria, por el principio de mayoría relativa a una sola vuelta.

⇒ Adicionalmente, en cada entidad es electo senador el integrante de la fórmula (cuyo nombre aparezca en el primer lugar de ésta), del partido que haya obtenido el segundo lugar en la votación total (“primera minoría”).

⇒ Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional en una lista única que registra cada partido político para una sola circunscripción plurinominal que por supuesto, es todo el territorio nacional.

Esto significa que en teoría cada entidad federativa está representada por tres senadores electos sólo por los ciudadanos de ésta, dos de un mismo partido y otro de un partido distinto. Los 32 senadores de representación proporcional pueden ser de cualquiera de las entidades o varios de una misma y no son electos por los ciudadanos de aquélla de la que son oriundos, sino con base en un mecanismo, diferente que es la representación proporcional.

Esta última forma de elección se puso en marcha por primera vez en 1997 y por única ocasión los senadores así electos durarán en su cargo sólo tres años, para terminar su mandato en la misma fecha en que lo harán los 96 que ya estaban en funciones, procediéndose a la renovación total de los 128 en el año 2000.

### *Las autoridades electorales*

Por último, es conveniente hacer mención de un asunto altamente controvertido que en el caso de México es el relativo a la preparación condición y supervisión de los procesos electorales, así como a sus aspectos contenciosos y jurisdiccionales. En relación a lo primero, es competente el Instituto Federal Electoral y en cuanto a lo segundo, corresponde actuar al poder judicial federal, por medio del tribunal electoral.

El Instituto Federal Electoral es un organismo autónomo de orden público, encargado de organizar los procesos electorales federales, cumpliendo así una función que corresponde al Estado. El órgano superior de dirección del Instituto denominado hasta la fecha consejo general, hasta 1996 era encabezado por el secretario de gobernación y a su integración concurría una representación ciudadana, representantes del poder legislativo y de los partidos políticos. A partir de la segunda mitad de 1996, es eliminada la presencia formal del gobierno (secretario de gobernación), quedando estructurado el consejo general de la siguiente manera:

Un presidente, ocho consejeros ciudadanos, con voz y con voto y representantes del poder legislativo, de los partidos políticos, así como un secretario ejecutivo, todos estos solamente con derecho a voz.

Los consejeros duran en su cargo siete años, durante los cuales no pueden tener remuneración alguna adicional a la que corresponde a su función (que es equivalente en cuanto a percepciones a la de un ministro de la corte) y por cada uno de ellos se designa a un suplente. El presidente y los consejeros son electos por el voto de las dos terceras partes de la cámara de diputados a propuesta de los partidos políticos.

Por lo que respecta al tribunal electoral (antes tribunal federal electoral y tribunal de lo contencioso electoral), recientemente incorporado al poder judicial (1996), se trata de la instancia contenciosa de los procesos electorales.

Este tribunal funciona con una sala superior y con salas regionales y está compuesto por magistrados integrantes de la primera y que forman cada una de las segundas. Los magistrados de la sala superior duran en su cargo diez años y deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la corte. Los de las salas regionales permanecen en el cargo ocho años y deben reunir los requisitos para ser miembro de un tribunal colegiado de circuito. Todos estos magistrados son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a propuesta de la suprema corte.

El tribunal es la máxima autoridad en este difícil ámbito que es la materia electoral, salvo por lo que se refiere a la posible contradicción entre una ley y la constitución del Estado. En este caso quien resuelve en calidad de instancia única es la suprema corte de justicia (art. 105-II).

## CAPITULO IV

### **FUNCIONES Y DISFUNCIONES DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO: ANALISIS Y EVALUACION DE SU FUNCIONAMIENTO A LA LUZ DE UN MODELO DEMOCRATICO**

En este capítulo haremos un análisis crítico y propositivo de cada uno de los elementos que configuran el sistema político mexicano. El objetivo de las siguientes páginas (e implícitamente de todo el trabajo), consiste en explorar la “realidad del sistema”, una vez conocida su descripción formal-estructural, a efecto de emitir un juicio sobre la correspondencia entre ésta y aquélla, así como de presentar las alternativas para su eventual modificación.

Para cumplir con el propósito que nos hemos planteado, procederemos al análisis de los distintos elementos del sistema político mexicano, en el mismo orden en que lo hicimos en el capítulo precedente, sin perjuicio de las referencias recurrentes al conjunto de ellos, en tanto partes componentes de un todo integralmente conformado.

Al final, observaremos cómo cualquier esfuerzo o intento de reconstrucción del sistema político mexicano, ciertamente necesita de “imaginación” y de “voluntad política de sus actores principales”, como suele decirse, pero antes que eso, o mejor, como condición y sustento, requiere de un profundo conocimiento teórico (político-constitucional) y práctico de la realidad en que opera el sistema que se pretende modificar.

### **FEDERALISMO**

Para los propósitos de nuestro trabajo, el análisis crítico del federalismo mexicano, como elemento estructural del sistema político de este país, debe enfocarse a la luz de la siguiente premisa: la forma de gobierno federal es una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno.

El federalismo o la federalización de cualquier Estado moderno se basa en el concepto de autonomía competencial, que no es sino la forma de ejercer la dosis de poder político que jurídicamente es asignado a los diferentes poderes públicos de ese Estado, por medio de prescripciones constitucionales y legales.

La autonomía de que está dotado un poder constituido consiste en que éste ejerce sus atribuciones y cumple con sus responsabilidades, sin intervención de ningún otro órgano o instancia de poder y sin sujeción a él o a ella, en las condiciones y con las excepciones señaladas por el marco normativo constitucional y legal secundario.

Si federalismo es substancialmente “distribución del poder”, procedimentalmente es ejercicio no interferido del mismo, por el órgano facultado al efecto.

La autonomía es entonces, la *conditio sine qua non* para que cada órgano actúe dentro de la esfera competencial que le corresponde (distribución material del poder) y no invada, ni entorpezca, ni condicione el ejercicio de la competencia de los demás (forma autónoma de ejercicio del poder).

Evidentemente, este principio del ejercicio autónomo de la competencia de que está investido un órgano, está íntimamente ligado también, aunque en condiciones distintas, a la forma de organización del poder político universalmente conocida como “división de poderes”. La diferencia fundamental entre federalismo y división de poderes, desde el punto de vista de la asignación de esferas competenciales a los órganos constituidos, consiste en que tratándose del primero, las competencias se distribuyen por materia, por jurisdicción y jerárquicamente, en tanto que tratándose del segundo, el criterio distributivo que se sigue es solamente el material. Ambas son formas de organización del ejercicio del poder político que tienen como objetivo central el de evitar su concentración, pero lo que los diferencia es precisamente la base de su distribución.

El tema de la autonomía del ejercicio del poder dividido entre diversos órganos en sentido horizontal (“división de poderes”), lo abordamos detalladamente al analizar el caso de cada uno de los poderes federales, en relación al sistema presidencialista mexicano, concentrándonos por el momento en el estudio de la autonomía de las entidades federativas que

integran la República mexicana y en la real distribución horizontal del poder al interior de ellas.

Sin perjuicio de lo señalado en el capítulo anterior, en relación al grado de la eficacia de la autonomía de las entidades federativas, emplearemos la siguiente metodología para evaluar éste que es el elemento esencial de cualquier forma de organización federal. Analizaremos en forma sistemática el contenido competencial básico de los órganos constituidos de las entidades federativas, evaluando en cada caso si el ejercicio de sus atribuciones se realiza de manera autónoma, parcialmente autónoma o sólo formalmente autónoma, es decir, con determinado grado de dependencia de otras instancias y otros factores de poder.

Al efecto, dividiremos el contenido competencial de las entidades federativas y de los municipios, en los siguientes apartados:

Autonomía constitucional y legislativa; política y gubernativa; y representativa, de las entidades federativas. Autonomía política y gubernativa de los municipios. Es necesario señalar que cuando nos referimos a las entidades federativas, incluimos en este concepto, con las peculiaridades del caso, al Distrito Federal.

### ***Ambito real de autonomía constitucional y legislativa de las entidades federativas***

Dejando de lado el hecho indiscutible de que las entidades federativas en todo Estado federal (y por supuesto, en el mexicano), no son Estados soberanos y por ende, no pueden darse a sí mismos una constitución en el sentido esencial del término (decisiones políticas fundacionales), que por lo demás es el único científicamente admisible, las partes que integran la República federal mexicana poseen una serie de normas de “jerarquía constitucional”, a cuyo conjunto suele denominarse “constitución local” o “estatal”, para diferenciarla de la federal.

El contenido de estas normas, su reforma o adición y el procedimiento para realizar uno y otro actos, se determinan y aplican en forma autónoma, es decir, sin intervención de los poderes federales y solamente con la limitante genérica consistente en el respeto a lo prescrito en la constitución federal.

El grado de autonomía real con que se desarrollan estos procesos se da en función inversa al contenido político o a los efectos de esta naturaleza, que pueda tener la modificación constitucional de que se trate. Además, en virtud del alto nivel de centralización del ejercicio del poder en el titular del ejecutivo federal que caracteriza a nuestro sistema presidencialista y que se reproduce en las entidades federativas en cuanto a las relaciones entre el gobernador y el órgano legislativo local, se producen dos fenómenos de concentración del poder, más bien que de distribución del mismo, sea en sentido vertical (federalismo) o en sentido horizontal (división de poderes al interior de la entidad gubernativa):

◆ Por una parte, las modificaciones a las constituciones locales de contenido y alcances políticos se producen generalmente como resultado de cambios de naturaleza político-electoral a la constitución federal (un buen ejemplo de este caso es la reforma electoral de 1996, como consecuencia de la cual, la fracción IV del artículo 116 obliga a una nueva regulación constitucional local en la materia), los cuales a su vez, según lo veremos más adelante, en la totalidad de los casos han contado con la aprobación política del presidente de la República y se originan en iniciativas jurídicas preparadas y enviadas por él al congreso de la Unión.

◆ Por otra parte, al interior de las entidades federativas, las reformas constitucionales que no se desprenden del cambio a la constitución federal, se realizan en un escenario centralizado idéntico al nacional, en el que sólo varían los actores.

Siguiendo la lógica del sistema presidencialista que concentra el poder en manos del ejecutivo, ahora reflejada en el ámbito del ejercicio del poder en la entidad federativa, no se efectúa reforma constitucional alguna que no haya sido previamente admitida por el gobernador y presentada por él (para reconocerle el “mérito histórico”, quizá), ante el congreso local en forma de iniciativa (con excepción de los casos recientes en que el gobernador no cuenta con una suficiente mayoría legislativa favorable, es decir, de su mismo partido, p.e. en Morelos y en el Estado de México).

En el primer caso hay un grado muy relativo de autonomía, mientras que en el segundo lo hay en sentido vertical (federación-entidad federativa), pero no en sentido horizontal (ejecutivo-local, legislativo-local).

Otro tanto puede decirse en relación a la expedición de leyes locales dentro del ámbito competencial de la entidad federativa. Desde luego, es menos frecuente que la legislación local (civil, penal, tributaria e inclusive electoral), tenga repercusiones en la vida política nacional y por ende, que sea objeto de dependencia o censura de las leyes y las autoridades federales. Consecuentemente, el grado de autonomía legislativa real es bastante amplio en la relación federación-entidad federativa, pero prácticamente sólo formal en sentido horizontal local (gobernador-congreso estatal), salvo en los casos muy recientes y excepcionales, en que la cámara de diputados de la entidad federativa no está dominada por el mismo partido político del gobernador del Estado (Estado de México, Morelos), que hemos referido ya.

### ***Autonomía política y gubernativa de las entidades federativas en el marco del sistema presidencialista***

Entiéndase por lo primero, el conjunto de procesos y actos de conformación de los poderes locales de elección popular, es decir, ejecutivo y legislativo (y por medio de ambos del poder judicial), sin interferencia de los poderes federales o de los de otra entidad federativa. En cuanto a lo segundo, al ámbito de gobierno, consiste en que una vez integrados los órganos de poder locales, éstos lo ejerzan sin intervención de los poderes federales o de los de otra entidad federativa.

En obvio de repeticiones de lo dicho en el capítulo anterior, sobre la influencia decisiva que ha ejercido en todos los casos el presidente de la República en la selección del candidato de su partido (PRI), a la gubernatura de una entidad federativa, el cual (salvo en pocas ocasiones), ha sido normalmente electo gobernador, señalaremos que esa intervención es ejercida por medio de la secretaría de gobernación (Ministerio del interior) y de la dirigencia del partido e incluye el destino de recursos humanos, financieros, etc., para contribuir al éxito electoral de quien es formalmente candidato del partido oficial y realmente, del titular del ejecutivo federal.

En esta materia debe distinguirse entre el hecho de que sean solamente los ciudadanos de la entidad federativa los que elijan al gobernador de su entidad y el desarrollo del proceso político-electoral en su conjunto. La intervención del ejecutivo federal tiene lugar a lo largo de todo el proceso, siendo el momento de la votación solamente una de sus partes. En él está involucrada

la participación del gobernador en funciones, quien es responsable políticamente de la preparación, de la conducción de la operación y del desarrollo de todo el proceso. La influencia, en suma, es de tal envergadura que un candidato destinado a perder puede convertirse en ganador con el apoyo del aparato oficial (lo cual ha ocurrido en muchas ocasiones), aunque también un candidato puede perder o ser convertido en perdedor, a pesar de haber triunfado (Guanajuato, 1991, primer gobierno panista interino "designado" por el congreso local de mayoría priista, ante la renuncia del gobernador electo priista, obligado a dimitir por el presidente Salinas quien negoció la gubernatura con el PAN), dependiendo de las circunstancias políticas prevalecientes y de las necesidades del gobierno federal. Así, tratándose de la elección del gobernador de una entidad federativa, la autonomía política que confiere la constitución mexicana a las partes de la federación, es sin duda, puramente formal. En este aspecto como en varios más, lo reiteramos, el federalismo mexicano en términos empíricos, revela una "disfunción del sistema", derivada del acentuado presidencialismo, que opera en la realidad, como elemento condicionante de aquél.

Por lo que respecta al ejercicio autónomo de las funciones de gobierno y administración del ejecutivo local una vez electo, la dependencia del gobernador de una entidad federativa en relación al gobierno de la República existe incuestionablemente, aunque se manifiesta en forma distinta al caso de la selección del candidato: El presidente de la República ejerce dos tipos de controles sobre el gobernador local: los controles constitucional y legalmente establecidos y aquéllos otros de naturaleza política.

Entre los primeros están previstos fundamentalmente, la intervención de los poderes federales (Senado, suprema corte, cámara de diputados tratándose de responsabilidad federal de los miembros de los poderes locales, etc.), en caso de perturbación del orden constitucional y de la paz pública dentro de la entidad federativa, con alcances muy diversos (conflicto de competencias entre los poderes, entre un poder de una entidad y otro, sean de naturaleza jurisdiccional, política, etc.), que pueden llegar hasta la declaratoria de que todos los poderes constitucionales de la entidad han desaparecido, procediéndose a la designación de un gobernador provisional (por el Senado) y la convocatoria a nuevas elecciones (a menos que la constitución de la entidad prevea un mecanismo propio al efecto).

Entre los segundos se cuentan la permanente coordinación y supervisión política que realiza el secretario de gobernación (ministro del interior federal), de los gobernadores locales, la presencia oficial de muy diversos funcionarios en calidad de “delegados” de dependencias y entidades de la administración pública federal (señaladamente de la procuraduría general de la República, de la secretaría de hacienda y de la de gobernación), la designación de generales del ejército que actúan como “jefes militares de zona” a lo largo y ancho de la República y la dirigencia estatal del partido revolucionario institucional, entre los más importantes.

Todos estos controles operan tanto en forma rutinaria, como en caso de necesidad, según corresponda, siendo muy frecuente que se entremezclen los políticos con los jurídicos, lo cual es indefectible cuando se presenta una situación grave o difícilmente resoluble con los medios con que cuenta el propio gobernador, dando lugar a una intervención directa del presidente de la República, sea para apoyar la permanencia del gobernador en su cargo o para determinar su dimisión, mediante una decisión política tomada por el jefe del ejecutivo federal, la cual es operada por los órganos competentes (federales o locales), cubriendo las formalidades jurídicas necesarias.<sup>1</sup>

Otra forma de intervención muy importante consiste en recursos financieros que el gobierno federal concede (o niega), al gobierno local, tanto previstos legalmente (en forma de transferencias, subsidios y convenios tributarios), como originados en decisiones presidenciales para apoyar programas de gobierno en la entidad federativa. Obviamente, estas contribuciones dependen de la “buena relación” que exista entre ambos niveles de gobierno y no sólo de las prescripciones legales aplicables en la materia.

Así pues, puede concluirse que el carácter relativo de la autonomía gubernativa de las entidades federativas es una realidad incontestable en el sistema político mexicano, derivada de la forma de gobierno presidencialista. Ahora bien, al interior de las entidades federativas, el esquema presidencialista se refleja en forma de control político y preeminencia de un poder sobre los

---

<sup>1</sup> Un buen ejemplo de lo anterior lo constituye la situación derivada de la matanza de campesinos en el Estado de Guerrero (Aguas blancas), en 1995, que trajo como consecuencia la renuncia del gobernador, por presiones de la opinión pública, a pesar de que había sido protegido ante un juicio de responsabilidad y mantenido en su cargo durante varios meses. Su dimisión sin embargo, no fue acompañada del juicio respectivo. Otro caso reciente es el del gobernador de Morelos, presuntamente vinculado con organizaciones de narcotraficantes, el cual presentó por fin una largamente esperada solicitud de licencia para separarse de su cargo, quedando pendiente hasta el momento (mayo de 1998), el procedimiento de juicio político.

otros, es decir del gobernador sobre el congreso local y el tribunal superior de justicia -los candidatos al congreso y las propuestas de magistrados son esferas de influencia real del gobernador-. Por otra parte, el funcionamiento de ambos órganos, se ve influido por las decisiones del titular del ejecutivo local, el cual responde políticamente hacia el centro (presidente), de toda la entidad que gobierna en su conjunto, es decir, de los ámbitos legislativo, judicial y municipal.

### ***Mitos y realidades de la representación de las entidades federativas en el seno de los poderes federales***

Teóricamente, las partes integrantes de una federación deben estar representadas en un órgano de carácter federal, competente para tomar las decisiones o aprobar las determinaciones de otros órganos federales que por su naturaleza afectan a cada una de aquéllas, en tanto elementos de una unidad política estatal o Estado federal.

Históricamente, en un sinnúmero de casos de formas de gobierno federales éste fue el origen y la justificación de la existencia de cámaras representativas de las entidades federativas, las cuales se integraban por miembros designados por los gobiernos locales. De hecho, todavía hay casos en que los miembros de los Senados son seleccionados de esta manera (Alemania).

En el caso concreto de México, desde el punto de vista teórico-estructural, la esfera competencial de la cámara de senadores corresponde a esta naturaleza de “órgano representativo de los intereses de las entidades federativas ante la federación”. Hasta hace poco tiempo, la representación paritaria de cada entidad federativa (dos senadores primero y cuatro después), obedecía a la idea de que los “senadores no representan a la población, sino a las entidades”.

Facultades exclusivas de esta cámara, como la aprobación de la política internacional del gobierno, de tratados internacionales, del nombramiento de embajadores y agentes diplomáticos, así como las de resolución de conflictos al interior de las entidades federativa o de nombramiento de gobernadores provisionales en el caso de desaparición de los tres poderes locales en alguna de ellas, confirman la concepción teórico-estructural del Senado en tanto “cámara de los Estados federados”.

Sin embargo, en la práctica difícilmente puede suponerse siquiera que la cámara de senadores en México actúe con tal carácter, a pesar de ejercer en forma exclusiva esta clase de facultades. En realidad, en el Senado mexicano están representados partidos políticos y no entidades federativas. Lo que aprueba o rechaza cualquier fracción parlamentaria de la cámara de senadores, lo hace en función de los intereses del partido político al que representa y no de las necesidades de la entidad federativa de la que proviene cada senador. Los senadores no son designados por los gobiernos locales, sino son candidatos de partidos políticos a cuyas directrices se ajustan, sin relación alguna con el área o circunscripción electoral por la que hayan sido electos (caso obvio es el de los senadores plurinominales, los cuales ya ni siquiera en teoría representan a entidad federativa alguna).

Adicionalmente a lo anterior, la cámara de senadores es por el momento, mayoritariamente priista (76 senadores de 128), lo que implica que las decisiones que ahí se adoptan están claramente influidas por la relación congreso-gobierno, en el marco del presidencialismo mexicano, con la consiguiente preponderancia del ejecutivo sobre esta parte del legislativo.

En tal virtud, la autonomía representativa teórica y estructuralmente concebida, es inexistente en el ámbito del funcionamiento real del Senado, siendo éste otro terreno en el que se perciben así sea de manera indirecta, los efectos del sistema presidencialista, en forma de “disfunciones del sistema político”.

### ***Las relaciones Municipios-gobierno local y Municipios-ejecutivo federal.***

Entiéndase por autonomía política y gubernativa de los Municipios la elección de los miembros del órgano de gobierno municipal (ayuntamiento), por los ciudadanos que en él habitan exclusivamente y el ejercicio de sus funciones de gobierno y administración, sin interferencia de los poderes estatales, federales o de otro municipio.

La línea de influencia y de control presidencialista y los distintos medios para ejercer una y otro, se reproducen en el nivel de gobierno municipal con las modalidades del caso.

Los candidatos del partido oficial a las presidencias municipales son seleccionados entre el gobierno y la dirigencia nacional o estatal del instituto político, según la relevancia del caso. En ocasiones interviene en el proceso directamente el presidente de la República, tratándose de ciudades capitales de entidades federativas importantes (Guadalajara en Jalisco, Monterrey en Nuevo León), o cuyos gobiernos estén en poder de la oposición. Sobre este último punto, conviene detenerse un momento para referir un aspecto muy significativo del sistema político mexicano: esta intervención del poder estatal en el proceso de conformación de los órganos de poder municipal, no es privativa de las entidades controladas por gobiernos priistas, ni por ende, atribuible a un partido político determinado.

Los mecanismos antes descritos operan también en las entidades gobernadas por la oposición, en donde los gobernadores panistas tienen voto de calidad, como lo tiene la dirigencia del partido, para seleccionar a los candidatos a presidentes municipales y a los que han contendido para sucederlos en el ejecutivo local, en los casos en que esto ha ocurrido, como Baja California Norte o Guanajuato, lo que demuestra que estos procesos de centralización del poder son resultado de una estructura político-constitucional, con independencia del partido que lo detente circunstancialmente.

Siguiendo la lógica presidencialista reproducida en el ámbito de las entidades federativas, en la etapa de selección de candidatos a las presidencias de los ayuntamientos, el gobernador es un actor principal. Se dan casos, no precisamente excepcionales, en que personas sin ninguna experiencia administrativa, ni formación profesional (ayudantes del gobernador, choferes, etc.), son convertidos, literalmente *overnight* en candidatos a presidentes municipales. El grado de dependencia y la consiguiente carencia de autonomía real que caracterizan a estos gobiernos comunales (en caso de ganar la elección), en relación al gobernador de la entidad es, como puede suponerse, total.

Por lo que respecta a la autonomía gubernativa, una vez conformado el órgano ejecutivo-administrativo del municipio es necesario distinguir los casos en que el presidente municipal es correligionario político del gobernador, de aquéllos en que uno y otro provienen de partidos políticos distintos.

En México existen centenas de municipios en manos de partidos opositores al gobierno federal y/o a los gobiernos de las entidades federativas, con un peso cualitativamente muy distinto entre ellos.

De hecho, la enorme disparidad prevaleciente en todos los órdenes entre los más de dos mil cuatrocientos municipios que existen en la República, es una característica ancestral del régimen municipal mexicano.

Se pueden intentar clasificaciones de municipios o grupos de municipios, basadas en todo tipo de criterios: entidades con más o menos cierto número de circunscripciones (Oaxaca tiene más de quinientos; el Estado de México más de cien y Quintana Roo o Campeche poco menos de una decena); municipios ricos, pobres y paupérrimos; municipios densamente o escasamente poblados; municipios rurales o urbanos; etc., etc.

Es prácticamente imposible, ante tanta diversidad, medir, como a veces pretende hacerlo la oposición, la fuerza real de un partido político en una entidad o inclusive a nivel nacional, en función del número de municipios que gobierna.

No puede establecerse objetivamente (ni en términos absolutos, ni relativos), si es muy importante o más importante gobernar decenas de municipios en Oaxaca o en Guerrero, o unos cuantos municipios en ciudades capitales de entidades federativas diferentes (el primer caso corresponde al PRD y el segundo al PAN). ¿Qué es más relevante, o mejor, quién domina políticamente Morelos, una de las entidades que colinda con el Distrito Federal (para poner un ejemplo reciente), el PRI que gobierna en diez y siete municipios, pero en ninguna de las dos ciudades más grandes de la entidad; el PAN que sólo gobierna en uno, pero que es la ciudad capital; o el PRD que gobierna en doce, uno de los cuales es la segunda ciudad en importancia?

Para los efectos de nuestra investigación, resulta pertinente señalar que el nivel de autonomía real de que goza un municipio para gobernar, casi tiene que examinarse en forma casuística, en virtud de la enorme variabilidad existente entre unos y otros, lo cual a su vez se refleja en grados mayores o menores de dependencia fundamentalmente financiera en que se encuentra cada municipio frente al gobierno estatal.

Ciertamente, se han tomado una serie de medidas legales, económicas y políticas a lo largo de las últimas décadas, para tratar de resolver el que es sin duda, uno de los elementos significativamente condicionantes de la autonomía gubernativa de los ayuntamientos: su capacidad financiera real para hacer frente a sus compromisos de gobierno y administración pública.

Sin embargo, el problema no ha sido del todo resuelto, pues la realidad muestra aún la carencia de recursos de la inmensa mayoría de los ayuntamientos del país (amén de la consabida desviación e indebido destino de los fondos públicos, en muchos casos), para solventar sus obligaciones. En tales circunstancias, la limitación más importante de la autonomía municipal en el aspecto gubernativo se manifiesta en una forma de dependencia más o menos acentuada y principalmente financiera, de muchísimos ayuntamientos incapaces de funcionar como órganos de gobierno y administración, sin la ayuda del gobierno del Estado y/o del propio gobierno federal directamente.

Esta ayuda se realiza en un marco de condicionamientos políticos innegables. Es obvio que los presidentes municipales adictos al gobernador de la entidad reciben todo tipo de apoyos, en comparación con los casos de municipios gobernados por la oposición. Por supuesto que esta forma de relación política y de dependencia municipal no desconoce colores o emblemas partidistas. Es decir que si el gobierno estatal es panista, los municipios en poder del PRI dentro del Estado reciben el trato de "oposición" y por ende, no son objeto del apoyo que se presta a los municipios panistas de la entidad.

Otro tanto cabe señalar en cuanto a la relación entre el gobierno federal y los municipios opositores, en zonas muy importantes del país económicamente hablando, como por ejemplo, los municipios "petroleros" del sureste en los Estados de Tabasco y Campeche.

Por último, no deben pasar inadvertidos los casos de entidades federativas que presentan problemas de diversa índole, pero de repercusión nacional, (como los de la zona del "ejército zapatista" en el Estado de Chiapas), los cuales reciben un tratamiento especial, en un sentido o en otro, por parte de los gobiernos estatal y federal.

A manera de conclusión, podemos afirmar que la realidad de la forma de gobierno federal es un ejemplo indiscutible de "disfunción" del sistema político mexicano y que su eventual redefinición o reforma, que en la

actualidad se pretende realizar bajo el esquema de un “nuevo federalismo”, difícilmente podrá tener éxito si no es acompañada de la indispensable modificación de una de sus causas principales: el sistema de gobierno presidencialista.

## **LA DIVISION DE PODERES Y EL PRESIDENCIALISMO**

En el capítulo precedente analizamos por separado cada una de las estructuras político-constitucionales y de las esferas competenciales de los poderes públicos del Estado mexicano, haciendo algunas referencias a las interrelaciones que en la praxis del ejercicio del poder se dan entre unos y otros, en el marco del sistema presidencialista.

En este apartado estudiaremos detalladamente, cómo funciona en sentido práctico el sistema presidencialista, basándonos en el examen de las relaciones auténticas entre los órganos constituidos, a la luz de las prescripciones formal-constitucionales.

En otros términos, analizaremos las “disfunciones” del principio de la “división de poderes” normativamente establecido, tratando de desentrañar si existe o no y hasta qué grado, una falta de correspondencia entre el marco regulatorio que lo establece y las condiciones de su ejercicio real, determinando además, hasta dónde ésta obedece a la inobservancia simple y llana de la norma, o bien es resultado de las propias estructuras político-constitucionales definitorias del sistema.

Partiremos de una premisa fundamental que se manifiesta por lo demás, como un hecho evidente: el sistema político mexicano es un sistema presidencialista, en el cual, por consiguiente, el poder más fuerte o predominante se concentra en el titular del poder ejecutivo.

En tal virtud, procederemos a analizar una a una las relaciones entre el poder ejecutivo y los otros poderes constituidos, primero, para culminar realizando un ejercicio semejante en cuanto a sus relaciones con los demás elementos del sistema.

## ***El presidente de la República y el Congreso Federal.***

Las relaciones del poder ejecutivo y del poder legislativo en el marco del sistema presidencialista constituyen el ámbito en el que se producen las “disfunciones” más amplias y profundas de todo el sistema político mexicano, las cuales tienen incidencia y efectos políticos, económicos, financieros, sociales, etc., de distinta magnitud, en su funcionamiento.

El sistema está construido entre otros principios teóricos, sobre la base de dos fundamentales, analizados en la parte inicial de esta obra<sup>2</sup> y característicos de la forma de gobierno presidencialista:

⇒ El Estado de Derecho; y

⇒ La división de poderes, bajo el régimen presidencialista.

Como se recordará, la esencia del primero consiste en que el poder del Estado es ejercido con fundamento en un orden jurídico encabezado por una constitución e integrado por un sinnúmero de normas jurídicas en cada una de las cuales, o en varias simultáneamente, se sustenta la realización de todo acto de autoridad, desde la más alta hasta la más modesta. Al poder *de facto* se le substituye por el poder *de iure*, de suerte tal que la fuerza que representa el poder ejercido sin límites, ni condiciones, se convierte en facultad o atribución determinada explícita y limitadamente por la ley. El Estado de Derecho implica por ende, que el poder político sea ejercido con base en el principio de legalidad.

Ahora bien, como señalamos en otra parte, poder legal implica necesariamente poder limitado (precisamente por la ley), en tanto son las normas jurídicas las que determinan formas, condiciones, procedimientos e inclusive contenidos de los actos del Estado, así como el o los órganos que en cada caso habrán de realizarlos. En otras palabras, la ley no sólo es fundamento del ejercicio del poder, sino marco limitante del mismo, en tanto organiza en diversas esferas competenciales su ejecución, fuera de las cuáles no es válido que las instancias de poder público efectúen actos de autoridad.

---

<sup>2</sup> Véase el capítulo primero.

La división de poderes o distribución de competencias es entonces, por definición, uno de los mecanismos fundamentales de limitación del poder y consecuentemente, uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Conforme al modelo, la distribución de competencias entre ejecutivo y legislativo funciona con base en la convergencia de dos tipos de facultades y atribuciones que son por una parte, las que cada órgano puede ejercer por sí mismo y por la otra, las que requieren de la concurrencia de más de uno de ellos para poder realizarse.

La primera clase de atribuciones está directamente limitada por la ley, por medio de su asignación expresa a determinado órgano, sin la cual, éste no puede ejercerlas (principio de legalidad). La segunda, además de su fundamento legal, está sometida a otra forma de limitación representada por la necesaria concurrencia de otro órgano en la realización del acto, sin la cual, éste no puede concretarse (caso típico es el de la expedición de leyes aprobadas por el congreso o poder legislativo y promulgadas por el poder ejecutivo).

Este tipo de actos son los que en la teoría clásica del derecho público, son denominados “actos compuestos” y representan una forma de control del ejercicio del poder que refuerza la distribución de competencias y atenúa simultáneamente, la rigidez conceptual y la inflexibilidad práctica de la independencia entre los poderes públicos, mediante la concurrencia de ellos en la realización de algunas de sus funciones.

Por último, según el modelo, junto a la división de poderes y a los “actos compuestos” que son formas interorgánicas de control y de contrapeso en el ejercicio del poder (cfr. K. Loewenstein *Verfassungslehre*, teoría de la constitución, controles interorgánicos y *checks and balances* o frenos y contrapesos), operan mecanismos intraorgánicos de control y limitación del mismo. Estos consisten en la asignación de esferas competenciales a órganos compuestos por dos instancias, que sin embargo, constituyen una unidad a la luz de la división de poderes y realizan actos de la misma naturaleza. Este es el caso de los ejecutivos duales, divididos en jefe de Estado y jefe de gobierno, de los sistemas parlamentarios o de los poderes legislativos bicamerales, en los que las funciones esenciales de esta naturaleza (la expedición de leyes, p.e.), forzosamente tienen que ser realizadas mediante el acuerdo de las dos cámaras que los integran.

Estos principios elementales, brevemente recordados aquí y que son connaturales al modelo de Estado de Derecho, funcionan sin embargo, de manera muy distinta en general y específicamente, tratándose de las relaciones prácticas entre ejecutivo y legislativo, en el marco del sistema presidencialista mexicano (y de todo sistema presidencialista en mayor o menor grado).

Analicemos distintos niveles y procedimientos en que se da esta relación, para conocer los efectos prácticos del sistema presidencialista en función del principio teórico de división de poderes.

### ***Actos y procedimientos legislativos***

Se entiende que en los términos del modelo presidencialista, el titular del poder ejecutivo es el presidente de una República de un Estado de Derecho. Consecuentemente, todos los actos de gobierno y administración, sin excepción, deben estar basados en las leyes. Si éstas son actos provenientes de otro poder (eventualmente emitidos con la concurrencia del ejecutivo, conforme a las estructuras político-constitucionales del sistema presidencialista), no existe posibilidad alguna de que el presidente realice actos y tome determinaciones más allá de su esfera competencial, controlada y limitada por las propias leyes (empezando por la constitución), emanadas del poder legislativo.

Pero ¿qué ocurre si el presidente de la República, en realidad, lejos de ser uno de los factores que participan en el proceso legislativo, se convierte en el *factotum*?

Es necesario señalar que en todo sistema presidencialista basado en la "división de poderes", existe una prohibición expresa o implícita de que el poder legislativo se deposite en el presidente de la República.

En el caso del sistema constitucional mexicano, el artículo 49 de la ley fundamental señala que no podrá "depositarse el (poder) legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Esto obliga a que el único caso en que se suspenda la aplicación de la división de poderes, en este aspecto y se justifique que el ejecutivo “legisla” tomando determinaciones con fuerza de ley, sea el del estado de emergencia, cualquiera que sea su denominación (estado de necesidad, de sitio, de seguridad nacional, etc.), durante el cual el presidente es investido de facultades extraordinarias, es decir, que van más allá de su esfera competencial común. En el caso de México, este supuesto se actualiza mediante la aplicación del procedimiento normativamente regulado de suspensión de garantías (art. 29) y/o de concesión de atribuciones especiales al ejecutivo (art. 131).

Por ende, en condiciones de normalidad o estabilidad, el presidente no debe intervenir en el proceso legislativo, salvo en los términos en que la propia estructura constitucional lo autoriza e inclusive lo obliga a hacerlo (derecho de iniciativa de ley, veto suspensivo, promulgación de las leyes), los cuales, sin embargo, por amplios o relevantes que sean, de ninguna manera implican la cesión de la función legislativa en beneficio del poder ejecutivo.

En México, formalmente se respetan las condiciones que este esquema impone, pero fácticamente, los presidentes han tenido una participación (y ejercido una influencia), en el ejercicio de la competencia atribuida al congreso, a todas luces más amplia que la prevista constitucionalmente.

Examinemos tres actos de naturaleza materialmente legislativa, competencia del congreso, en función de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo: la reforma constitucional, la emisión y modificación de leyes federales y la aprobación de tratados internacionales.

### ***Reformas y adiciones a la constitución***

La constitución mexicana, como la inmensa mayoría de las constituciones escritas, consagra el principio de rigidez constitucional.

Este principio consiste en que para efectuar una modificación de la constitución es necesario observar un procedimiento regulado por ella misma, más complejo que el que se emplea para crear o reformar leyes ordinarias (procedimiento legislativo ordinario).

En el caso de México, la emisión o reforma de las leyes federales se realiza mediante el sistema de votación mayoritaria simple de ambas cámaras integrantes del congreso de la Unión en forma sucesiva, mientras que las modificaciones a la constitución requieren de una votación calificada y se sustentan en un procedimiento jurídico distinto.

En efecto, el artículo 135 constitucional determina que las reformas y adiciones a la ley fundamental deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso de la Unión y además por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

Formalmente, las cerca de cuatrocientas ocasiones en que se ha modificado la constitución mexicana, siempre se ha respetado este procedimiento. Más aún, teóricamente el presidente de la República no necesariamente tiene que intervenir en el procedimiento de reformas constitucionales, pues la iniciativa y su correspondiente aprobación, pueden presentarla y realizarla por sí solos los órganos legislativos federales y locales, no siendo susceptible de veto presidencial el proyecto así desahogado.

Sin embargo, aunque formalmente el presidente de la República sólo tiene derecho de iniciativa en materia de reformas a la constitución, el hecho real es que la voluntad que ha decidido, conducido y determinado el contenido de las reformas, no ha sido la de los órganos normativamente competentes al efecto, sino la del titular del poder ejecutivo en turno.

En México, la constitución política no se ha modificado, lo que equivale a decir que la facultad de congreso de reformarla no se ha ejercido, si no es por decisión del presidente de la República.

Esto no significa que jamás le haya sido sugerida una modificación al presidente por el congreso, o que nunca haya sido presentada una iniciativa de reformas tanto por el jefe de gobierno, como por los miembros del congreso conjuntamente.

Lo que quiere decir es que la decisión de cambiar la constitución, cuándo cambiarla y en qué sentido, como determinación y acto de poder, no la ha tomado el órgano jurídicamente facultado para adoptarla (el congreso), sino el titular del órgano políticamente capaz de tomarla, gracias a la posición que guarda dentro del sistema político mexicano.

Esto implica que uno de los poderes que conforme al modelo debe mantenerse por debajo del orden jurídico y ejercer las atribuciones de que está investido en forma dependiente de las leyes, es en el fondo quien determina el contenido de la norma básica, sin estar facultado normativamente para hacerlo, situándose por ende, por encima de ella.

Tratándose de la constitución, el problema es doblemente complejo y cualitativamente de la mayor relevancia. No sólo se da el caso de que uno de los poderes realiza funciones para las que no está expresamente facultado por una norma, sino que en la especie, de sus determinaciones depende el contenido material de la ley fundamental o constitución, la cual representa y encarna el marco jurídico originario y definitorio del Estado de Derecho.

¿Cómo se han realizado en términos prácticos las reformas constitucionales en el sistema político mexicano?

Evidentemente, el contenido y la importancia de las varias centenas de reformas de que ha sido objeto la constitución mexicana, son sumamente distintos entre sí. En cuanto al fenómeno que examinamos, puede hablarse de dos tipos de reformas o adiciones: de contenido político y las de distinta naturaleza, pero que tienen efectos e implicaciones políticas y/o repercusiones económicas o sociales.

Un ejemplo evidente de las primeras son las reformas relativas a la integración de los poderes constituidos o a los procesos político-electorales para conformarlos. Ejemplos recientes de las segundas son las reformas del sexenio 88-94 concernientes al régimen de propiedad ejidal o a la separación de las iglesias y el Estado.

En México, aun las modificaciones constitucionales de forma o de fondo políticamente inocuas, han sido siempre previamente sancionadas por el presidente de la República, por la "consejería jurídica" de la federación (oficina elevada en 1996 a rango de parte integrante de la administración pública federal), y por la secretaría de gobernación, sin perjuicio de la intervención de otras áreas del gobierno federal, en cada caso.

Por mayoría de razón, las modificaciones de contenido o implicaciones políticas, a las que nos referimos antes, eran analizadas en forma de anteproyectos y proyectos, siempre en este orden: primero por la o las

instancias del poder ejecutivo involucradas en la reforma constitucional, en virtud de su competencia; después, aunque no necesariamente en todos los casos, por los líderes del congreso de la Unión, que hasta 1997, habían sido siempre ambos, legisladores del PRI y por algunos otros miembros de las cámaras de este mismo partido, en conjunto con los comisionados por el propio presidente de la República para analizar el asunto; y por último, si es que la naturaleza de la reforma lo requería, se discutían y negociaban con las dirigencias de los partidos de oposición y del propio partido oficial.

Obviamente, el orden cronológico de estas etapas no se ha observado en forma rigurosa, pudiendo darse el caso de análisis simultáneos del proyecto en diferentes instancias. Lo que sí es un hecho es que ha habido siempre etapas de revisión iniciales y finales que jamás variaban, desarrollándose unas y otras en el seno del mismo poder, es decir, del ejecutivo. Al presidente le plantean sus colaboradores la necesidad de la reforma y le presentan el primer anteproyecto y ha sido el presidente, al final de todas esas etapas, quien en definitiva ha tomado la decisión sobre el contenido de la iniciativa que se enviaba al congreso. Es oportuno señalar que a veces, en los distintos momentos de este proceso inicial se da intervención a asesores o se recogen opiniones de ciertas personas de la confianza, unos y otras, del presidente y ya en marcha el proceso, se cabildea el apoyo de los factores de poder interesados en él o en los temas objeto de la modificación constitucional (empresarios, industriales, etc), siendo estas últimas intervenciones casuísticas, no esenciales, ni definitivas forzosamente del contenido del proyecto.

Una vez autorizada la iniciativa de reformas constitucionales por el presidente de la República, se hace del conocimiento público mediante los cauces oficiales, la intención del ejecutivo de enviarla al congreso, entre otros propósitos, con el de sondear la reacción de la opinión pública. Dependiendo de la naturaleza de la iniciativa y de su posible impacto en distintas esferas de la sociedad, este anuncio ha tenido lugar paralelamente a la preparación del proyecto al interior del círculo de poder presidencial, o en cuanto ya ha estado listo para ser turnado a la cámara de origen. El momento en que se comunica la existencia del proyecto es una decisión que se toma en forma casuística.

La selección de la cámara de origen había sido tradicionalmente, el siguiente paso en la cadena de determinaciones que tomaba el presidente en la materia, así como lo era la decisión sobre la conveniencia de que la iniciativa fuera suscrita también por los miembros de esa cámara, ya fueran sólo del PRI o de

algún otro partido, cuando se lograba negociar su apoyo a la reforma constitucional previamente a su presentación oficial.

El tratamiento político que se daba dentro del congreso al tipo de iniciativas que nos ocupan, era cualquiera de éstos:

◆ El líder de la cámara de origen y posteriormente el de la cámara revisora que como se sabe, en todos los casos hasta 1997, eran los coordinadores de los grupos parlamentarios priistas, recibían la instrucción presidencial directa, o a través del secretario de gobernación, de no modificar en lo mínimo el contenido de la iniciativa, ni siquiera en cuanto a sus aspectos formales (redacción, orden de los preceptos, etc.).

Esta instrucción, tratándose de reformas constitucionales, era frecuente de los ochentas en adelante y hasta 1997, porque como el PRI no contaba ya en las dos cámaras (sino sólo en la de senadores), con la mayoría calificada de dos tercios requerida para aprobarlas, solía procurarse el apoyo de algún otro partido durante las etapas anteriores a la discusión legislativa del proyecto, lo cual implicaba que el o los dirigentes de los partidos políticos que lo concedieran en el ámbito de la negociación con el ejecutivo o con alguna de sus instancias, no estuvieran dispuestos a admitir cambios a lo ya acordado.

◆ El líder de la cámara recibía la indicación presidencial de no modificar el contenido substancial de la iniciativa y de sólo negociar algunas cuestiones de detalle y/o de forma (claridad normativa, sintáxis, etc) del proyecto, con la oposición. Este caso tenía lugar cuando la iniciativa no podía ser previamente acordada con alguna fuerza opositora y era la cámara de diputados la que actuaba como cámara de origen.

Lograda la aprobación del proyecto, el líder de la cámara revisora recibía la encomienda de no alterar ni en la forma, ni en el fondo, digámoslo así, ni en una coma, ni en un punto, el proyecto que le enviaba su colegisladora en forma de “minuta”, para su discusión y en su caso aprobación. Esto se debía a que cualquier cambio a la iniciativa en esta fase del proceso legislativo, implicaba el insalvable retorno de la “minuta” a la cámara de origen para una nueva aprobación (art. 72, constitucional en sus distintas hipótesis).

El responsable político de la cámara de revisión se aseguraba también de que los coordinadores parlamentarios de los partidos de oposición (hasta 1997,

siempre en conjunto minoritarios), estuvieran dispuestos a aceptar el proyecto en los términos en que lo enviaba la cámara de origen.

◆ El líder de la cámara de origen recibía la indicación de que el proyecto era susceptible de modificaciones de fondo y de forma, prácticamente sin más límite que la conservación del espíritu o del sentido de la reforma. Los cambios que se realizaban al interior de esta cámara y que se acordaban con el o los otros partidos en ella representados, eran turnados, en forma extraoficial y no pública, al presidente y/o al secretario de gobernación, al de alguna otra secretaría eventualmente y al presidente del PRI de ser el caso, para el visto bueno del primero de ellos, que era el definitivo. Acto seguido, el proyecto era discutido y aprobado, ya sin variación posible en la cámara de origen y enviado a la cámara revisora, cuyo líder recibía el encargo de “sacarlo adelante”, sin ninguna modificación, por las razones expuestas en la hipótesis anterior. Este era el caso menos frecuente, cuya aplicación ciertamente ha dependido de la naturaleza del proyecto, de su contenido y de las condiciones o circunstancias de distinto orden (político, económico, social, financiero, electoral, etc.), prevalecientes en el momento de su presentación.

Es necesario señalar que en ocasiones algunos de estos procesos en su conjunto, se han acompañado de la organización de foros públicos de consulta y opinión de los sectores de la sociedad interesados en la temática relativa a la reforma. Pero en todos los casos, estos ejercicios han tenido como único propósito el de dar cierto grado de legitimidad a la reforma y en más de un sentido, su desarrollo y verificación han estado orientados al logro de ese objetivo. En cualquier caso, las conclusiones que de estos foros se extraen no han sido en lo mínimo, condicionantes o determinantes en la preparación y en el contenido de la reforma.

Por último, como fase formalmente obligatoria, se ha producido la discusión del proyecto ya sancionado por el congreso de la Unión, en cada una de las legislaturas de las entidades federativas, la mayoría de las cuáles debe aprobarlo para que la reforma constitucional culmine. Obviamente, en cualquiera de los tres supuestos arriba descritos relativos al tratamiento del proyecto en el congreso de la Unión, una vez que éste lo ha aprobado, las legislaturas locales no lo han modificado, ni objetado en lo mínimo, habiendo sido obligación de cada gobernador priista, en esta etapa, encargarse de que la legislatura de su entidad cumpliera con su participación puramente nominal en el proceso.

Así pues, quien verdaderamente ha reformado la constitución en México ha sido el residente de la República, si bien el procedimiento formal establecido al efecto, se ha respetado en sus términos normativos, todo lo cual representa una doble disfunción del sistema:

◆ Por una parte, los principios de la sujeción del poder a la constitución y de la distribución de competencias, bases esenciales del “Estado de Derecho”, como lo hemos señalado, no son observados, llegándose al extremo de que el presidente no se ajusta en todos los casos a la ley fundamental y en cambio, ésta sí ha sido ajustada cada vez que ha sido necesario, en función de la voluntad del presidente.

◆ Por la otra, el contenido de las reformas no está sujeto a ningún tipo de control eficaz y expedito, toda vez que una vez sancionados conforme al procedimiento de revisión constitucional (art. 135), formalmente desahogado por los poderes legislativos federal y estatales, no hay mecanismo normativo alguno para juzgar su constitucionalidad, la cual se admite bajo el supuesto de que su tramitación se apejó al marco normativo aplicable.

Estas disfunciones han propiciado que cada presidente de la República literalmente, modifique la constitución hasta donde le resulte necesario y en el sentido que su voluntad omnímoda lo juzgue conveniente, en función de su programa de gobierno y prácticamente sin ninguna limitación.

En el periodo sexenal 88-94 por ejemplo, fueron suprimidas o radicalmente modificadas disposiciones constitucionales firmemente consideradas (y no precisamente por razones puramente tradicionales), como bastiones del Estado social de Derecho mexicano y de su sistema político: el régimen de propiedad ejidal, el marco regulatorio de las relaciones Estado-Iglesia y los requisitos de nacionalidad y ciudadanía para ser candidato a la presidencia de la República.

La forma ejidal de tenencia de la tierra fue trastocada desde sus fundamentos, quedando convertido el ejido en objeto de comercio. Le fueron otorgados derechos políticos a los miembros de las iglesias y se reconoció a éstas personalidad jurídica. En cuanto a los requisitos de ciudadanía para ser presidente de la República, en obvio de repeticiones, remitimos al lector a lo dicho en el capítulo anterior en el apartado relativo al poder ejecutivo en México.

Ahora bien, todas estas modificaciones y muchas más realizadas en décadas anteriores, fueron producto de una voluntad presidencial legalizada formalmente.

En tales condiciones y ante semejantes evidencias, es válido concluir que todos estos casos representan otras tantas “disfunciones” de un sistema definido normativamente, como “representativo y democrático” (art. 40), pero que ha operado políticamente en esta materia, de manera claramente autoritaria. Hasta donde la experiencia reciente lo ha demostrado, los que se consideraban límites infranqueables para la voluntad presidencial han sido sobrepasados por éste, manteniéndose por el momento en pie sólo unos cuantos (p.e. el dominio directo de la Nación sobre el petróleo), cuya inobservancia además de entrañar modificaciones jurídicas bastante difíciles de lograr (reformas a los arts. 27 y 28 constitucionales), acarrearía consecuencias de distinta naturaleza e implicaría un costo y un desgaste políticos de magnitudes imprevisibles para el gobierno.

En todo caso, ha estado siempre a disposición de los titulares del ejecutivo otro ámbito muy amplio para intentar en la medida de lo posible, salvar los obstáculos que han representado, a los ojos de algunos miembros de los últimos gobiernos, diversas prescripciones constitucionales que impiden el tránsito de la Nación, montada en el brioso corcel del neoliberalismo, hacia la tierra prometida, llámese ésta “modernización”, “inserción en el primer mundo” o “incorporación a los procesos de globalización”. Ese ámbito es desde luego, el de la legislación secundaria.

### ***Expedición y modificación de la legislación federal***

Las relaciones entre el presidente y el congreso en el proceso de expedición o reforma de las leyes, así como la intervención predominante de aquél sobre éste, hasta 1997, han constituido otra forma de “disfunción” del sistema. Se recordará que conforme al modelo de división de poderes, existe una prohibición expresa de que el presidente actúe como creador y ejecutor de las leyes simultáneamente. El principio de distribución de competencias en esta materia se condensa en la fórmula según la cual, “quien aplica la ley no la crea y quien la crea, no la aplica”.

Entre otros efectos, en la concepción del modelo, este principio contribuye a la realización del "control interorgánico", pieza fundamental del Estado de Derecho, en el cual los tres poderes cumplen funciones genéricas de conservación de la legalidad en el ejercicio del poder.

El legislativo emite la ley, el ejecutivo la aplica, pero no la crea y el judicial determina los alcances de ésta, impidiendo que los actos de ejecución desvirtúen su sentido, por exceso o por defecto.

Ahora bien, como la ley es la base del funcionamiento de toda la estructura político-jurídica en el Estado de Derecho y como su creación o modificación está encomendada a un solo órgano, para conjurar el peligro de un poder legislativo hegemónico, en los términos del modelo, se determina la coparticipación de este poder y del ejecutivo, a lo largo del proceso de expedición de la ley, lográndose, según se dice, un equilibrio y una armonía entre los dos órganos constituidos: el que crea la ley y el que la aplica.

En este esquema sin embargo, el ejecutivo tiene únicamente una intervención concurrente, pero no determinante en este proceso. Al participar en el proceso legislativo, el poder ejecutivo, según este modelo, no se convierte en legislador, ni asume siquiera las funciones cualitativamente más importantes del proceso. De hecho, podría afirmarse que las reglas generales definitorias de su participación son dos: primera, su intervención en el proceso legislativo es potestativa; segunda, sólo al final su participación se torna en obligatoria. Analicemos lo anterior.

Tres son las formas de participación del poder ejecutivo en el proceso de creación o reforma legislativa en el marco del sistema presidencialista mexicano: el derecho de iniciativa de ley, la facultad de veto suspensivo y la obligación de promulgar la ley.

El derecho de iniciativa como todo derecho, puede o no ejercerlo el ejecutivo, pero su ejercicio no es indispensable en el proceso legislativo porque éste puede comenzar a partir de un proyecto de ley emanado del propio congreso, cuyos miembros están investidos por definición, del derecho de iniciar leyes o decretos en la esfera de competencia del poder legislativo. La expedición o reforma de las leyes no depende, en este esquema, de la voluntad del ejecutivo, siendo su intervención en esta etapa, por consiguiente, discrecional o potestativa, pero simultáneamente prescindible o no indispensable.

En el modelo de división de poderes con forma de gobierno presidencialista, no está prevista la participación del ejecutivo en la etapa de discusión y votación de la ley en el seno del congreso o poder legislativo, de tal suerte que su siguiente intervención se produce una vez aprobada la ley por la o las cámaras que lo integran.

Una vez que la ley ha sido favorablemente votada por las dos cámaras federales es enviada al poder ejecutivo, el cual puede ejercer el derecho de veto suspensivo, cuyo efecto consiste como hemos dicho en otra parte, en devolver la ley al congreso con sus observaciones u objeciones. Una vez más, en esta etapa encontramos una intervención potestativa del ejecutivo en el proceso de creación o reforma a la ley, que de no llevarse a cabo, en nada lo afecta y que en caso de verificarse, tampoco lo obstruye en definitiva, pues de acuerdo al modelo que nos ocupa, el veto suspensivo puede superarse mediante una nueva votación de ambas cámaras, ahora de dos tercios, sin posibilidad de un nuevo veto presidencial.

La última intervención del ejecutivo en el proceso ocurre cuando la ley ha sido aprobada irrecusablemente por el congreso y es turnada al presidente para su sola publicación. Ciertamente, sin este acto, es decir, sin la publicación, la ley no puede aplicarse, esto es, no entra en vigor, lo cual convierte a la intervención del ejecutivo en esta etapa, en algo indispensable. Sin embargo, en los términos del modelo, este acto es a su vez un acto obligatorio del presidente, quien llevadas las cosas al extremo, a pesar de haber vetado la ley no tiene más remedio que promulgarla, si su veto ha sido superado por el congreso en una segunda votación.

En rigor, el ejecutivo no puede eludir esa responsabilidad durante un tiempo indefinido, bajo el subterfugio de que la ley está siendo estudiada para el efecto de vetarla o no, antes de su publicación, porque transcurridos diez días dentro del periodo de sesiones del congreso, si la ley no ha sido objetada por el presidente se reputará como aprobada en definitiva y éste tendrá que publicarla.

Consecuentemente, la publicación es indispensable, pero simultáneamente obligatoria. Inclusive, hay ocasiones en que por excepción, ni siquiera se requiere la publicación de la ley para que ésta entre en vigor, Tal es el caso de la expedición y reforma de la ley orgánica del congreso, la cual tampoco puede ser vetada por el presidente, (art. 70).

Sobre el particular, también es oportuno referir una excepción en materia de iniciativa de ley que corresponde enviar al ejecutivo para su discusión y aprobación por el congreso. Se trata de la ley de ingresos de la federación que presenta el presidente (art. 74, fracc. IV), a la cámara de diputados anualmente, la cual actúa como cámara de origen (art. 72, h). En teoría sin el proyecto de la ley no se inicia su discusión y aprobación, lo cual hace indispensable el acto del ejecutivo. Sin embargo, es obvio que el presidente como jefe de gobierno, es el primer interesado en iniciar el proceso en este caso, para contar con recursos económicos de los que depende su funcionamiento. Adicionalmente, por la naturaleza de la ley, es obvio que quien conoce mejor sus necesidades financieras es el propio gobierno, el cual a su vez las justifica ante el legislativo mediante un proyecto de gastos públicos (presupuesto de egresos), que también le habrá de aprobar este poder (concretamente, la cámara de diputados).

Hasta aquí los mecanismos con base en los cuales, según el modelo, se verifican las relaciones entre el congreso y el gobierno en materia de creación y reforma de las leyes.

Examinemos ahora la forma como ha operado realmente el esquema descrito, en el sistema político mexicano.

En obvio de repeticiones de lo señalado en el apartado relativo a las reformas constitucionales, nos referiremos aquí solamente a los aspectos que caracterizan al desarrollo del proceso legislativo, que no se mencionaron atrás.

Concentraremos nuestra atención al igual que en el caso anterior, en las leyes de contenido e implicaciones políticos y en las que se refieren a materias distintas, pero que tienen repercusiones económicas o sociales importantes.

Esto no significa que tratándose de otro tipo de leyes, las relaciones entre el presidente y el congreso durante el proceso legislativo sean substancialmente distintas. Lo que ocurre desde luego, es que la posición y la intervención de uno y otro poderes se manifiestan con mayor claridad en el caso de las leyes mencionadas.

Es necesario señalar que en el proceso de creación y reforma de las leyes federales se presenta una situación política distinta al caso de las modificaciones a la constitución, desde el punto de vista de los requisitos

formales para la aprobación de los proyectos respectivos: mientras que la reforma a la ley fundamental se sanciona en cada cámara mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la creación y reforma de las leyes ordinarias se aprueba por mayoría simple de votos.

Recuérdese sobre el particular, que el PRI tuvo hasta 1997, mayoría en ambos cuerpos colegiados, pero solamente mayoría calificada en la cámara de senadores. Consecuentemente, para la aprobación de leyes federales, el PRI no había necesitado, hasta ese momento, establecer alianza política alguna para alcanzar la votación requerida.

No obstante lo anterior, cuando la ley es por su contenido, sus alcances y/o por sus implicaciones, especialmente relevante, el gobierno había tratado, sobre todo de algunos años a la fecha, de conseguir la aprobación del proyecto mediante los votos de por lo menos un partido de oposición, además de los del PRI, con el propósito de legitimar el proceso lo más ampliamente posible.

Si esto no se conseguía, la ley era aprobada por diputados y senadores por mayoría relativa de votos, situación que había dado lugar de un tiempo para acá, en los casos en que se presentó, a que la oposición objetara el proceso políticamente (porque jurídicamente nada se podía reclamar, en tanto se cumplían todas las formalidades normativas), argumentando que había "prevalecido la voluntad de un solo partido impuesta por mayoriteo". Sobre el particular volveremos más adelante, para referirnos a la situación actual.

En términos generales, los distintos mecanismos que examinamos en tratándose del proceso de reforma constitucional, se han reproducido en el caso de la legislación federal.

El proyecto de ley (o de reformas a la ley en vigor), era preparado por el ejecutivo (con el concurso de las secretarías y áreas administrativas competentes) y enviado oficialmente al congreso. Sin ésta previa revisión y aprobación del ejecutivo, el proceso legislativo no se iniciaba. En ocasiones el proyecto era formalmente signado también por legisladores del PRI, pero en todo caso (salvo muy contadas excepciones), la firma del presidente, o bien, su aval substantivo que es lo más importante, estaban presentes apoyando el proyecto, lo que implicaba que el contenido del mismo era determinado en sus aspectos cualitativamente más relevantes por él.

Ha sido común (por ejemplo, en materia electoral típicamente), que tratándose de ciertas leyes políticas por definición, se negocie siempre en el ámbito del ejecutivo el contenido del proyecto, con algún partido opositor o con los dos más fuertes (PRD y PAN), de ser posible. Es necesario subrayar que estos acuerdos, por lo demás en sí mismos connaturales a todo régimen de partidos no "unipartidista", no siempre se han producido, sin embargo, en el seno del parlamento (instancia que crea la ley), ni entre los grupos partidarios representados en él. En México, estas negociaciones han tenido lugar, cada vez con mayor frecuencia, dentro del poder ejecutivo (secretaría de gobernación, consejería jurídica de la presidencia, etc.) e incluyen solamente a las dirigencias de los partidos políticos, pero no a sus legisladores, lo que equivale a decir que, ni siquiera en estos pequeños comités han tomado las decisiones respectivas individuos investidos de un cargo de elección popular en el congreso, toda vez que obviamente, ni los enviados del gobierno, ni los dirigentes de los partidos necesariamente, son miembros de las cámaras.

Dependiendo de las circunstancias en que haya ocurrido el tránsito del proyecto en el ámbito del poder ejecutivo, se ha permitido a los legisladores priistas que introduzcan cambios en su contenido o en su redacción. Así, lo señalado en el caso de las modificaciones constitucionales es aplicable aquí.

Puede ser que haya habido sólo cambios de forma o bien algunos de fondo, pero siempre condicionados a la conservación de los elementos fundamentales de la iniciativa enviada por el presidente para su aprobación.

Los líderes políticos de cada cámara, que hasta 1997 eran priistas y a su vez los presidentes de sus respectivos órganos políticos y de gobierno internos (gran comisión de cada cámara), recibían el encargo político del presidente de la República de conducir sin tropiezos el proceso de aprobación de la iniciativa. Para cumplirlo, negociaban los términos de la discusión del proyecto (pero no el contenido fundamental del mismo), con los coordinadores de los partidos de oposición, introduciendo en el texto de la ley, de ser el caso, modificaciones desde el punto de vista material, poco significativas, a cambio del voto favorable de uno o más partidos políticos. La forma, el sentido y los alcances de estos acuerdos sólo pueden analizarse de manera casuística, lo cual no excluye que haya prevalecido una regla general: el proyecto del presidente se mantenía y se aprobaba, así fuera sólo por el PRI, en los términos fundamentales en que era enviado al legislativo, habiendo existido una relación inversa entre la importancia política, económica y social

de la iniciativa y las posibilidades de intervención en la determinación de su contenido por el congreso, a pesar de ser éste el órgano formalmente competente para decidir, crear y aprobar las leyes.

Han existido en los últimos tiempos sobre todo, proyectos de ley cuya importancia, relacionada con la forma como ha sido tramitada su aprobación, son claramente ejemplificativos de lo anterior. Dos de ellos son el concerniente al aumento porcentual del impuesto al valor agregado y el relativo a la modificación de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

En el caso del primero, el impuesto en cuestión, de impacto final y por ende, intransferible para el consumidor de bienes y servicios, es decir, para toda la población, fue aumentado de un 10 a un 15%. Por lo que respecta a la ley reglamentaria, ésta fue modificada como parte de los cambios legislativos necesarios para abrir el camino de la participación privada en la industria petroquímica denominada "secundaria".

No es el caso de entrar al análisis de ambos proyectos, pero sí el de recordar su connotación política e impacto socioeconómico. Pues bien, estos dos casos forman parte de la lista, no breve por cierto, de proyectos presidenciales no susceptibles de modificación alguna, ni de forma, ni de fondo, aprobados desde luego, mayoritariamente por el PRI.

El proceso legislativo, por ende, en los términos en que realmente ha venido ocurriendo, ha sido otro elemento disfuncional del sistema político mexicano. Su incompatibilidad con la estructura de distribución de competencias ha sido evidente. Tanto en materia de legislación constitucional, como secundaria, el presidente se ha situado en una posición de claro predominio sobre el congreso, asumiendo funciones para las cuales no está jurídicamente facultado.

Si se toma en cuenta que la constitución no se ha modificado, sino por voluntad del presidente, que su influencia en la aprobación de las leyes federales ha sido decisiva y que tiene aquí sí y ejerce plenamente, la facultad de emitir reglamentos subordinados a estas leyes, no resulta aventurado sostener que en la práctica, el titular del ejecutivo no ha realizado actos solamente coadyuvantes en el proceso de creación y reforma legislativa, sino que ha sido literalmente el supremo legislador del sistema político mexicano.

Ahora bien, en el fondo es otra la conclusión más trascendente que puede extraerse de lo señalado hasta aquí: sin duda, una de las consecuencias más serias de la estructura de gobierno presidencialista ha sido la de invertir los términos en que debería funcionar el elemento que es sustento esencial del Estado de Derecho, es decir, la constitución o ley suprema. En efecto, en lugar de la constitución de un Estado presidencialista, lo que existe en México es la constitución presidencial del Estado.

Para concluir este apartado, vale la pena hacer referencia a una reforma constitucional y a una de las leyes que derivaron de ella, que por el tratamiento paradójico que recibieron, podrían contradecir lo señalado hasta aquí, de no tenerse en cuenta las circunstancias de su discusión y aprobación en el congreso.

Se trata del primer proyecto de reformas enviado al congreso en el sexenio 1994-2000, relativo a diversos asuntos, pero cuyo núcleo esencial es la modificación estructural de la suprema corte, de los requisitos para ser Ministro integrante de ella, de la forma de nombramiento de sus integrantes y de sus atribuciones en materia de control de constitucionalidad.

A pesar de su importancia intrínseca, este proyecto no contenía propuestas de naturaleza o implicaciones políticas, económicas o sociales, lo cual explica que en la cámara de origen, que en esta ocasión fue el Senado, los legisladores hayan tenido autorización, oportunidad y tiempo para estudiar detenidamente la propuesta y asesorarse debidamente en torno a un tema técnicamente complejo y en algunas de sus vertientes (control de constitucionalidad), desconocido inclusive por la mayoría de los "expertos" en nuestro país. A este proyecto los senadores le hicieron cerca de setenta cambios de forma y de fondo, lo que sin duda, representa una marca y un caso inusitado tratándose de una reforma constitucional. Una vez que los senadores aprobaron el proyecto que por cierto, requería algunos ajustes adicionales a esos setenta, los diputados recibieron la indicación del gobierno de no realizar ninguna modificación a la minuta respectiva. En virtud de que en la cámara de origen no sólo el PRI había votado a favor de la iniciativa transformada y de que la nueva versión ya había sido autorizada por el presidente, lo que se procuró fue que en la cámara revisora (la de diputados en esta ocasión), no se alterara el proyecto, para evitar una segunda discusión en el Senado. Vale la pena señalar que este caso poco común, que sin embargo no contradice las reglas generales que hemos señalado si se examina con cuidado, se presentó porque

la iniciativa más que haber sido objetada por los partidos políticos, lo fue en ciertos círculos de la opinión pública (académicos, abogados, etc), quienes, insistimos, por paradójico que parezca, no conocían el tema central objeto de la reforma y por ende, no la entendían. En todo caso, reiteramos que los cerca de setenta cambios que realizaron los senadores, antes de ser incorporados al proyecto presidencial, fueron revisados y avalados por el gobierno, lo cual confirma la intervención determinante del ejecutivo en la esfera competencial del legislativo.

Ahora bien, aplicando el razonamiento de que “quien puede lo más, puede lo menos”, podría suponerse que si los miembros del Senado tuvieron ocasión de corregir muchas (no todas lamentablemente), de las deficiencias de este proyecto constitucional, estuvo a su alcance también la oportunidad de revisar una de las leyes reglamentarias más importantes (inérita en México, por cierto), derivada de la reforma que nos ocupa, es decir, la ley reglamentaria de las fracciones primera y segunda del artículo 105 de la constitución. Sin embargo, no ocurrió así, toda vez que en relación a esta ley la fracción priista de la cámara de senadores y posteriormente la de la cámara de diputados, recibieron la indicación del gobierno de aprobar el proyecto de ley (que por cierto acusaba insuficiencias e imprecisiones), enviado al congreso por el presidente. ¿La razón? Estaba a punto de vencerse el término que señalaba un precepto transitorio del decreto de reformas constitucionales (treinta días), para la expedición de esta ley reglamentaria. ¿Por qué no había actuado en consecuencia el congreso? Precisamente, porque no había recibido, la mayoría priista, indicación alguna, ni proyecto provenientes del ejecutivo. A la urgencia de aprobar la iniciativa presidencial, sin modificarla en lo mínimo en función del plazo legal referido, había que agregar el hecho de que un partido político de oposición (el PAN), ya había presentado su propio proyecto de ley (por cierto lleno de fallas y confusiones, lo que revela entre otras cosas el desconocimiento de este relevante tema, el control de constitucionalidad, por quienes durante muchas décadas se han autoproclamado como “grandes juristas”, cuando a lo sumo son hábiles litigantes, es decir, los abogados del PAN), el cual no podía dictaminarse por razones políticas, es decir, hasta que la comisión respectiva tuviera un proyecto priista para desechar el de la oposición y aprobar éste último.

El proyecto presidencial fue sancionado en sus términos por ambas cámaras del congreso, mediante la votación mayoritaria relativa exigida al efecto. En el apartado correspondiente a las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder

judicial, referiremos detalladamente algunas de las primeras consecuencias prácticas de la aplicación de una ley que de haber sido estudiada cuidadosamente en alguna de las cámaras, seguramente habría sido emitida con un grado cualitativamente técnico mayor al que le tocó en suerte.

Como éste, podríamos tomar muchos otros ejemplos (las reformas a los artículos 27 y 130 constitucionales en otra parte mencionadas, la última reforma electoral de 1996, la legislación en materia de petroquímica, etc., etc.), que nos llevarían a la misma conclusión: la intervención del presidente de la República en los procesos legislativos, en el grado, los términos y las condiciones referidas, la cual ha representado una de las “disfunciones” más graves del sistema político mexicano.

Ahora bien, la mención recurrente del año de 1997 a lo largo de este análisis sobre la intervención del titular del ejecutivo federal en el proceso legislativo, obedece desde luego, al hecho de que a partir del mes de septiembre de ese año quedó instalada la 57 legislatura del congreso de la Unión, caracterizada por una composición inédita de las cámaras federales, a la que hicimos referencia en el capítulo anterior.

Como se recordará, el PRI perdió la mayoría calificada de dos tercios en la cámara de senadores y además, la mayoría absoluta en la de diputados, lo cual implica que por el momento, no está en condiciones de aprobar una reforma constitucional por sí solo, ni tampoco de crear o modificar una ley federal, sin el apoyo de algún otro partido de oposición, pues si bien es cierto que en ambas cámaras cuentan con la mayoría relativa de votos (77 de 128 en la de senadores y 239 de 500 en la de diputados), suficiente para emitir normas federales, no menos verdadero es que los diputados de oposición unidos en “bloque”, representan una cantidad de votos bastante (261 de 500), para evitar que pase una ley en la que el presidente tenga especial interés.

Esto significa que al menos entre 1997 y el año 2000, la condición de “supremo legislador”, que tradicionalmente había tenido el presidente en el sistema político mexicano, podrá sufrir una importante variación (que no es equivalente a suponer que “se haya cancelado para siempre”, como muchos sostienen), obligándolo a negociar con el “bloque opositor” el contenido de las reformas a la constitución y/o el de la legislación federal, o bien, a intentar, por todos los medios a su alcance, evitar que se vuelva a integrar el “bloque” o “grupo de los cuatro”.

Por lo pronto, los primeros eventos ocurridos en el marco de esa nueva relación entre ejecutivo y legislativo, pueden resumirse en los siguientes términos:

- Por primera vez en la historia del sistema político mexicano vigente, un diputado de oposición (Porfirio Muñoz Ledo), contestó el informe presidencial que conforme a la constitución federal, presenta el ejecutivo de la Unión ante el congreso, cada primero de septiembre.
- A lo largo de casi todo el primer periodo de sesiones ordinarias de la 57 legislatura de la cámara de diputados federal (setiembre –diciembre, 1997), el presidente y el “bloque opositor” (compuesto por las fracciones de los cuatro partidos minoritarios, pero conformadores de una mayoría superior a la del PRI, en conjunto), se trezaron en una batalla más bien de escasa altura política y de poca claridad de objetivos superiores (sobre todo de parte del gobierno), en torno al rechazo del presupuesto de egresos federales enviado por el ejecutivo a la cámara para su aprobación y a la eventual reducción de la tasa del impuesto al valor agregado (de 15 a 10%), propuesta por el “bloque”.
- Finalmente, el presupuesto se aprobó y la ley del I.V.A. no se modificó, lo cual trajo como consecuencia que el “bloque”, después de redefinido como “grupo de los cuatro” (probablemente porque el PAN objetaba la idea de un “bloque”, término común en los sistemas políticos y en las prácticas parlamentarias de Europa, pero desconocido en México y tal vez a los ojos de algunos partidos, “demasiado comprometedor”), se desintegrara tan rápidamente que por lo pronto, casi nada aportó al “nuevo equilibrio de fuerzas” entre el ejecutivo y el legislativo federales.
- Transcurrido el segundo periodo ordinario de sesiones del congreso de la unión (marzo-abril de 1998), prácticamente puede sostenerse que además de la escasa producción legislativa de ambas cámaras, al cabo de un año de ejercicio (sobre todo en términos cualitativos), fueron mucho mayores las expectativas creadas por la nueva composición de la cámara de diputados federal, que los resultados concretos perceptibles de su función política y de su labor jurídica, en el marco del ya considerado por muchos “sistema democrático mexicano”, inaugurado en julio de 1997.

- Hasta el momento en que escribimos esto (mayo de 1998), no hay más “bloque opositor”, ni “grupo de los cuatro” (G-4), sino cuatro fracciones parlamentarias de oposición en la cámara de diputados del congreso de la unión, una de las cuales (la del PAN), al igual que en el sexenio anterior (el salinista, de 1988 a 1994), está mucho más dispuesta a llegar a acuerdos con el gobierno (o inclusive a acordar en la casa presidencial, como lo ha hecho ya su presidente nacional), que asumir la responsabilidad de participar en una alianza parlamentaria, así sea no permanente, sino casuística, a partir de la cual pueda crearse un verdadero contrapeso político en el legislativo capaz de hacer frente al presidencialismo y a su fracción dependiente, es decir, al PRI.
  
- En suma, la “burbuja democratizadora” que la gran mayoría de los supuestos especialistas y analísticos de cuestiones políticas en México consideraron desde la segunda mitad de 1997, “torrente avasallador”, se desinfló con la misma facilidad con que desde un principio fue perceptible para nosotros (y seguramente para algunos más), la insuficiencia argumentativa de los eufóricos corifeos de la nueva “Democracia mexicana”.

### ***Aprobación de tratados internacionales***

Antes de analizar las relaciones entre el presidente y el congreso, en ocasión del ejercicio de facultades de este último que no son de naturaleza legislativa, conviene referirse al caso de los tratados internacionales.

Como se sabe, el poder ejecutivo negocia en el ámbito internacional el contenido de los tratados, convenios o acuerdos, en calidad de jefe de Estado, pero estos instrumentos no adquieren validez, ni entran en vigor, mientras no son aprobados por la cámara de senadores por mayoría simple de votos.

Desde el punto de vista teórico y conforme al modelo de división de poderes, el jefe de Estado no puede comprometerse en definitiva ante ningún otro Estado u organismo internacional, sin contar con la autorización de otro poder constituido de elección popular, en el caso de México, integrado por representantes de las entidades federativas, todas las cuales se ven afectadas por un tratado del que derivan derechos y obligaciones para la federación en su conjunto. La autorización del Senado debe ser concedida *a posteriori*, es decir, una vez que hayan sido convenidos los términos del acuerdo y los alcances del mismo. En suma, se trata de un acto compuesto y no unilateral,

porque iría contra la lógica de un sistema democrático, que el titular del poder ejecutivo por sí solo pudiera comprometer el destino de su país en el campo de las relaciones internacionales, conforme a su arbitrio. Si se observa con cuidado, esta es la misma *ratio* que subyace en la obligación de que antes de que un Estado declare la guerra a otro e inicie las hostilidades, es indispensable la autorización del congreso y la expedición de una ley al efecto. En un caso, las relaciones internacionales son pacíficas y en el otro no, pero en ambos el presidente las determina y el congreso las aprueba o rechaza.

Un buen ejemplo para analizar cómo opera en la práctica lo anterior, en el caso de México, es sin duda, el trámite observado en la concreción del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos (TLC).

Como es de sobra sabido, el tratado fue acordado por el ejecutivo sin hacer suficientemente explícitos sus términos, condiciones y alcances ante la opinión pública y sin informarle sobre el curso de cada etapa de la prolongada negociación. Nada nuevo decimos, ni faltamos a la verdad, al afirmar que la substancia del tratado era fiel reflejo de la voluntad del entonces presidente, aun para los efectos de buscar mecanismos normativos que salvaran en lo posible, los obstáculos constitucionales que prohibían la inclusión en su texto de ciertas materias como el petróleo y la petroquímica.

Es incontestable que en relación al contenido del tratado existía un desconocimiento generalizado de la sociedad mexicana, pues lo que se negociaba era sabido solamente por un círculo reducidísimo de funcionarios públicos y decidido por una sola persona. Por estas razones, entre muchas otras, no menos verdadero es que la enorme mayoría de los mexicanos se oponía fehacientemente a la aprobación del tratado. Quien quisiera matizar esta afirmación tendría que aceptar por lo menos, que el TLC era *per se* un asunto de interés nacional, altamente controvertido, cuya concreción en el fondo fue casi secreta, a pesar de la imagen de “discusión abierta, democrática y plural” sobre el tema que quiso crear el gobierno para legitimarlo.

Constreñimos nuestras reflexiones sobre el TLC a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, durante el proceso de su aprobación. Como se recordará, entre otras consultas para su discusión a las que se convocó formalmente en la etapa inicial, una de ellas se llevó a cabo precisamente en la cámara de senadores, es decir, en el mismo órgano que habría de aprobarlo. Dos conclusiones fundamentales de este foro fueron las siguientes: “se

considera conveniente dar curso a las negociaciones de un tratado comercial con los países de América del Norte, así como intensificar las relaciones económicas y de cooperación recíprocas con otras naciones latinas del continente”.

No es de sorprender que al final, la cámara de senadores haya aprobado el tratado por 58 votos favorables, contra tan sólo 3 o 4. Es evidente que de principio a fin, el Senado, contando con una amplísima mayoría priista, fue instruido por el presidente con toda precisión, sobre el papel que tenía que jugar en torno a un proyecto que como se sabe, era considerado prioritario por el gobierno salinista y definitorio de su política económica. Es así mismo imposible sugerir siquiera, que el voto del 90% de los senadores haya correspondido a la posición que mantenía la opinión pública frente al TLC (un referéndum por ejemplo, por supuesto normativamente no previsto en nuestro país, habría arrojado un resultado probablemente en esa misma proporción de 90 contra 10, pero en sentido inverso a la votación senatorial).

En suma, tenemos en este caso paradigmático en la materia, otra vertiente de relaciones disfuncionales entre el presidente y el congreso, caracterizadas por el hecho de que la voluntad del primero es mecánicamente legalizada (no legitimada), por el voto del segundo.

### ***El presidente, el Senado y la intervención federal en las entidades federativas***

Recordemos que de conformidad con lo prescrito por la constitución mexicana, la cámara de senadores tiene dos facultades muy importantes para intervenir en una entidad federativa, cuando:

- ◆ Han desaparecido jurídica o fácticamente sus tres poderes, a falta de disposición expresa de la constitución local, a efecto de nombrar un gobernador provisional propuesto por el presidente, quien convocará a elecciones extraordinarias; o bien cuando
- ◆ Haya sido roto el orden constitucional en su interior a causa de un conflicto armado, o exista una confrontación política entre los poderes locales y alguno de ellos acuda al Senado para que lo resuelva.

Durante muchos años (cerca de sesenta), no existió una reglamentación adecuada de estas previsiones constitucionales, contenidas en el artículo 76 fracciones V y VI de la constitución federal, a pesar de que ésta ordenaba su expedición.

Finalmente, a mediados de la década antepasada fue expedida una ley reglamentaria, pero de una sola de estas disposiciones, esto es, de la relativa al caso de desaparición de poderes. Sin que sea nuestra pretensión examinar los aspectos normativos de estos preceptos en forma exhaustiva, señalaremos simplemente que la que en varias ocasiones fue utilizada para justificar la intervención del senado en las entidades federativas, fue precisamente la primera de ellas.

Como no existía ninguna reglamentación con base en la cual se establecieran detalladamente las causas de la desaparición de poderes, el procedimiento de intervención de la cámara de senadores y sus alcances, esta disposición constitucional operó durante mucho tiempo como arma política del gobierno federal para obligar a los gobernadores locales principalmente, a dimitir de su cargo cuando así convenía a los intereses del presidente, llegándose al extremo de interpretar la constitución en el sentido de que el Senado estaba facultado para “desaparecer los poderes” y no sólo para declarar que habían desaparecido.

En la práctica, lo que determinaba la actuación del Senado en la materia era una situación política que podía consistir en que el gobernador hubiese sido incapaz de resolver ciertos problemas en su entidad o más frecuentemente, que hubiese perdido la confianza del presidente, pudiendo haber llegado en un momento a entrar en conflicto con él.

En estos casos, el presidente de la República tomaba la decisión de separar al gobernador de su cargo, empleando el expediente de la “aplicación de la desaparición de poderes” (la cual funciona por supuesto, en forma correspondiente, de darse el caso, al interior de las entidades federativas, en relación a los ayuntamientos que se oponen al gobernador, como en Tepoztlán, Morelos), a pesar de que no se cumplía jamás con el presupuesto mínimo del precepto constitucional, es decir, “que los tres poderes hubieran desaparecido”.

El presidente enviaba la instrucción política al Senado, el cual dominado o más bien integrado absolutamente por priistas, procedía en consecuencia y “desaparecía los poderes de la entidad”, obligando a dimitir al gobernador y nombrando a uno provisional, “sugerido” por el presidente de la República, mediante una terna de candidatos.

Hemos empleado hasta aquí el tiempo copretérito, porque las dos últimas ocasiones en que esto ocurrió tuvieron lugar al final del sexenio 70-76, en los Estados de Guerrero e Hidalgo. Casualmente, desde la expedición de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, no se ha vuelto a “desaparecer poderes en las entidades federativas” (pero sí en los ayuntamientos, aplicando anticonstitucionalmente el artículo 115 fracción primera de la ley fundamental y las legislaciones locales sobre la materia), lo cual no debe interpretarse en el sentido de que haya dejado de haber renunciaciones de gobernadores, por decisión presidencial.

El tiempo verbal copretérito es usado sólo para distinguir las etapas “antes de la ley” y “después de la ley”, pero en todo caso, la vida política de un gobernador priista depende de la voluntad presidencial, la cual se respeta en los hechos de manera ineludible, sea por medio de la intervención del Senado o por la vía de la “invitación” directa a la renuncia (p.e. Ramón Aguirre, Guanajuato, a principios de la década presente).

Recientemente (1995), volvió a plantearse, esta vez por la oposición, la posibilidad de “aplicar el procedimiento de desaparición de poderes”, en ocasión de los sucesos violentos ocurridos en el Estado de Guerrero (campesinos asesinados en el pueblo de Aguas Blancas por fuerzas del orden público en condiciones aún no suficientemente aclaradas), en los que se consideraba involucrado al gobernador, o por lo menos se le imputaba responsabilidad en determinado grado.

Nuevamente, tomamos un episodio concreto para ilustrar una “disfunción” más del sistema, derivada de la forma de gobierno presidencialista. El destino del gobernador en el suceso de referencia, fue decidido por el presidente de la República con base en consideraciones políticas y no por los órganos competentes, con fundamento en las normas jurídicas regulatorias del caso específico.

No se aplicó el procedimiento de desaparición de poderes, ni el de intervención del Senado en la entidad en ocasión de un conflicto político interno, porque además de que no eran procedentes (lo que significa que los partidos de oposición habían equivocado el camino jurídico para pedir la separación del gobernador de su cargo), existía la determinación del presidente de la República de mantener al gobernador en funciones.

Cuando posteriormente fueron revelados detalles de lo ocurrido, en un principio desconocidos, el presidente tomó la decisión contraria y el gobernador pidió licencia a su cargo, pero no fue sujeto a acusación alguna por su posible responsabilidad en los hechos. Más aún, fue seleccionado un gobernador para substituirlo, cubriéndose la formalidad de que el congreso local lo designara, el cual públicamente era reconocido como un hombre de confianza del gobernador saliente.

Al final, la permanencia del gobernador en una primera etapa, así como las condiciones y los términos de su dimisión, bajo la forma jurídica de la licencia concedida por el legislativo local, fueron determinados políticamente desde el centro, a pesar de que estaba expedito el camino para aplicar cualquiera de los procedimientos de responsabilidad, jurídicamente establecidos en la constitución federal.

La oposición se equivocó ciertamente en la etapa inicial, porque en la especie se trataba de una actualización de los supuestos del juicio político, previstos en el artículo 109, fracción primera de la ley suprema. Pero lo que en todo caso resultó evidente fue que sólo hasta que el presidente de la República le retiró su apoyo, quedó sellada la suerte del gobernador de la entidad. Luego, por encima de las disposiciones constitucionales y legales, se situó el arbitrio del titular del poder dominante en el sistema presidencialista mexicano.

Otro caso similar al de Aguas Blancas fue el del Estado de Morelos, en el que no tuvo intervención la suprema corte de justicia de la Nación, pero cuyo desenlace fue parecido al de Guerrero. Una vez descubierta la participación o al menos la connivencia del procurador de justicia y del jefe de la policía judicial de la entidad en la comisión de varios secuestros y desmembradas las bandas de delincuentes organizadas que los realizaron, los ciudadanos morelenses iniciaron movilizaciones para lograr la separación del gobernador de su cargo y eventualmente, su enjuiciamiento en caso de encontrarse también involucrado en el asunto.

La solicitud de licencia del gobernador, sólo se produjo varias semanas después de la detención de sus colaboradores y una vez que desde el centro se determinó su salida (mayo de 1998). Sin embargo, hasta estos momentos, no se vislumbra la posibilidad de un juicio político en su contra, ni la de una acción penal contra él. En todo caso, la disfunción del sistema político es nuevamente perceptible, toda vez que no fue sino la resolución política presidencial la que selló la suerte del gobernador de Morelos y fue ella misma, la que fijó los “límites de la sanción respectiva”, la cual se redujo solamente a la separación del cargo vía la “licencia” ante el congreso local.

### ***El presidencialismo y la responsabilidad de los servidores públicos***

El asunto que nos ocupa debe ser analizado también, a la luz de otra de sus vertientes que es precisamente la del campo de la responsabilidad jurídica exigible a los servidores públicos, determinado por la constitución y que conforma otro nivel de relaciones entre el congreso y los demás poderes constituidos, principalmente el ejecutivo.

Tres son las clases de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en México, calidad que tiene según la ley fundamental, toda persona que desempeñe cargo o comisión de cualquier naturaleza en las dependencias, entidades y órganos de los tres poderes, federales y estatales, incluidos los miembros del Instituto Federal Electoral.

- ◆ Juicio político, derivado de la responsabilidad oficial, cuyas causales están señaladas en el artículo 109, fracción 1º de la constitución federal y 7º de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- ◆ Responsabilidad administrativa, en los términos del mismo precepto, fracción III de la constitución y de la sección alusiva de la ley antes mencionada.
- ◆ Responsabilidad penal, en cuanto a la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, relacionados o no con su desempeño.

Por lo que toca a la primera forma de responsabilidad, el congreso es el único poder competente y sus resoluciones son inatacables. En cuanto a la segunda, este órgano conoce de los casos relativos a los servidores públicos integrantes de o adscritos a las cámaras federales y a los órganos dependientes de ellas. Por último, en materia de responsabilidad penal, una de las cámaras que lo componen (la de diputados), debe intervenir forzosamente en ciertos casos previstos por la constitución (diputados federales, senadores, ministros de la corte, secretarios de Estado, procuradores de la República y del Distrito Federal, etc., etc.), a efecto de retirar la protección constitucional de la que gozan determinados servidores públicos (fuero), como procedimiento previo al ejercicio de la acción penal (declaración de procedencia), ocurrido lo cual, éstos pueden ser juzgados por las autoridades encargadas de la procuración y de la administración de justicia (procuraduría de justicia y poder judicial, respectivamente).

Retomemos el caso de la matanza de Aguas Blancas para ilustrar cuál fue la actuación del congreso en otra etapa de la investigación. En determinado momento tuvo intervención la suprema corte de justicia para examinar los acontecimientos en relación a la posible responsabilidad de los servidores públicos estatales involucrados en ellos, una vez que el Senado desechó la opción de “aplicar el procedimiento de desaparición de poderes”. Sobre la participación y opinión de la corte volveremos en el siguiente apartado, refiriendo aquí solamente que el tribunal supremo consideró que existían elementos suficientes para suponer la responsabilidad de algunos funcionarios locales en los sucesos, incluyendo entre ellos al gobernador.

Este inusual dictamen produjo una consecuencia inmediata consistente en que con base en él, los partidos de oposición consideraron viable iniciar ahora sí, el procedimiento de juicio político contra el gobernador, el cual requería de la intervención de las dos cámaras federales, una de las cuales actúa como instancia acusadora (la de diputados) y la otra como jurado de sentencia (la de senadores), en esta clase de procedimientos.

Como se sabe, el asunto no llegó siquiera a la cámara de senadores porque la mayoría priista de la colegisladora recibió la indicación del gobierno federal de no aprobar la acusación contra el gobernador, para lo cual se esgrimieron no razones, sino *sinrazones jurídicas*, con el objeto de cumplir una determinación política de un poder, el ejecutivo, que no tiene facultades de ninguna especie para intervenir en el procedimiento de responsabilidad oficial.

En otros términos, en un caso en el que existían elementos para fincar responsabilidad a un servidor público, el órgano competente para hacerlo, es decir, el congreso federal, contando además con el soporte jurídico de otro poder constituido facultado para conocer del asunto y dotado de una elevada investidura, como la suprema corte, no tomó una determinación en uso de sus atribuciones y de su autonomía, sino en función de la instrucción política de otro órgano jurídicamente incompetente para intervenir, pero fácticamente predominante sobre los otros dos. He aquí otro ejemplo ostensible de “disfunción” del sistema político mexicano.

### *Relaciones entre el Presidente y la Suprema Corte de Justicia*

Las cuestiones que hemos analizado hasta aquí son claramente demostrativas de la situación que prevalece entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado mexicano. Sin embargo, si bien es cierto que en este ámbito de relación entre órganos constituidos es en el que con mayor exactitud se refleja la disfuncionalidad del sistema político, no menos verdadero es el hecho de que los efectos del presidencialismo que es su causa directa, se manifiestan también en las relaciones entre el titular del ejecutivo y la suprema corte de justicia.

Durante las últimas tres décadas especialmente, la suprema corte hasta 1995, se caracterizó por tener una composición notoriamente polarizada y heterogénea. Entre los 21 ministros que la componían era frecuente encontrar tanto a juristas de reconocida calidad, como a abogados que habían logrado llegar al más elevado tribunal después de una prolongada carrera en el poder judicial, pero también y en número creciente, a políticos caídos en desgracia que no tenían la experiencia necesaria, ni el menor antecedente para acceder al cargo (salvo el título de abogado) y que de tiempo atrás habían perdido todo contacto académico y profesional con las leyes. ¿Quién los enviaba a la corte e iba haciendo de ésta un refugio de las desventuras de estos personajes, confiriéndoles simultáneamente un prestigio inmerecido y una espléndida oportunidad para un decoroso y bien remunerado retiro? Desde luego, los presidentes de la República, en uso de una de sus facultades constitucionales, consistente en proponer al candidato a ministro de la corte, a la aprobación de una cámara de senadores integrada a la sazón, total o mayoritariamente por legisladores priistas y que de manera automática aceptaba la propuesta. El nivel de docilidad y obediencia de los ministros de aquellas cortes al poder

ejecutivo, con las excepciones del caso, podría ilustrarse con muchos ejemplos, siendo uno de ellos dramáticamente incontestable. En el sexenio 76-82, el entonces jefe de la policía de la ciudad de México fue investido con un doctorado *honoris causa*, con toga y birrete, nada menos que por el presidente de la suprema corte de justicia. Este individuo, de toda la confianza del y cercanía al presidente López Portillo fue enviado a prisión en el siguiente sexenio 82-88, el de la "renovación moral", incriminado entre otros delitos, por el enriquecimiento inexplicable.

Entre otros objetivos, la profunda transformación estructural y competencial de la Suprema corte propuesta en el sexenio 94-2000, a la que nos hemos referido en el apartado respectivo del capítulo anterior, buscaba fortalecer la autonomía de la corte y contribuir a su despolitización. La corte, este es un hecho objetivo, está hoy compuesta por once juristas de diversas especialidades y por ningún ex-político. Entre los requisitos que deben cumplir los candidatos que propone el presidente, conforme a las normas vigentes, destaca uno con el que precisamente se trata de despolitizar a la corte, en la medida de lo posible.

En efecto, los abogados que aspiren a ocupar una vacante en el tribunal supremo no podrán haber desempeñado ninguno de los siguientes cargos, durante el año anterior a su nombramiento: secretario de Estado, procurador de la República o del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de alguna entidad, ni jefe de gobierno del Distrito Federal. Tampoco podrán asumir estas funciones dos años después de su retiro como ministros, al cabo de quince años, a menos que hayan actuado con carácter provisional o interino.

En cuanto al tiempo que permanezcan con la corte, durante él no podrán desempeñar ningún otro empleo público o privado por el cual disfruten de emolumentos, quedando a salvo de lo anterior las actividades literarias, científicas o docentes.

Para el nombramiento de los ministros, como lo hemos dicho ya, el presidente de la República envía una terna al Senado y éste selecciona al candidato por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, mayoría calificada que tuvo el PRI en la etapa de renovación de la corte en 1995, pero de la que carece ahora. Esto, justo es reconocerlo, permitió al titular del ejecutivo influir en la decisión final de este cuerpo colegiado. Ahora bien, ¿cuáles han sido los

primeros resultados de esta reforma, particularmente en cuanto a la autonomía real de la corte, en el marco del sistema presidencialista?

Desde luego, la forma que revisten estas relaciones es menos visible que en el caso de las que se presentan entre el ejecutivo y el legislativo, siendo además el número de contactos oficiales entre el presidente y la corte también mucho menor.

En términos generales, puede afirmarse que el presidente adicionalmente a la facultad jurídica de proponer a los ministros, ejerció una influencia política importante en la etapa de su aprobación en el senado por medio de la mayoría priista que en él prevalecía en 1995 (la única experiencia que existe bajo las nuevas disposiciones constitucionales así lo reveló y fue el caso de la designación en bloque de los once nuevos ministros por única ocasión, seleccionándolos de una lista de diecisiete aspirantes). Igualmente, el titular del ejecutivo influye en las decisiones de la corte relacionadas con asuntos de trascendencia política. Para ilustrar esto último, es nuevamente de utilidad el caso de Aguas Blancas al que nos hemos venido refiriendo.

Conforme crecía la presión de la opinión pública para que se esclarecieran los hechos que costaron la vida a un grupo de campesinos del Estado de Guerrero, los cuales se dirigían de una localidad a otra para realizar actos de protesta en contra del gobierno local, siendo interceptados por las fuerzas policiacas y produciéndose entonces, el desigual enfrentamiento, el gobierno federal solicitó a la corte que investigara lo sucedido.

Con fundamento en el artículo 97 constitucional, la suprema corte puede determinar que los miembros del poder judicial inicien las investigaciones sobre la comisión de algún o algunos hechos que entrañen la violación grave de garantías individuales. Esta decisión puede tomarla por sí misma, a petición de alguno de los otros dos poderes federales o de un gobernador. Se trata de una atribución de la corte que en ochenta años sólo había sido ejercida en un par de ocasiones y que al margen de no estar adecuadamente reglamentada en cuanto al procedimiento que debe observarse, ni a los efectos de dictamen del tribunal supremo, sin duda alguna forma parte de su esfera competencial.

La nueva suprema corte (los acontecimientos ocurrieron en 1995), tomó con toda seriedad y objetividad este caso y lo investigó de manera acuciosa,

profunda e imparcial. Concluida su indagación emitió un dictamen en el que en forma indubitable, sostuvo que diversos funcionarios públicos del Estado, incluido el gobernador, estaban involucrados en los hechos, lo que significaba, aunque no lo estableció así el grupo de ministros comisionado para el caso, que las autoridades competentes tenían una base jurídica de la más alta calidad para actuar en consecuencia y exigir las responsabilidades correspondientes a estos sujetos.

Debe aclararse que entre otras razones, la falta de reglamentación precisa de este precepto constitucional dio pauta para que la corte, a pesar de que en un sentido mantuvo su participación en los términos que le correspondía, en otro hizo del conocimiento oficial de varios órganos, el resultado de su investigación, cuando ésta se la había encomendado solamente uno, es decir, el ejecutivo federal. Sin embargo, a nuestro juicio, el hecho de que la corte haya enviado su opinión también al congreso federal y a la procuraduría de la República, en nada afecta ni la validez, ni la veracidad de los resultados de su investigación. ¿Qué ocurrió en seguida? Ciertamente, las atribuciones de la corte en este caso se limitaban a hacer llegar oportunamente el dictamen al órgano que le hubiese solicitado su intervención, o bien (cuestión de interpretación a falta de disposición expresa), a comunicar su opinión a todas las demás autoridades competentes para actuar en torno a la situación específica, criterio este último que parece haber sido el que la corte adoptó. En todo caso, es evidente que los ministros no podían ir más allá de la etapa indagatoria, lo que no es óbice para admitir también, que su opinión va mucho más allá de ser solamente eso y tiene un valor correspondiente a la de la investidura de un poder constituido que ejerce facultades constitucionales, tratándose en la especie del tribunal supremo del Estado, instancia última de interpretación de la legalidad de todos los actos de autoridad y de todo el orden jurídico encabezado por la constitución.

Con base en lo anterior, es claro que uno de los efectos genéricos del ejercicio de esta atribución de la corte, aunque no esté expresamente establecido así, tiene que ser el siguiente: si la investigación que realiza arroja elementos suficientes para percibir la grave violación de garantías individuales y la culpabilidad de determinadas autoridades en los hechos correspondientes, todos los órganos competentes quedan obligados a actuar en el marco de sus esferas competenciales para investigar a su vez, a esas autoridades y fincarles en su caso las responsabilidades que procedan. Pensar en términos contrarios, es decir, suponer que la opinión de la corte es “sólo un punto de vista de los

ministros o de los miembros del poder judicial”, potestativamente atendible por autoridades de rango inferior, o pertenecientes a otro poder, pero sometidas a la constitución federal que consagra las garantías que han sido violadas, no solamente haría inútil la existencia de esta atribución y su ejercicio, sino que situaría a esas autoridades por encima de la corte y al margen de la constitución del Estado.

Esto no significa que el dictamen vincule el sentido de las resoluciones de cada una de las autoridades, una vez que éstas intervengan en sus ámbitos competenciales respectivos, para fincar responsabilidad a los funcionarios que han violentado el orden constitucional. Lo que sí implica en cambio, es que estas autoridades no pueden desatender la investigación de la corte, sus elementos de juicio, sus razonamientos y los fundamentos de sus conclusiones, ni mucho menos, desechar de plano el dictamen por ella emitido en torno a los hechos objeto de la investigación.

Pues bien, lo que ocurrió en el caso concreto que nos ocupa fue lo siguiente: el congreso local del Estado de Guerrero y la procuraduría de justicia de la entidad, el primero de mayoría priista y la segunda encabezada por un funcionario designado por el gobernador involucrado en el caso, determinaron que no existían elementos para investigar la actuación de él, ni la de otros altos funcionarios estatales vinculados a los hechos. Se produjeron algunas renunciaciones o reubicaciones de autoridades locales con el objeto de tranquilizar a la opinión pública y se dio por concluido el asunto.

Pero lo más lamentable fue lo sucedido en la cámara de diputados federal. En ella y con base en el dictamen de la corte, fue solicitada la tramitación del juicio político en contra del gobernador, por diputados de oposición. Se formó la comisión que conocería de la acusación y emitiría un dictamen sobre la admisibilidad o no de la petición planteada, en los términos que marca la ley. Antes de señalar cuál fue el meollo de su dictamen y el resultado de la votación correspondiente, es necesario hacer una aclaración.

De conformidad con el artículo 7º de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, una de las causas de procedencia del juicio político es “la violación sistemática de las garantías individuales”. Como se recordará, el dictamen de la corte establecía de manera inequívoca que se había configurado la violación de garantías y que existían además, elementos

suficientes para presumir la responsabilidad del gobernador en los actos que la habían causado.

¿Cuál fue la opinión de la comisión de la cámara de diputados a pesar de que prácticamente la investigación de la corte ya había conducido a conclusiones sólidamente fundamentadas?

La comisión sostuvo que si bien era verdad que se había producido la violación de garantías, ésta no había sido *sistemática* y que la ley requería que sí lo fuera para que procediera el juicio político. Consecuentemente, la mayoría priista en la cámara de diputados rechazó la petición de juicio político en contra del gobernador. El subterfugio jurídico empleado por estos legisladores, constituidos por voluntad propia en “mejores y más autorizados” intérpretes de la ley que los propios ministros, no resiste el menor análisis. Habría que esperar entonces a que el gobernador estuviera involucrado en un número importante de matanzas o de actos similares para que según ellos, la violación de garantías fuera “sistemática”. Tan obvia como el subterfugio fue también la orden política recibida del más alto nivel, para resolver la petición de juicio político en el sentido en que lo hicieron los diputados.

En suma, es este otro claro ejemplo del predominio de las decisiones políticas sobre la aplicación de las normas jurídicas, ahora en el marco de la relación entre los poderes ejecutivo y judicial. Sin duda, está a la vista aún un largo camino que debe recorrerse para que la suprema corte de justicia pueda actuar con absoluta independencia, con suficiente autoridad y con eficacia plena.

### ***El presidente de la República frente al control de constitucionalidad***

En el capítulo anterior señalamos que uno de los efectos más graves del escaso desarrollo que caracteriza al sistema mexicano de control de constitucionalidad, consiste en que una amplia esfera de actos de autoridad de muy distinta naturaleza, no pueden ser sometidos a un proceso jurídico de verificación sobre su conformidad con la constitución del Estado.

Controlar la constitucionalidad significa controlar el poder, de donde a menor número de mecanismos de control adecuados, corresponde un mayor número de actos de autoridad potencialmente violatorios de la ley suprema. En el caso

del sistema político mexicano, este deficiente sistema de control debe relacionarse con la forma de gobierno presidencialista para poder entender los alcances de sus carencias.

Si hemos examinado detenidamente la enorme cantidad de facultades que concentra el presidente en su persona, así como la calidad o relevancia que tienen las atribuciones de que está dotado, amén de las potestades políticas que fácticamente ejerce y si además, paralelamente hemos hecho referencia a los escasos y en ocasiones, defectuosamente estructurados medios de control de constitucionalidad que existen en nuestro país, la conclusión parece inevitable: una importante cantidad de actos que *de iure* o *de facto* realiza el titular del poder ejecutivo, no están sujetos a ningún tipo de control de constitucionalidad, lo cual representa una seria "disfuncionalidad" del sistema político de un Estado de Derecho.

Las reformas a la constitución que como hemos visto, han sido producto de la voluntad presidencial, no son sometidas a ninguna forma de control. Los tratados internacionales y las leyes federales, los primeros signados por él y las segundas aprobadas bajo su influencia por la mayoría que mantenía su partido en el congreso, están sujetos a la acción de inconstitucionalidad, pero bajo estructuras normativas inadecuadas y poco funcionales (sólo el 33% al menos, de los mismos miembros del órgano que los aprueba o el procurador general pueden impugnarlos). Los reglamentos que expide el ejecutivo sólo pueden ser combatidos mediante el juicio de amparo, con todas las limitaciones que caracterizan a este medio de control (petición de parte, violación de garantías y efectos particulares de la sentencia, lo que implica que la vigencia del reglamento se mantiene, a pesar de que al sujeto individual a quien se concede el amparo no se le aplique).

En estas condiciones, decisiones políticas presidenciales de enorme trascendencia que se convierten en normas jurídicas y se traducen en actos de autoridad, dependen de una sola voluntad y no pueden ser contradichas jurídicamente.

En términos concretos, la desaparición del ejido, la concesión de derechos políticos y de personalidad jurídica a las iglesias, el Tratado de Libre Comercio, la política energética en materia de petroquímica, son unos cuantos de los muchos ejemplos de decisiones y actos que modifican literalmente el destino político, económico, financiero y social de una Nación y de sus habitantes y que en el marco de un supuesto de Estado de Derecho, no pueden

ser controlados precisamente en cuanto a su legalidad. La “disfunción” en este caso es genérica, en tanto un Estado de Derecho no puede operar como tal sin un sistema de control de constitucionalidad completo y específico, mediante el cual ninguno uno de los poderes constituidos pueda actuar sin estar sometido a mecanismos suficientes y eficientes de control.

## **EL PARTIDO DOMINANTE Y LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MARCO DEL PRESIDENCIALISMO**

Examinemos ahora dos aspectos fundamentales del sistema político mexicano: las relaciones partido-gobierno y la estructura, organización y funcionamiento del sistema o “subsistema” electoral, en el marco de la forma de gobierno presidencialista.

Lo primero nos permitirá entender las causas y los efectos de que el presidente de la República sea simultáneamente, el jefe de gobierno y el jefe del partido mayoritario. Lo segundo es de particular importancia porque el funcionamiento político de un sistema, su estabilidad, su gobernabilidad y el grado de legitimidad de los órganos de gobierno de elección popular, dependen en gran medida de las normas, de los procedimientos y de las instituciones electorales que regulan y organizan los procesos de conformación y renovación periódica del poder político, los cuales a su vez, concebidos como las “reglas del juego democrático”, operan en términos prácticos hasta donde las estructuras político-jurídicas que definen la forma de gobierno lo permiten.

Empecemos por el análisis de uno de los elementos más controvertidos del sistema político mexicano, de algunos años a la fecha: las relaciones entre el PRI y el gobierno.

Tres cuestiones fundamentales deben tenerse en cuenta al abordar este sistema:

- El PRI es un partido que surgió desde el poder y no para alcanzar el poder.
- Es además un partido que desde su nacimiento se ha mantenido en el poder.

- Es, *last but not least*, un partido fundado por un gobierno que llegó al poder mediante un movimiento social-revolucionario.

Si no se toman en cuenta estos tres elementos subyacentes en la relación PRI-gobierno, es inevitable tanto el planteamiento equivocado del problema, como las conclusiones erróneas extraídas de su análisis.

Uno de los procesos de creación o formación de un partido es ciertamente el que corresponde a la fundación del PRI y de muchos partidos latinoamericanos que han sido organizados desde el poder, con distintos propósitos en cada caso, pero con un denominador común: se trata de partidos políticos identificados plenamente con el gobierno que les dio origen y por ende, dependientes de él. En estos casos, los gobiernos suscitan a los partidos, en lugar de que los partidos, una vez alcanzado el poder, conformen a los gobiernos.

Refiriéndonos concretamente al PRI, como hemos señalado ya, su fundación es consecuencia de una decisión política del gobierno, basada en la percepción de que el sistema carecía de un elemento estabilizador que lograra pacificar e institucionalizar los procesos de transmisión del poder.

En otras palabras, el PRI fue concebido desde su fundación como pieza clave de un sistema político en el que las fuerzas otrora violentas, una vez convertidas en gobierno, se fijaban la tarea inmediata de conservar el poder, como presupuesto fundamental para la concreción práctica de los principios y objetivos de la revolución armada que había representado la vía para alcanzarlo. El partido del gobierno y en el gobierno se proyectaba también como el elemento del sistema que cumpliría la función de transformar la lucha violenta por el poder, ahora entre los propios grupos que seguían en la inercia de la confrontación armada una vez eliminado el enemigo común, en procesos ordenados e institucionalizados de su transmisión. Por último, el partido creado desde el poder, por el gobierno que lo había alcanzado en vías de hecho, constituía el instrumento de organización de las fuerzas revolucionarias que habría de dar sustento y legitimación a las acciones del gobierno. El gobierno no contaría entonces sólo con el aval popular indefinido, disperso y no localizable en un centro común de convergencia, sino con un apoyo masivo, estructurado, organizado, capaz de movilizarse e identificado con una ideología, un emblema, un nombre y una pertenencia política común, en suma, con la base amplia y mayoritaria de ciudadanos aglutinados en el Partido

Nacional Revolucionario. En este nivel discursivo, la relación partido-gobierno en la que aquél depende de éste en cuanto a su génesis y a sus fines inmediatos, es una consecuencia necesaria de su forma de creación y del sentido político con que fue concebido.

Por lo que respecta a esta relación desde el punto de vista de la permanencia del partido en el poder, la fórmula PRI-gobierno presenta contenidos y efectos distintos. Este aspecto de la relación es el que ha dado lugar a expresiones como “partido de Estado” o “partido del sistema”, para tratar de explicarla en cuanto a su contenido y alcances. Sin embargo, tales expresiones en mayor o menor grado, tienen un sentido o una orientación en sí mismos peyorativos, que poco contribuyen al análisis científico del objeto de estudio, además de que por su propia imprecisión relativa, lo obscurecen y lo hacen confuso.

El concepto “partido de Estado” puede interpretarse de dos maneras diferentes dependiendo del contexto político en que se sitúe. Si se trata de un sistema político de competencia abierta sea bipartidista, tripartidista o pluripartidista, la expresión alude a un partido que durante largos periodos o permanentemente, se mantiene en el poder. En este caso, se pretende identificar al partido con el Estado, entendiendo a éste como estructura de dominio. El partido es “de Estado”, en tanto excluye a otros partidos del poder y se apodera de él, ejerciéndolo desde las instituciones político-constitucionales establecidas, garantizando y reproduciendo, con base en ellas, las condiciones de su permanencia en el gobierno. La principal objeción que a nuestro juicio debe hacerse a este concepto, en el contexto de referencia y concretamente, cuando se aplica al caso del PRI, es la confusión en que incurre, entre los términos Estado y gobierno. En el fondo, se trata de un “partido de gobierno” y no “de Estado”, porque además de la abstracción que caracteriza a este último concepto, es una verdad inobjetable que la idea de Estado es mucho más amplia que la de gobierno, estando claro que por ejemplo, en éste último no quedan comprendidos los partidos no gobernantes, los cuales sin embargo, sí forman parte del Estado, actúan en su ámbito territorial, son regulados por su constitución y sus leyes y se hallan dentro de un sistema político del cual el gobierno es sólo uno de sus elementos. La imprecisión del término “partido de Estado” es equivalente a la que caracteriza a otra expresión con la que se podría tratar de sustituirla y que sería la de “partido del sistema”. Una y otra son erróneas porque tanto el partido que permanece en el poder, como los que compiten contra él desde la oposición, son todos “partidos de ese Estado” y “partidos del sistema”.

Sin duda, de estas expresiones, la más cercana a la realidad que se quiere definir es la de “partido del gobierno o de gobierno”, aun cuando los defensores de la concepción del PRI como “partido de Estado”, señalarían y con algo de razón, que al definirlo así se le incluye en la misma categoría de partidos como la democracia cristiana italiana, el partido conservador inglés o el partido social demócrata sueco, los cuales han gobernado como él durante largos periodos, a pesar de lo cual la posición que ocupan en sus respectivos sistemas políticos, las relaciones que mantienen con los órganos de gobierno y las condiciones cualitativas que caracterizan su funcionamiento, difícilmente pueden asimilarse al caso del PRI. Dicho en otros términos, el PRI es mucho más que un “partido de gobierno”, si bien es cierto también, podría contraargumentarse, que es mucho menos que un “partido de Estado”, en el sentido correcto del término.

En efecto, si bien puede admitirse que la idea de “partido de gobierno” no abarca todo el ámbito de relación del PRI y del gobierno, diluyendo su sentido, su contenido y sus alcances, es indiscutible que la expresión “partido de Estado” exagera y deforma su realidad, hasta extremos inexistentes.

Es obvio que la segunda interpretación del concepto “partido de Estado”, que es por lo demás la única correcta, corresponde a un contexto distinto al del sistema político mexicano, ubicándose en el del “partido único” en un sistema totalitario. En la especie, el partido comunista, prototipo de “partido de Estado”, no es en sentido estricto una “parte” de la sociedad políticamente organizada que lucha por alcanzar el poder o por conservarlo, como en un contexto de competencia de partidos, sino es la organización totalizadora del poder político que él ejerce sobre una sociedad sin oposición posible y a través de las estructuras e instituciones del gobierno. Aquí sí este partido es mucho más que “partido del gobierno”, identificable con “el Estado”, en tanto aquél decide todo y éste sólo le proporciona los medios necesarios para cumplir con sus tareas. El “partido único de ese Estado”, además de ser concebido en sentido descriptivo, funcionalmente sólo puede entenderse a través de una inversión de los términos que permita captar de lo que se trata, es decir, del “Estado del partido único”.

Sin duda, pretender que estos son los componentes descriptivos de la posición del PRI en el sistema político mexicano, equivale a forzar los conceptos y a imaginar los contextos. En suma, la permanencia del PRI en el poder desde su nacimiento no puede explicarse tipificándolo como un “partido de Estado”,

sino como un “partido de gobierno”, o si se quiere, para superar algunas reservas, “como un partido dominante”, término como se sabe, empleado como equivalente del anterior, que consigna exactamente un hecho objetivo: un partido, en la especie, el PRI, predomina electoralmente con claridad sobre los demás partidos y consecuentemente, se mantiene en el poder, sin haberlo perdido durante mucho tiempo.

Por último y de especial importancia para el análisis de las “disfunciones” del sistema (luego *last but not least*), la relación PRI-gobierno debe examinarse a la luz de la teleología del partido.

Ciertamente, el PRI nace desde el poder con el propósito inmediato de conservarlo, esto es, de seguir siendo gobierno, pero ¿con qué objetivos mediatos o con qué fines últimos? No es irrelevante que el gobierno que creó al PRI haya tenido su génesis en una revolución social, ni resulta casual que diez años después de su fundación se organice otro partido (el PAN), prohijado precisamente por las fuerzas políticas derrotadas, pero no eliminadas, en la lucha por el poder (la contrarrevolución).

El PRI nace como partido de la revolución (PNR), por decisión de gobiernos emanados de una revolución. Gobierno y partido representan en el momento de la fundación de éste y en la primera década de su existencia, un proyecto común, desempeñan tareas substancialmente sustentadas en los mismos principios y persiguen la concreción de metas coincidentes. La transformación social revolucionaria es entonces, el fin último del partido y la obligación ineludible de los gobiernos que él instala en el poder. En la segunda mitad de la década de los treinta, el gobierno actúa y el partido lo orienta, aquél decide y éste apoya sus determinaciones, uno y otro son políticamente necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, son ideológicamente coincidentes y estructuralmente constituyen las bases institucionales del sistema.

Luego, en sentido estricto si el partido se origina en el gobierno y es entonces “su partido”, el gobierno a su vez, en lo sucesivo, se origina en el partido periódicamente y es por ende, “su gobierno”. De ahí que la relación PRI-gobierno haya tenido en el momento de la gestación de aquél, también un sentido teleológico, a partir del cual en forma paralela a los vínculos iniciales únicos de dependencia, tenían que irse desarrollando otros de interacción e interdependencia.

Sentadas estas premisas es posible avanzar en el análisis de la relación PRI-gobierno, en el marco del sistema presidencial mexicano. El planteamiento central sobre el tema es el siguiente: ¿es conveniente una relación entre el PRI y el gobierno y de ser así, en qué condiciones debe ocurrir y cuáles deben ser sus características? O bien, ¿es preferible que entre partido y gobierno exista una independencia clara, o como suele decirse en la actualidad, una separación?.

Empecemos por examinar esto último. Cualesquiera que sean las diferencias estructurales específicas de los llamados “Estados democráticos” modernos, todos ellos tienen un denominador común en relación a los procesos de conformación del poder: los órganos de elección popular se integran mediante la competencia entre partidos políticos que pretenden conservar o alcanzar el poder, es decir, que tratan de seguir siendo gobierno o convertirse en gobierno.

En el sistema de democracia representativa, los partidos políticos son el conducto principal de expresión del sufragio popular, origen y fundamento de legitimación del poder. El voto es a su vez, la única vía de que dispone un partido para devenir gobierno o dicho en otros términos, la “parte” de la sociedad que por ser mayoritaria, la gobierna.

Ahora bien, ¿cuál es la situación de un partido que llega a ser gobierno, desde el punto de vista de los objetivos, programas y proyectos de sociedad que fueron la base de la obtención del voto ciudadano mayoritario? ¿Qué representa un gobierno emanado de un partido y qué rumbo político habrán de seguir los gobernantes, hasta hace poco candidatos de ese partido?.

Pensemos por un momento, en lo que entraña la idea de la independencia y la separación de un gobierno, del partido que lo llevó al poder, a partir del instante en que lo ha alcanzado. ¿Podría decirse en rigor, que ese partido finalmente ha llegado al poder o ha sido capaz de conservarlo, siendo que sus más convencidos defensores y los más eficaces propagandistas de sus programas, en calidad de candidatos, ahora abjurán de su militancia desde su posición de gobernantes? Como es fácil de advertir, esta pregunta revela desde su simple formulación, la incongruencia de una postura que parte de ciertas premisas, las cuales abandona, precisamente al llegar a determinadas conclusiones. Un gobierno que se separa del partido que lo llevó al poder es incapaz de explicar su propia existencia y queda imposibilitado para justificar

el sentido de sus acciones. La escisión entre partido mayoritario y gobierno, no sólo es un despropósito teórico, sino una imposibilidad práctica. En el momento en que un gobierno se declara ajeno a su partido o toma determinaciones que no cuentan con su apoyo político, ese gobierno está a punto de dejar de serlo. El ejemplo más claro es el que ofrece la relación partido-gobierno, en el contexto del sistema parlamentario. Imaginemos por un instante que un primer ministro se manifiesta desligado de su partido, o de la alianza de partidos, cuya mayoría parlamentaria lo ha llevado al poder y lo mantiene en él. ¿Puede un gobierno en estas condiciones, “separarse” de su partido? La idea es en sí misma absurda y no resiste el menor análisis. Pero lo que es más grave, en ciertos casos resulta altamente riesgosa.

En México, la simbiosis PRI-gobierno, cuyos orígenes históricos y cuyo sentido teleológico hemos esbozado ya, explica que semejante propuesta no solamente sea teóricamente insostenible, sino prácticamente nefasta. Sostener que un gobierno cuenta con la mayoría de las voluntades ciudadanas externadas a favor del PRI, entraña un compromiso de gobierno de doble sentido, independientemente del grado de cumplimiento del mismo: por una parte, como en el caso de cualquier gobierno, quien lo encabeza asume la responsabilidad genérica inherente a la investidura que se le ha conferido mayoritariamente y que se formaliza mediante la protesta solemne de “guardar y hacer guardar la constitución”; pero por la otra, en la especie, se adquiere la obligación de dar cumplimiento a una constitución que mientras no se modifique en lo esencial más de lo que ya se ha cambiado, determina claramente cómo, en qué sentido y dentro de qué límites substanciales se debe ejercer la función de gobierno.

Si a esto se añade que el contenido programático de esa ley fundamental es todavía, esencialmente el mismo que el del PRI, bajo cuyo patrocinio un candidato se convierte en gobernante, plantear la separación del PRI y del gobierno significa nada menos que éste pueda ejercer el poder al margen del programa de su partido y de los principios aún consagrados en la constitución mexicana. En una palabra, esta postura es tan absurda que implica invitar al presidente a que se olvide de que fue candidato del PRI, con todo lo que esto significa en cuanto al abandono de principios y fines partidistas y a su substitución por otros, inclusive de signo contrario.

Quienes sostienen esta tesis no se dan cuenta de que por ignorancia, o bien si están conscientes, entonces actuando de mala fe, abren un espacio enorme

para que un gobierno al declararse “obligado con todos”, en el fondo no se sienta “obligado con nadie”, salvo con aquéllos con quienes decida comprometerse. La idea de que un gobierno es de la Nación y no de un partido, es totalmente distinta a la de que ese gobierno no deba ejercer el poder en el sentido en que el voto mayoritario que lo favoreció se lo indique. El hecho de que un número mayor de sufragios sean emitidos para el candidato de un partido (o coalición de partidos) y no para otro, tiene un significado que va más allá del simple triunfo o de la derrota. La idea del gobierno sin partido o separado de él, es tan falsa, en suma, como la del “gobierno apolítico” o “ideológicamente neutral”.

La tesis correcta es la contraria. Entre partido y gobierno debe haber una relación permanente, sin perjuicio de que uno y otro realicen funciones totalmente distintas. Sin embargo, esa diferenciación de tareas no puede dar lugar a una separación radical o a una carencia de vínculos, sencillamente porque la responsabilidad ejecutiva y la actividad partidista se insertan en un mismo proyecto político, se orientan hacia su concreción y por ende, persiguen fines y objetivos idénticos.

En el caso de un partido como el PRI, con sus características esenciales de organización política de masas, con una ideología social revolucionaria y con una teleología históricamente definida, parece fuera de toda duda que su permanencia en el gobierno no implica *per se* el agotamiento de sus fines, sino antes bien, representa el medio indispensable para cumplirlos cabalmente. Desde el punto de vista teórico, un partido revolucionario se plantea la transformación radical de la sociedad como finalidad última, que sólo puede realizar desde el poder, una vez que lo ha alcanzado. El hecho de que el PRI haya nacido desde el poder, no modifica este planteamiento, en tanto el partido tiene su origen en un gobierno, a su vez surgido de un movimiento social revolucionario. Consecuentemente, el PRI adopta la ideología de ese movimiento, plasmada en una constitución, sobre cuya base debería ejercer el poder el candidato del partido, convertido en presidente de la República.

Sin embargo, a esta descripción teórica de un gobierno que se sustenta en el partido que lo lleva al poder y lo mantiene en él, cuya función trascendente es la realización concreta de sus principios políticos, económicos y sociales, corresponden formas de relación práctica que no necesariamente coinciden con ella.

Precisamente, esas formas de relación entre el PRI y el gobierno son las que deben analizarse en cuanto a los términos y condiciones en que se producen y no al hecho mismo de que exista tal relación. Como lo hemos señalado ya, todo gobierno requiere en mayor o menor medida del apoyo de su partido para ejercer el poder. De ahí que la idea de una separación PRI-gobierno sea un enfoque equivocado del asunto sujeto a análisis. Cómo se producen y qué efectos tienen en el funcionamiento del sistema político estas relaciones, es el planteamiento correcto del problema.

En la especie, el elemento fundamental que debe introducirse en el análisis es el hecho de que la relación PRI-gobierno se lleva a cabo en el marco del sistema presidencialista, en el que el jefe de gobierno es jefe del partido y no está sujeto a ningún tipo de responsabilidad política ante el congreso de la Unión.

El partido en el gobierno lo es en estas condiciones, en dos sentidos: es el partido que está en el poder, pero simultáneamente es el partido que depende del gobierno que él mismo mantiene en el poder, o mejor, al que sirve electoralmente para conservarlo.

Esta dependencia se explica desde el momento del nacimiento del partido y a lo largo de toda su historia, en tanto organización política permanentemente en el poder, bajo la forma de gobierno presidencialista.

El partido no dirige, ni controla al gobierno, sino es otro ámbito de su influencia, situándose bajo su conducción y control. El presidente determina la composición del comité ejecutivo nacional del PRI, nombra a sus integrantes y decide el cambio de sus estructuras y documentos básicos. A mayor concentración del poder en el titular del ejecutivo, mayor dependencia del partido en relación a él. Justo es reconocer que ésta no es total, lo cual fue comprobado en la etapa en que desde el poder se trató de "refundar" al partido y no sólo de influir en su funcionamiento (88-94). Sin embargo, pese a que la militancia de base demostró ser en este extremo, un límite de la dependencia del partido, ésta es ostensible, aunque no sea total. La preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, además de obedecer a causas estructurales (presidencialismo), opera mediante los controles políticos de que dispone el presidente sobre los legisladores del PRI, uno de los cuales es precisamente la dirigencia del PRI y la de los sectores que lo componen, señaladamente la del sector obrero (CTM y otras centrales).

Así pues, es esta relación de dependencia en que está colocado el partido frente al gobierno y son los mecanismos de control que éste ejerce sobre aquél, los que representan una “disfunción” del sistema y no su relación *per se*. Si ésta se produjera en términos de autonomía, de control recíproco y de coordinación político-funcional, nada habría que objetar a lo que por naturaleza debe existir y existe en todas partes: la vinculación gobierno que ejerce el poder y el partido que lo condujo al poder.

Pasando al análisis de las “disfunciones” del sistema en cuanto a los procesos electorales, la intervención del presidente tradicionalmente se ha producido en dos etapas: la preparación y conducción del proceso y la calificación de la legalidad electoral.

Hasta hace muy poco tiempo, la preparación y conducción de los procesos electorales al ser consideradas obligaciones del gobierno, fueron realizadas por órganos electorales cuyos titulares y miembros eran funcionarios públicos y militantes de los partidos políticos, mayoritariamente (p.e. el presidente del consejo general del Instituto Federal Electoral era el secretario de gobernación). La declaratoria definitiva de la legalidad de los diversos procesos electorales era pronunciada, primero por colegios electorales en que se constituían tanto las cámaras de diputados (federal y locales) y la de senadores, todas de mayoría priista, siendo posteriormente encomendada a tribunales de lo contencioso electoral federales y locales integrados por magistrados propuestos por los partidos políticos.

La participación del gobierno legalmente prevista, en más de un sentido y en muchísimos procesos, derivó en la manipulación de resultados electorales, ejemplo extremo de lo cual fue la elección presidencial de 1988, con la “caída del sistema de cómputo”, anunciada por el secretario de gobernación.

La actual composición del Instituto Federal Electoral, la instancia contenciosa radicada en el tribunal electoral parte integrante del poder judicial y una serie de reformas a la legislación de la materia, referidas en el capítulo anterior, las cuales por primera ocasión regularon los comicios federales de 1997 se fundamentaron principalmente, en la convicción generalizada sobre la necesidad de “desgobiernizar” los diversos procesos de elección, confiriéndoles un grado mayor de imparcialidad y confiabilidad.

Es muy difícil emitir un juicio sobre el nivel de consecución de estos propósitos con base en la experiencia de 1997 exclusivamente, entre otras razones porque los elementos que se tienen a la vista en relación a la independencia del Instituto de las diversas áreas del gobierno que anteriormente en forma clara lo controlaban, son insuficientes para declararla definitivamente alcanzada. Por ejemplo, unos meses antes de los comicios de 1997, el IFE tomó algunas decisiones muy controvertibles, las cuales originaron reacciones en su contra, del PRI y en menor intensidad del gobierno.

Se trataba de acuerdos del Instituto que pretendían contribuir al equilibrio entre las fuerzas políticas contendientes, procurando que fundamentalmente el PRI no obtuviera una posición ventajosa en su calidad de "partido de gobierno", aun cuando el contenido de los mismos era aplicable a los casos en que el PAN, en los niveles estatales y municipales, tuviera esa calidad y al PRD, en los municipios que gobierna (los acuerdos consistían en un "exhorto" a los gobiernos para que 30 días antes de la elección no difundieran sus programas sociales de gobierno y los avances respectivos, así como para que se abstuvieran de realizar obras de contenido social, las cuales indirectamente indujeran al electorado a votar a favor de un partido u otro).

Sin entrar al fondo del asunto, se llegó a considerar que la legalidad de estas "exhortaciones" era dudosa, existiendo la presunción de que el IFE estaba extralimitándose en sus funciones y cayendo en un ámbito competencial ajeno al suyo. Esa fue la opinión del tribunal electoral, el cual sostuvo la tesis de que tales recomendaciones quedaban fuera de la esfera competencial relativa a la preparación y conducción de los procesos electorales.

Sin embargo, antes de que el tribunal emitiera su resolución, el gobierno federal en presencia de los consejeros ciudadanos que integran el consejo general del IFE, declaró públicamente su disposición a acatar esos acuerdos, en voz del secretario de gobernación.

Insistimos en que la experiencia es muy reciente, circunstancia que hace difícil afirmar sustentadamente que la "despolitización" del Instituto y del tribunal haya sido sólo parcialmente lograda. Hay quienes piensan, al contrario, que estos acuerdos, que son del conocimiento público, pueden haber estado precedidos y sucedidos por varios más no conocidos

públicamente, concretados entre consejeros, magistrados y gobierno, siendo ésta desde luego, una simple hipótesis.

Algunos sectores de opinión sostienen que es muy difícil suponer que los procesos político-electorales se “despoliticen” y se tornen imparciales de manera indubitable, por el hecho de que la composición formal de los órganos que los preparan y conducen haya sido modificada y que como consecuencia inmediata de esto, las nuevas autoridades electorales superiores sean absolutamente “apolíticas”. Quienes así piensan, afirman que si bien es cierto que el proceso electoral federal de 1997 fue considerado en términos generales, “más limpio y confiable” que los inmediatos anteriores, todavía no puede “aplaudirse eufóricamente” (como lo hicieron los miembros del IFE al final de una de las sesiones del consejo para la asignación de sitios en el congreso de la Unión, casi dedicándole los aplausos a su propia labor y a la “renovada Democracia”, por supuesto), dando la bienvenida a la nueva “Democracia mexicana” tan anhelada y al arribo del “nuevo sistema político, finalmente democrático”.

El simple hecho de que en las entidades federativas existan serias dudas sobre la legalidad de los procesos electorales federales (Puebla, Tabasco) o locales (Campeche), basadas tanto en la posible intervención de los gobiernos respectivos, antes, durante y después del desarrollo de la jornada electoral, como en la parcialidad de las autoridades en la materia (institutos electorales locales y tribunales de lo contencioso electoral), es suficiente para entender que la “reforma política” de 1996, puesta en práctica por primera vez en 1997, está muy lejos de ser “definitiva” (calificativo que empleó el secretario de gobernación en funciones, al anunciar su concreción).

Como lo señalamos antes, los llamados “consejeros ciudadanos” del IFE y los magistrados del tribunal electoral son propuestos por los partidos políticos y aprobados por el voto mayoritario de las cámaras federales, es decir, por los propios partidos políticos.

Se entiende que los participantes en la contienda electoral se sometan voluntariamente a las reglas del juego que ellos mismos han aprobado (leyes electorales, órganos y autoridades electorales, etc.), las cuales deberán normar los procesos de renovación periódica de los poderes constituidos.

Pero según los escépticos, de ahí a suponer que paralelamente a los procesos de elección ya no existen los de negociación, hay una gran diferencia; y aceptar por principio que el gobierno es ajeno o indiferente a éstos últimos, es todavía más ingenuo.

Lo que sí debe admitirse sin duda, es que el hecho de que legalmente el gobierno no pueda participar en forma directa en los procesos, hace menos dúctil su intervención. Ahora bien, el otro lado de la moneda es que independientemente del grado de injerencia oficial en las diversas etapas de los procesos, ésta se produce ahora forzosamente de manera subrepticia y por ende, sin ninguna responsabilidad política de las instancias que la operan.

En suma, hasta el momento lo que se puede percibir es una exigencia ciudadana de neutralidad e imparcialidad oficial en torno a la competencia democrática entre corrientes políticas, la cual no sólo proviene de los actores directos que son los partidos, sino principalmente de los electores o gobernados.

Los pasos dados hasta ahora, orientados o al menos declarados en ese sentido, deben continuar hasta cubrir todo el camino, de lo que puede concluirse que una de las “disfunciones” más significativas del sistema político mexicano, ha sido la falta de credibilidad en la legalidad, imparcialidad y objetividad de los procesos electorales, estando aún en espera de una solución plena, de la que en mucho dependerá la funcionalidad cabal de todo el sistema, una vez que éste haya sido modificado estructuralmente, de manera particular en cuanto a la forma de gobierno presidencialista, en torno a la cual hemos detectado precisamente, la mayor parte de sus “disfunciones”.

## CAPITULO V

### CONSIDERACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICAR LAS ESTRUCTURAS POLITICO-CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Antes de la caída del muro de Berlín y de la desaparición de las llamadas “Democracias populares” europeas, los sistemas políticos contemporáneos solían dividirse según la opinión común y clasificarse desde el punto de vista teórico, en “Democracias” y “totalitarismos”. En rigor, éstos últimos eran y siguen siendo modernamente considerados así, con base en un criterio negativo, es decir, bajo el supuesto de que son totalitarios porque no son “democráticos”, en tanto no reúnen las características estructurales de los que sí lo son, ni funcionan en la práctica como ellos. Obviamente, también los sistemas totalitarios y cualesquiera otras formas de autoritarismo, pueden ser y son de hecho tipificados en general o específicamente, mediante elementos descriptivos y formas de funcionamiento que les son propios. Sin embargo, sin duda, el punto referencial para catalogarlos como “autocracias totalitarias” es el modelo de Democracia *cosiddetta* “occidental”. Lo que resulta menos usual, en cambio, es concebir a las “Democracias” sobre la base de que lo son, por no ser “autoritarias o totalitarias”, sino más bien, considerarlos así por reunir determinados caracteres positivos.

Así, la “Democracia” es lo democrático, mientras que lo “autoritario” es lo “no democrático”. Desde luego, siguen existiendo sistemas totalitarios en el mundo, pero la desaparición de la *Spaltung* (división) alemana y con ella de la dicotomía “europa occidental” -“europa oriental”, entre las muchas interpretaciones que ha suscitado, ha reanimado la de que lo no “democrático” tiende claramente a ceder ante lo “democrático” y que el signo de los tiempos es la confirmación de la “única vía posible”, cuya concreción definitiva en el ámbito internacional y en el interno de cada país “occidental”, es indefectible.

El “fin de las ideologías”, el “neoliberalismo”, “la modernidad”, “la transición democrática”, son las formas más comunes de enunciar un nuevo “destino manifiesto” denominado “tercera ola de la Democracia”, cuya superficialidad y cuyo dogmatismo han pasado inadvertidos, así parezca

increíble, aun para un buen número de inteligencias otrora bastante preclaras y productivas.

El signo de los tiempos, en la ciencia política, con las excepciones del caso, más que el “fin de las ideologías”, o “la modernidad”, *quoique c'est soit*, es el desconcierto especulativo y la insuficiente comprensión del sentido de hechos y acontecimientos inesperados y demasiado recientes, que obnubilan el entendimiento científico y lo hacen presa relativamente fácil, nada menos que de posturas altamente ideologizadas o de versiones modernas de teorías superadas, al haber sido refutadas de manera incontestable por la realidad.

En todo caso, el elemento referencial y evaluatorio de los regímenes de gobierno actuales, en torno al cual gira la discusión política contemporánea, es la Democracia, analizada en tanto concepto discursivo y tomada como criterio valorativo del ejercicio del poder. Trátese de una realidad o de una aspiración, esto es, de un modelo descriptivo que funciona ya o que se intenta establecer, la idea de la “sociedad democrática” sigue siendo el punto de partida y la meta a alcanzar para el estudioso de la política o para quien la pone en práctica.

Esto justifica el haber iniciado esta obra con el examen de un modelo de Estado que por definición o deformación, se considera “el modelo de Estado democrático moderno”, es decir, el Estado liberal burgués de Derecho. Nuestro propósito principal al examinar sus fundamentos y estructuras, fue el de demostrar que ese modelo y los respectivos episodios históricos en que surge y se desarrolla, poca relación tienen ya con un concepto y una praxis modernos de la Democracia. El liberalismo y la Democracia, según nos parece haberlo comprobado, no solamente no son expresiones sinónimas, sino inclusive pueden ser ideas antitéticas.

Ahora bien, una vez analizado el sistema político mexicano desde su perspectiva estructural y funcional, es necesario cerrar el círculo de nuestra investigación, regresando a nuestro punto de partida, aunque ahora con fines distintos. El método que emplearemos en esta parte de nuestra investigación consistirá en revisar cada uno de los elementos del sistema que deban ser reformados o rediseñados, con el objeto de alcanzar estadios de Democracia que obviamente no hemos podido conocer.

## NUEVAMENTE LA DEMOCRACIA LIBERAL VIS-À-VIS LA DEMOCRACIA SOCIAL

¿Por qué hemos insistido tanto en este trabajo, en la necesidad de distinguir entre la Democracia social y la Democracia política, llegando a la conclusión de que la concreción de ésta depende de la realización de aquélla? Varias son las razones que justifican esta reiteración.

Consideramos que es indispensable reorientar una discusión que modernamente tiende a desviarse hacia o a limitarse a los aspectos estrictamente políticos de la Democracia. En efecto, desde que el liberalismo en su versión contemporánea volvió a introducirse en la discusión teórico-política y con mayor claridad, a partir de la desaparición de los regímenes totalitarios de Europa oriental, el discurso en torno a la Democracia ha reducido su ámbito especulativo a los procesos de formación del poder y a una parte de los que se producen en la etapa de su ejercicio, sin abarcar siquiera cualitativamente a los más importantes. Así, para centrarnos en el caso de México, el debate teórico, los planteamientos concretos de reforma del sistema y los pasos que eventualmente llegan a darse en lo jurídico y en lo político, hacia la “democratización”, dan por sentado que la Democracia es sólo y debe entenderse principalmente, como la lucha por el poder entre partidos políticos, la participación ciudadana directa o indirecta en los procesos electorales, la legalidad de éstos, el respeto a la división de poderes y la incorporación de formas de Democracia semidirecta a las estructuras constitucionales.

Hace tiempo que nada se dice de la Democracia económica y menos aún de la Democracia social. Sea bajo una concepción más o menos elaborada de que a la Democracia sólo puede caber un calificativo de naturaleza política, o bien con base en la ramplonada de que no le corresponde de plano ninguno, la discusión actual sobre el sistema político mexicano y su evaluación, giran en torno a ideas tan superficiales como generalizadas, de las que la “Democracia puramente política” y la “Democracia sin adjetivos” son muestras palmarias. Origen, ejercicio y fines del poder tomados como línea conductora del análisis de un sistema político y específicamente del mexicano, nos permiten reorientar la discusión sobre la Democracia, que en muchos sentidos incide en ámbitos más amplios que el meramente político.

Ciertamente, esta investigación se refiere al sistema político mexicano, es decir, a la parte política de la Democracia mexicana. Más aún, las propuestas que hacemos para avanzar en el proceso de democratización de este sistema, pretenden impulsar la Democracia política en un país cuyos procesos de formación y ejercicio del poder tienden claramente al autoritarismo. Entonces, ¿por qué introducir en la discusión el tema de la Democracia social, extendiendo demasiado un discurso que debería constreñirse a lo político?

En el caso concreto de México percibimos un riesgo doble, con efectos múltiples, la mayoría de ellos muy negativos, cuando en el tratamiento de la Democracia se omite esta distinción y sobre todo, se descuida la interdependencia entre sus aspectos políticos y sociales.

El riesgo es doble porque por una parte, se produce esa identificación errónea entre Democracia (sin adjetivos) y Democracia política que conlleva, como lo hemos demostrado, a la concepción de la Democracia con un sentido (neo) liberal y por ende, antidemocrático. Por la otra, se pasa por alto que por voluntad soberana y constituyente, el Estado mexicano, por su origen y por su teleología, está definido como un Estado social de Derecho, en una constitución, cuya observancia por los detentadores del poder político, no es por ende, potestativa, sino obligatoria. Esto significa y no nos cansaremos de insistir sobre el particular, que el sentido de los actos de gobierno tiene que ajustarse a un modelo de Estado y a un sistema constitucional, de cuya génesis y de cuyo contenido no deberían abstraerse el sistema político, ni sus actores.

Entre los efectos negativos de esta confusión (y a la vez omisión), perceptibles en la mayoría de los niveles en que se debate el tema de la Democracia mexicana, destaca la asimilación definitiva del término a sus elementos estrictamente políticos, de suerte tal que la “Democracia sin adjetivos”, la “democratización” y los “avances de la Democracia”, quedan limitados al ámbito de la lucha por el poder entre partidos, gobierno y grupos de interés político y/o económico, sin incidir en las condiciones de vida de las clases mayoritarias.

Así, por ejemplo, cada vez que se lleva a cabo una elección en México (federal o local), cuyos resultados se consideran apegados a la legalidad y son aceptados sin reservas por los vencedores y por los vencidos, se dice (o se

proclama enfáticamente), que “se ha dado un paso más en la consolidación de la Democracia” y que “se demuestra una vez más que en México el gobierno está comprometido con la Democracia”. Cuando con tanto optimismo (o autocomplacencia) se emplean estas expresiones, es obvio que al decir “Democracia” a secas, se está diciendo “Democracia política”. Poco importaría si se tratara de una simple imprecisión o de un descuido subsanable mediante la aclaración de que el avance se constriñe a la Democracia política, quedando pendientes sus aspectos económico-sociales.

Lo verdaderamente grave es que casi todos los actores políticos que detentan distintas dosis de poder (el gobierno y la mayoría de los partidos políticos), plantean reformas para democratizar al país (así expresado, “al país” en términos omnicomprendidos sólo justificables si se concibe a la Democracia con un sentido social), los juzgan y evalúan sus resultados, a partir de una idea de la Democracia que se agota en lo político, de donde el uso del término, “sin adjetivos”, más que una abreviatura o una confusión, es una forma consciente o subconsciente de evitar la tautología que según ellos entrañaría la expresión “Democracia (solamente) política”.

Un análisis de lo anterior a la luz de las recientes elecciones federales de 1997, pone en evidencia los efectos negativos de este reduccionismo neoliberal de la Democracia a lo político. Se recordará que los resultados de la jornada electoral del 6 de julio de 97, en muchos sentidos inesperados, arrojaron una nueva composición de fuerzas políticas en las cámaras federales, señaladamente en la de diputados y el triunfo del PRD en el Distrito Federal, para mencionar lo más significativo. Pues bien, a partir de ese día y durante los seis meses siguientes por lo menos, se escucharon todo género de expresiones, voces y cantos, a veces frenéticos (de académicos, de intelectuales, de partidos políticos, del gobierno, etc., etc.), motivados por “la nueva Democracia mexicana”, por “la apertura democrática definitiva” y porque “ya nada sería igual”.

Independientemente de que un examen limitado a los efectos estrictamente políticos de los resultados electorales referidos, no justifica ese cúmulo de juicios anticientíficos, según lo hemos explicado en otra parte, es necesario detenerse un momento para reflexionarse sobre el significado de estos acontecimientos en relación al modelo todavía vigente en la constitución (por desgracia sólo en ella vigente), de Democracia social mexicana. Simplemente

habría que preguntarse lo siguiente: ¿qué ha cambiado en México del 6 de julio a la fecha, en materia de desempleo, índices de pobreza, analfabetismo, marginación social, falta de seguridad social, explotación de la fuerza laboral, vivienda digna y niveles de vida en general, para la inmensa mayoría de los mexicanos?: Literalmente nada.

A este gran interrogante se puede responder de distintas formas, a saber: ¿qué tiene que ver todo esto con la Democracia?; ¿quién ha sugerido siquiera que el “avance democrático” de 1997 debe guardar alguna relación con un cambio social de esa magnitud?; “la nueva correlación de fuerzas impedirá una política de gobierno antisocial, lesiva de los intereses mayoritarios”; “este es un primer paso para derrotar al PRI-gobierno en el año 2000 y promover un verdadero desarrollo social en beneficio de las clases mayoritarias”, etc., etc.

Cualquiera de estas respuestas y de otras más coincidentes en lo substancial con las que aquí se presentan, demuestra claramente la desproporción entre muchos de los juicios emitidos sobre la elección del 6 de julio y la realidad socio-económica del país, a casi un año de distancia (mayo de 1998).

La primera y la segunda respuestas se basan en una idea reduccionista y (neo) liberal de la Democracia, concebida como algo esencial y exclusivamente político, cuya falsedad ha quedado comprobada en otra parte de este trabajo. Las otras dos, menos superficiales, trasladan la discusión a otra temática digna de atención sin duda, pero que excede los límites de esta investigación, a saber: la posibilidad de un cambio social profundo en nuestro país, impulsado desde el poder por un partido político distinto al PRI.

En todo caso, lo que resulta indudablemente falso es el supuesto “avance definitivo e irreversible de la Democracia en México, ocurrido en 1997”. Sin desdeñar la importancia de una correlación de fuerzas inédita en el congreso federal y de los resultados electorales en el D.F., por ejemplo, es necesario advertir que sus consecuencias han sido nulas en cuanto a la Democracia social y económica (única forma científicamente válida de concebir a la Democracia contemporánea), lo cual es comprensible, por lo demás, toda vez que tal cambio solamente se constriñe al aspecto político de la Democracia, además de la consabida necesidad de determinadas condiciones y de plazos mayores a un par de semestres, para pensar en amplias modificaciones sociales.

No debe perderse de vista que una de las limitaciones implícitas en la nueva realidad política del país consiste en que ésta no es irreversible, de tal manera que sostener “que ya nada será igual” (después del 6 de julio de 1997), es a lo sumo un buen deseo que se puede compartir, pero que no se sustenta en elementos objetivos, pues nada impide que en el año 2000 los resultados electorales vuelvan a diseñar una correlación de fuerzas políticas parecida a la de 1994 (piénsese por ejemplo, en la elección de 1988, en relación a la de 1991, en cuanto al bajo nivel de votación alcanzado por el PRI en la primera de ellas, frente al alto porcentaje obtenido en la segunda, ambas correspondientes al sexenio de Carlos Salinas).

En suma, estas reflexiones persiguen asentar lo siguiente: toda vez que al emprender esta investigación, necesariamente le hemos fijado límites concretos (por lo demás plenamente válidos en un trabajo académico), consistentes en un análisis exclusivamente referido al sistema político mexicano, es decir, al aspecto político de la Democracia en México, las conclusiones a los que llegaremos de ninguna manera pretenden dejar plenamente resuelta la cuestión de la Democracia social en nuestro país (insistimos, único concepto válido de la Democracia contemporánea), sino solamente plantear cuáles son a nuestro juicio, las modificaciones de las estructuras político-constitucionales, con base en las cuales puede impulsarse un verdadero avance de la Democracia política mexicana, quedando todavía pendiente (desde hace ocho décadas), el cumplimiento cabal del programa económico y social de la constitución de 1917 (la Democracia social).

## **DEMOCRACIA Y PRESIDENCIALISMO HEGEMONICO**

Antes de proceder al desarrollo de nuestras propuestas es conveniente hacer algunas referencias a las condiciones objetivas prevalecientes en nuestro país, algunas de las cuales podrían representar serios obstáculos para su puesta en práctica. Un cambio de régimen político y de sistema electoral, que es en dos palabras, lo que planteamos en este trabajo, se enfrentaría actualmente a los siguientes problemas en cuanto a su viabilidad:

- a) Concentración del poder político en el presidente de la República.
- b) Posturas de los partidos políticos y de los grupos de presión.
- c) Intereses del sector económico

- d) Situación política general del país (Chiapas, sucesión presidencial, etc.)
- e) Situación económica y financiera incierta (posibilidad de una nueva crisis, FOBAPROA, baja de los precios del petróleo, recortes presupuestales, etc.).
- f) Posición de fortaleza o debilidad del país desde el punto de vista geopolítico, principalmente en sus relaciones con Estados Unidos.

Sin pretender ser exhaustivos, estas son las cuestiones más importantes que habría que considerar en cuanto a la viabilidad de modificaciones estructurales profundas al sistema político mexicano. De ellas nos parece especialmente relevante la posición que mantiene dentro del sistema el presidente de la República.

El sistema político mexicano afronta una situación paradójica: para avanzar en el desarrollo de la Democracia política es necesario modificar las estructuras presidencialistas de un sistema político dentro del cual, la posición de poder hegemónico recae precisamente en la institución que se tiene que rediseñar.

En otros términos, el cambio de sistema tendría que ser impulsado, o al menos avalado, por el presidente de la República, no obstante que el resultado genérico del mismo sería la pérdida de la posición predominante que corresponde al ejecutivo conforme al marco estructural actual.

Es conveniente recordar aquí un caso inverso, que a pesar de fuertes resistencias dentro del sistema pudo concretarse en función de los propósitos de quien promovía una transformación de fondo al régimen político vigente a la sazón. Nos referimos a la constitución de la V República francesa, estructurada con base en instituciones presidencialistas diseñadas a la medida de los intereses de Charles de Gaulle. El paso del parlamentarismo de la IV República (lleno de defectos estructurales si se quiere), al presidencialismo a la francesa (o a la de Gaulle) de la V, enfrentó una oposición intensa, pero dispersa, es decir, no centralizada en un determinado factor de poder (a lo que habría que agregar la situación política concreta que caracterizaba a la Francia de entonces y que favoreció el cambio propuesto por de Gaulle).

Es decir que Francia transitó del equilibrio de poderes (o desequilibrio en un parlamentarismo defectuoso), a la concentración del poder en un “presidente de corte presidencialista”, lo cual parece menos complejo que el caso de México, en donde el presidencialismo hegemónico sería el primero que tendría que ceder parte de su poder a favor del avance de la Democracia política en el país.

Un intento fallido muy reciente (1994) de sustitución del presidencialismo, desde el propio presidencialismo, ha ocurrido en Argentina, en donde hace cuatro años las principales fuerzas políticas y el gobierno convinieron en la necesidad de crear una nueva constitución, con el propósito esencial de cambiar de régimen político. El resultado fue la expedición de la constitución vigente, en la que la única variación en la materia (ciertamente de poca monta), consiste en la posibilidad de que los miembros del gabinete presidencial puedan ser removidos de su cargo por el congreso, mediante un voto de censura, dejando intacta la irresponsabilidad política del presidente y sus facultades para nombrar y remover libremente a sus ministros de Estado.

En suma, queda claro que en México habría que vencer las eventuales (o seguras) resistencias del presidencialismo principalmente, para concretar un cambio de régimen indispensable para el progreso de la Democracia política en el país.

Ahora bien, este obstáculo y cualesquiera otros a los que tuviera que enfrentarse nuestra propuesta, no son suficientes para desecharla de antemano, sino a lo sumo, para evaluar su viabilidad. Sin embargo, consideramos que el papel primordial del científico social consiste en proponer las soluciones adecuadas a los problemas que toma como objeto de análisis, no correspondiendo a él necesariamente, la creación de las condiciones propicias para su puesta en práctica. Sin perder de vista que lo que se propone debe ser posible, debe tenerse en cuenta que por no entender correctamente las relaciones entre las soluciones adecuadas y su viabilidad práctica, en México constantemente se adoptan decisiones erróneas cuando se abordan los grandes problemas nacionales.

Así pues, sabedores de que lo que vamos a plantear no es de fácil aplicación y conscientes de los obstáculos que tendría que vencer nuestra propuesta, procedemos a desarrollarla, dejando en claro que las eventuales dificultades a las que se enfrentaría, básicamente de orden práctico, no pueden ser

adoptadas como argumentos para controvertir su corrección y exactitud a la luz de la ciencia política y de la ciencia constitucional.

## **MODIFICACIONES ESTRUCTURALES AL SISTEMA POLITICO MEXICANO**

En este apartado presentamos las modificaciones estructurales que a nuestro juicio deben hacerse al sistema político mexicano, concentrándonos en aquellos elementos del sistema que a nuestro juicio no operan satisfactoriamente y por ende, deben ser reestructurados.

Partimos de las conclusiones a las que nos condujo el estudio del sistema político mexicano, realizado en los dos capítulos precedentes:

a) La forma de gobierno presidencialista es el eje del sistema político mexicano.

b) El presidencialismo en general y concretamente el mexicano, implica un desequilibrio político entre los órganos del Estado y provoca que el funcionamiento del sistema tienda hacia un ejercicio autoritario del poder por el presidente de la República.

c) El otro componente estructural básico del sistema es el hoy denominado partido revolucionario institucional, surgido del propio gobierno y detentador del poder mayoritariamente, desde su fundación.

d) El partido es uno de los instrumentos fundamentales para el ejercicio centralizado del poder por el titular del ejecutivo y para la operación política de los programas de gobierno fijados por el presidente cada seis años.

e) Es a su vez el instrumento básico de control político del ejecutivo federal y de los ejecutivos locales, sobre los respectivos congresos en los que el PRI, salvo las excepciones del caso, ha conservado la mayoría.

f) Los procesos de elección, de competencia política y de formulación y aplicación de normas electorales se desarrollan en mayor o menor grado, dentro del esquema concentrado del ejercicio del poder y conforme a prácticas autoritarias en la toma de decisiones.

g) En suma, el presidente de la República acumula una dosis claramente mayor cuantitativamente y más relevante cualitativamente de poder, que ninguna otra instancia dentro del sistema, lo cual le permite ejercer facultades jurídicas y metajurídicas suficientemente amplias para controlar prácticamente todo el sistema, sin elementos estructurales, ni políticos, con base en los cuales pueda limitarse de manera eficaz el ejercicio de su poder, ni exigírsele responsabilidad alguna por los actos que realiza y por las decisiones que adopta.

Ahora bien, la pregunta central a la que trataremos de dar respuesta es: ¿cuáles son las distintas transformaciones que debe necesariamente experimentar el sistema para modificar este esquema y alcanzar estadios mayores de Democracia política?

Nos parece que los ámbitos fundamentales en donde deben producirse esas transformaciones políticas son los siguientes:

- a) Los aspectos fundamentales del sistema electoral.
- b) Las condiciones en que se realizan los procesos electorales
- c) Las relaciones entre los partidos políticos y el electorado, así como la representatividad real de los partidos frente a la sociedad.
- d) El equilibrio de los poderes constituidos, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo, así como el control institucionalizado del ejercicio del poder.

### ***Modificaciones al Sistema Electoral Mexicano***

Como señalamos en los capítulos precedentes, los dos mecanismos genéricos de elección que están vigentes en nuestro país son:

⇒ Para los órganos unipersonales como el poder ejecutivo federal y los poderes ejecutivos locales, la elección por mayoría relativa a una sola vuelta.

⇒ Para los órganos colegiados (con excepción del Senado), la combinación de las formas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, con topes máximos de representación y cláusulas de gobernabilidad, con base en porcentajes aproximados de un 60% de miembros por el primer principio y de un 40% por el segundo, del total de los integrantes del órgano respectivo (p.e. 300/500 y 200/500 en la cámara de diputados Federal y 40/66 y 26/66 en la Asamblea legislativa del Distrito Federal).

Por lo que respecta al Senado, damos por reproducidas las explicaciones conducentes de los capítulos anteriores y en lo relativo a los municipios, por determinación constitucional, debe establecerse la combinación de ambos principios de elección.

Analicemos cada forma de elección por separado.

El titular del poder ejecutivo es electo según lo hemos señalado ya, mediante la forma más simple de mayoría que es la relativa a una sola vuelta. De las variantes examinadas de este principio electoral podría intentarse en el caso de México, la elección presidencial a dos vueltas, con dos candidatos en la segunda compitiendo por la mayoría absoluta de sufragios, salvo la hipótesis de obtenerla en la primera de ellas. Esta modificación, probablemente en el corto plazo, no cambiaría el resultado final de la elección a favor del PRI, pero sí otorgaría un sustento más sólido al candidato triunfante y simultáneamente, forzaría a que el gobierno fuera más cuidadoso y a que se mantuviera pendiente de la necesidad de refrendar esa victoria por votación mayoritaria absoluta en la siguiente elección.

Por cuanto a la composición de la cámara de senadores, según lo demostramos en los capítulos anteriores, el nivel de sobrerepresentación de un partido es bastante considerable, de hecho mucho mayor que en la cámara de diputados.

La única forma a la vez efectiva, expedita y sencilla de corregir esta desproporción entre el porcentaje real de votos del PRI (38%) y el número de curules que detenta (76 de 128, es decir, el 59%), es la ampliación de la representación proporcional en la elección de senadores. Este efecto correctivo, además de estar ampliamente explorado, se nota ya como producto de la primera inclusión de senadores plurinominales en 1997, con base en la

cual la relación votos-escaños varió en estos términos, de 1994 a la última elección:

### PRI

1994  
95 senadores

$$\frac{95}{128} = 74\%$$

con un 44% de votación nacional  
sobrerrepresentación de un 30%

1997  
76 Senadores

$$\frac{76}{128} = 59\%$$

con un 38% de votación nacional  
sobrerrepresentación de un 21%

Finalmente, una corrección similar podría intentarse en la cámara de diputados, en donde la sobrerrepresentación es actualmente menor, pero existe. Si se agregaran 50 diputaciones plurinominales tomadas de las 300 uninominales, para elegir mediante cada sistema a la mitad de los integrantes de la cámara, se lograría un equilibrio mayor. Aquí es más difícil intentar una proyección con base en las cifras disponibles, porque la elección plurinomial es por circunscripciones y no nacional como en el Senado. Sin embargo, para compensar alguna distorsión potencial, puede aumentarse de manera importante el umbral de votación a 4 o 5% y disminuirse a 5 o 6 los puntos porcentuales de premio para el partido mayoritario, sobre la relación votos-escaños.

Los resultados que podrían producir estos cambios, no son del todo previsible numéricamente, pero seguramente sí equilibrarían más las fuerzas políticas en el congreso. En todo caso, si no fuesen suficientes o sus efectos se mostraran contrarios a lo esperado, se buscarían los ajustes necesarios, como se hace en cualquier parte del mundo. Después de todo, hay que tener bien claro que si hay algo que no es definitivo en ningún sistema político, es precisamente su sistema electoral. Por esta razón resulta poco defendible, desde una posición político-constitucional científica, la idea de que la "reforma electoral de 1996, es la reforma definitiva para México en esta materia". Simplemente, habría que tomar en cuenta dos cuestiones fundamentales relativas a los temas que nos ocupan, entre varias más, para percibir con claridad que este aspecto del sistema político mexicano constituye todavía una de sus "disfunciones" principales:

- a) el “subsistema electoral” arroja resultados poco satisfactorios en cuanto a la relación proporción de votos- asignación de escaños, en el congreso de la Unión. En la cámara de senadores el PRI tiene aproximadamente el 59% de los sitios por repartir, frente a un 38% de votos a nivel nacional, en tanto en la de diputados, ocupa el 48% de los espacios, con tan solo el 38% de las voluntades.
- b) los procesos electorales federales y locales, todavía no son cabalmente confiables, lo que equivale a decir que los niveles de imparcialidad política y de legalidad (cuestiones a las que nos referiremos en el siguiente apartado), que caracterizan a su desarrollo, son aún insuficientes en términos de “normalidad democrática” (Campeche, Veracruz y Tabasco, en julio y octubre, todos en 1997).

En tal virtud, lo único que nos parece “definitivo” es que el “subsistema electoral” mexicano debe modificarse en el sentido que hemos propuesto aquí, a efecto de que sea eliminada una de las causas más importantes de “disfunción”, del sistema político en su conjunto.

Resumimos ahora las bases electorales para la elección de los poderes públicos federales, estatales y municipales:

**Poder ejecutivo federal:** elección por mayoría absoluta de votos a dos vueltas, en caso de que en la primera ninguno de los contendientes alcance tal nivel de votación a su favor. En la segunda vuelta sólo podrían competir los candidatos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugares en la primera vuelta.

**Poder legislativo federal:** a) cámara de diputados: elección de 250 diputados por mayoría relativa y 250 diputados por representación proporcional, mediante listas regionales, una para cada circunscripción plurinominal. Para reparto plurinominal se establecería un umbral de votación del 5% y un máximo de sobrerrepresentación por ambos principios, de 6 puntos porcentuales en la relación votos-escaños; b) cámara de senadores: 64 senadores electos por mayoría relativa, dos por entidad federativa y 64 senadores electos vía proporcional directa, en una sola circunscripción plurinominal que sería toda la Nación, sin posibilidad de una

sobrerrepresentación por ambos principios, mayor a un 6% de escaños sobre el total de la votación nacional obtenida.

**Poder ejecutivo local:** la misma forma de elección que el ejecutivo local.

**Poder legislativo local:** la mitad de sus integrantes por mayoría relativa y la otra mitad mediante representación proporcional, con un umbral para el reparto por este principio, de un 5% sobre la votación total válida emitida en la lista plurinominal de la entidad federativa y una sobrerrepresentación máxima de 6 puntos porcentuales.

**Ayuntamientos:** el presidente municipal por mayoría relativa de votos a dos vueltas de ser necesario y el resto de los miembros del ayuntamiento por representación proporcional directa.

A esta propuesta se podrá objetar principalmente, que las posibilidades de formación de mayorías en los congresos federal y locales disminuirían de manera considerable. Sobre el particular, ya hemos señalado cuáles son las ventajas y las desventajas de los dos mecanismos de elección que hemos venido mencionando, de tal suerte que remitimos al lector al capítulo respectivo de esta obra, para evitar la reiteración.

En el caso concreto de México es necesario recordar que uno de los propósitos generales de nuestra propuesta (la cual debe examinarse en forma integral), consiste en el fortalecimiento del legislativo y en el logro de un mayor equilibrio entre éste poder y el ejecutivo. Por ende, si bien se dificultaría hasta cierto punto la configuración de mayorías claras en los congresos, de aplicarse nuestra propuesta, su verdadero efecto en el marco estructural sería el de evitar la sobrerrepresentación excesiva de la que hoy es beneficiario el PRI, aun en las condiciones derivadas de la elección del 6 de julio. Por último, conviene señalar que este efecto no necesariamente se produciría en perjuicio de un partido político determinado, sino de cualquiera que cayera en los supuestos de la ley, aplicándose por ejemplo, al caso actual de la Asamblea legislativa del D.F., en la que el PRD goza de una evidente sobrerrepresentación.

### ***Replanteamiento de las bases y condiciones politico-juridicas de realizacion de los procesos electorales***

Hay una serie de condiciones que deben existir para que cualquier forma de elección opere en la práctica de manera transparente y confiable. Si concebimos al sistema electoral en lo que respecta al principio de elección y a los mecanismos de asignación, como las reglas básicas del juego político, resulta indispensable la concurrencia de una serie de factores para que éstos puedan tener aplicación práctica.

En esta materia, las condiciones en que deben llevarse a cabo los procesos electorales no varían entre un país y otro, por cuanto a cuáles deben ser éstas, pero sí difieren considerablemente, en lo que respecta al grado de observancia de cada una y de todas ellas en su conjunto.

Hay que tener presentes dos cuestiones iniciales: ¿dónde se establecen esas reglas?. Obviamente, en la legislación electoral. ¿Quién elabora esa legislación electoral? Los gobiernos en términos genéricos, pero en forma más específica los poderes ejecutivo y legislativo de cada país, lo que equivale a decir, las fuerzas políticas organizadas y representadas en los parlamentos.

Esto en principio, podría parecer bastante lógico y además justo. Son los propios participantes en los procesos de conformación del poder los que determinan a qué reglas habrá de ajustarse la contienda, quedando comprometidos voluntariamente a acatarlas y a aceptar sus resultados. Esto podría además considerarse, como uno de los presupuestos mismos de la Democracia política moderna.

Sin embargo, el problema de la legislación electoral, ciertamente clave y determinante en los procesos de conformación del poder, no es tan sencillo. Reflexionemos sobre los siguientes elementos conectados con el tema.

No son los partidos políticos que integran los congresos los que deciden las reglas de la competencia electoral, así ambiguamente expresado. Son las mayorías parlamentarias de un sólo partido y las alianzas de partidos, las que por su propia condición prevaleciente, aprueban o rechazan la legislación

electoral y sus modificaciones, apoyados en distintas formas por los gobiernos a los que a su vez sostienen. En los regímenes presidencialistas, no es exagerado sostener que en términos prácticos es el presidente de la República, por medio del congreso, cuya mayoría le es adicta, quien determina esas reglas del juego. Esto en principio, puede parecer también bastante natural. Si las leyes son aprobadas en cualquier parte del mundo por las mayorías parlamentarias, no tendría por qué ser una excepción el caso de las leyes electorales.

Ahora bien, este hecho, conviene aclararlo, no excluye la posibilidad de que en los procesos de reformas a la legislación electoral, participen, sean escuchados y manifiesten su conformidad aunque condicionada, los partidos de oposición, logrando que sean atendidas así sea parcialmente, sus propias propuestas. Sin embargo, la mayoría es la que aprueba y la que hace uso de su poder en los términos en que considera conveniente hacerlo, lógrese o no el consenso con otras fuerzas; después de todo, para eso es mayoría.

Pero precisamente, aparece aquí otro elemento esencial para el análisis de esta problemática, a saber: el electorado. En efecto, esa mayoría tiene tal carácter y puede legítimamente actuar con ese título, en función de un voto popular que la convirtió en la fuerza o en el conjunto de fuerzas preponderante en el parlamento. Es obvio que sin electorado no hay elecciones y que sin elecciones no hay mayorías, condiciones ante las cuales, una legislación electoral resulta superflua. Por ende, cuestión absolutamente incontestable, junto a los partidos políticos y a las instancias organizadoras, conductoras y vigilantes del proceso electoral, el otro actor fundamental en los procesos de conformación del poder es el electorado. Ahora bien, ¿qué grado de participación tiene este actor en la determinación de las reglas de un juego político en el cual sin su presencia, sencillamente no hay vencedores, ni perdedores y ni siquiera “juego” posible?. Cualquiera que sea la respuesta casuística que se intente dar a este interrogante, es evidente que la participación ciudadana en la materia es poca o ninguna, a pesar del interés directo que ella tiene sobre el particular.

No pretendemos sugerir siquiera en lo mínimo, que la legislación electoral debería ser elaborada y aprobada mediante procedimientos de Democracia directa, supletorios de la función legislativa de los parlamentos, en esta o en cualquier otra materia. Simplemente señalamos un hecho objetivo que es el

siguiente: en un extremo hipotético podría prescindirse de los partidos políticos en los procesos electorales (elecciones las hubo mucho antes de este siglo y de la segunda mitad del precedente, antigüedad máxima, siendo muy flexibles, de los primeros partidos políticos en el mundo), pero nunca de los electores, no obstante lo cual, éstos tienen mucho menos que ver con las normas electorales que aquéllos.

Como objeción a lo anterior, podría emplearse el socorrido sofisma de que los ciudadanos al elegir a sus representantes les otorgan un mandato que además de no ser imperativo, lleva implícita la aceptación de que los órganos legislativos, por ejemplo, actuarán válidamente dentro de la esfera de su competencia, parte de la cual es desde luego, la emisión de normas que regulan los procesos electorales. Pero esta posición adoptada por los defensores de la separación radical entre ciudadanos y órganos de gobierno, como consecuencia ineludible de la Democracia representativa, es tan dogmática, como abstracta. Frente a ella existen problemas concretos que revelan la enorme trascendencia de la falta de intervención del electorado en las reglas del juego.

Uno de los aspectos más controvertibles de la última reforma electoral mexicana (1996), para referirnos al país cuyo sistema político nos ocupa, fue y de hecho sigue siendo, el del financiamiento de los partidos políticos. Desde el punto de vista de las grandes elaboraciones teóricas sobre la Democracia, resulta bastante paradójico, por decir lo menos, el espectáculo de los partidos políticos mexicanos, todos, que discuten en cenáculos o en foros abiertos, sobre si el financiamiento debe ser público o privado, de tal o cual cuantía, puesto a su disposición en una u otra fecha, etc., etc., mientras los ciudadanos de cuyos votos dependerá el éxito o el fracaso electoral de los contendientes, ven pasivamente cómo las organizaciones políticas literalmente, se arrebatan los recursos económicos que por cierto, provienen de los impuestos que aquéllos deben pagar.

Algunas cifras pueden ilustrar el absurdo que esta situación representa. El monto global destinado al financiamiento de los partidos para el proceso de 1997 fue de \$984,495,058.00, equivalente al 2.17% de los recursos destinados, según el presupuesto de egresos federal, al gasto en educación pública para ese mismo año (\$45,329,779,300.00). La distribución general por partido, hecha por cierto, en función del porcentaje de votos ciudadanos

obtenido por cada uno, tratándose de las tres fuerzas políticas principales fue determinada así:

PAN	259,956,828.81
PRI	437,011,758.75
PRD	194,531,523.78

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1997.

Esto significa también que estas tres organizaciones obtuvieron en conjunto, el equivalente al 4.84% del gasto destinado a la secretaría de salud de conformidad con el propio presupuesto de egresos (\$18,421,780,800.00). Dividida esta cantidad, por ejemplo, entre cada uno de los 1,500 contendientes de estas tres fuerzas políticas que se disputaron 500 escaños en la cámara de diputados federal, corresponde en promedio a más de \$594,333.00 por candidato, si se hiciera una asignación directa de recursos, es decir, a 656 veces el salario mínimo mensual de un trabajador y un monto igual al que devengaría un profesionista-electoral, cuyo salario fuese de \$10,000 mensuales, durante 59 meses o 5 años, desde luego, en caso de no perder su trabajo en un lapso que sería suficiente para un par de crisis económicas por lo menos.

Estos hechos comprobables permiten el replanteamiento de las relaciones entre la Democracia política y la Democracia económico-social. Simplemente, habría que pensar en términos del uso racional de estas erogaciones, en cuántas carencias económicas y sociales de las clases mayoritarias podrían atenderse, así fuera parcialmente, con estos recursos. Se responderá quizás en forma pedestre que “la Democracia tiene un precio que por alto que sea hay que pagar”, a lo que habría que replicar que la Democracia tiene por encima de todo un sentido (Democracia de fines), de suerte tal que lo que cuesta la conformación del poder, definitivamente tiene que justificarse de manera tangible. Expresado en otros términos, ¿cuáles son los niveles de beneficio que produce para la población el empleo de esos recursos destinados a crear la “imagen positiva” de los candidatos y a ser recogidos por la barredora después de la jornada electoral? Por lo menos resulta de elemental justicia que las partes interesadas (los partidos y el gobierno), no sean las únicas que como jueces (también los partidos), aprueben las reglas electorales sobre el financiamiento, con exclusión total del electorado que los aporta y que sin duda, debería ser considerado “tercero con interés legítimo en el proceso electoral”. En suma, es fácil advertir en

temas como éste, rasgos poco satisfactorios de Democracia en la determinación misma de las leyes electorales.

Este asunto del financiamiento de los partidos, uno de los más debatidos desde siempre y particularmente en 1996, es sólo un ejemplo que puede tomarse entre varios, para esbozar las condiciones reales en que se llevan a cabo los procesos electorales en México. Regulado inclusive desde el nivel normativo constitucional (art. 41), este tema se relaciona con uno de los caracteres que debe tener la lucha por el poder entre los partidos políticos: la equidad. Junto a ella, la propia constitución determina que “la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, serán principios rectores”, a los que habrán de ajustarse en la contienda, gobierno, autoridades electorales y partidos políticos.

Al respecto, se trata no sólo de establecer reglas del juego cualesquiera, sino de crearlas con base en esos criterios y cuestión importantísima, aplicarlas con apego a los mismos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que quien detenta el poder,, difícilmente estará dispuesto a fijar condiciones de competencia que no lo favorezcan o lo coloquen en riesgo de perderlo. En materia deportiva suele decirse que “jugar en casa, con su público y en la cancha que se conoce mejor que el adversario, es siempre preferible a hacerlo en un sitio ajeno”, lo que por supuesto, no es sin embargo, garantía total de que se ganará la partida. En teoría, hay un reglamento aplicable al juego, que es imparcial, hay jueces independientes, equidad entre los contendientes (el mismo número de jugadores por escuadra) y objetividad en los resultados. Sin embargo, se prefiere siempre “jugar en casa”.

Algo similar ocurre en los procesos de elección, lo cual puede ilustrarse con estos dos ejemplos, uno relativo a los partidos políticos y otro a las circunscripciones electorales.

Es un lugar común suponer que el sistema electoral alemán ha propiciado la existencia de un cuasi bipartidismo, (CDP-SPD), con otros partidos bastante menos fuertes que los dos grandes (FDP y “Grünen”),, sin tomar en cuenta que uno de los elementos determinantes que ha contribuido a este resultado, es la prohibición de cierto tipo de partidos políticos como el nacional-socialista y el comunista.

Así, un primer mecanismo para crear condiciones de competencia favorables para el partido en el poder, consiste en eliminar contendientes, prohibir alianzas o coaliciones de partidos, candidaturas comunes o candidatos independientes. En México la legislación electoral no prevé la posibilidad de candidaturas comunes, de tal suerte que para que dos o más partidos postulen a un mismo candidato se requiere la formación de un frente o de una coalición, lo cual resulta legalmente más complejo que las candidaturas comunes (presentación de un convenio, cumplimiento de determinados supuestos legales, etc.).

Por lo que respecta a la elección de mayoría relativa en distritos uninominales, que representa el 60% de los escaños en la cámara de diputados federal, el trazo y la delimitación de estas demarcaciones son realizados por el Instituto Federal Electoral, con base en criterios técnicos, geográficos, demográficos, etc. Cuando el IFE estaba controlado por el gobierno se procuraba en la medida de lo posible y de lo no ostensible, hacer coincidir el distrito con las zonas de preferencia electoral para un partido o exactamente a la inversa, según el partido de que se tratara.

Esto representaba límites para la imparcialidad de la contienda, los cuales derivaban de la dependencia del IFE, hoy en día no gubernamental (autónomo). Conviene apuntar por una parte, que este aspecto de la cartografía electoral con cierta tendencia no es privativo de México, por supuesto y por la otra, que cualquier otro partido que hubiera estado en el poder, habría tomado provisiones similares en esta materia y en muchas más, para no perderlo. Con estos ejemplos, lo que pretendemos subrayar es que para crear verdaderas condiciones de Democracia política y equilibrio en los procesos electorales, se necesita mucho más que proclamar una "reforma definitiva" sustentada en declaraciones de imparcialidad, equidad e independencia.

Al menos esta es una impresión bastante generalizada todavía entre la opinión pública, la cual se refleja en la escasa credibilidad en muchos procesos electorales, sobre todo en los más importantes. La certeza en cuanto a los resultados electorales y la certidumbre sobre su legalidad, deben ir más allá de la aceptación de los partidos políticos, para penetrar en el ámbito de la conciencia social y ciudadana. El deterioro que en esta materia sufrió el

sistema político mexicano, principalmente durante el sexenio 88-94, fue tan grande que por vez primera en la historia moderna de nuestra Nación, paralelamente a una profunda crisis económica, se produjo una grave crisis política, esencialmente manifiesta en la ausencia de credibilidad en los procesos de conformación del poder y por ende, en una carencia sorprendente de legitimidad en los distintos niveles de gobierno.

A partir nada menos que de la mismísima elección presidencial (1988) y desde el más modesto ayuntamiento, hasta la composición del congreso federal, pasando por gubernaturas y congresos locales, la voluntad ciudadana expresada electoralmente fue objeto en mayor o menor grado de negociaciones cupulares, basadas en los más inconfesables y oscuros intereses, fundamentalmente en torno a la *entente* gobierno salinista-partido acción nacional.

Ante la incredulidad de propios y extraños, como se recordará, un congreso de Guanajuato, mayoritariamente compuesto por miembros del PRI, designó gobernador interino a un militante del PAN, con motivo de la renuncia del titular del ejecutivo priista obligado a dimitir por el presidente de la República.

Situaciones como ésta y muchísimas otras, requirieron de la participación de autoridades electorales de diversos niveles e inclusive de las instancias contenciosas, forzadas a emitir sus resoluciones no apegadas a derecho, sino plegadas al poder.

Este enorme deterioro causado al sistema en términos de legitimidad y de credibilidad, difícilmente puede superarse después de un par de procesos electorales (94 y 97) y mediante la expedición de una nueva legislación en la materia, sin negar sus indiscutibles avances. En la mente del ciudadano común sigue latente la sospecha de posibles negociaciones y permanece la duda, mucho más arraigada que la certeza. En este aspecto, el sistema tiene un solo aliado que es el tiempo, siempre y cuando éste transcurra *pari passu* de procesos electorales que transiten por el camino de la legalidad. Los resultados de las negociaciones pueden ser más o menos satisfactorios para las partes (gobierno y partidos), en lo inmediato, pero lo que todos ellos deben asumir es una responsabilidad que es propia en mayor medida de autoridades electorales, gobernantes y partidos políticos y en menor

proporción de los ciudadanos, cuyo incumplimiento acarrea a la larga, consecuencias no superables siempre a través de la técnica de la negociación.

***Responsabilidades y compromisos de los partidos políticos en el proceso de democratización del sistema***

¿Qué y a quiénes representan los partidos políticos en México y cuáles son sus vínculos reales con el electorado?

La discusión sobre el papel de los partidos en las sociedades democráticas contemporáneas a la luz de la teoría de la representación, es uno de los temas más controvertibles de la ciencia política moderna.

Las respuestas que se han intentado a estas cuestiones fundamentales y a muchas más que derivan de ellas, oscilan entre las tendencias científicas bien fundamentadas y los argumentos ideológicos carentes de utilidad para la indagación del objeto de estudio, pasando por las explicaciones jurídico-formales y las meramente pragmáticas.

Conforme a una postura ortodoxa, apegada a la teoría de la representación política clásica, podría suponerse que los partidos, en tanto actores principales del sistema, estarían dispuestos a participar en el proceso de su transformación estructural, impulsados por un interés común al del resto de los actores que forman parte de él. Según esta idea, los partidos políticos en calidad de representantes de la voluntad ciudadana y con el carácter que les confiere la ley de entidades de interés público, estarían en condiciones de asumir un compromiso irrestricto con el avance democrático del sistema al que ellos pertenecen.

Estos planteamientos, lamentablemente, no corresponden a la realidad. Los partidos políticos ciertamente, han intervenido de manera decisiva en los diversos procesos de reforma político-electoral que se han realizado en nuestro país desde hace más de treinta años y seguramente participarían con especial interés en el que tendría que llevarse a cabo para efectuar los cambios estructurales al sistema político que proponemos en este trabajo. Sin embargo, la experiencia demuestra que ese interés con el que intervienen,

poca relación tiene con un desarrollo objetivo de los fundamentos y de las instituciones democráticas del sistema político mexicano. No hay ninguna razón para suponer que espontáneamente, cada partido abdicara de sus propósitos concretos, a veces ocultos e inconfesables, en el momento en que se discutiera una modificación estructural al sistema, de las dimensiones de la que proponemos. Más bien con base en la experiencia se podría afirmar exactamente lo contrario.

¿Cuál es esa experiencia a la que nos referimos?

Sin ánimo de extendernos demasiado sobre el particular, reflexionemos sobre la actitud de los partidos políticos en dos tipos de reformas político-constitucionales y político-electorales que recientemente fueron realizados en nuestro país.

En las últimas tres décadas, el único caso en el que se han llevado a cabo modificaciones estructurales dentro del sistema político mexicano de verdadera importancia, ha sido desde luego, el del Distrito Federal. A lo largo de una década (de 1986 a 1996), se realizaron tres reformas constitucionales a la organización política de la capital, en las que los actores principales fueron los partidos políticos y el gobierno federal.

La experiencia, suficientemente amplia sobre el particular (en algunos aspectos percibida directamente por razones profesionales), demuestra que junto al desconocimiento de muchos aspectos teóricos de la temática sujeta a análisis y discusión, los partidos políticos acusaban una ostensible tendencia a aprobar propuestas y planteamientos, no en función de su procedencia, sino con base prioritariamente en los beneficios que pudieran representar para cada uno de ellos. Un ejemplo paradigmático puede rastrearse en el año de 1995 cuando fueron discutidas las normas regulatorias de la elección de consejos ciudadanos en el Distrito Federal. En esa ocasión, el PAN y el PRD se empeñaron en querer incorporar candidatos de partido y asignación plurinominal a la ley de participación ciudadana, siendo que el Estatuto de gobierno del D.F. solamente preveía las candidaturas no partidistas y la elección por mayoría relativa.

Los entonces partidos de oposición en el D.F. esgrimían argumentos varios para sostener su postura, todos los cuales procuraban un “avance de la Democracia en la capital, concretamente en las delegaciones políticas del D.D.F.”, en las que se conformarían los consejos ciudadanos. Evidentemente, el verdadero interés de los partidos era por una parte (PAN), la posibilidad de obtener posiciones políticas en las delegaciones que hicieran contrapeso a los titulares administrativos de las mismas, a la sazón, todos del PRI; por la otra (PRD), asegurar un número importante de consejeros en diversas delegaciones, vía la representación proporcional. El PRI, por su lado, había aprobado por mayoría el Estatuto, fijando las reglas referidas, sabedor de que la elección unimonimal lo favorecía y que otro tanto cabría esperar de las candidaturas no partidistas. Lo verdaderamente ilustrativo de este episodio es que a la lucha encarnizada entre los partidos por una cuestión verdaderamente menor (tan nimia que sólo una vez se eligieron estos consejos, desapareciendo la figura en la reforma de 1996), correspondió una votación insignificante de los ciudadanos, apenas cercana a un 20% del padrón electoral.

Por lo que respecta a las reformas político electorales a nivel nacional, las posturas de los partidos no han sido siquiera medianamente distintas.

Muchísimos ejemplos podrían evocarse para demostrar cómo los partidos son impulsados más por el apetito de alcanzar mayores posiciones políticas, que por el genuino deseo de contribuir al desarrollo de la Democracia mexicana, así sea de sus elementos exclusivamente políticos. Tomemos el caso de la última reforma, la de 1996, preparatoria de las ya célebres elecciones de 1997. En esa ocasión (como en tantas más), se planteó una reforma del Estado, a la que por supuesto, los partidos se sumaron de inmediato.

Uno de los aspectos más controvertidos entonces, fue el relativo al porcentaje permisible de sobrerrepresentación en la cámara de diputados federal (se proponía el doce, después el diez y finalmente se aprobó el ocho por ciento sobre la votación nacional recibida). En cambio, una modificación verdaderamente trascendente para el sistema político mexicano, concebida en función de la Democracia ciudadana, apenas fue mencionada en alguna etapa del proceso y después literalmente olvidada. En efecto, el referéndum no fue motivo de disputa alguna, ni mereció la insistencia de los partidos políticos, a pesar de su “incondicional y permanente vocación democrática”.

¿Cómo explicar este “olvido” sobre algo tan obviamente democrático y en contrapartida, una lucha feroz en torno a una cuestión de procedimiento para el reparto de escaños?. La respuesta es muy simple, aunque también muy poco alentadora para un científico social. El referéndum en nada beneficia a los partidos, sino antes bien, puede “perjudicarlos”, según la perspectiva de éstos. En cambio, las reglas del reparto son la clave para la obtención de posiciones políticas, en la especie, en la cámara de diputados. Está claro que aquí no hay ningún misterio.

Sin embargo, el interrogante de fondo es el siguiente: ¿cuál de las dos modificaciones referidas corresponde a la noción de cambio estructural y representa un verdadero avance de la Democracia política?. La respuesta es indubitable. De hecho, la inclusión del referéndum sí corresponde a la idea de reforma del Estado, mientras que el porcentaje de sobrerrepresentación, aisladamente considerado, se inscribe solamente en el nivel de las reformas político-electorales. Esto explica, entre otras cosas, por qué todas las reformas del Estado anunciadas hasta hoy en México (no olvidemos que una más está en la mesa de la discusión política actualmente), han terminado siempre en simples reformas político-electorales, en las que por supuesto, siempre han estado muy interesados los partidos y sus dirigencias nacionales.

El cambio estructural que proponemos forzosamente involucra a los partidos políticos. Esta propuesta, a nuestro juicio, constituye una base sólida para la democratización del sistema político mexicano. Lo que resulta evidente es que ese cambio tiene que sustentarse en un compromiso de los partidos, que vaya más allá de los muy comprensibles, pero al fin y al cabo limitados intereses políticos de cada uno de ellos. De hecho, la democratización política del sistema incluye como uno de sus aspectos fundamentales la exigencia de que los partidos asuman la responsabilidad objetiva que les corresponde, en tanto actores principales que pueden proponer las modificaciones necesarias para el avance de la Democracia y que sobre todo, son quienes la aprobarán en uso de sus atribuciones.

Una de las deficiencias más graves de nuestro sistema político es la pobreza de fines y la parcialidad de los partidos, por paradójico que parezca, cuando se trata de definir las grandes transformaciones del Estado mexicano. En tal virtud, uno de los elementos de nuestra propuesta, además de ser un requisito procedimental para llevarla a cabo, puede resumirse en estos términos: en

México es indispensable modificar la actitud de los partidos hacia el sistema mismo, de manera tal que éstos adquieran un compromiso con la Democracia no sin adjetivos, sino sin subjetivismo y asuman la grave responsabilidad que les corresponde, en calidad de sus actores principales.

### *Partidocracia y cambio estructural*

Los tres partidos políticos a los que nos hemos referido son los elementos constitutivos en el caso de México, del fenómeno conocido como la “partidocracia”.

Este término se ha empleado en dos sentidos principalmente: por una parte y hasta los años sesenta aproximadamente, para señalar la presencia ineludible de los partidos en los procesos de conformación y ejercicio del poder, es decir, “partidocracia” equivalía al gobierno de los partidos políticos. El término se empleaba entonces, más bien para describir un hecho que para calificarlo, aun cuando no faltaban las objeciones (p.e. de de Gaulle), al papel de intermediación de los partidos políticos (los invitados que llegaron para quedarse), entre el gobierno y los gobernados; por la otra, actualmente por “partidocracia” se entiende mucho más que el gobierno de los partidos, pues éstos no son ya solamente copartícipes de los procesos políticos, sino sus actores fundamentales y en muchos sentidos, sus conductores y orientadores.

Hoy la “partidocracia” implica el predominio de los partidos, por encima de otros elementos y actores que antes eran medulares en la construcción de las teorías de la representación política.

Cuando el término “partidocracia” hacía alusión solamente a la existencia de partidos, la Democracia política se concebía como “Democracia con partidos políticos” Ahora, la posición que éstos ocupan en los procesos de formación y ejercicio del poder, obliga a analizar una realidad distinta que sólo puede entenderse como la “Democracia de los partidos”.

Definidos por la constitución mexicana como institutos políticos de interés público y considerados teóricamente como vehículos de organización y manifestación de los derechos ciudadanos para elegir a sus representantes, los partidos han configurado un evidente oligopolio, cuyo ámbito de influencia

real va mucho más allá de lo que la ley prescribe y la teoría plantea. Es cierto que ningún sistema democrático moderno que se precie de serlo, puede prescindir de la existencia de un sistema de partidos, en tanto uno de sus elementos fundamentales. Pero no menos verdadero es que en mayor o menor grado, los llamados “Estados democráticos contemporáneos” en general y específicamente el mexicano, se caracterizan por tener “gobiernos de partidos” y no sólo “gobiernos basados en partidos”.

En México, los tres partidos políticos participan e influyen en grados diversos en las decisiones de los poderes públicos y determinan al hacerlo, lo que en el nombre de los ciudadanos debe realizar el gobierno. Esto puede parecer connatural a la Democracia y compatible con sus principios definitorios, si se toma en cuenta que los partidos representan la voluntad ciudadana conforme a los porcentajes en que electoralmente son favorecidos por el voto del pueblo.

Sin embargo, he aquí el punto central de la cuestión. A la objeción tradicional del más puro espíritu *rousseauiano*, relativa a la idea misma de la representación política, por lo demás empíricamente superada, se adiciona hoy la que se dirige a la representación democrática a través de los partidos políticos. ¿Qué y a quiénes representan verdaderamente los partidos en las sociedades contemporáneas?. ¿Hasta dónde se puede afirmar que los partidos son medios o instrumentos de la conformación del ejercicio del poder y hasta qué punto, en el fondo lo que ha ocurrido es que se han adueñado de él?. En suma, la necesidad evidente de un gobierno y la presencia ineludible de partidos, ¿en qué medida y con qué efectos han modificado la concepción prístina de que la Democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo?

En el caso de México, desde una perspectiva empírica, hay dos grandes tipos de decisiones de gobierno que se toman prácticamente al margen de la voluntad popular: las que han adoptado el presidente apoyado en el PRI, cuando ese partido era claramente mayoritario en el congreso y las que se han tomado con la concurrencia de uno de los partidos de oposición o de ambos.

Ejemplo de lo primero es el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994, una vez firmado por el presidente y aprobado por el Senado. Ejemplo de lo segundo es la reforma electoral de 1996, rectora de los procesos electorales en muchos aspectos inéditos, de

1997. La nueva correlación de fuerzas en el congreso a partir de este año, no implica ninguna variación en cuanto al hecho de que serán los partidos los que adopten las decisiones.

¿Qué grado de participación ciudadana puede encontrarse en ambos procesos y en los que se produzcan en lo sucesivo?. Como lo señalamos en capítulos precedentes, fuera de la elección de los órganos constituidos, en los que esta intervención ni siquiera es total, ni determinante, los ciudadanos mexicanos nada tienen que ver con el contenido y sentido de estas determinaciones. Sin embargo, los partidos y el gobierno actúan, según se dice, con base en un mandato popular, en calidad de representantes de la voluntad ciudadana y en el marco de reglas y principios de funcionamiento de un sistema denominado “democrático”.

Sin pretender resolver problemas tan complejos y profundos como los que están implícitos en los cuestionamientos anteriores, lo que queremos señalar es una realidad inobjetable: los partidos lejos de ser medios de expresión del voto popular, han invertido los términos convirtiendo al voto ciudadano en instrumento de los propios partidos.

Las normas electorales que rigen los procesos de formación del poder, así como las decisiones fundamentales que se adoptan desde el poder una vez constituido, son ajenas al interés de la ciudadanía y propias de los intereses del gobierno y de los partidos. Si a esto se agrega que en México no existe uno de los correctivos más importantes de la “partidocracia”, que forma parte de los sistemas políticos modernos más avanzados y que se denomina “Democracia indirecta”, se tiene el panorama claro de una substitución del electorado por los partidos, si bien no se llega a la supresión, porque la voluntad ciudadana sirve para oponer un pseudoargumento de legitimidad a cualquier objeción relativa al predominio político de los partidos sobre la voluntad popular.

Sin embargo, el hecho mismo de la elección se diluye y pierde mucho de su significado, cuando se advierten realidades como las siguientes:

- ◆ El apoliticismo del IFE no resulta plenamente convincente, ni creíble para amplios estratos de la población, si se toma en cuenta que a los consejeros ciudadanos los proponen precisamente los partidos y que para el elector no es

suficiente un solo proceso electoral federal sin intervención del gobierno (1997).

◆ La representatividad de los órganos constituidos parece bastante dudosa a pesar de esfuerzos teóricos por demostrar, por ejemplo, que en el Senado están presentes las entidades federativas en la persona de los tres senadores que en nombre de cada una de ellas eligen los ciudadanos. Cuando se vota en el Senado, lo real es que cada senador lo hace en función del partido al que pertenece y no de los intereses de la entidad a la que formalmente representa.

◆ Cuando se determinan reformas de fondo y/o de procedimiento, como el caso de las últimas relativas al Distrito Federal y a los procesos electorales, difícilmente puede afirmarse que éstas tengan como fundamento y motivación preeminente “el avance de la Democracia en la ciudad y en la Nación”, en términos objetivos o neutrales. Del análisis detenido de su contenido y alcances salta a la vista que en tanto reformas acordadas por los partidos, éstas obedecen a sus intereses políticos específicos, por ejemplo, de conservar el poder para algunos y de obtenerlo para otros. Los parámetros, los límites y los contenidos de las reformas no están determinados en definitiva, por lo que científica y racionalmente se puede hacer, sino por lo que prácticamente calculan los partidos con base en lo que les conviene aceptar o rechazar, ante la perspectiva de ganar o perder posiciones políticas.

Es indiscutible que plantear una posición estrictamente pragmática tratándose de cada partido y en grados similares en los tres casos, es bastante ambiguo e inútil. En términos de la investigación que plantea Sartori<sup>1</sup>, es necesario analizar a los “partidos políticos por dentro”, para descubrir en su interior el “microsistema existente en cada uno”.

Las fracciones y tendencias dentro del PAN son mucho menos diferenciables que las que coexisten en el PRI y en el PRD. En estos dos partidos es innegable la militancia de corrientes cuyo pragmatismo no se reduce a las simplistas variables de conservar o alcanzar el poder. Sin embargo, en el caso del PRI, como lo hemos señalado, su capacidad de decisión se constriñe a la voluntad del presidente en un elevado porcentaje de casos, mientras que tratándose del PRD, sus propósitos por encomiables que sean, se ven

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni “Partidos y Sistemas de Partidos”, Alianza Universidad, 1994.

obstruidos por su condición de partido de oposición y segunda fuerza política nacional.

En suma, es incontestable que en este ámbito en que junto a la “Democracia de partidos”, prevalece el pragmatismo de los intereses de éstos, es indispensable modificar los términos y los efectos de la relación partidos-ciudadanos, con el objetivo esencial de reducir la distancia que existe entre lo que aquéllos dicen representar y lo que éstos consideran que aquéllos representan.

Es muy difícil suponer que sólo mediante comicios periódicos pueda el electorado evaluar y sancionar el ejercicio del poder de los partidos, refrendando con su voto la elección previa, o corrigiéndola. Es necesario que las determinaciones trascendentes que adoptan los partidos sean por lo menos impulsadas y avaladas por la participación ciudadana expresada mediante instituciones como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Igualmente, sería conveniente que los partidos políticos establecieran obligaciones estatutarias de consultar con sus militantes y en general con la ciudadanía, de manera amplia, ciertos planteamientos que pretendan hacer sus legisladores y algunas posturas que éstos adoptan en los congresos federal y en los locales.

Por último, sería muy útil que los partidos establecieran mecanismos de control y evaluación, así como sanciones y formas de exigirlos, en caso de incumplimiento de los programas y ofrecimientos de campaña, comprometiéndose por principio a respetar lo pactado con el electorado, sin escudarse en las “sesudas argumentaciones” del mandato no imperativo.

### ***Redefinición del régimen político y equilibrio entre los poderes del Estado***

Cualquier cambio o modificación que se pretenda hacer al sistema político mexicano, si verdaderamente busca un avance de la Democracia política, tiene que partir del reconocimiento irrestricto del excesivo desequilibrio existente entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Mientras en la distribución de competencias entre ambos poderes prevalezca una preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, combinada con el predominio del presidente en el seno del partido mayoritario y a través de él en el congreso, todo intento de transformación estará limitado a no alterar la cuestión de fondo, es decir, el sistema presidencialista mexicano.

Ya hemos dicho que la nueva correlación de fuerzas políticas en la cámara de diputados federal en la que el conjunto de partidos de oposición detenta un voto superior al del PRI y la pérdida de este partido de la mayoría calificada de dos tercios en la cámara de senadores, derivadas ambas de las elecciones nacionales de 1997, han sido interpretadas casi universalmente tanto en los círculos académicos, como en los políticos de nuestro país, como la “inauguración de un nuevo sistema y el principio de la transición democrática”.

Como lo hemos señalado, esta es una percepción excesiva y equivocada de lo ocurrido el 6 de julio de 1997. Ciertamente, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo han variado, principalmente en lo que respecta a la cámara de diputados, la cual por el momento ha dejado de actuar como “instancia exclusivamente operadora de las decisiones presidenciales”. Sin embargo, la existencia de una “minoría priista” en relación a un “bloque opositor” mayoritario en tanto tal, está muy lejos de constituir por sí misma la transformación de fondo que requiere el sistema para democratizarse. Nada pudo impedir que bajo ciertas circunstancias, ese “bloque” (después “grupo de los cuatro”), se disolviera, si es que alguna vez realmente existió. No debe descartarse en lo sucesivo (después de mayo de 1998), una alianza distinta en la que el PRI sea parte medular y el otro o los otros partidos que la conformen, sean minoría, lo cual modificaría los términos de las relaciones entre el ejecutivo y el congreso, acercándolos mucho a los que tradicionalmente las han caracterizado. Adicionalmente a lo anterior, algunas de las objeciones más serias que pueden hacerse a esta visión parcial de la “transición mexicana a la Democracia”, son las siguientes:

- ◆ Se trata de un cambio aleatorio, pues depende de la voluntad electoral y no de formas estructurales preestablecidas que garanticen *per se* el equilibrio entre poderes, al margen de los resultados electorales.

◆ Se caracteriza por ser una situación de duración impredecible, toda vez que en cada proceso electoral podría romperse ese equilibrio si el partido del presidente volviera a obtener la mayoría en el congreso.

◆ Presenta el inconveniente de mantener intactas instituciones y estructuras políticas que son las que deben rediseñarse, lo cual implica un enfoque teórico erróneo y la posibilidad práctica no deseable, de que a la postre se reproduzca el problema en lugar de resolverlo.

◆ Esto significa que se parte de un supuesto a nuestro entender equivocado, consistente en sostener que el aspecto negativo de fondo del sistema político mexicano, es el hecho específico de que gobierne el PRI y consecuentemente, que la solución fundamental de la problemática política es el gobierno de otro partido.

◆ El riesgo práctico de este planteamiento consiste en que si llegase otro partido al poder, sin modificación institucional alguna, nadie puede asegurar que no lo ejercería con un sentido presidencialista, a menos que se cayera en un argumento circular y se afirmara que el nuevo gobierno se encargaría de cambiar esas estructuras.

En todo caso, nos parece a todas luces insuficiente la idea de que la alternancia de partidos sea por sí misma el camino más razonable para procurar un equilibrio de poderes que sin duda, ese sí, es *conditio sine qua non* para el funcionamiento democrático del sistema político mexicano.

Esta parte final de nuestra investigación debe ser vinculada con la parte inicial de la misma. Si se nos preguntara cuál es el problema fundamental de la Democracia política mexicana, de los muchos que evidentemente tiene que resolver a la mayor brevedad, sin titubear un sólo momento responderíamos que es la falta de límites y de control del ejercicio del poder del presidente de la República, quien quiera que éste sea y cualquiera que sea el partido que lo haya llevado al poder.

Al sostener esta tesis no cedemos a la tentación del reduccionismo. Lo que tratamos de señalar es que tarde o temprano, en un nivel o en otro, las más graves insuficiencias de nuestro sistema político, terminan siendo referidas a la forma como se ejerce el poder y específicamente, al órgano constituido en

el que se concentra la dosis más importante de potestades, cualitativa y cuantitativamente.

No es casual que durante décadas enteras el sistema en su conjunto haya operado bajo reglas político-electorales, en más de un sentido no satisfactorias para los parámetros modernos de las Democracias occidentales, no obstante lo cual nunca se haya planteado, ni percibido que el sistema pudiera caer en estados críticos recurrentes.

Las relaciones entre los poderes se basaban en el desequilibrio estructural a favor del presidente, los problemas político-sociales existían, el predominio del PRI era abrumador, el titular del ejecutivo concentraba en sus manos una enorme dosis de poder, la Democracia económica y social era como hoy, un *desiderátum* bastante difícil de alcanzar, los partidos de oposición protestaban e intervenían en la medida de su fuerza real, la economía mexicana dependía de la norteamericana, etc., etc.

Sin embargo, ¿por qué no había crisis políticas, creciente inconformidad social, avance de la oposición, ni desgaste del sistema?. La respuesta más simple suele buscarse en imprecisiones y ambigüedades, como la poca conciencia social, el alto grado de despolitización del ciudadano medio, el adormecimiento de la sociedad no habituada a crisis económicas, etc., etc.

Si estas fueran las razones o las causas, cabría preguntarse entonces, por qué se produjo un cambio tan rápido sólo a partir de los años ochenta y no antes, tomando en cuenta que el sistema político estructuralmente, no ha sufrido transformaciones esenciales y/o determinantes, prácticamente desde su fundación.

¿Acaso de los ochenta en adelante “la sociedad se percató de que vivía en un sistema autoritario y tomó la decisión de influir en su modificación por medio del voto”?; ¿las fuerzas políticas de oposición carecieron antes de un *élan* suficientemente fuerte para empezar a ocupar posiciones de poder o no les parecía tan negativo el sistema del que formaban parte?; ¿el PRI súbitamente, o bien por el simple transcurso del tiempo, se desgastó y perdió representatividad ante el electorado y poder real frente a sus partidos oponentes?; ¿qué relaciones existen entre las crisis económicas y el deterioro político del PRI y sus gobiernos?. Estas y muchas otras preguntas

fundamentales en torno a la realidad contemporánea del sistema político mexicano y a sus perspectivas inmediatas, suelen ser objeto de análisis interminables basados en enfoques variadísimos.

A nuestro juicio, en la mayor parte de las ocasiones las explicaciones que se proponen a cada uno de los temas inherentes a estos interrogantes pecan de parcialidad y de superficialidad. Es de suponerse, entonces, que las propuestas consiguientes de cambios y ajustes del sistema sean también, las más de las veces, infundadas y erróneas, principalmente porque no logran basarse en el aspecto medular que lo caracteriza y que es el que debe ser transformado.

El sistema político mexicano es estructuralmente el mismo en cuanto a sus rasgos esenciales si se le analiza en los años sesenta, setenta, ochenta o actualmente. Las diferencias más importantes que pueden encontrarse entre una época y otra, solamente se explican con claridad si se examina con atención cuáles eran antes y cuáles son ahora los sujetos que tenían y tienen en sus manos el poder político real para operar el sistema.

Durante muchísimas décadas y desde siempre, el poder ejecutivo fue estructuralmente lo mismo que es hoy; la enorme distancia que separa la gestión de un presidente de otro, no es el carácter limitado o ilimitado del poder de que han gozado los jefes de gobierno en nuestro país, comparados entre sí, sino la prudencia, la inteligencia, la responsabilidad, el grado de autolimitación y el proyecto político, económico y social de gobierno que entre un sexenio y otro difieren muy significativamente.

Una de las debilidades más ostensibles del sistema político mexicano es esa dependencia de la buena, o no tan buena voluntad de un sólo hombre para ejercer el poder y del acierto o desacierto que caractericen a las decisiones que adopte en el uso de sus desproporcionadas potestades, en relación a los otros órganos constituidos del Estado.

El sistema funcionaba bien antes de los años setenta, gracias a los presidentes de México y empezó a funcionar mal debido a las políticas económicas determinadas desde el poder, sin limitación ni control alguno por el congreso, a partir de los gobiernos de la siguiente década. De los ochenta hacia acá la historia es de sobra conocida, pero el hecho que debe enfatizarse es que, a

pesar de las diferencias en cuanto a contenidos (privatizar o no privatizar la banca), alcances (reforma política del D.F.) y oportunidad de las grandes decisiones, éstas siguen dependiendo de una voluntad casi omnipotente. El sexenio 88-94 es el ejemplo más dramático del autoritarismo del sistema, pero no porque veinte o treinta años atrás, éste fuera más democrático que ahora, sino porque los presidentes entonces, sabían lo que no se debía hacer con el poder y estaban dispuestos a ejercerlo razonablemente, a autolimitar su enorme ámbito competencial y a compartir prudentemente por voluntad propia, muchas de las decisiones relevantes que estaba en sus manos adoptar.

Sin embargo, estructuralmente la situación estaba establecida para que en cualquier momento uno o varios presidentes, convencidos de su “grandeza y superioridad personales, sintiéndose iluminados por sus conocimientos técnicos y animados de un espíritu mesiánico”, detrás del cual ocultaban intenciones bastante mundanas, intentaran llevar al país por el camino que su muy particular conciencia les dictara. Si se hubiesen enfrentado a límites estructurales insalvables para llevar adelante sus propósitos, ni habría habido reformas al 27 y 130 constitucionales y quizás tampoco un tratado de libre comercio con Estados Unidos, en los términos en que éste fue negociado. El hecho real, sin embargo, es que el sistema se deterioró, mostró claramente sus insuficiencias y provocó ese “despertar espontáneo de la sociedad civil” al que muchos consideran como la causa fundamental de la transformación del sistema, cuando en el fondo es una de las manifestaciones más evidentes de la necesidad de modificarlo esencialmente.

Muy probablemente si el presidente hubiese sido otra persona en el periodo constitucional 88-94, ni el PAN habría tenido cuatro gubernaturas, ni habría existido un Frente Democrático Nacional, posteriormente PRD.

Esto demuestra que un sistema político adecuadamente constituido debe basarse en dos de los principios fundamentales del Estado de Derecho, a saber: equilibrio entre los poderes y control eficiente del ejercicio de sus atribuciones. Lo que resulta a todas luces irracional en cambio, es que el buen funcionamiento del sistema se haga depender de la voluntad de uno de sus actores y su destino se convierta en tal virtud, en una cuestión azarosa.

Dos mecanismos básicos para delimitar el presidencialismo mexicano y evitar sus excesos son: el fortalecimiento político del poder legislativo, con base en

el cual el poder presidencial sea controlado de manera eficaz y la aplicación de controles jurídicos y políticos al ejercicio de sus atribuciones.

En el caso concreto de México, lo primero está íntimamente ligado con y depende directamente de lo segundo. En efecto, en cuanto el poder del presidente se controle, el congreso será más independiente del ejecutivo, sin que para serlo forzosamente requiera de una mayoría parlamentaria de oposición. Los legisladores federales decidirán con un grado mayor de autonomía, conscientes de que a su eventual desacuerdo con el jefe de gobierno no corresponderá *ipso facto*, una sanción política del *factotum* del sistema, bajo el cargo de “indisciplina” o “deslealtad”.

La mayor parte de las reformas recientes, relativas a las atribuciones del congreso, han estado orientadas al fortalecimiento jurídico del poder legislativo, lo cual de poco sirve mientras éste siga en condición de dependencia política del ejecutivo. Lo que en verdad resulta indispensable es el fortalecimiento político del congreso, cuyo efecto más relevante será el de colocarlo en una situación de equilibrio frente al presidente de la República.

La correlación de fuerzas políticas en un parlamento funciona con base en una estructura constitucionalmente determinada. Si las decisiones requieren del voto mayoritario que un partido puede emitir por sí solo, la presencia de los partidos de oposición se minimiza desde el punto de vista político. Pero si a pesar de las estructuras, no existe oposición, el resultado es el mismo, es decir, un desequilibrio ostensible a favor de un solo partido dentro del parlamento.

Las relaciones entre los poderes funcionan de manera distinta, pero con base en los mismos principios. Si el presidente siente que políticamente tiene en el puño de la mano a la mayoría del congreso, toma sus determinaciones en la obscuridad de su conciencia y de la de sus eminencias grises, sabedor de que la aprobación en el congreso de leyes, tratados o políticas generales será un simple trámite formal. En cambio, si los legisladores están conscientes de que esas determinaciones además de ser aprobadas por ellos, tienen que ser sometidas a procesos de convalidación, legitimación y/o control de constitucionalidad, resuelven con la confianza de quien no está sujeto a una dependencia política total de la instancia con la que eventualmente podrá discrepar.

## LA FALSA DISYUNTIVA: PRESIDENCIALISMO O CAOS

Aquí es necesario detenerse un momento para responder a una inmediata objeción que puede hacerse a lo que hemos planteado hasta aquí. Los defensores del presidencialismo a ultranza suelen sostener dos tipos de argumentos para defender sin reservas esta forma de gobierno:

- Cualquier intento de disminuir el poder del presidente equivale a un menoscabo de su situación política al interior del sistema, el cual a la larga se refleja también en un debilitamiento de su calidad de jefe de Estado, es decir, de su posición frente a otros Estados, principalmente, nuestro vecino del norte. Por ende, tratar de modificar el presidencialismo mexicano es un atentado contra la Nación.
- El sistema presidencialista es un régimen que garantiza un estado permanente de estabilidad política, a diferencia de otras formas de gobierno que tienden por su propia naturaleza a la inestabilidad. Consecuentemente, una propuesta cuyo objetivo esencial sea limitar el poder del presidente, fortaleciendo al legislativo, o de plano substituir el régimen presidencialista por otro, implica ciertos riesgos de descontrol político, o en su caso, propicia abiertamente la inestabilidad.

La primera objeción es claramente dogmática y carente de sustento teórico. Normalmente se escucha en voz de quienes persiguen un interés particular concreto o se sienten en lo personal afectados directa o indirectamente, por la eventual disminución del poder presidencial, al margen de cualquier consideración previa o ulterior a la opinión que emiten. El planteamiento como es obvio, apela básicamente a la pasión (patriotismo, nacionalismo) y no a la razón, a la fe en las instituciones (principalmente a la presidencial) y no al análisis de su estructura, funcionamiento y evaluación en tanto partes de un régimen político determinado.

Sostener que la concentración del poder en un órgano constituido unipersonal es la base de la fortaleza y seguridad nacional, no sólo es una idea notoriamente mesiánica, sino profundamente antidemocrática, pues sugiere nada menos, que el poder que acumula un individuo en su persona, el cual sólo debe compartir en las dosis estrictamente necesarias, es el fundamento de la única forma de gobierno capaz de mantener viva a la Nación, la que

desde luego, no se identifica más con sus ciudadanos, sino con su protector, líder, guía o presidente. ¿A que pseudoargumentos teóricos se parecen estas ideas y con qué tipos de Estado se identifican sin el menor esfuerzo de imaginación?. Juzgue el lector por sí mismo.

La objeción bajo estas premisas es tan absurda, que todos aquellos Estados cuyo régimen no sea presidencialista (autoritarios o democráticos, desarrollados o subdesarrollados), vivirían en una situación política de riesgo constante para su seguridad interna y para su soberanía.

Por último, es necesario señalar que una convicción de esta clase se sustenta en una verdadera paradoja: por una parte, se pretende defender la permanencia de una institución (la presidencia de la República); por la otra, no obstante, se le “desinstitucionaliza”, toda vez que ésta queda fundida en la persona de su titular, diluyéndose su naturaleza orgánica (ejecutiva, gubernativa). Es obvio que la función y los órganos de gobierno existen en cualquier régimen político, independientemente de su estructura específica, la cual no es asimilable a la persona (o personas) de su titular.

Por lo que respecta a la segunda objeción, basada en la idea de que el presidencialismo propicia niveles considerables de estabilidad política, virtud no atribuida a otras formas de gobierno, justo es reconocer que las premisas teóricas de las que parte, merecen mayor atención que los argumentos empleados para identificar al presidencialismo con la “salvación de la patria”.

Es evidente que en este caso se trata de colocar frente a frente al régimen presidencialista y al régimen parlamentario, principalmente, toda vez que se ha vuelto un lugar común (y con esas reservas hay que tomarlo), confrontar la estabilidad política del primero, con la inestabilidad propia del segundo. Ahora bien, como estas dos formas de gobierno son las más extendidas en los sistemas políticos democráticos contemporáneos, no menos usual es suponer que “toda forma de organización del poder que no sea presidencialista, será o tenderá a ser parlamentaria”. La consecuencia de este planteamiento salta a la vista. Quienes lo comparten, sostienen que si se substituye el régimen presidencialista, o se limita por lo menos al poder del ejecutivo reforzando al legislativo, necesariamente se cae en o se tiende al parlamentarismo, creándose las condiciones estructurales para una inestabilidad política casi automática.

Para demostrar la falsedad de esta argumentación es conveniente separar los contraargumentos en dos grandes apartados: a) los relativos a la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo y su correlativo par estabilidad-inestabilidad políticas; b) las concernientes a esa “fatalidad” que se llama parlamentarismo, considerado como la única alternativa un caso de substitución del régimen presidencial.

En beneficio de la claridad discursiva empezaremos por el desarrollo de éstos últimos. Es de sobra sabido que si bien es cierto que las dos formas de gobierno más usuales en las Democracias contemporáneas son el parlamentarismo y el presidencialismo, éstas no son las únicas posibilidades conocidas para organizar el poder político en un Estado democrático. El elenco se amplía, al menos en términos teóricos, cuando se recuerdan opciones como el gobierno de Asamblea, el de directorio y algunas variantes de éstos, las cuales ciertamente han caído en desuso. Esta observación la hacemos solamente como una cuestión previa, pues empíricamente es demostrable que a pesar de las diversas opciones existentes en la biblioteca de los regímenes políticos democráticos, los dos prevalecientes son efectivamente, el parlamentarismo y el presidencialismo.

Ahora bien, aun tomando como base esta dicotomía, la “fatalidad” referida es sólo imaginaria, en virtud de que admitiendo la inexistencia de otra opción viable diferente al parlamentarismo para substituir al presidencialismo, no es posible obtener ninguna conclusión válida sobre los efectos de su establecimiento, a partir de su simple enunciación genérica.

En efecto, el parlamentarismo, según lo explicamos en otra parte, como toda forma de gobierno, se construye con base en determinadas estructuras constitucionales e institucionales políticas que le son connaturales. Sin embargo, a diferencia del presidencialismo, el cual no es susceptible de ser diseñado conforme a un número importante de versiones o modalidades, el parlamentarismo existente en la actualidad presenta una tal cantidad de variantes, que justifican plenamente su concepción en tanto especie con muy diversas subespecies.

Por ende, cuando se sugiere que la substitución del presidencialismo, o al menos su modificación significativa, conduciría al parlamentarismo, sería

necesario precisar por cuál de sus versiones contemporáneas se optaría, pues es evidente que de esto dependería que el cambio fuese positivo o negativo. En otros términos, si no se determinan las características estructurales de la forma de gobierno que se adoptaría, al margen de la denominación que se le quiera dar (“parlamentarismo”, “semipresidencialismo”, etc.), es absurdo prejuzgar sobre su conveniencia o inconveniencia. Por eso calificamos de fatalista a esta objeción, cuyo argumento principal es el simple señalamiento de que a falta de presidencialismo, sólo quedaría el parlamentarismo, a lo que podría replicarse de dos formas: a) y si así fuera, ¿cuál es el problema?; o bien (si se quiere ser más constructivo), ¿cuál modalidad de parlamentarismo? Concretamente, esto último, como es obvio, nos llevaría a una discusión específica sobre la forma de organización del poder político que se eligiera, de la cual podría concluirse, hasta entonces, si el cambio resultaría fructífero o no.

De más peso, en apariencia, es la identificación del presidencialismo con la estabilidad política del régimen y la del parlamentarismo con su inestabilidad. Sin embargo, esta idea que antes de la segunda guerra mundial e inmediatamente después de ella, durante un par de décadas, era en general empíricamente comprobable, hoy se ha convertido en un *cliché* y en un dogma. Entre muchos argumentos teóricos y sólidas experiencias prácticas en contra de la idea de que el régimen parlamentario es sinónimo de inestabilidad política, a los que no nos referiremos aquí en su totalidad, conviene subrayar nuevamente, que si no se precisa cuál parlamentarismo es el que se considera inestable, se incurre una vez más en una generalización inadmisiblemente indemostrable.

Es cierto que un régimen parlamentario mal estructurado provoca niveles importantes de inestabilidad (República de Weimar, IV República francesa, Italia en la inmediata *dopoguerra*), pero no menos incontestable es que un parlamentarismo adecuadamente constituido permite situaciones de permanente y prolongada estabilidad política (Alemania después de la segunda guerra y hasta la fecha, España desde 1978 y por supuesto, Gran Bretaña prácticamente durante todo este siglo).

Todas estas experiencias son comprobables, de donde con la misma base fáctica podría sostenerse que “el parlamentarismo contemporáneo es por definición proclive a la estabilidad”. La discusión entonces, se vuelve

interminable, porque tampoco se puede generalizar en cuanto a la estabilidad propia del parlamentarismo.

Lo que ocurre es que la ingeniería del parlamentarismo es algo bastante complejo (ciertamente, no apto para *dilettanti* de las cuestiones políticas y constitucionales, ni para muchos de los que se autoproclaman como “expertos en la materia”) y su funcionamiento depende, como lo hemos dicho, además de sus aspectos estructurales esenciales, de dos variables fundamentales del sistema, el subsistema de partidos y el subsistema electoral.

Por ende, un planteamiento científicamente bien elaborado no atribuye cualidades o defectos indiferenciados al régimen parlamentario, sino se basa en el análisis de sus diversas modalidades estructurales, a la luz de la experiencia que ha mostrado su aplicación. No hay en suma, un parlamentarismo por definición estable o inestable, sino parlamentarismos que propician inestabilidad y parlamentarismos que garantizan estabilidad. Un ejemplo contundente de estos últimos, no casual por cierto, es el de la República federal alemana.

En medio siglo, Alemania ha tenido tan sólo seis cancilleres, es decir, seis gobiernos distintos. Bajo sus estructuras parlamentarias, únicamente han sido propuestas dos mociones de censura a lo largo de 50 años, de las cuales, solamente una ha concluido en la emisión de un voto de censura al gobierno por el parlamento (la caída del canciller Helmut Schmidt en 1982). Esto significa que en cinco décadas nada más una vez se ha exigido responsabilidad política al jefe de gobierno y nunca ha sido disuelto el *Bundestag* (parlamento federal). ¿Es esto estabilidad o inestabilidad política?

Así pues, aun suponiendo que el presidencialismo mexicano fuera substituido por un régimen en el que el jefe de gobierno dejara de concentrar en sus manos las dosis excesivas de poder que hoy detenta y fuera responsable políticamente ante otro poder constituido (además de la responsabilidad jurídica que también le sería exigible), esto no autoriza a sostener *a priori* que esa transformación constitucional necesariamente provocaría una inestabilidad política indefectible del nuevo régimen.

Ahora bien, la otra parte de la tesis es igualmente falsa. La estabilidad política dogmáticamente conferida al presidencialismo, sin distinguir entre un caso u otro, constituye un verdadero eufemismo. Es obvio que las estructuras presidencialistas son prácticamente iguales de un Estado que se rige por este sistema a otro. Ya hemos dicho que esta forma de gobierno no presenta tantas modalidades como el parlamentarismo. No obstante, sostener que todos los Estados presidencialistas son políticamente estables es una falacia.

El régimen presidencialista, como explicamos en otra parte, está estructurado con base en un modelo ideal en el que no es posible teóricamente, que se produzca la inestabilidad (división de poderes, equilibrios recíprocos, límites entre los órganos públicos claramente determinados). Por ende, este sistema no prevé la posibilidad de “crisis políticas”, es decir, de inestabilidad al interior del sistema. Si ésta llegase a ocurrir, según el propio modelo teórico, no tendría jamás un origen técnicamente político, sino necesariamente jurídico, consistiendo en una extralimitación competencial de alguno de los poderes del Estado, la cual se resolvería por medios también jurídicos.

Las crisis políticas en el presidencialismo se conciben siempre fuera del sistema, o contra el sistema, resolviéndose consecuentemente, por vías metajurídicas (golpes de Estado, rebeliones, revoluciones, pactos políticos no regulados legalmente o transiciones completas, es decir, fundacionales). Por eso existe la impresión de que “en el presidencialismo hay estabilidad y no hay crisis, como en el parlamentarismo”. La realidad es que sí hay crisis, a veces muy serias, profundas y/o recurrentes, pero éstas se ocultan, se “difieren”, o se reprimen (cuando no explotan), haciéndose visibles en el momento en que ya no son controlables.

La situación se puede resumir en estos términos: el parlamentarismo, proclive estructuralmente a la Democracia, resuelve sus crisis políticas democráticamente aplicando sus propios recursos institucionales; el presidencialismo, tendiente al autoritarismo, resuelve las suyas autoritariamente hasta donde le es posible y en contra de sus propias instituciones (formalmente democráticas), de ser necesario.

Pensemos concretamente en el caso de México. Sostener que en México “hay estabilidad política gracias al sistema presidencial”, es un eufemismo. No necesitamos argumentar demasiado para afirmar lo contrario. Es obvio que

hay y ha habido crisis políticas, entendidas en sentido parlamentario, es decir, casos en que las decisiones de gobierno no cuentan con el soporte parlamentario, lo cual provoca una moción de censura y la consecuente dimisión del gabinete si la respectiva votación le es adversa. Es imposible saber cuántos gobiernos mexicanos habrían tenido que retirarse si existieran estructuras constitucionales aptas para exigirles responsabilidad política, pero lo que sí está claro es que en muchas hipótesis, la mayoría de ellas en épocas recientes (reformas trascendentes a la constitución, políticas económicas y financieras, política exterior, FOBAPROA, etc., etc.), habría sido factible poner en funcionamiento controles políticos del legislativo sobre el ejecutivo, si los hubiera.

Entonces, decir, que hay estabilidad debe entenderse en sentido presidencialista, lo que equivale en el fondo a inmovilismo y a falta de opciones de solución democrática para los casos de discrepancia entre las fuerzas y los actores políticos del sistema. Por eso las vías tradicionales que se han empleado para negar, minimizar o “controlar” los problemas políticos relevantes (que en el fondo es más bien diferirlos, caso paradigmático de lo cual es por supuesto, Chiapas), son esencialmente autoritarias, pues aun las negociaciones entre gobierno y partidos (típicamente, Salinas-PAN), son metaestructurales, teniendo contenidos frecuentemente anticonstitucionales (reformas al 27 y al 130 constitucionales, p.e.).

En suma, la “estabilidad” del sistema político mexicano es más teórica y modelística (mítica ya ni siquiera porque está a la vista la situación política del país), que real. Emplear el término “estabilidad” es una manera implícita de decir que el sistema es apto y funcional en virtud de sus estructuras presidencialistas, siendo que a falta de otras más flexibles y dinámicas, es evidente que muchas situaciones de trascendencia son irresolubles precisamente, debido al presidencialismo.

En suma, ninguno de los argumentos que frecuentemente se esgrimen para identificar al modelo presidencial con la “salvación de la patria”, o para considerarlo como la única forma de gobierno viable para el país, son sostenibles. La realidad es que en México no ha tenido lugar una discusión seria y bien informada sobre algo tan claro para nosotros, que de hecho es el *Leitmotiv* de esta investigación: la necesidad de modificar el régimen político como condición del avance efectivo de la Democracia mexicana.

Por eso es absurdo cerrarse o negarse a un análisis sobre esta temática (al margen de las opciones que se pudieran tomar y más allá de esquemas rígidos y denominaciones formales), en rigor impostergable, bajo premisas fatalistas o temores infundados. Si hemos de ser objetivos, debemos reconocer que todas las reformas del Estado anunciadas en nuestro país (concluidas siempre en simples reformas político-electorales), han carecido de una propuesta clara, bien estructurada y desarrollada, en materia de cambios al régimen político. Fuera de las generalizaciones sobre el “fortalecimiento del legislativo” o expresiones exóticas originadas en la timidez e inseguridad conceptual, como las de “semiparlamentarismo”, no conocemos un planteamiento que de principio a fin explique cómo se podrían construir los nuevos equilibrios políticos indispensables para nuestro país. Ni siquiera es común apuntalar la idea difusa sobre una nueva constitución que a veces se escucha, con esquemas estructurales y contenidos nuevos que eventualmente la podrían justificar. Es obvio que un cambio esencial de régimen implica la creación de una nueva base constitucional. Sin embargo, si no se tienen claros sus objetivos y sus relaciones con el resto de los elementos del sistema, es difícil ser convincentes cuando se habla nada menos que de un acto constituyente.

En suma, a nuestro juicio, la modificación más importante al sistema político mexicano es la concerniente a su régimen político (aunque por supuesto, no es la única necesaria y ni siquiera la suficiente), cuya finalidad concreta es rediseñar la distribución del poder entre los órganos constituidos, disminuyendo el que hoy detenta el ejecutivo federal y sometiendo sus funciones a mecanismos de control político y jurídico eficaces, expeditos y constitucionalmente bien estructurados.

## **HACIA LA NUEVA CONSTITUCION DEL ESTADO MEXICANO**

Muy cerca del final de nuestra investigación conviene aclarar lo siguiente: al proponer un cambio estructural del sistema político mexicano y por ende, la necesidad de un nuevo acto fundacional de sus bases constitucionales, es necesario eliminar por completo la discusión estéril sobre si esto podría lograrse mediante una “reforma profunda a la constitución” o si sería indispensable crear una nueva. El planteamiento carece de sentido porque la expedición de una constitución que substituya a otra no es un problema

cuantitativo, sino cualitativo. Es decir que si se modifican los elementos constitucionales esenciales del Estado, éste será “reconstituido”, independientemente del número de artículos que se modifiquen o de la cantidad de ellos que se conserve en el nuevo conjunto normativo. Si el proceso debe ser formalmente llevado a cabo como una reforma o no, tampoco es algo determinante de los contenidos constitucionales y sin abundar demasiado sobre este aspecto aquí (¿quién convocaría a la Asamblea constituyente?; ¿con fundamento en qué facultades?, etc., etc.), sólo señalamos que eso se resolvería en su momento (como se hizo en España en 1978 y en Argentina en 1994).

Nos parece más productivo concluir este trabajo resumiendo cuáles serían los contenidos fundamentales de esa constitución, cuya naturaleza justificaría la afirmación de que se trataría en efecto, de una nueva ley fundamental.

El núcleo de nuestra propuesta es la substitución de un régimen presidencialista, por otro en el que sean diseñadas estructuras adecuadas para establecer equilibrios funcionales entre los órganos del Estado y formas de control político y jurídico de los actos y de las decisiones de cada uno de ellos. En nuestro país, este planteamiento conduce en forma inmediata a la conclusión de que es indispensable disminuir el peso político del poder ejecutivo dentro del sistema, fortaleciendo a los otros órganos, principalmente al legislativo.

Ahora bien, el fortalecimiento político del congreso se dará en función directa de una nueva definición del poder presidencial, la cual a su vez habrá de lograrse mediante la incorporación de instituciones de Democracia semidirecta al sistema político mexicano y el establecimiento de un adecuado sistema de control de constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.

Hay decisiones que por su propia naturaleza, contenido y alcances tienen que ser sometidas a la aprobación de los gobernados vía referéndum o plebiscitos. Hay otras más que por sus características deben ser sujetas a una consulta popular antes de adoptarse. Ambos mecanismos de convalidación pueden en su caso combinarse, precediendo una consulta a la determinación y sucediéndola un referéndum o un plebiscito. Un ejemplo que no nos cansaremos de emplear es el del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Es evidente que todas estas formas de legitimación ciudadana de los actos de los poderes públicos pueden ser manipuladas y desvirtuadas desde el poder o contra el poder, con propósitos aviesos. Sin embargo, este no es un argumento de peso para sugerir su inviabilidad porque, en estricta lógica, quien lo sostuviera, tendría que aceptar la misma posibilidad e idéntico riesgo para los procesos electorales que periódicamente se emplean para la renovación de los órganos constituidos. En cambio, resulta por definición antidemocrático que nada más mediante la intervención de los poderes públicos y en México tradicionalmente de uno sólo de ellos, se tomen decisiones de enorme importancia sin otro sustento de legitimación, que el muy discutible de la representación política.

La ventaja esencial de estos mecanismos no reside únicamente en el sentido convalidatorio de una determinación de gobierno a través de la expresión de la voluntad popular que pueden tener, sino en su eventual efecto disuasivo de muchas decisiones que no se aventura a tomar un jefe de gobierno sabedor de que éstas pueden ser rechazadas por la ciudadanía, lo cual implica *per se*, la existencia de limitantes y controles del ejercicio del poder.

Por lo que respecta al sistema de control de constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, es evidente la insuficiencia de la reforma de 1995 con base en la cual se reestructuró a la suprema corte de justicia. Este órgano está todavía muy lejos de ser un eficiente tribunal constitucional, inserto en un sistema completo de control de constitucionalidad. En México sigue siendo válido el planteamiento sobre la conveniencia o hasta urgencia, podría decirse, de que sea establecido un tribunal constitucional dotado de autonomía, junto al cual sean instituidos medios jurídicos de control, procedimientos y condiciones de aplicación eficaz de sus sentencias, que integren un sistema de control de constitucionalidad avanzado y operativo.

Evidentemente, el objetivo genérico sería el de controlar la constitucionalidad de los actos de todos los poderes públicos, pero por razones comprensibles, su ámbito real de actuación se centraría en la esfera competencial del poder ejecutivo. La simple posibilidad y su correspondiente actualización cuando así procediere, de que los actos del poder ejecutivo fuesen sometidos a esta forma de control, a instancia de los demás actores del sistema político, obligaría al presidente a realizar un esfuerzo permanente por cumplir con el juramento solemne de “guardar y hacer guardar la constitución” y abriría

también la opción de que en caso de no hacerlo, “la Nación se lo demandase”. El sistema de control que existe en México actualmente, es sin duda, menos incompleto que el que estaba vigente hasta 1995, pero la incorporación de la acción de inconstitucionalidad, ampliada a la materia electoral y las controversias constitucionales, todavía configuran un esquema insuficiente para cumplir con el propósito fundamental de esta parte del sistema político, que es la defensa de la constitución.

Ahora estamos en condiciones de resumir las transformaciones estructurales que integrarían la parte esencial de la nueva constitución (sin ánimo de señalar exhaustivamente cuál sería la temática integral de la ley fundamental).

- Reducción del poder presidencial y del peso político del gobierno, mediante el establecimiento de instituciones que posibiliten la exigencia de responsabilidad política y jurídica por el desempeño de sus funciones.
- Fortalecimiento del legislativo, confiriéndole la capacidad jurídicamente regulada para controlar políticamente determinados actos del ejecutivo.
- Reestructuración del sistema de control de constitucionalidad, bajo el modelo de control concentrado.
- Establecimiento de instituciones de Democracia semidirecta.
- Modificaciones al subsistema electoral en los términos descritos en este trabajo.
- Redefinición del papel de los partidos políticos antes de y una vez concluida la refundación del sistema.
- Replanteamiento de las bases y condiciones en que se realizan los procesos de formación del poder.

Nos parece que estos serían los cambios imprescindibles (sin perjuicio de algunos más sobre los que podría reflexionarse), de los que depende una profunda transformación del sistema políticos mexicano, que vaya más allá de los aspectos superficiales y de los momentos coyunturales sobre los que a veces se insiste injustificadamente. De estas modificaciones, a no dudarlo,

puede partir el verdadero avance de la Democracia política en nuestro país, que como lo hemos dicho, representa uno de los elementos de la Democracia auténtica a la que debemos aspirar, en la que debemos tener siempre puesta la mirada y que no es otra que la económica y la social.

Las experiencias recientes han demostrado que la Democracia política sigue siendo insuficiente si no se traduce en Democracia social, pero han puesto en evidencia también que aquélla no es prescindible, ni intercambiable por ésta. En el fondo, lo que debe extraerse de estas experiencias es que la Democracia, como lo hemos sostenido antes, es una sola aun cuando como tipo de Estado se la analice y conciba en distintos planos. Al final, no puede sostenerse una postura distinta a la que hemos venido proponiendo: si es Democracia es social, si no es social, no es Democracia, a pesar de serlo aparentemente, en el ámbito estrictamente político.

Nuestra investigación se ha centrado en uno de esos niveles o planos analíticos, que es el de los sistemas políticos, pero no perdemos de vista en absoluto, que ésta es sólo una parte del gran problema de fondo: si la política no tiene un sentido social, entonces con toda validez podríamos preguntarnos, ¿para qué sirve la política, más allá de la mera acumulación y conservación del poder? La única respuesta posible sería en tal caso, que la política se agota en el poder por sí mismo y nada más.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El modelo de Estado liberal surgido de las dos grandes revoluciones del siglo XVIII y extendido paulatinamente a lo largo del siglo XIX, no debe ser adoptado como paradigma teórico, ni funcional de un sistema político Democrático, porque entre el liberalismo y la Democracia existen más diferencias substanciales que coincidencias. El liberalismo político es filosófica, genética, funcional y teleológicamente distinto a la Democracia y en gran medida irreconciliable con los principios esenciales en que ésta se sustenta, así como con los fines últimos que ella persigue.

**Segunda.-** Consecuentemente, uno de los errores fundamentales en que incurren diversas corrientes de pensamiento político contemporáneas consiste en considerar que liberalismo y Democracia son identificables, a un grado tal que la explicación teórica y la evaluación empírica de los llamados sistemas políticos democráticos vigentes, suelen hacerse con base en los mismos criterios limitados empleados hace dos siglos para diseñar el modelo de Estado liberal burgués de Derecho.

**Tercera.-** La Democracia auténtica es la Democracia social, construida filosófica, política y constitucionalmente con fundamento en un valor esencial distinto al de la Democracia liberal. Para ésta, el valor supremo del hombre, de la sociedad y del Estado es la libertad, en tanto para aquélla ese lugar privilegiado lo ocupa la igualdad. No se trata de una substitución de valores, ni de la negación de uno en beneficio de otro. La Democracia social concibe a la igualdad, en tanto supuesto racional y base material del que depende el disfrute real de las libertades, más allá de su consignación jurídico-formal en normas constitucionales, con pretensiones de universalidad.

**Cuarta.-** La funcionalidad y el cumplimiento de los fines de las Democracias contemporáneas, que son sociales y no neoliberales, dependen en gran medida del tipo de régimen o de la forma de gobierno en que se sustenten. Actualmente, los dos regímenes más extendidos en los sistemas políticos democráticos, por lo que respecta a las relaciones entre los poderes del Estado, son el parlamentarismo y el presidencialismo. El primero de ellos es desde el punto de vista de su gestación y conformación básica, resultado de una evolución natural que fue teniendo lugar a lo largo de los siglos. El segundo, en cambio, es producto de un diseño modelístico basado en construcciones

teóricas político-constitucionales y en una interpretación concreta de una etapa particular del desarrollo del parlamentarismo.

**Quinta.-** La tendencia de uno y otro regímenes políticos, en cuanto a la realización de uno de los principios fundamentales de la Democracia que es la distribución del ejercicio del poder, es divergente en lo esencial: el parlamentarismo tiende estructuralmente a la efectiva distribución del poder, mientras que las estructuras del presidencialismo favorecen y provocan su concentración en el titular del órgano ejecutivo.

**Sexta.-** Es cierto que el funcionamiento de un sistema político de competencia abierta depende de dos variables principalmente: el sistema de partidos y el sistema electoral. Sin embargo, no menos verdadero es que entre partidos y reglas electorales, por una parte y estructuras político constitucionales por la otra, existe una dependencia recíproca y un condicionamiento mutuo.

**Séptima.-** El papel que corresponde jugar a los partidos políticos y a las normas regulatorias de los procesos de formación del poder varía considerablemente, según se trate de un sistema parlamentario, o de uno presidencialista, teniendo un peso mucho mayor en el primero que en el segundo. Las razones de esta diferencia se pueden resumir en estos términos: los efectos del sistema electoral y de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos en un sistema parlamentario no se limitan a la etapa de formación de los poderes del Estado, sino se extienden al periodo del ejercicio del poder político.

**Octava.-** En efecto, la ausencia de responsabilidad política del gobierno frente a la Asamblea o congresos, típica del sistema presidencialista y derivada de una concepción modelística y rígida del principio de división de poderes, tiene como consecuencia, que una vez integrados los órganos del Estado, entre éstos solamente pueden operar formas de control de naturaleza jurídica, constreñidas al mantenimiento de cada órgano dentro de la esfera competencial que le ha sido asignada. En otros términos, el tipo de responsabilidad exigible a los detentadores del poder político es exclusivamente jurídica y no puede tener otro sustento que la violación a las leyes. Tratándose del gobierno, encabezado por un presidente que acumula enormes dosis de poder constitucionalmente previstas y metaconstitucionales, esta forma de responsabilidad es prácticamente inexistente, en virtud de las inmunidades de que goza, legal y estructuralmente previstas.

**Novena.-** En el sistema parlamentario, en cambio, basado a su vez en la aplicación de determinados principios electorales (mayoría relativa, representación proporcional), los gobiernos no sólo emergen de los órganos popularmente electos, sino dependen de ellos en cuanto al contenido y sentido de sus acciones e inclusive, en cuanto a su permanencia misma en el poder. La responsabilidad política del gobierno, equilibrada con el derecho de disolución del parlamento, propician una estructura de control político constitucionalmente regulada, la cual, junto a los mecanismos de coordinación y control materialmente jurídicos, conforman un sistema más apto que el presidencialista para lograr el equilibrio entre los poderes del Estado.

**Décima.-** Las relaciones entre los poderes del Estado mexicano están construidas y funcionan en el marco de un sistema presidencialista, lo cual equivale a decir que una de las características estructurales básicas del sistema político mexicano es la concentración del ejercicio del poder en el presidente de la República.

**Décima primera.-** En la última década, este elemento estructural se ha manifestado de una manera tal que los efectos del presidencialismo mexicano, antes atribuidos por los distintos actores del sistema y por la opinión pública, a un nivel de desarrollo insuficiente de las instituciones democráticas, superable en lo general mediante reformas político electorales que abrieran cauces más amplios de participación en la lucha por el poder, hoy son interpretados como el resultado inequívoco de un sistema francamente autoritario, cuya transformación requiere de cambios esenciales y ya no sólo procedimentales, si es que en verdad lo que se pretende es su democratización definitiva.

**Décima segunda.-** Los modelos alternativos y los cambios concretos que se presentan como opciones para democratizar al sistema político mexicano, independientemente de sus diferencias substanciales o de matiz, descuidan en su mayoría, el análisis estructural del presidencialismo autoritario, a partir del cual, a nuestro juicio, deben ser trazadas las líneas de investigación que conduzcan a la explicación esencial de la “disfuncionalidad” del sistema en relación a un modelo democrático de conformación y ejercicio del poder político. Consecuentemente, la mayor parte de las soluciones que se ofrecen al autoritarismo característico del sistema político mexicano, no son tales, lo que equivale a decir que dejan intacta o modifican superficialmente una de sus causas primarias que es la estructura presidencialista. Esto significa que el análisis estructural del sistema político mexicano y su conveniente rediseño en

este aspecto, son condiciones indispensables para su eventual democratización.

**Décima tercera.-** Planteamientos como la “alternancia en el poder”, la “ampliación de facultades del legislativo” o inclusive la “sugerencia de que determinada persona se convierta en presidente de México”, todos ellos hechos en calidad de alternativas para democratizar el sistema político mexicano, son en el fondo propuestas aisladas que de llevarse a la práctica algunas, o todas en conjunto, difícilmente cumplirían con su propósito.

**Décima cuarta.-** La democratización del sistema político mexicano tiene que construirse en torno a un objetivo central, hacia el que confluyan y al que contribuyan las distintas modificaciones que se realicen a sus estructuras y demás elementos. El objetivo es el control político y jurídico eficaz del ejercicio del poder en todos sus niveles, principalmente en tratándose del que detenta el presidente de la República. Las modificaciones más importantes deben incidir en los siguientes aspectos:

- a) Límites al presidencialismo y fortalecimiento del legislativo.
- b) Cambios a las estructuras constitucionales y a la regulación de las relaciones entre los poderes constituidos, principalmente entre ejecutivo y legislativo.
- c) Modificaciones al sistema electoral.
- d) Replanteamiento de las bases y condiciones político-jurídicas de realización de los procesos electorales.
- e) Responsabilidad y representatividad de los partidos políticos, en tanto actores fundamentales del sistema.

**Décima quinta.-** La simple enunciación de esta temática y por supuesto el contenido específico de cada uno de los aspectos mencionados, implica que el proceso de democratización del sistema político mexicano debe ser coherente e integral en la forma y en la substancia. Muy señaladamente, como lo hemos dicho, una de las transformaciones esenciales que deben realizarse se refiere al régimen político presidencialista, el cual hoy representa un obstáculo estructural para el avance de la Democracia. Un cambio de tal profundidad equivale a una revisión de los fundamentos constitucionales del Estado, es decir, a la expedición de una nueva constitución. Quizás esto sea lo que no se ha entendido con suficiente claridad por quienes piensan que la democratización puede lograrse mediante reformas parciales (electorales) o la

substitución de un partido en el poder por otro (alternancia en el poder). Si nuestro diagnóstico es correcto, las causas fundamentales de las insuficiencias democráticas perceptibles en el sistema político mexicano son complejas y profundas. Luego entonces, el remedio debe ser también profundo e integral, centrándose principalmente en el cambio de las estructuras político-constitucionales definitorias de la forma de gobierno y esto, seguramente, significa crear una nueva constitución política del Estado mexicano, en la cual tendrá que diseñarse además, un conjunto de instituciones relativas a otros elementos no menos importantes del sistema político (p.e. mecanismos de Democracia indirecta, subsistema de control de constitucionalidad). Este es el camino que tiene que recorrerse si en verdad se pretende corregir la disfuncionalidad de nuestro sistema político, el cual en las condiciones actuales o a partir de modificaciones no esenciales, difícilmente podrá transitar hacia la Democracia política y cada vez estará más lejos de la Democracia social.

## BIBLIOGRAFIA

- Albertini Pierre**, “Le droit de dissolution et le système constitutionnel français”, Presses Universitaires, Paris, 1977.
- Alcocer Jorge** (Compilador), “Dinero y Partidos”, Nuevo Horizonte, México, 1993.
- Allan T.R.S.**, “The british model of representative government”, en “el constitucionalismo en los postrimerias del siglo XX”, UNAM, México, 1988.
- Almond G. A., Powel, G.B.**, “Comparative Politics today, a world view”, Little Brown, 1996.
- Arblaster Anthony**, “Democracia”, Nueva imagen, México, 1991.
- Aron Raymond**, “Lecciones sobre la historia”, F.C.E., México, 1996.
- Bergalli Roberto, Resta Eligio** (compiladores), “Soberanía: un principio que se derrumba”, Paidós, México, 1996.
- Bobbio Norberto**, “Derecha e Izquierda”, Taurus, España, 1996.
- ..... “El problema del positivismo jurídico”, Fontamara, 1991.
- ..... “Estado, gobierno y sociedad”, F.C.E. México, 1989.
- ..... “Liberalismo y Democracia”, F.C.E., México, 1989.
- Bobbio Norberto e Pierandrei F.**, “Introduzione alla Costituzione”, Editori La Terza, 3ª Edición, Bari, Italia, 1960.
- Bois P. André**, “Les institutions Allemandes”, Que sais-je?, Paris, 1971.
- Borella François**, “Les partis plitiques en Europe”, du Seuil, Paris, 2ª Edition, 1984.

..... “Les partis politiques dans la France d’aujourd’hui”, du Seuil, Paris, 1990.

**Bosetti Giencarlo** (compilador), “Izquierda punto cero”, Paidós, México, 1996.

**Braud Philippe**, “Sociologie politique”, L.G.d.J., Paris, 2<sup>a</sup>, Edition, 1994.

**Burdeau Georges**, “L’Etat”, du Seuil, Paris, 1970.

..... “La démocratie”, du Seuil, Paris, 1956.

..... “Traité de Science Politique”, V.I, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 10<sup>a</sup> Ed. 1966.

**Burgoa Ignacio**, “El Juicio de Amparo”, Porrúa, 28<sup>a</sup> Ed. México, 1991.

**Cadart, Jacques**, “Institutions Politiques et D. Constitutionnel”, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1975.

**Cagnoni Jose Anibal**, “El derecho constitucional uruguayo”, Editorial Universidad, Uruguay, 1992.

**Cárdenas Jaime**, “El contractualismo y su proyección jurídico-política”, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1991.

**Cattani Luigi**, “Costituzione della Repubblica Italiana”, Ed. Cetim, Bresso, 1980.

**Cavero Iñigo y Zamora Tomás**, “Introducción al derecho constitucional”, Universitas, Madrid, 1995.

**Cerroni Umberto**, “Teoría política y socialismo”, Era, 3<sup>a</sup> Edición, México, 1984.

**Claudin Fernand**, “L’opposition dans les pays du socialisme réel”, Presses Universitaires, France, 1983.

**Cotarelo Ramón et Alt**, “Sistemas políticos de la Unión Europea, con inclusión de Estados Unidos y Japón”, Universitas, Madrid, 1993.

**Covián Andrade Miguel**, “El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado”, Tesis doctoral, UNAM, México, 1994.

**Crozier Michel**, “La société bloquée”, du Seuil, 3<sup>a</sup>. Edition, Paris, 1994.

**Crozier Michel y Fiedberg Erhard**, “El actor y el sistema”, Alianza Editorial México, 1990.

**Cueva Mario de la.**, “La idea del Estado”, UNAM, México, 1980.

**Chomsky Noam**, “Política y cultura a finales del siglo XX”, Ariel, México, 1996.

**Defrasne Jean**, “L’antiparlamentarisme en France”, Que sais-je?, Presses Universitaires, France 1990.

**Denquin Jean Marie**, “Introduction à la science politique”, Hachette, Paris, 1992.

..... “Science Politique”, Presses Universitaires, France, 4<sup>a</sup>. Edition, 1992.

**Duso Giuseppe**, “La rappresentanza: un problema di filosofia politica”, Franco Angeli, Milano, 1988.

**Duverger Maurice**, “Institutions politiques et droit constitutionnel”, Thémis, 5<sup>a</sup> Ed., Paris, 1966.

..... “Les constitutions de la France”, Presses Universitaires, 13 Edition, France, 1993.

**Easton David**, “Esquema para el análisis político”, Amorrortu, Buenos Aires, 1996.

**Finer S. E. et alt**, “Comparing Constitutions”, Clarendon Press, Oxford, 1995.

**García Pelayo M.**, “Derecho constitucional comparado”, Alianza, Madrid, 1984.

- Gonçalves Filho**, "Curso de direito constitucional", Saraiva, São Paulo, 13ª edição, 1984.
- González Casanova Pablo**, "El Estado y los partidos políticos en México", Era, México, 3ª Edición, 1986.
- Guariglia Osvaldo**, "Ideología, verdad y legitimación", F.C.E. , Buenos Aires, 1993.
- Gunten B. de et alt.** "Les Institutions de la France", Editions Nathan, Paris, 1988.
- Habermas Jürgen**, "Historia y crítica de la opinión pública", G. Gili, Barcelona, 1994.
- Hamilton Madison & Jay**, "The Federalist papers", Nal. Penguin Inc. U.S.A., 1961.
- Hammann Andreas**, "Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949", Luchterland Auflage, Berlin, 1970.
- Hastings Michel**, "Aborder la science politique", du Seuil, Paris, 1996.
- Hauriou André et Gicquel Jean**, "Droit constitutionnel et Institutions politiques", 7ª Edition, Ed. Montchrestien, Paris, 1980.
- Hermet Guy et alt.**, "Dictionnaire de la science politique et des intitutions politiques", Armand Colin, París, 1994.
- Jeanneau Benoit**, "Droit constiuttionnel et Institutions Politiques", 6ª. Ed., Dalloz, Paris, 1981.
- Jefferson Thomas**, "Writings", William Peden Ed., 1995.
- Klein Friedrich**, "Neues deutsches Verfassungsrecht", Hirschgrabenverlag, Frankfurt am Main, 1949.
- Kliksberg Bernardo**, "¿Cómo tranformar al Estado?, más allá de mitos y dogmas", F.C.E., México, 1993.

- Larroff Dimitri**, "Le système politique français", Dalloz, Paris, 5<sup>e</sup> Edition, 1991.
- Lavau Philippe**, "Le parlementarisme", Que sais-je?, Presses Universitaires, France, 1987.
- Lavelle P.**, "La pensée politique du Japon contemporain", Presses, Universitaires, Paris, 1990.
- Leclercq Claude et Chalvidan Pierre Henri**, "Travaux dirigés de droit constitutionnel", Litec, Paris, 7<sup>me</sup> Edition, 1992.
- Leoni Francesco**, "Storia dei partiti politici italiani", Guida Editori, Napoli, 1975.
- Lerner Bertha**, "Democracia política o dictadura de las burocracias", F.C.E., México, 1993.
- Loewenstein Karl**, "Verfassungslehre", Tübingen, Deutschland, 1958.
- Lowenthal Abraham y Treverton Gregory** (compiladores), "América Latina en un mundo nuevo", F.C.E., México, 1994.
- Mannheim Karl**, "Libertad, poder y planificación democrática", F.C.E., México, 1982.
- Marianini Giuseppe**, "Historia del Poder en Italia", UNAM, México, 1985.
- Maunz Theodor**, "Grundgesetz Kommentar", C.H. Becksche, Verlagsbuchhandlung, München, 1980.
- Maus Didier**, "Etudes pour la constitutions de la V Republique", Editions STH, Paris, 1990.
- McLellan David**, "Ideología", Nueva Imagen, México, 1994.
- Miaille Michel**, "El Estado del Derecho", U.A. de Puebla, México, 1985.
- Mintzel Alf und Oberreuter Heinrich**, "Parteien in der Bundesrepublik Deutschland", Bundeszentrale für politische Bildung, zweite Auflage, Bonn, 1992.

**Monaco R.**, "La costituzione italiana", 10ª. Ed. Giappichelli Editore, Torino, Italia, 1963.

**Montaño Jorge**, "Partidos y política en América Latina", UNAM, México, 1975.

**Mosca Gaetano**, "La clase política", F.C.E., México, 1975.

**Nohlen Dieter**, "Sistemas electorales y partidos políticos", F.C.E., México, 1995.

**Oberdarff Henri**, "Les constitutions de l'Europe des douze", Edition de la documentation française, Paris, 1992.

**Offerlé Michel**, "Les partis politiques", Presses universitaires, France, 14me Edition, 1991.

**Olzog Günter und Liese Hans**, "Die politischen Parteien in Deutschland", Olzog Verlag, München, 1992.

**Pactet Pierre**, "Institutions Politiques, Droit Constitutionnel", 10ª. Ed. Masson, Paris, 1991.

**Paioleau Jean G.**, "El Estado en concreto", F.C.E., México, 1989.

**Panebianco Angelo**, "Modelos de Partido", Alianza Editorial, México, 1993.

**Parini Philippe**, "Régimes politiques contemporains", Masson, Paris, 1991.

**Passerin d'Entrèves Alessandro**, "La libertà politica", Edizioni di Comunità, Verona, 1974.

**Pérez S. Nicolás**, "Tratado de Derecho Político", Ed. Civitas, Madrid, 1976.

**Pestalozza Luigi**, "La Costituzione dello Stato", Editori Riuniti, Roma, 1975.

**Platone François**, "Les partis politiques en France", Editions Milan, Paris, 1995.

- Popper Karl**, "La responsabilidad de vivir", Paidós, México, 1995.
- Poulantzas N.**, "Fascismo y dictadura" siglo XXI, México, 19ª. Edición, 1990.
- Prelot Marcel**, "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", 3ª. Ed., paris, 1963.
- ..... "Precis de Droit constitutionnel", Paris, 1949.
- Pritchett C. Herman**, "Constitutional Law of the Federal System", Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1986.
- ..... "The american constitutional system", 5ª. Ed. MacGraw-Hill, Inc. 1981.
- Quermone Jean Louis**, "Le gouvernement de la France sous la V République", Ed. Dalloz, Paris, 1980.
- ..... "Les régimes politiques occidentaux", du Seuil, Paris, 3me Edition, 1994.
- Ranney Austin et alt.**, "Le referéndum", du Seuil, Revue pouvoirs, Paris, 1996.
- Rémond René**, "La politique n'est plus ce qu'elle était", Flammarion, Paris, 1994.
- Román Paloma** (coordinadora), "Sistema político español", McGraw Hill, Madrid, 1995.
- San Martino Ma. Laura**, "Formación constitucional argentina", Ediciones ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.
- Sánchez Santiago y Mellado Pilar**, "Sistemas políticos actuales", Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.
- Sartori Giovanni**, "Come sbagliare le riforme", il Mulino, Bologna, 1995.
- ..... "Ingeniería constitucional comparada", F.C.E., México, 1994.

- ..... "La democracia después del comunismo", Alianza editorial, Madrid, 1994.
- ..... "La política, lógica y método en las ciencias sociales", F.C.E., México, 1987.
- ..... "Partidos y sistemas de partidos", Alianza Universidad, Madrid, 2ª edición, 1992.
- Sayeg Helú Jorge**, "El constitucionalismo social mexicano", cultura y ciencia política, 1972.
- Schmitt C.**, "Verfassungslehre", Duncker U. Himblot, Berlin, 1928.
- Seiler D.L.**, "Politique comparée", A. Colin, France, 1982.
- Sieyès**, "¿Qué es el Tercer Estado?", 2da. Ed. UNAM, México, 1983.
- Skocpal Theda**, "Los Estados y las Revoluciones sociales" F.C.E., México, 1984.
- Smith Juan Carlos**, "Los supuestos de la ciencia política", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990.
- Solari Gioele**, "La formazione storica e filosofica dello stato moderno", Guida Editori, Napoli, 1974.
- Spadolini Giovanni et. alt.**, "Bicameralismo, Quali riforme per via regolamentare", Centro Studi, Nuova Ricerca, Roma, 1988.
- ..... "La comunicazione politica", Centro Studi Nuova Ricerca, Roma, 1988.
- Stein Eckehart**, "Derecho Político", Aguilar, Madrid, 1973.
- Stern Klaus**, "Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland", C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1977.
- Stoppino Mario**, "Potere e Teoria politica", Giuffrè Editore, Milano, 1995.

**Tena Ramírez F.**, "Leyes fundamentales de México", Porrúa, Méx. 15ª Ed., 1990.

**Terestchenko Michel**, "Philosophie politique", Hachette, Paris, 1994.

**Vergottini Giuseppe de**, "Diritto costituzionale comparato", CEDAM, Padova, 4ª Edizione, 1993.

**Weber M.**, "Economie et Société", Plon. France, 1971.

**Winock Michel et alt.**, "Histoire de la extrême droite en France", du Seuil, Paris, 1993.

**Zagrebelsky et alt.**, "Parlamento Europeo, forze politiche e diritti cittadini", Franco Angeli, Milano, 1979.

**Zampetti Pier Luigi**, "Dallo Stato liberale allo stato dei partiti", Giuffrè Editore, Milano, 3ª Edizione, 1993.

00482  
V. 2  
2e  
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

RESUMEN EN ESPAÑOL Y EN INGLES

TESIS DOCTORAL:

"EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. CONSIDERACIONES SOBRE  
LA NECESIDAD DE SU MODIFICACION ESTRUCTURAL".

MIGUEL COVIAN ANDRADE

266014

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.

**PAGINACIÓN**

**DISCONTINUA**

## RESUMEN

Desde hace por lo menos diez años se discute en nuestro país sobre la necesidad impostergable de democratizar los procesos del poder político, o bien si se quiere expresar en términos más amplios aún, de elevar los niveles de Democracia del sistema político mexicano. Esta discusión por sí misma, implica el reconocimiento casi unánime de que en mayor o menor grado, el funcionamiento de este sistema es autoritario o por lo menos no suficientemente democrático, toda vez que, de no ser este el caso, carecería de sentido el planteamiento sobre la necesidad de su democratización.

Inclusive quienes detentan mayoritariamente el poder y los miembros del llamado "partido oficial" más comprometidos con este grupo, han admitido expresa o tácitamente que el grado de Democracia que caracteriza a nuestro sistema es insatisfactorio, lo cual se desprende de una postura, así sea meramente declarativa, a favor de "la o las reformas del Estado", con todo lo equívoco que suele ser en nuestro medio político activo esta expresión.

Esto no significa que apenas hace diez años el sistema haya empezado a funcionar de manera autoritaria, ni que a partir de ese momento sus diversos actores hayan descubierto su bajo nivel de "democraticidad". Es obvio que ni una, ni otra posturas tienen correspondencia con la realidad.

A mediados de la década pasada, por ejemplo, tuvo lugar un proceso de reforma electoral (uno más de los muchos que se han realizado en nuestro país en los últimos treinta años), combinado con el inicio de un largo trayecto que lentamente ha sido recorrido hacia la redefinición, todavía imperfecta, de las estructuras constitucionales del Distrito Federal.

Tanto la posición oficial, como la de la mayoría de las corrientes políticas de oposición centraban más su atención, entonces, en el propósito de ampliar las vías de participación democrática de los distintos actores políticos del sistema, incluido el electorado, que en combatir el autoritarismo.

Sin embargo, a partir de 1988 el diagnóstico de la mayoría de los actores políticos y cabría decir que de la sociedad en general, ha sido modificado en sus términos, planteándose en la última década una disyuntiva inequívoca para el sistema político mexicano: permanencia en el autoritarismo o cambio democrático.

No es casual que esta concepción de la situación política prevaleciente en México se perciba claramente desde hace una década. En 1988, como se sabe, la crisis del sistema se hace evidente (lo cual no significa que sus orígenes, sus deficiencias connaturales y sus rasgos antidemocráticos surjan apenas en ese momento), simbolizada por la elección presidencial más cuestionable y cuestionada de los últimos tiempos en cuanto a su legitimidad y a su legalidad.

Precisamente, quizás este último elemento sea el que explique en forma sintética el cambio radical en el diagnóstico, debido al cual, el autoritarismo del sistema hoy solamente es negado por algunos de los detentadores del poder político y por quienes encuentran en la alianza estratégica conservadora del *statu quo*, beneficios y ventajas de diversa índole (partido oficial, sector empresarial cupular, etc.).

Desde 1988 a la fecha, los procesos de conformación y ejercicio del poder encuentran serias dificultades para legitimarse, de donde el término autoritarismo empieza a ser empleado con mayor frecuencia para calificar al sistema, tomando el lugar de la pretensión o sugerencia de “ampliación de la vida democrática”, típica de los periodos inmediatos anteriores.

Como es natural, el diagnóstico ha sido acompañado de un amplio elenco de posibles soluciones, que van desde “el generoso impulso oficial” para instalar al país en la “Democracia plena” (paralelamente “al crecimiento económico sostenido”), hasta el planteamiento de un cambio de partido en el poder en el año 2000, como sinónimo inequívoco de Democracia, pasando por una considerable cantidad de variantes y matices, entre los que se encuentran la invitación a “crear una nueva constitución”, la de “avanzar hacia la democracia sin cambiar nada, sino simplemente cumpliendo estrictamente con las prescripciones constitucionales vigentes” y la más extendida a partir del 6 de julio del año pasado, consistente en afirmar que “el cambio democrático ya ocurrió, o por lo menos ha empezado y es irreversible, por lo que a partir de esa fecha ya nada será igual”.

En todo caso, nos parece que todas estas posturas tienen dos elementos en común, a saber: se basan en un diagnóstico incompleto y plantean un pronóstico consecuentemente falso y apresurado.

Precisamente, una de las fallas más relevantes perceptible en casi todos estos diagnósticos y pronósticos (dejando a salvo las excepciones del caso), es la que pretendemos subsanar mediante esta investigación, la cual centra su atención en el estudio del papel o del peso que debe concederse a las estructuras político-constitucionales del sistema político mexicano, tanto en la determinación de su funcionamiento autoritario, como en su eventual proceso de transformación democrática.

En otros términos, lo que procuramos hacer es introducir o reubicar si se quiere, dentro de esta vasta discusión, el aspecto estructural, indispensable en la etapa de análisis de nuestro sistema político e imprescindible en el momento de ofrecer soluciones o alternativas para su modificación.

Al hacerlo no pretendemos substituir, ni eliminar otros elementos analíticos, pero tampoco simplemente complementarlos. De lo que se trata es de suplir una omisión de fondo, cuya ausencia o consideración parcial e inadecuada es determinante a nuestro juicio, para entender causas y efectos de un sistema que funciona de manera insatisfactoria, pero sobre todo, para proyectar científicamente y con posibilidades de éxito su conveniente transformación.

Cuando señalamos que el sistema político mexicano no funciona de manera adecuada porque su nivel de democraticidad no es satisfactorio, necesariamente penetramos en un terreno discursivo que suele tornarse incierto y ambiguo con gran facilidad. ¿Cuándo se puede afirmar con exactitud que un sistema político es democrático y qué debe modificarse para que lo sea, en caso de que no pueda ser objeto de ese calificativo?. Es obvio que para responder a este interrogante es indispensable definir primero lo que entendemos por Democracia, cuestión en sí misma bastante compleja si se trata de abordarla con suficiente seriedad.

En este trabajo no se encontrará un amplio tratamiento histórico, filosófico, teórico-político, o sociológico de la idea de Democracia. Ni siquiera pretendemos hacer un recorrido así fuese somero, a lo largo de las tesis clásicas y de las corrientes de pensamiento contemporáneas, en torno a este concepto. Sin embargo, el hecho de que no presentemos un "tratado sobre la Democracia" no nos exime de la obligación de conferir un contenido específico a esta forma de organización del poder, toda vez que diagnosticamos fallas de un sistema político (el mexicano), en cuanto a su "democraticidad" y proponemos soluciones para subsanarlas, logrando con ellas, un grado mayor de Democracia política del sistema en cuestión.

A pesar de la amplitud del concepto Democracia, resulta indispensable constreñir su contenido en función de la temática que nos ocupa. Toda vez que no tomamos como objeto de estudio a un “sistema social”, sino sólo a un “sistema político”, la parte de la Democracia en la que concentramos nuestra atención es también la política. Pero al hacerlo no debemos caer en el error de identificar “Democracia” y “política”, lo que equivale a decir, que la Democracia se agote en y se reduzca a los procesos de formación y ejercicio del poder.

Distinguimos por ende, con toda claridad entre el concepto teórico correcto de Democracia, que necesariamente es social (Democracia social) y uno solo de sus aspectos, al cual generalmente le son atribuidos alcances omnicomprendivos, que es el político (Democracia política). Ciertamente, este último es el objeto central de nuestra investigación, lo cual nos lleva a reiterar que al constreñirla sólo al estudio del sistema político mexicano, simplemente estamos delimitando con precisión nuestro ámbito de estudio y consecuentemente, la parte del concepto Democracia que nos parece útil para el cumplimiento de nuestros propósitos.

El problema que nos planteamos es muy concreto: ¿funciona o no democráticamente el sistema político mexicano? A partir de la respuesta a este interrogante, que desde luego es negativa, pretendemos encontrar las causas fundamentales de su “disfuncionamiento” y proponer las soluciones adecuadas para avanzar en el proceso tendiente a su democratización.

Para cumplir con nuestras finalidades dividimos este estudio, fechado en mayo de 1998, en cinco capítulos, cuyo contenido esbozamos en los siguientes términos:

### **Capítulo Primero**

En este apartado se analiza la génesis, la filosofía, la estructura y la teleología del modelo de Estado liberal burgués de Derecho, con el propósito de compararlo con el modelo contemporáneo de Democracia social.

Esta comparación persigue los siguientes propósitos:

a) demostrar que el liberalismo en general y concretamente el liberalismo político, son incompatibles con la idea moderna de Democracia que por definición es social.

b) fijar las bases teóricas a partir de las cuales pueda probarse que las corrientes de pensamiento político que centran su discurso en el liberalismo del siglo XIX para evaluar los sistemas democráticos del siglo XX y para delinear el modelo de Democracia de la próxima centuria (neoliberalismos), incurrir en un error de fondo insuperable en el marco de una teoría política extrapolada del pasado al presente y al porvenir.

c) recuperar los principios filosóficos y teóricos, así como la teleología del tipo de Estado democrático, habida cuenta de que el objetivo central de la tesis es el de determinar cuál es uno de los elementos componentes del sistema político mexicano que impide de manera fundamental su funcionamiento democrático.

## **Capítulo Segundo**

En el capítulo segundo del trabajo son revisados los conceptos fundamentales de las ciencias política y constitucional, relevantes para el propósito de la tesis.

Entre otras cuestiones, se hace referencia a temas como el de sistema político, subsistema de partidos políticos y subsistema electoral.

De manera particular se analizan genética, estructural y funcionalmente las dos formas de gobierno o regímenes políticos (en sentido estricto), más extendidos en los sistemas democráticos contemporáneos, en lo que se refiere a las relaciones entre los órganos políticos constituidos del Estado, es decir, parlamentarismo y presidencialismo.

Esto último se justifica en tanto una de las conclusiones medulares de la tesis consiste en afirmar que el cambio estructural tendente a la democratización del sistema político mexicano, está vinculado directamente con el régimen presidencialista que actualmente lo caracteriza.

## **Capítulo Tercero**

Este capítulo y los dos siguientes se dedican al estudio del sistema político mexicano. Como la cuestión específica en torno a la cual realizamos este análisis es la estructura político-constitucional de nuestro sistema, el primero de estos tres capítulos contiene una descripción de cada uno de sus elementos, enfatizando lo relativo a su régimen político (en sentido estricto) o forma de gobierno.

Toda vez que el trabajo que presentamos tiene un sentido claramente estructuralista y en alguna medida funcional o si se quiere, concierne concretamente al funcionamiento del sistema a la luz de sus estructuras, no se encontrarán referencias detalladas en cuanto a la historia del sistema político mexicano, ni análisis basados en un enfoque de filosofía o sociología política. Esto no se debe a ninguna otra causa distinta a la siguiente: nuestro objeto particular de estudio es un régimen presidencialista, al que desde el punto de vista estructural concedemos una enorme importancia en relación a cualquier tipo de propuesta de modificación del sistema político mexicano.

## **Capítulo Cuarto**

Descritas las estructuras constitucionales del sistema político mexicano, pasamos al análisis de su funcionamiento.

La investigación sobre si el sistema político mexicano es “funcional” o no, puede intentarse con base en dos grandes planteamientos diferentes entre sí.

Por una parte, se puede comparar su funcionamiento en relación al diseño de sus estructuras, lo que equivale a decir si éstas operan para lo que fueron creadas. Por otra parte, la comparación puede efectuarse tomando como base un modelo teórico (en este caso el de la Democracia contemporánea), con la finalidad de verificar si el funcionamiento del sistema en cuestión se ajusta o no a sus principios, estructuras y fines. Esta última es la alternativa que adoptamos, de donde el contenido de este capítulo se refiere al análisis de las “funciones” y “disfunciones del sistema”.

## Capítulo Quinto

Este apartado final se dedica naturalmente, al planteamiento y a la demostración de la tesis que se presenta, a saber: si se pretende democratizar el sistema político mexicano es una *conditio sine qua non* la modificación de sus estructuras político-constitucionales, señaladamente su régimen político (en sentido estricto), o forma de gobierno.

Así pues, este último capítulo lo dedicamos a la presentación de las transformaciones estructurales indispensables para avanzar en ese proceso de democratización, sin las cuales, cualquier otro cambio (de hombres y partidos en el poder, o de orden estrictamente político-electoral), resultaría insuficiente o hasta insignificante en cuanto a lo que se pretende.

La modificación de las estructuras político constitucionales definidas en el régimen político presidencialista mexicano, en tanto *Leitmotiv* de este trabajo, justifica el análisis en uno de sus apartados, de las dos formas de gobierno más extendidas actualmente en los sistemas políticos democráticos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Se trata de demostrar que uno es estructuralmente más adecuado para la construcción y el funcionamiento de un sistema de Democracia política, mientras que el otro (que es el que opera en México), tiende por su propia conformación, al bloqueo y a la limitación del desarrollo democrático de un régimen político.

Ahora bien, si de lo que se trata es de cambiar el régimen existente en México, estando éste estructurado y prescrito en su constitución, implícitamente se está afirmando que se tiene que cambiar también ésta. Este planteamiento se ha venido haciendo (difusa y aisladamente), en nuestro país de un tiempo a la fecha (quizás un par de años). En efecto, en distintos foros se escuchan pronunciamientos en el sentido de la necesidad de crear una nueva constitución. No obstante, en muy pocos casos se perciben propuestas concretas sobre cuál sería el contenido de esa constitución por lo que respecta a sus partes medulares, una de las cuales es desde luego, la forma de gobierno.

Coincidimos por nuestra parte, con la idea de promulgar una nueva constitución política del Estado mexicano. Sin embargo, es prioritario a no dudarlo, tener claro cuál sería el procedimiento para crearla y sobre todo, cuáles serían sus contenidos esenciales. Independientemente de la discusión

más bien formalista, sobre si se trataría de una “reforma a la constitución vigente” o de la “expedición de una nueva”, es mucho más relevante plantear con precisión la materia constitucional a partir de cuya inclusión en el ordenamiento que se propone, se justificaría la creación de éste.

Evidentemente, el contenido de una constitución no se limita a la definición del régimen político del Estado, de donde es obvio que esa nueva elaboración constitucional que se propone comprendería una materia mucho más amplia. Pero en el caso concreto de México, queda claro que uno de los argumentos menos controvertibles que pueden presentarse para justificar la expedición de una nueva ley fundamental, se basa en el siguiente planteamiento: si uno de los propósitos centrales del proceso de renovación constitucional es el impulso de la Democracia, debe redefinirse esencialmente el régimen político vigente en nuestro país, el cual habrá de ser substituido por otro que estructuralmente permita el cumplimiento de esta finalidad.

En estas condiciones, esta obra, si bien no abarca ni siquiera la mayor parte de los contenidos constitucionales que tendrían que incorporarse al nuevo ordenamiento que eventualmente se expediría, sí intenta demostrar una cuestión central que en rigor ha motivado esta investigación: la definición político constitucional, relativa al sistema presidencialista mexicano, tal como está prevista en la ley fundamental y tal como opera en la práctica, es un impedimento estructural para el funcionamiento democrático del sistema político, de lo que se concluye que su substitución es una *conditio sine qua non* para alcanzar niveles más elevados de Democracia política en México.

Si a lo largo de los siguientes capítulos logramos comprobar esta tesis, nuestro trabajo no sólo contribuirá a reforzar la justificación de crear una nueva constitución, sino dejará claramente establecido que en ésta tendrá que edificarse un tipo de régimen político, a partir de cuyas estructuras pueda delinearse gradualmente en la realidad, un Estado verdaderamente democrático en lo político y auténticamente democrático en lo social.

## ABSTRACT

In the last ten years there has been a discussion in Mexico about the urgent need to democratize the political power processes, or, put in larger terms, to rise the levels of democracy within the Mexican political system. The discussion itself implies an almost unanimous recognition that, to a greater or smaller extent, the system's functioning is authoritarian or at least not sufficiently democratic; otherwise, the issue would be meaningless.

Even those at the top levels of government, as well as those members of the so-called "official party" (PRI) more committed to them, have implicitly or explicitly admitted that the standards of democracy in our political system are unsatisfactory, which is inferred from a stance -even though as mere lip service- for a "state reform", with all the ambiguity of this term in our political environment.

Obviously, this doesn't mean that only ten years ago the system began to function in an authoritarian way, nor that its various actors began to recognize its low level of "democraticity".

In the middle 80s, for instance, a process of electoral reform took place (one more of the good many carried out in the last thirty years), combined with the outset of a long way towards redefining the Federal District's constitutional structures (still imperfect).

SEARCHED  
SERIALS  
LA  
INDEXED

By then, both the government and the main opposition political currents focused more on wider means of democratic participation for the system's political actors -including the electorate- than on fighting authoritarianism.

However, since 1988 the diagnosis by political actors -and society at large- has been modified in its terms, posing an unequivocal disjunctive for the Mexican political system: a permanent authoritarianism or a democratic change.

It's not by chance that this conception of the prevailing political situation has been clearly perceived during a whole decade. In 1988, as everybody knows, the system's crisis became apparent (which doesn't mean that its origins, inherent deficiencies, and antidemocratic features came forth precisely at that moment), with the most questionable presidential elections -in terms of legality and legitimacy- in recent times.

Perhaps this last element explains and synthesises the radical change in the diagnosis, due to which the system's authoritarianism is now only denied by some deforcers of the political power and by those who find a profit in the strategic conservative alliance of the statu quo (i.e. official party, leadership in the employers sector, etc.).

Since 1988, the processes of conformation and exercise of power face serious difficulties to be legitimated, and the term "authoritarianism" gains ground in defining our system, instead of the claim or proposition of "widening democratic life", typical in previous periods.

Obviously, the diagnosis has been accompanied with a wide range of possible solutions, from the "generous official impulse" to establish a "full democracy" in the country (parallel to a "sustained *economic* growth") to a shift of party in power by the year 2000 (as an unequivocal sign of democracy), passing through some variants or nuances such as the urge to "push democracy without changing anything, but simply fulfilling the constitutional prescriptions in force", or to "create a new constitution" ; There are also those who state that "democratic change has already happened" (with the Federal District election in 1997) or at least it has started and cannot be *stopped*.

Anyway, it seems that these approaches have two elements in common: namely, that they are based on an incomplete diagnosis and their predictions are therefore hasty and false.

This thesis focuses on the political-constitutional structures of the Mexican political system and their role in determining both its authoritarian functioning and its eventual process of democratic transformation.

In other words, our aim is to introduce -or revalue- in this vast discussion the structural aspects which are indispensable within the analysis of our political system and essential to present solutions or alternatives to its modification. In doing so, we are not trying to replace or discard other analytic elements, but neither simply to complement them. Our purpose is bridging a gap in order to understand the causes and effects of a system that doesn't work satisfactorily, and above all to project its transformation scientifically and with high probabilities of success.

When we note that the Mexican political system does not work in an adequate manner because of its low levels of democratism, we necessarily get into a discursive field which easily turns uncertain or ambiguous. When can we accurately say that a political system is democratic, and otherwise, what should be changed? In order to answer this question, we need to define in the first place what we understand by "democracy", a matter quite complex in itself if we are to discuss it seriously enough.

This essay is not intended as an exhaustive historical, philosophic or sociological study on the notion of democracy (although Chapter I deals with the origin, philosophy, structure and teleology of the traditional state as compared with the modern model of social democracy). It is not a "treatise on democracy", but it confers on this form of organization of power a specific content, marking a clear distinction between "social democracy" and "political democracy", being the latter only one aspect of the former.

Although our subject is not a social system but political democracy, we must not make the mistake of identifying "democracy" as a synonymous of "politics", because democracy is not limited to the processes of formation and exercise of power. As we will see, the traditional notion of liberalism (in particular political liberalism) collides with the modern idea of social democracy (that is, democracy is social by definition).

Notwithstanding the vastness of the concept "democracy", this title -divided into five chapters- focuses on the Mexican political system, defining our field of study and emphasizing the part of the concept that is useful to our purposes.

The problem we are posing is very specific: Does the Mexican political system work democratically? From the answer to this question -which of course is negative- we'll try to find the primal causes of this "disfunction" and propose adequate solutions in order to advance in the process of real democratization.

Miguel Covián Andrade