

La necesaria reforma a las instituciones políticas

José Luis PRADO MAILLARD

Introducción

El tema que comparto con ustedes tiene como finalidad expresar algunas inquietudes sobre un tema de interés para el fortalecimiento de la democracia mexicana.

Hoy día compartimos felizmente un evento importante para el desarrollo de México: la democratización de su sistema político. A diferencia de otras naciones, México ha transitado de manera mas rápida que otros países de una manera pacífica, lo que lo hace singular en su transición a la democracia. En fin, lo importante es que ahora podemos afirmar que México cuenta con una democracia, plena o incipiente, madura o en vía de serlo, donde nosotros, los mexicanos podemos desarrollarnos, con aciertos o con errores, pero con plena libertad. ¿No es así que hoy nos expresamos? En este agradable esquema, quiero compartir algunas reflexiones.

La transición hacia la democracia ha sido y es fascinante, pues después de conocer sistemas políticos autoritarios o presidencialistas de partido hegemónico como es el caso de México, el pluralismo se instala, hasta llegar a la alternancia en el poder y en algunos casos el poder se comparte entre las distintas fuerzas políticas. Observamos así que la práctica política comienza a transformarse. El nuevo contexto político nos hace reflexionar sobre el estado actual de la constitución, donde surgen dos interrogantes: ¿quién y que es lo que ha impulsado el pluralismo? y, en este nuevo contexto democrático ¿qué es lo que cambia y que conviene adaptar en la constitución?

Este proceso de cambio no ha sido fácil, tampoco rápido. La transición hacia la democracia puede observarse desde una óptica sociológica y desde una visión institucional. Nuestra perspectiva es la segunda, desde la cual apercibimos que tanto la sociedad como los actores políticos han hecho posible esta evolución que favorece a la democracia pluralista.

Este nuevo contexto pone en evidencia el diseño institucional inscrito en la constitución, pues en su estado actual, ésta no encuadra jurídicamente los fenómenos políticos, según la definición del Decano de la escuela de Derecho de Toulouse, Francia, Maurice Hauriou. En consecuencia, la práctica del ejercicio del poder político encuentra dificultades en su desarrollo, pues la nueva

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

lógica política ha transformado las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo. Si el escritor mexicano Luis Spota viviera, diría que la “*Costubre del Poder*” ha sido transformada, de ese presidencialismo que él describió en su obra cumbre portadora de este título, hacia la democracia pluralista que Latinoamérica vive hoy, donde México no es la excepción. Venezuela, Argentina, Bolivia y México son algunos ejemplos.

Para demostrar esta tesis hemos organizado la presente propuesta en dos grandes ejes. En el primero analizamos la experiencia del nuevo contexto político mexicano en perspectiva comparada; para posteriormente repensar el diseño constitucional del poder político, con la finalidad de adaptar las instituciones constitucionales al nuevo contexto pluralista, desde una perspectiva democrática.

I. Una experiencia en curso

La experiencia del nuevo contexto político no data de mucho tiempo, comienza en los años ochenta; sin embargo es enriquecedora. El politista norteamericano Samuel P. Huntington llama a estos procesos de democratización como la “*Tercera Ola*”. Lo esencial de esta experiencia releva de diversos fenómenos que llevan a los países latinoamericanos en vías de transición a un mismo objetivo, que es la democratización. Es decir el reconocimiento y respeto del poder al pluralismo existente en la sociedad. El pluralismo se ha implantado institucionalmente en México, reconocido y garantizado dentro de las instituciones, produciendo diversas situaciones no solo en la nación Azteca, sino en el conjunto de naciones latinoamericanas, debido a la diversidad existente en el seno social de cada país. Este es un factor capital que debemos tomar en cuenta en el diseño constitucional de las instituciones.

Al respecto hemos observado como resultado de este proceso de democratización el surgimiento de poderes constituyentes para la elaboración de nuevas constituciones o modificaciones substanciales, como es el caso de Brasil y Chile en 1988, Colombia en 1991, Argentina en 1994, Venezuela en 2000, Bolivia en 1994 o algunos otros países que se encuentran actualmente en discusión sobre eventuales reformas como es el caso de México, Chile y otra vez Bolivia, que después de una crisis política, el tema se relanza de nuevo, en lo que concierne la legitimación del poder político.

Así, las distintas sociedades latinoamericanas han vivido simultáneamente esta experiencia inédita en el marco de su vida constitucional. Si seguimos la lección hasta ahora vivida, observamos que el nuevo contexto porta virtudes, pero también disfunciones.

A. La marcha del pluralismo

El derecho constitucional juega, por tradición, un rol importante en el proceso de democratización; aunque hay que tener en cuenta, por prudencia, que se trata de un factor entre otros en dicho proceso, como lo son la cuestión social, económica y por su puesto los factores internacio-

José Luis Prado Maillard

nales. No ignoramos esta realidad, solo que nos enfocaremos a la visión político-jurídica, siguiendo la definición de Maurice Hauriou del derecho constitucional: “*El encuadre jurídico de los fenómenos políticos*”. Por esta razón es conveniente estudiar la marcha del pluralismo desde una óptica que debe ser indisociable entre el Derecho Constitucional y la Ciencia Política.

El pluralismo aludido rinde coherente los principios constitucionales inscritos en las constituciones. Dicho en el lenguaje del constitucionalista alemán Carl Loewenstein, el pluralismo vuelve normativa las disposiciones constitucionales que en algunos casos son nominales¹. Las virtudes que desprenden tienen que ver, en buena lógica, con los principios democráticos, donde todo individuo puede escoger libremente a sus gobernantes entre diversas opciones, atribuyendo el poder de manera efectiva, vía el sufragio universal. Por otra parte se cumple por corolario eficazmente con el espíritu de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, “*la Carta Fundamental de la Democracia*”, que establece la igualdad en derechos de los individuos (art. 1), deposita el poder en la soberanía nacional (art. 3), limita la libertad para garantizarla (art. 4), hace participar al ciudadano en las decisiones públicas (art. 6), establece la libertad de manifestar ideas (art. 11), establece la necesidad de garantizar los derechos y libertades fundamentales y la división del poder para evitar su abuso (art. 16)².

Estos principios no tienen sentido sin el pluralismo. ¿Cómo escoger nuestros gobernantes si solo existe una opción?, o ¿qué sentido tienen las elecciones, si son fraudulentas?, ¿cómo oponerse al poder si la integridad de los individuos se pone en riesgo?, ¿qué poder tiene el ciudadano, si dicho poder es secuestrado por la fuerza? En fin, la democracia es una ilusión sin la existencia de una diversidad de opciones, que la democracia pluralista garantiza mediante una serie de condiciones que deben ser respetadas por toda nación que se pretende democrática.

En esta lógica, el pluralismo en las instituciones políticas de América Latina da sentido a los principios democráticos, inscritos en las constituciones de los países que componen nuestro continente de habla hispana y portuguesa. Dicho de otra manera la garantía de expresión y de diferir es respetada como no lo era otrora. En este sentido el preámbulo de la Constitución Argentina del 22 de agosto de 1994; los artículos 6 y 7 de la Constitución boliviana de 1938; el preámbulo y los artículos 1, 2, 21 y 61 de la Constitución venezolana del 24 de marzo del 2000; el preámbulo y los artículos 18 y 20 de la Constitución colombiana del 6 de julio de 1991; el preámbulo y los artículos 3, y 23 de la Constitución de Ecuador y la Constitución de México, en sus artículos del 4 al 7. Estas disposiciones que tratan sobre la libertad de expresión y manifestación de ideas no

¹ Para consultar esta distinción ver la obra clásica de LOEWENSTEIN CARL: *Teoría de la Constitución*, diversas ediciones.

² DELMAS-MARTY Mireille, LUCAS de LEYSSAC Claude : *Libertés et Droits fondamentaux*, Éditions du Seuil, collection Points, Paris, 1996, p. 45.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

tenían sentido frente al poder autoritario que por períodos interrumpidos ha conocido nuestro continente. Este contexto hace reales los principios constitucionales que sólo pueden ser posibles en una atmósfera democrática, donde los principios de libertad y de expresión son asegurados por procedimientos establecidos en las constituciones, condición capital para el buen desarrollo del individuo.

Dentro de este esquema de libertad y de respeto a la voluntad general (el pueblo) se elige a los gobernantes, siendo otro elemento esencial de la democracia, producto del pluralismo. Antes de los procesos de democratización en Latinoamérica, en algunas naciones, las elecciones eran fraudulentas al grado de vulnerar la voluntad soberana; en otras el poder era arrebatado por la fuerza en la concepción de Mao Tsé-Toung: “*El poder está en la punta del fusil*”. No es un secreto que este transcurso democrático fue impulsado o si se prefiere estimulado desde el exterior, siguiendo la *voga* mundial de democratización, en el esquema del politólogo norteamericano Samuel P. Huntington, tratándose de *La Tercera Ola* que comienza en Portugal, en 1974 y concluye de manera simbólica en 1989, con la caída del muro de Berlín, que se concretiza por la adaptación de las constituciones. Desde entonces una de las principales características es el respeto al pluralismo, donde la crítica y la oposición son respetadas por los órganos formales del poder.

La caída de los regímenes autoritarios tienen su origen en los fracasos económicos (Brasil, Chile), las derrotas de guerra (Argentina) o desde el interior del mismo sistema (México)³, donde las puertas de la transición democrática se abrieron en el continente.

En adelante el pluralismo se manifiesta en el seno de las instituciones, notablemente en la elección de los gobernantes, siendo electos en procesos libres, fuera de *estados de excepción*, conocidos frecuentemente en el continente y donde la alternancia es posible. Así lo observamos en las últimas elecciones.

³ El caso de México es polémico en cuanto a su definición, pues hay quienes lo definen como autoritario, mientras que otros lo definen como no democrático, pero no autoritario. Nosotros pensamos que la mejor definición es que se trataba de un sistema político presidencialista de partido hegemónico, ausente de opciones políticas.

José Luis Prado Maillard

Elecciones	Número de partidos participantes	
	Elecciones presidenciales	Elecciones Legislativas (Cámara Baja)
Bolivia	7 (2002)	8 (2002)
Brasil	5 (2002)	18 (2002)
Chile	5 + 1 cand. Independ. (1999)	9 (2001)
Colombia	7 (2002)	42 (2002)
Ecuador	6 (1998)	12 (1998)
México	6 (2000)	11 (2003)
Venezuela	9 (2000)	23 (2000)

Fuente: **MARK PAYNE, ZOVATTO G. Daniel, ALLAMAND ZAVALA Anchel:** *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington D.C. 2003. www.iadb.org/pub

Al mirar esta tabla, nos damos cuenta que estas naciones cuentan con un sistema de partidos competitivo a través del cual diversas ideas se expresan institucionalmente, en el respeto de sus constituciones respectivas. Estos sistemas de partidos fuertemente estructurados han ayudado a establecer el orden constitucional en períodos difíciles para algunas naciones. Recordemos los casos más recientes en Argentina con los *cacerolazos*, Venezuela con Hugo Chávez o Bolivia durante *la guerra del gas*, donde los conflictos fueron finalmente resueltos dentro del orden constitucional.

Por otra parte es evidente que el porcentaje con el que es legitimado el poder político importa para la estabilidad de los sistemas. Esta situación ha sido posible gracias a la evolución cultural de la sociedad, que adquiere una conciencia más democrática, jugando un rol determinante. Como consecuencia de lo anterior, el debate constitucional revive en el seno de las naciones, gracias al pluralismo imperante en las instituciones. Así lo han manifestado los ciudadanos en los países aludidos, luego de elecciones convocadas para dar solución a un conflicto político que turnaba social y violento, poniendo al borde de una guerra civil. En el caso de Argentina la dimisión del presidente Fernando De la Rúa relajó el conflicto dando al elector el poder de decidir a través de su voto. El caso de Venezuela es similar, en el sentido que el conflicto disminuye cuando se convoca a una consulta popular, vía referéndum, primero para la adopción de la actual constitución, después por plebiscito, para confirmar la legitimidad del presidente Hugo Chávez. En el caso de Bolivia, la dimisión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue la única medida para

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

frenar las manifestaciones que día a día se incrementaban, al igual que el grado de violencia de éstas. Es de interés observar que aunque estas medidas fueron dentro del orden constitucional, ciertamente fueron forzadas, pues en otras naciones existen mecanismos constitucionales que solucionarían de manera natural este tipo de conflictos políticos, como es la figura de la responsabilidad política del gobierno frente al legislativo, característica de los regímenes parlamentarios o de la revocación de mandato como el caso de Venezuela en junio del 2004 o del estado norteamericano de California en el 2003.

El caso de México es interesante del hecho que se trata de un sistema político polémico desde su definición: ¿presidencialista de partido hegemónico ó Autoritario?. Es de interés remarcar que este sistema político fue el más longevo de Latinoamérica del siglo XX (1929-1997); sin embargo un nuevo contexto político comienza en 1997, donde el pluralismo es asegurado por el nacimiento de un sistema de partidos competitivo, facilitando por corolario la alternancia, “*signo evidente de la buena salud de las instituciones*”⁴. Las reformas política impulsada por Jesús Reyes Heroles, en los años setenta, ha favorecido el desarrollo del pluralismo. El sistema electoral mixto (mayoritario y proporcional), ha sin duda impulsado el crecimiento de la representación de los partidos políticos en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados. Los partidos políticos, por su parte, han sabido aprovechar esta circunstancia para garantizar la diversidad de ideas, impulsando una serie de reformas electorales, procurando especialmente asegurar su representación en el seno del Congreso compuesto por ambas cámaras, así como también una buena reglamentación concerniente al financiamiento de los partidos y de las campañas, primando el financiamiento público sobre el privado. En gran parte por estas reformas los partidos se han vuelto verdaderamente competitivos. Prueba de ello es que a partir de éstas, el pluralismo se incrementó en el seno de las instituciones políticas, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, beneficiando así a la democracia mexicana. Al igual que otros países hermanos, este pluralismo se traduce en la multiplicación de los partidos políticos. Una ventaja radica en que la sociedad mexicana, muy diversificada entre el Norte y el Sur, está mejor representada.

La alternancia en el poder político constituye otra ventaja del nuevo contexto político del continente. Hoy nadie duda de éstas democracias, igual si son incipientes. La alternancia es la consecuencia lógica de una serie de sucesos como la credibilidad de las elecciones, la competitividad de los partidos y la decisión de la sociedad de elegir una alternativa entre más de una opción. Los partidos representan en la actualidad una verdadera opción para la ciudadanía para elegir a sus gobernantes y legisladores, confiando en la autoridad electoral. La derrota del PRI en México y de los *Peronistas* en Argentina, después de largos años en el poder, constituyen una prueba de la buena salud que guardan hoy las instituciones.

⁴ François Goguel, citado por Jean Gicquel, in *Revue du Droit public* N°4, 2000, p. 997.

José Luis Prado Maillard

La derrota del PRI en la elección presidencial del dos de julio del 2000 confirma el fin del presidencialismo que comienza su declive en las instituciones en 1997, cuando el presidente pierde, por primera vez, la mayoría en la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, obligando a la negociación del presidente de la República con los diputados federales para la aprobación de sus políticas públicas.⁵ En Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia, entre otros países, la alternancia en el poder significa la estabilización de esos sistemas políticos, pues al considerarse ésta, mediante garantías constitucionales, todo conflicto se vuelve menos probable.

Es evidente que el presidencialismo o el autoritarismo no se reproducirán más en México, gracias al pluralismo establecido; sin embargo el Ejecutivo no podrá aplicar sus políticas más que por la vía del consenso. En esta perspectiva el poder ejecutivo es más vulnerable políticamente, debido a la ausencia de mayoría de su partido en el Congreso de la Unión, siendo esto necesarias para una buena gobernabilidad.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que si las naciones latinoamericanas tienen mucho en común, no es menos cierto que cuentan con grandes diferencias en la composición de sus sociedades, factor que hay que tomar en cuenta para la elaboración de un diseño de ingeniería constitucional adaptado a la sociedad que se trate.

La democratización ha sido posible no solo por los partidos políticos, sino esencialmente por la participación de la sociedad en dicho proceso. La sociedad ha manifestado su voluntad por la democracia, donde los individuos se desarrollan en plena libertad. En el caso de México es el último país donde la sociedad votó por la alternancia en el poder federal (1997 elección legislativa y 2000 en la presidencia de la República), en beneficio del pluralismo político, donde la experiencia vivida en los Estados federados, ha contribuido a la educación democrática, tanto de los gobernantes como de los gobernados. Ciento, en los años ochenta la alternancia se produce principalmente en los estados de la federación y en ese momento la sociedad se da cuenta que la oposición y el partido en el poder son igualmente vulnerables, ya que en caso de que no cumplan sus compromisos de campaña, los ciudadanos juzgarán la función de estos, aprovechando las diferentes opciones de las cuales disponen. Por otra parte, la oposición aprende a gobernar y a criticar mesuradamente, mientras que la clase gobernante tolera la crítica, pues mañana los papeles pueden invertirse. Esto ha favorecido mucho a que la transición mexicana haya sido pacífica. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que otras naciones cuentan con otra estructura social y diferente estructura del Estado sea unitario o federal. En cuanto a la estructura social, observamos que Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana son diferentes a las sociedades mexicana,

⁵ Si es verdad que el Ejecutivo tiene necesidad de negociar con el Congreso de la Unión el presupuesto del Estado desde los años ochenta, no es sino hasta la LVII legislatura que se vé obligado a ceder a numerosas peticiones de los otros partidos.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

argentina o venezolana, pues en el primer bloque existen una gran diversidad de grupos indígenas o étnicos, siendo mayoritarios en su conjunto, mientras que en el segundo bloque, existen grupos indígenas, pero son minoritarios. Se trata de un aspecto que hay que considerar en el diseño constitucional del poder, sobretodo en la forma en que éste es atribuido, para que exista una estabilidad política y social.

Ante esta situación de pluralismo en el nuevo contexto político latinoamericano, el debate constitucional retoma su importancia. Solo hay que observar la vida cotidiana de las naciones para darse cuenta de esta evidencia. Poco antes, la importancia de las constituciones era relativa, pues no eran del todo respetadas por el poder, siendo el presidencialismo el signo evidente del autoritarismo, dado que el presidente dominaba la vida política, por fraude o por la fuerza, en perjuicio de los congresos y de la sociedad misma que no era representada. En el relativamente reciente debate constitucional, hay que considerar que en el equilibrio del poder tanto deseado, debemos considerar que el congreso puede ser quien domine la escena política, como ocurre actualmente en México y en Argentina, donde ante la ausencia de una mayoría estable, la incertitud en las políticas públicas es la constante de la vida política.

La problemática es entonces compleja, pues frente a las ventajas que presenta el nuevo contexto político latinoamericano, encontramos igualmente algunos desperfectos, los cuales pueden ser previstos en el análisis constitucional de los fenómenos políticos, con la finalidad de alcanzar una buena organización institucional y por ende democrática del poder político latinoamericana.

B. Imperfecciones del nuevo contexto

Siguiendo las virtudes del pluralismo, manifestamos que el nuevo contexto político mexicano cuenta con algunas imperfecciones que pueden ser corregidas por la vía institucional. Siguiendo el ejemplo de René Descartes en su *Discurso del Método*, aprovechamos este foro para expresar dichas imperfecciones, pues “*la pluralidad de voces no es una prueba sin valor, a causa de las verdades un poco incómodas por descubrir*”.

Los desperfectos del nuevo contexto están ligados a la gobernabilidad del sistema político. El término gobernabilidad está de moda en México. La pluralidad, la competencia partidista, la conciencia democrática de la sociedad y la deficiencia de la Constitución en su estado actual, son algunos elementos que ameritan reflexión. Así, el sistema de partidos, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el debate constitucional que actualmente se desarrolla y que por cierto no está bien delimitado a falta de una dirección clara, constituyen los principales desperfectos.

Un sistema de partidos que no garantiza una mayoría, es el primer desperfecto que encontramos como causal de la disfunción entre la voluntad del elector y la aplicación de las políticas públicas. Toda democracia que se presume gobernable tiene necesidad de una mayoría estable, ya sea por la

José Luis Prado Maillard

mayoría de un partido o por una alianza. México requiere de una mayoría parlamentaria coherente con la mayoría gubernamental, para tener una certitud en la aplicación de las políticas públicas comprometidas en las campañas presidencial y legislativas. En el actual contexto, ni el escrutinio, ni el sistema de partidos permiten la formación de una mayoría estable. Solo hay que observar las alianzas que se dieron en año 2000 y en las legislativas del 2003. Las del 2000, Alianza por el cambio y Alianza por México, observamos que el último interés fue el respeto a la voluntad del electorado, pues en el caso de Alianza por México ganó la elección presidencial. Aunque haya habido candidaturas comunes dentro de estas, una vez electos los legisladores, no tienen ninguna obligación, ni jurídica, ni política de seguir la política del presidente de la República. La razón reside en la falta de un programa común de gobierno que los partidos se comprometan a respetar y a aplicar. Pareciera que el único interés de los grandes partidos es de conquistar el poder y el de los pequeños de conservar su registro, además de ganar algunas curules por la vía del escrutinio proporcional. Así consta según la experiencia observada durante la LVII legislatura, donde el partido del presidente Zedillo (PRI) se vió obligado a negociar sus políticas públicas con el PAN así como con el PRD, según las conveniencias de los partidos, donde ciertos compromisos electorales fueron ignorados o sacrificados, ya que el presidente fue impotente para la aplicación de éstos, a falta de una mayoría legislativa que lo sostuviera. Este riesgo es mayor en la LVIII legislatura, dado que el partido del nuevo presidente (PAN) es minoritario en ambas cámaras, donde el PRI tiene una mayoría relativa. Por otra parte, las elecciones legislativas del año 2003 confirman esta lamentable práctica de alianzas relativas y contradictorias. Solo hay que observar como en el diseño electoral por el principio proporcional, que permite alianzas totales (una sola alianza entre dos o más partidos en las cinco circunscripciones para la elección de diputados) y alianzas parciales (una alianza en uno o más de esos mismos distritos), el PRI y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) celebran una alianza parcial contra el PAN y los otros pequeños partidos en la segunda circunscripción proporcional federal, mientras que en los otros distritos contienden en la misma elección legislativa el PRI y el PVEM son contendientes. ¿Cómo es posible que compitan dos partidos en una misma elección, al mismo tiempo que estos son aliados? ¿Qué es lo que combaten y qué es lo que defienden? Hay que tener en cuenta que para el registro de candidaturas hay que presentar al Instituto Federal Electoral una plataforma electoral, donde se registran (inútilmente) los compromisos de campaña. ¿No es esto una imperfección de la democracia mexicana? Seguramente si, lo que origina una multiplicación de partidos en el seno del Congreso de la Unión, pero sin una dirección clara en la toma de decisiones.

Frente a tal situación, no es muy difícil pensar que pasamos de un presidencialismo de partido hegemónico hacia un régimen congresional, tal como lo describió el presidente norteamericano Wilson en su celebre obra «el régimen congresional», o aún en un régimen de asamblea como el

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

que conoció Francia en la III y IV Repúlicas. Esta situación puede generar riesgos más serios que el presidencialismo, siguiendo la lógica del decano de Toulouse, Maurice Hauriou, cuando decía «es aún mas peligroso [el asambleísmo] para las libertades individuales que el poder administrativo»⁶, del hecho que la responsabilidad es compartida entre todo el cuerpo legislativo y no en un solo individuo. ¡Que incertitud!

Este riesgo, aunque difícil de producirse conviene considerarlo, pues la contingencia de inclinar la balanza del presidencialismo hacia el otro extremo es latente en el estado actual que guarda la Constitución. Si tomamos en cuenta de manera separada los poderes constitucionales del Ejecutivo, de los Diputados y de los Senadores, nos damos cuenta que el presidente encuentra serias dificultades para aplicar su política ante la ausencia de una mayoría parlamentaria que lo sostenga. Así lo hemos constatado en las LVII, LVII y actualmente en la LIX legislaturas, donde el interés de los grandes partidos ha sido de conquistar el poder y el de los pequeños de guardar su registro.⁷ En esta lógica ninguno de esos partidos va permitir al partido en el gobierno aplicar totalmente sus políticas públicas y aún menos cuando una elección esté próxima.

Tal situación provoca confusión en la ciudadanía, dado que el partido por el cual ha votado va aplicar difícilmente sus políticas públicas, que fueron comprometidas en las campañas electorales. En esta perspectiva cualquier partido puede tratar de provocar la frustración del gobierno, aprovechando los mecanismos de control parlamentario, entre los cuales contamos al voto legislativo, como uno de los más efectivos para paralizar el trabajo del presidente. Frente a tal situación, el ejecutivo no dispone de ningún mecanismo para superar un bloqueo como el que mencionamos. Encontramos entonces otra falla de la constitución, misma que nos hace reflexionar sobre el estado actual que guardan las relaciones legislativo ejecutivo. En este contexto, el interés de la sociedad que participa a través de su voto no es suficiente para lograr una democracia gobernable, sino que hace falta un debate constitucional comprometido. Al respecto, no son más que algunos especialistas que se pronuncian de manera clara en cuanto al camino a seguir.

Llegamos así a la última falla que encontramos en el actual contexto político: un debate constitucional sin dirección. Aunque la funcionalidad de la Constitución es cuestionada en el cuadro de la reforma del Estado, ninguna dirección clara se presenta en el 2000, ni por la Mesa de la Reforma del Estado, instalada por el presidente Vicente Fox, ni por la Mesa de Partidos; tampoco en las elecciones del 2003. El problema comienza en el interior de estos organismos, dado que en su composición no hay un consenso que enfoque un mismo rumbo. Algunos se manifiestan favorables a conservar el régimen presidencial, proponiendo ciertos matices de régimen parlamentario,

⁶ Citado por CHEVALLIER Jacques : *L'État de Droit*, Montchrestien, coll. Clefs, Paris, 2000. p. 32.

⁷ La legislación federal electoral mexicana obliga a obtener al menos el 1.5% de la votación nacional para que un partido pueda guardar su registro, caso contrario el Instituto Federal Electoral deberá cancelar dicho registro.

José Luis Prado Maillard

complicando así el rumbo a seguir; otros proponen la adopción del régimen parlamentario. Al respecto, ni los líderes de los partidos, ni el presidente Fox se han pronunciado sobre estas proposiciones, con el pretexto que será el consenso quien decidirá. La decisión final deberá ciertamente ser tomada por consenso, sin embargo, los dirigentes políticos no cumplen su función de conductores de la sociedad, sobretodo en temas tan complicados como el que nos ocupa.

Al respecto, no son más que algunos especialistas que se pronuncian de manera determinante en cuanto al camino a seguir. La crítica que formulamos es contra los dirigentes políticos más que contra los especialistas, que si bien es cierto que sus análisis son importantes, son los políticos que toman las decisiones.

II. El pluralismo en vías de adaptación

Dadas las características del nuevo contexto, es evidente que México es una democracia pluralista. Una serie de elementos nos llevan a esta conclusión: elecciones de los gobernantes por sufragio universal, de manera frecuentes y sinceras; un sistema de partidos competitivo; un Estado de Derecho garantizado por mecanismos constitucionales; garantías para la oposición; la existencia de grupos plurales y la negociación entre estos y el gobierno⁸.

Este es el nuevo esquema, bien distinto al de antaño, al cual deben adaptarse las instituciones constitucionales, para que este nuevo sistema democrático sea gobernable, en el sentido que lo hemos descrito en la primera parte. Para ello existen dos opciones: el régimen presidencial, que se caracteriza por la duración fija del mandato de los poderes ejecutivo y legislativo, así como por su separación rígida; la otra es el régimen parlamentario, donde el ejecutivo depende del legislativo, según la mayoría en el parlamento. La principal distinción de estos regímenes políticos es la responsabilidad política de ambos poderes. Analicemos enseguida el régimen que mas conviene al México plural de nuestra época.

A. Opciones para adaptarse

Si tenemos en cuenta los elementos esenciales de la democracia que hemos enunciado, es evidente que las diferencias hacia la política gubernamental será el pan de cada día en la política mexicana. En esta lógica, pensamos que el régimen político, es decir la organización constitucional del poder político, debe adaptarse a la confrontación de ideas. La mejor organización es la que soporte tales circunstancias de manera natural. Al respecto, aceptamos que el régimen presidencial

⁸ Podemos consultar sobre el concepto que hemos tomado de Democracia in : *Traité de Science politique* volumen II capítulo II, *La Démocratie* por LAVAU Georges con la colaboración de Olivier DUHAMEL, al igual que en la definición de « Poliarchía » in *La democracia y sus críticos* de Robert Dahl.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

puede adaptarse, pero debe introducir procedimientos de democracia semi-directa, entre otros elementos que consideramos importantes.

Pensamos en el referéndum, plebiscito y escrutinio mayoritario a dos vueltas (para presidente y legisladores). La ventaja que portan estas figuras es por una parte la de resolver conflictos que se presenten entre el legislativo y el ejecutivo, además que la solución no podrá estar mejor legitimada que por el sufragio universal; por la otra, se puede fabricar una mayoría que asegure una mínima gobernabilidad al sistema político, siempre y cuando se modifique al mismo tiempo el código electoral, eliminando las alianzas parciales, obligando las alianzas totales y que no puedan ser desechadas una vez electos los legisladores. Si no se modifica la legislación electoral en este sentido, la sola introducción de la segunda vuelta electoral no bastará para construir una mayoría sólida en las cámaras del Congreso de la Unión.

No obstante la vialidad de continuar en régimen presidencial, pensamos que las características de un régimen parlamentario satisfacen mejor al nuevo contexto mexicano, del hecho que por la existencia de figuras como la responsabilidad política del gobierno frente al Congreso (diputados y senadores), la disolución y el referéndum, los conflictos pueden ser resueltos por el arbitraje de la ciudadanía, lo cual fortalecería la democracia. Este régimen permite entonces una coherencia entre la elección hecha por los ciudadanos y la aplicación de las políticas públicas, dado que el gobierno debe aplicar la política prometida por los representantes de la nación, de otra manera el ejecutivo podrá ser sancionado por una moción de censura parlamentaria, debiendo presentar su dimisión y el parlamento podrá ser disuelto, convocando así a nuevas elecciones, donde el ciudadano elegirá una mayoría parlamentaria, quien a su vez nombrará al gobierno.

La organización que pensamos más conveniente es entonces un régimen parlamentario dualista.⁹ La pertinencia que encontramos en este régimen se debe a que la cultura presidencialista, todavía prevalente, y el pluralismo reinante pueden ser conciliados. Por una parte, el Jefe de Estado jugaría un rol de equilibrio, ya sea en su calidad de jefe de la mayoría parlamentaria o como jefe de la minoría; por otra, será obligado a respetar la voluntad de la soberanía popular, manifestada en las elecciones, constituyendo un gobierno según la mayoría en el Congreso. Si agregamos a esto que ciertos derechos deben ser asegurados para la minoría (la presidencia de las comisiones parlamentarias de control, por ejemplo), este régimen puede funcionar satisfactoriamente. Ahora bien, esto no es suficiente, otras adaptaciones son necesarias, afín de hacer efectiva la responsabilidad electoral de los gobernantes. Faltaría así la reelección inmediata de los legisladores, dipu-

⁹ La intención aquí no es de caer en la polémica académica sobre el término que despierta el régimen « semi-presidencial » (Maurice Duverger), « dualista renovado » (Philippe Lauvaux), o « parlamentario con correctivo presidencial » (Jean-Claude Colliard), sino de tomar algunas ideas de los elementos institucionales de este polémico régimen.

José Luis Prado Maillard

tados y senadores, para que la calidad en los trabajos parlamentarios sea consecuente y estimulante para un buen desempeño de sus funciones, acercando además al legislador a su circunscripción. ¿No es la soberanía popular que elige y/o reelige a sus gobernantes según el trabajo desempeñado?

B. Adaptarse a la alternancia

La alternancia es la consecuencia de una serie de factores que tiene en cuenta el sistema electoral y el sistema de partidos. En México, la alternancia ha sido posible en efecto gracias al nuevo sistema de partidos, donde el federalismo juega una influencia incontestable. Este evoluciona de un sistema monopartidista hacia un sistema multipartidista. Este fenómeno se debe al hecho que en la escala local existe una bipolarización entre el PRI y PAN, PRI y PRD o aún PRI y una alianza partidista, esto dependiendo del Estado que se trate, de una región a otra. En consecuencia todos estos partidos están representados en la escala nacional. Ahora bien, para asegurar una mayoría parlamentaria que asegure la gobernabilidad de la democracia mexicana, falta reformar el escrutinio presidencial y parlamentario. Para eso proponemos la introducción del escrutinio mayoritario a dos vueltas, pero conservando el escrutinio proporcional para las elecciones de los diputados y modificar el Código Electoral Federal.

Por una parte, el escrutinio mayoritario permite la fabricación de una mayoría estable, conservando la pluralidad de partidos, del hecho que en la primera vuelta los partidos miden su fuerza electoral real para negociar en la segunda. Esto ha funcionado satisfactoriamente en Francia, donde existe una bipolarización, a pesar de la existencia de múltiples partidos. Por otra parte, el principio de proporcionalidad no impide la creación de una mayoría si elevamos la barra electoral, tal como lo confirma la experiencia alemana. Por otra parte, para forzar la creación de una mayoría por alianza en el contexto mexicano, hay que eliminar de la legislación las alianzas parciales como lo hemos dicho algunas líneas arriba. No basta que la segunda vuelta, pues de todas maneras los partidos aseguran su representación por los estados donde tienen más presencia. En cambio, si eliminamos las alianzas relativas (con un partido en una región; con otro en otra región del país), todos los partidos tendrán forzosamente necesidad de aliarse pues ninguno obtendrá la mayoría absoluta y al ser obligados por la legislación a celebrar una sola alianza en toda la nación, se producirá una mayoría.

Nuestra propuesta asegura así la bipolarización en la escala federal por la vía institucional. La ventaja de garantizar la bipolarización por estas propuestas es de estabilizar las alianzas, asegurando el respeto de la voluntad ciudadana.

En cuanto a la duración de los mandatos, conviene conservar la armonía electoral existente. Es decir, que la elección del presidente y de los legisladores sean coincidentes. Así, tanto los mandatos del presidente, como de los diputados y senadores no deben ser modificados. En el caso que el

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

mandato presidencial sea reducido a cuatro años, con posibilidad de reelección, conviene que el mandato de los diputados sea reducido a dos años con posibilidad de reelección inmediata o se aumente a cuatro años¹⁰; así mismo que el mandato de los senadores sea reducido a cuatro años con posibilidad de reelección inmediata. Esto con la finalidad de evitar la arritmia electoral, favoreciendo la coherencia de las mayorías presidencial y parlamentaria.

Por otra parte, al asegurar una mayoría, el consenso no sería forzosamente sacrificado, al contrario, el consenso sería obligado dadas las circunstancias geopolíticas de México (ya hemos hecho mención de la bipolarización en la escala local, situación que asegura el multipartismo en la escala nacional). Los dos partidos en balotaje (segunda vuelta) deberán obligadamente negociar con los otros partidos para asegurar la victoria electoral. En el régimen parlamentario que proponemos, algunos ministerios podrían ser negociados en ésta lógica, bajo un programa coherente de gobierno. En esta óptica, todo partido está incluido en la política nacional y es así que el consenso está asegurado, excluyendo la exclusión.

A guisa de conclusión, quisiéramos recordar una reflexión del escritor francés Marcel Proust: “Algunas veces el futuro habita en nosotros sin que lo sepamos, y nuestras palabras, que creen mentir, diseñan una realidad próxima”.¹¹

¹⁰ En diversos países coincide el período del gobierno y/o del presidente con el de la legislatura. Por mencionar solo dos ejemplos, citamos a Francia, donde la duración del presidente, del gobierno y de la Asamblea Nacional es de cinco años. En Gran Bretaña es igualmente de cinco años la duración del gobierno y de los comunes.

¹¹ PROUST Marcel : *A la recherche du temps perdu*, Sodome et Gomorrhe, présentation d'Antoine Compagnon, Gallimard, París.