LA COHERENCIA ENTRE LA VOLUNTAD SOBERANA Y EL EJERCICIO DEL PODER:

UNA PERSPECTIVA MEXICANA

* José Luís PRADO MAILLARD

El tema que se analiza pretende acercar al derecho con la Sociedad, desde una perspectiva democrática. Me parece de gran interés el tema, pues en ocasiones cada vez más seguido, parece que el derecho se aleja de la sociedad.

Primeramente conviene precisar nuestro concepto de voluntad soberana en el ejercicio del poder. La primera la traduce Jean-Jacques Rousseau en su obra "Del Contrato Social" y el artículo sexto de la Declaración Francesa de los Derecho del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789: *"La Ley es la expresión de la voluntad general."* Es decir, la elección que hagan los electores de las políticas públicas prometidas en campaña por los candidatos y los partidos políticos, misma que debe cumplirse por el gobierno democráticamente electo. Este es precisamente la obligación del poder: ejercer esta voluntad general que se manifestó en las urnas. Voluntad que no siempre es acatada por el poder, debido a una problemática institucional compleja. Veremos dentro de ésta lógica, como el sentido de la elección difícilmente se traduce en políticas públicas.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne. Subdirector de Posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

I. La elección de una política pública.

Este tema debe ser considerado por el nuevo constitucionalismo mexicano, pues es de mayor importancia en un sistemas político que se pretenda democrático. Se trata del verdadero respeto a la voluntad general, principal supuesto de la democracia.

a) El sentido de la expresión soberana

Para saber en que medida se expresa el ciudadano debemos conocer los sistemas electorales, de cuyo diseño depende el mejor cumplimiento de la voluntad del elector. Esto implica tres factores que toda constitución moderna debe considerar, que son a saber: como se expresa el ciudadano; con cuantas opciones cuenta para elegir y de que tipo de sociedad se trata. Analicemos en seguida como el sufragio universal es un medio de expresión.

La expresión soberana

En toda democracia el poder se legitima por la voluntad general (la población o más precisamente el elector), expresada por el sufragio universal al momento de elegir las políticas públicas prometidas durante las campañas políticos. Sin embargo, en el contexto político actual, encontramos una incoherencia entre lo elegido por el elector y las políticas públicas aplicadas, a causa de un sistema multipartidista y de una cohabitación en el poder desde 1997 hasta la fecha, ocasionada por una diferencia entre la mayoría presidencial y la mayoría en el congreso (o la ausencia de mayoría de algún partido).

Ciertamente el diseño actual de legitimación del poder en México, no traduce la voluntad del poder soberano expresada en las elecciones, pues bien difícilmente se concretizan las políticas públicas prometidas en los procesos electorales por los partidos políticos. Esto se debe a que el diseño electoral vigente, mixto, impide que el gobierno pueda cumplir sus compromisos electorales, pues para que esto pueda suceder, requiere de una mayoría en el Congreso que sustente sus propuestas de políticas públicas. Por otra parte, si

dramatizamos un poco, el ciudadano ve afectadas su mandato confiado a sus representantes, del hecho que ninguna política publica ofrecida en las campañas políticas no se aplica en la manera en que ofreció el partido ganador, lo cual quiere decir que la democracia en México es hasta cierto punto de fachada. En este contexto, el ideal de los Lumières de que los individuos puedan desarrollarse en plena libertad, eligiendo su gobierno, se aplica parcialmente, pues se elige las personas y/o el partido, pero no las políticas públicas. En la democracia contemporánea esta expresión se realiza mediante el sufragio universal y tiene que ver su diseño con el tipo de sociedad, sea esta homogénea o heterogénea.

Al tipo de sociedad, hay que agregar la mundialización para que nuestras propuestas puedan ser de verdadera utilidad, pretensión sin duda ambiciosa. Hay que recordar que la democracia ha evolucionado desde los clásicos griegos, donde la democracia directa era posible por la organización del Estado-Ciudad. La manera en que el poder soberano participa en la toma de decisiones, ha forzosamente sido transformada, consecuencia de la evolución de la organización político social, transformándose de una Ciudad-Estado a Una Estado-Nación. Nace entonces la democracia representativa, ante la imposibilidad de que toda una población participe directamente en la toma de decisiones. En adelante el ciudadano delegará su poder a sus representantes, lo hará por el sufragio universal. El respeto de su voluntad dependerá del diseño en que se ejerza el sufragio universal.

Esto constituye un argumento más a favor, de por que debemos adaptar nuestro constitucionalismo a nuestro contexto. Pensamos verdaderamente que las instituciones mexicanas deben adaptarse a su realidad, nuestra realidad, misma que cuenta con dos factores importantes. El primero corresponde al mejor cumplimiento de la voluntad general en el ejercicio del poder, mediante un buen diseño electoral, que permita crear una mayoría, necesaria para gobernar; el segundo, corresponde a la nueva lógica de la globalización, a la

cual el o los Estados deben adaptarse replanteando sus conceptos de soberanía, una evolución que va de una ciudad estado a un estado nación y actualmente a un estado regionalizado y globalizado. Un gran reto sin duda.

En buena lógica, si el objetivo de todo proceso de elección es votar una opción de políticas públicas, los gobernantes deben cumplir esta elección; de lo contrario, no tendría sentido el proceso electoral, si esas políticas no son cumplidas por el poder en su ejercicio. Habría que preguntarnos si este es el caso actualmente en México. Para responder, observemos si las políticas públicas que propone el ejecutivo al congreso y las que aprueban los legisladores coinciden con las promesas electorales votadas por el ciudadano utilizando su medio de expresión, que es el sufragio universa. Es evidente que las políticas que se aplican son bien distintas a las prometidas por los partidos políticos y sus candidatos durante sus campañas. Hay que precisar al respecto que el gobernante y los legisladores tienen dificultad para cumplirle efectivamente a su electorado, pues el diseño constitucional y electoral en vigor no facilita la toma de decisiones como lo quisiera el elector. ¿Dificultad moral o institucional? Posiblemente las dos, pero ocupémonos de la segunda.

Expliquémonos. Por una parte la Constitución de 1917 adopta el modelo presidencial norteamericano y señala además que el régimen que esta establece es democrático, señalando que el ciudadano elige su gobierno y por corolario las políticas que desee que aplique el gobierno, bajo el control del legislativo. Empero, no tiene en cuenta del pluralismo actual de competición – bien distinto del que conoció a principios del siglo XX, lo cual relativiza la expresión soberana. Para que en nuestros días sea respetada esta voluntad expresada en las urnas, se requiere de una mayoría estable en ambas cámaras del Congreso de la Unión[1] que coincida con la mayoría presidencial; de otra manera, difícilmente el elector encontrará una certitud de las políticas públicas,

[1] Hemos visto al final de la primera parte de nuestro trabajo la complejidad que representa para la toma de decisiones un bicameralismo igualitario, como lo tiene México.

por las que ingenuamente votó, pensando que devendrían realidad en el contexto actual.

Ante el estado patológico de la incipiente democracia mexicana que afecta la expresión soberana, dos cirugías son prescritas. La cirugía menor, la reforma electoral, construyendo una mayoría uniforme, ya sea de un partido o de una alianza. La cirugía mayor, el nuevo constitucionalismo, donde en coherencia con la primera, se cree una consistencia en la mayoría electa, durante el ejercicio constitucional del poder. Es decir, que no basta que se cree una mayoría por la vía electoral, sino que conviene procurar que los partidos cumplan sus compromisos desde el gobierno y desde el congreso, para lo cual debe incluirse en la constitución la responsabilidad política del gobierno, al mismo tiempo que se obligue a los legisladores –hasta donde sea posible- mantener sus posiciones una vez electos legisladores. Para ello debe considerarse en el caso de las alianzas que deben estas mantenerse durante la legislatura. De esta manera el elector verá mas certitud en la elección por la cual votó.

La pluralidad, expresión con orden.

No basta que exista una pluralidad en una democracia; hay que organizar esta para garantizar la correcta expresión del poder soberano, orden tan necesario para un mejor desarrollo de cualquier individuo. El orden aludido se refiere al de las instituciones políticas: partidos políticos, gobierno y congreso.

Al respecto, es de gran interés la problemática que se presenta en México, donde el camino hacia la democracia ha sido beneficiado por la contribución de los partidos políticos; sin embargo, estos no han sabido democratizar sus procedimientos de selección de candidatos y dirigentes, originando conflictos en sus senos. ¿Cómo van a contribuir coherentemente con el objetivo que le señala la Constitución, si estos no garantizan procedimientos democráticos en

su interior? Por otra parte, esta pluralidad debe estar bien representada, pues de lo contrario la representación social no será correctamente expresada en las instituciones políticas que crea la constitución.

Para que el ciudadano pueda expresarse efectivamente debe contar con opciones, de lo contrario no podríamos hablar de una democracia. Tal era el caso de México hasta los años ochenta, donde el PRI no contaba con una oposición institucional que limitara su hegemonía, hasta que ésta empezó a ganar mayor terreno en la sociedad. Actualmente podemos afirmar con certeza que México esta ya inscrito en el circulo de las democracias pluralistas, donde la pluralidad es el elemento capital que da sentido a la expresión de la voluntad soberana. Sin embargo, encontramos que si bien es cierto que esta pluralidad es real, no es menos cierto que ésta no esta bien definida en sus propuestas, solo basta observar como cambian sus políticas publicas en las discusiones en el seno del Congreso. ¿De que sirve entonces contar con una serie de opciones, si ninguna de estas puede garantizar con certeza el cumplimiento de la voluntad general? Es evidente que sirve para controlar efectivamente el poder; pero no basta este punto de equilibrio, debe existir simétricamente una garantía de gobernabilidad, para lo cual debe preexistir un orden.

Este punto ha sido muy poco analizado (o casi nada) en los debates de la reforma del Estado en México. Son pocos actores y especialistas que han reparado sobre esta problemática. La consecuencia la hemos estado padeciendo desde 1997, cuando la alternancia toca al poder legislativo y se agudiza con la alternancia en el poder ejecutivo de la Unión. A nuestros ojos es conveniente organizar democráticamente este pluralismo. La cuestión es de saber como y en que sentido.

Un orden que consideramos debe seguirse es que las opciones se organicen en el seno de los partidos políticos, previamente a la elección constitucional, donde el ciudadano se expresa por el sufragio universal. Las dudas que provoca la

falta de orden en el pluralismo político en México, es que los liderazgos son débiles, en razón de la desorganización existente en el seno de los partidos políticos.

Es paradójico que no obstante que la Constitución señale que los partidos contribuyen a la vida democrática del país, los partidos políticos poco procuran la aplicación de medidas democráticas en sus procedimientos, lo cual se refleja en la incertitud de las políticas públicas, a pesar de que estas son electas por el sufragio universal.

Una propuesta que pensamos contribuye a la coherencia entre la voluntad soberana y el ejercicio del poder es ordenar la representación política en dos tiempos. El primero, en el seno de los partidos políticos. Recordemos que en México toda elección constitucional se juega por el monopolio de los partidos políticos. En este contexto, el nuevo constitucionalismo debe tener en cuenta que, en buena lógica, la democracia debe primero tocar el interior de los partidos, sobre todo en los mecanismos de selección de dirigentes y candidatos, para que se dé un verdadero liderazgo y los fraccionamientos se eviten. ¿Quién va cuestionar a un líder o un candidato que es legitimado por procedimientos democráticos claros? Esto puede ser mediante la creación de una ley que regule la vida interna, *latus sensus*, de los partidos políticos. Para lograr este objetivo, conviene separar la legislación electoral de la legislación normativa de los partidos.

Esta propuesta tiene como objeto estructurar el pluralismo político existente, con la finalidad de presentar más claramente las opciones al poder soberano. De hecho así funciona en las grandes democracias contemporáneas. Primero se conquista el liderazgo dentro del partido, para después ganar la elección constitucional. Ahora bien, tenemos que tomar igualmente a tipo de la sociedad mexicana.

La coherencia requiere tener en cuenta la estructura social.

Para que la elección expresada según la voluntad soberana sea coherente por el ejercicio del poder, se requiere que la pluralidad institucional represente la estructura social.

Ciertamente, es de capital importancia tener en cuenta la sociedad en el rediseño de las instituciones políticas, pues la eficacia y eficiencia en su funcionamiento depende de este factor. Una sociedad fraccionada debe organizar sus instituciones distintamente a una sociedad más integrada. Si estamos de acuerdo con la definición que Maurice Hauriou hace del derecho constitucional, en el sentido que es el encuadre jurídico de los fenómenos políticos, estaremos igualmente de acuerdo que estos fenómenos políticos obedecen a una interacción de los actores políticos y sociales.

Si se pretende que el poder cumpla, en su ejercicio, con el mandato que la ciudadanía le atribuye por el sufragio universal, debemos considerar que esta debe estar debidamente representada y, sobre todo, que las instituciones estén bien diseñadas para que las políticas publicas sean cumplimentadas, como lo desea el elector. De otra manera todo rediseño nos llevaría al mismo punto de partida en el que nos encontramos: la incertitud de las políticas públicas, en detrimento de la democracia.

Hemos expuesto que la sociedad mexicana es una sociedad uniforme y cohesionada, es decir homogénea. A diferencia de las sociedades de la India, Israel o Bolivia, en México no existen diferencias considerables de lenguas, religiones, razas, etcétera, que pudieran producir fracciones en el seno de la sociedad. Ante esta realidad, la creación de una mayoría es mas fácil de construir desde el plano institucional. A guisa de ejemplo, es difícil imaginar que el gobierno y el parlamento de Israel, la Kenesset, se componga de una

mayoría de un solo partido; los conflictos internos no cesarían de tener lugar. Por esta razón el diseño institucional del poder tiene en cuenta de las fracciones sociales de esta compleja sociedad, entre judíos y árabes, *ashkénazes* (comunidades árabes) y *sépharades* (comunidad judía)[2]. Este diseño comienza con la atribución del poder, es decir con la adopción del principio del escrutinio proporcional puro, para que estas fracciones sociales estén debidamente representadas en la toma de decisiones, dando así una coherencia entre la voluntad soberana y el ejercicio del poder, sobre todo en la aplicación de políticas públicas.

Tenemos entonces tres factores de importancia para rendir coherencia entre la expresión de la ciudadanía manifestada por el sufragio universal y el ejercicio del poder: el sufragio universal, la pluralidad ordenada y la sociedad correctamente representada.

b) La elección de los gobernantes por el sufragio universal.

La elección de los gobernantes es un acto de mayor importancia en toda república, porque es el resultado de muchos otros elementos de la democracia, como es la libertad, el pluralismo, el respeto de los derechos y las libertades fundamentales. En breve es el acto que resume un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales que se concretizan en la elección de los gobernantes realizada por los gobernados.

El sentido de la elección de una política pública por el poder soberano –el elector- se pierde si las promesas electorales de los gobernantes no se aplican a través de un adecuado diseño electoral, adecuado a una realidad específica. El caso de México es un claro ejemplo de lo negativo que esto puede resultar para la democracia.

[2] KLEIN Claude: *La Démocratie d'Israël*, Ed. Seuil, Paris, 1997.

Si se pretende que la voluntad soberana sea cumplida de esta manera en el ejercicio del poder, los gobernantes deben contar con los elementos suficientes, jurídicos y políticos. Consideramos que en este esquema toda elección debe tener un sentido, que es el respeto a la voluntad del elector, donde una serie de elementos son de fundamental importancia, como lo son el cuerpo electoral, las modalidades del voto y el mandato electoral.

En lo que concierne al colegio electoral, encontramos que México coincide con las principales democracias contemporáneas en puntos como el voto universal, directo, libre y secreto. Es decir que toda condicionante del sufragio universal ha sido eliminada, como el voto cencitario donde solo tenía derecho a votar el que reunía una serie de condiciones de raza, económicas, sociales, de sexo y de edad.

México conoció de todas estas limitantes a la libertad política de elección. La última restricción en ser eliminada corresponde a la sexual. Las mujeres mexicanas adquieren en efecto el derecho de voto desde 1953. Es decir, mucho después que muchas sociedades lo hicieran, como la del estado norteamericano de Wyoming (1869), Nueva Zelanda (1893), Australia (1894), Finlandia (1906), Noruega (1913), Islandia (1915), Austria (1918), Dinamarca (1918), Alemania (1919), Luxemburgo (1919), Holanda (1919), Estados Unidos (1920), Canadá (1920), Suecia (1921), Irlanda (1921), Gran Bretaña en 1918, para las mujeres mayores de 30 años y desde 1928 para las mayores de 21, Francia (1944), Italia (1946), Bélgica (1848), Grecia (1952). Posterior al reconocimiento del derecho de votar a las mujeres mexicanas, se encuentra Suiza, desde 1971[3].

[3] MARTÍN Pierre: *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Ed. Montchrestien, col. Clefs, Paris, 1994, pp. 16-17.

En cuanto a las condiciones de edad, ésta se reduce de 21 a 18 años, lo cual trae como consecuencia una ampliación en el cuerpo electoral para poder elegir a los gobernantes. En nuestros días, estas condiciones no representan una problemática, pues las condiciones en vigor son razonables, para contar con un mínimo de orden, necesario para una buena elección y un mejor desarrollo del individuo.

En la actualidad, hay un punto que representa la discordia en el debate nacional, de grandes consecuencias para el futuro de México, pues concierne directamente con la elección de gobernantes y por corolario, de las políticas públicas que padecerán los mexicanos directamente. Se trata del voto de los mexicanos en el extranjero. Sobre el tema hemos encontrado tesis interesantes que se han materializado en propuestas serias, como es el caso de los constitucionalistas Diego Valadés, Jorge Carpizo[4] y del expresidente consejero del IFE, José Woldemberg[5], entre otras opiniones igualmente interesantes.

Las posiciones están bipolarizadas entre los que están de acuerdo con la idea de permitir el voto de los mexicanos en el extranjero y los que están en contra. La problemática se centra en los aspectos de fondo y los aspectos técnicos.

El hecho que los extranjeros no voten en ninguna elección federal[6], no esta contemplada en la Constitución, pues esta remite en su artículo 36 fracción III, a la legislación, cuando dice que los ciudadanos están obligados a "*votar en los términos que señale la ley"*. Es pertinente precisar que la Constitución no limita el derecho fundamental de votar, sino establece condiciones que deben ser aplicadas a todos los ciudadanos de nacionalidad mexicana. Sin embargo, sea mandato constitucional o simplemente legal, hay que pronunciarse sobre si los

[4] CARPIZO Jorge y VALADÉS Diego: *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 1999.
[5] WOLDEMBERG José: *La construcción de la democracia*, Ed. Plaza Janes, México, 2002.
[6] En algunos estados de la República se permite votar a los ciudadanos de ese estado a votar desde el extranjero. Tal es el caso del Estado de Zacatecas, donde se aplicará esta reforma a su constitución local en las elecciones locales del 2004.

mexicanos residentes en el extranjero deben o no votar. Difícil situación, pues se trata de decisiones que afectarán directamente a quienes si viven en el país y los argumentos que encontramos en ambas posiciones son muy convincentes. Nosotros nos manifestamos contra el voto de los mexicanos en el extranjero, salvo ciertas excepciones precisas. Fundamentemos nuestra posición. Algunos argumentan que el vínculo familiar es importante; sin embargo, hay que precisar que esos familiares cuentan con su derecho de votar y además a ser votados. Por otra parte, si se cuenta con esa lógica, retrocederíamos a los siglos XVIII y XIX, pues el voto volvería a perder su carácter universal, esencial en la democracia occidental: un voto, un hombre.

¿Quién padecería los errores del gobierno electo por el sufragio universal, los habitantes del territorio nacional o los votantes que habitan en el extranjero? La respuesta es evidente. Ahora bien, hay que reconocer y diferenciar a los mexicanos que residen en el extranjero por un período indeterminando, de los mexicanos que habitan por motivos de estudios o de trabajo, prestando servicios a empresas mexicanas que laboran, por sus actividades, fuera de México. Según el estudio que el Instituto Federal Electoral realizó en 1998, 9.9 millones de mexicanos habitan en el extranjero, cifra que sin duda afectaría una decisión política como es la elección de los gobernantes. Son palabras mayores, diría Luis Spota.

Esto es por lo que concierne al fondo, en cuanto a la problemática técnica, es evidente que algunos aspectos pueden conciliar la idea de permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, como es el registro de electores, algunos mecanismos de operación durante la jornada electoral[7]. Sin embargo, hay que precisar que otros aspectos de mayor importancia no pueden ser regulados, como es el caso del financiamiento de facto en el extranjero, la regulación de los tiempos de publicidad en los medios comunicación de otros países. ¿Como

[7] Para profundizar sobre las posibilidades técnicas de esta operación política, ver la obra de WOLDEMBERG José: *La construcción de la democracia*, *ob. Cit*. pp. 141-166.

sancionar un medio que reside en otra nación, en caso que se niegue a dar información a la autoridad mexicana? En fin, existen, a nuestro ver, más dificultades que facilidades. Pero remarcamos que el problema es más bien en el fondo y no en los mecanismos. De esta manera pensamos que quienes deleguen la soberanía, sean aquellos que sufrirán directamente las decisiones del poder.

Este punto se articula con otro que es el mandato electoral. ¿Qué es el mandato? Es la delegación de la voluntad del elector, utilizando su poder soberano, por lo que concierne la toma de decisiones a sus representantes, tanto a los representantes de la nación (los legisladores) y a sus gobernantes (el gobierno). Hay que precisar que el mandato es considerado por algunos como imperativo. Desde el punto de vista de la teoría es imposible, en razón que sería sumamente difícil que el mandatario, el legislador o el gobierno, estaría prácticamente imposibilitado en caso de algunos imprevistos, lo cual debería de consultar directamente a través de un referéndum o de una elección, lo cual haría imposible la gobernabilidad de cualquier Estado.

El punto que tratamos y las ideas que proponemos en el nuevo constitucionalismo mexicano, se centra más bien sobre algunos puntos que pueden contribuir a la mejor coherencia entre la voluntad soberana y el ejercicio del poder, que comienza desde las propuestas de políticas públicas manifestadas durante las campañas políticas.

En la elección de los gobernantes requiere tener cuenta de una serie de factores como son su renovación (reelección), su duración, la acumulación, el control de los electos (recall), las candidaturas individuales o ciudadanas, el federalismo, el senado, la validación de los mandatos y el financiamiento de las campañas.

Para poder aplicar las políticas publicas escogidas por el ciudadano al momento de la elección manifestada por el sufragio universal, es de capital importancia tener en cuenta el período con el que cuentan los legisladores y el gobernante para aplicar estas promesas una vez electos, así como su posibilidad de reelección y su responsabilidad. En México estos aspectos pasan desapercibidos en el debate de la reforma del Estado, por lo cual nos da pensar que el verdadero interés sobre el particular es menor.

Estos tres puntos son importantes en toda democracia. La importancia del periodo se desprende de la posibilidad de realizar los proyectos inscritos en el plan nacional de desarrollo. El gobierno federal cuenta con seis años sin posibilidad de reelección. Este diseño produce como consecuencia una irresponsabilidad en el gobernante. Por una parte, seis años constituyen poco tiempo para consagrar proyectos de trascendencia para la nación; por otra parte constituyen mucho tiempo, en el caso que el gobernante sea incapaz de realizar sus funciones con eficacia y eficiencia. Algunos gobiernos son manifiestos de esta situación. Quisiéramos saber al respecto ¿como puede cumplir un gobernante programas que van más allá de seis años y como puede el ciudadano deshacerse de un pésimo gobernante? La respuesta es sencilla: no es posible en la actual constitución de 1917. Esta disfunción del diseño constitucional del poder en México es propia de los regímenes presidenciales, que se caracterizan por la rigidez en la división de poderes, producida por la legitimidad, autónoma, del ejecutivo y legislativo.

De esta manera el resultado de un mandato de seis años, más la no reelección, más la irresponsabilidad política, trae como consecuencia un fortalecimiento de la clase política, haciéndolo irresponsable frente al ciudadano.

Este punto debe sin duda corregirse procurando que la constitución permita la reelección del ejecutivo, así como la reelección inmediata del legislativo, que además haga al gobierno políticamente responsable frente a la representación

nacional. Primeramente, por lo que toca al periodo del mandato, debemos considerar que seis años no constituyen tiempo suficiente para la concretización de las políticas públicas, razón por la cual debemos liberar la posibilidad de reelección, para que el ciudadano sea quien juzgue él mismo sobre el desempeño de la función del gobierno. Al respecto, algunas objeciones no se han dejado esperar. Unas se argumentan que esta limitante obedece a razones históricas y no debe considerarse siquiera esta posibilidad, pues el riesgo de caer en un sistema político autoritario sería grande. En respuesta a estas objeciones, recordamos el aprendizaje que nos legaron los constituyentes de 1916-17. "hay que adaptarse a la época de nuestros días". Además si se pretende que la democracia mexicana sea madura, debemos fortalecerla desde el interior de las instituciones. En este proceso de fortalecimiento debemos tener siempre presente que toda institución debe procurar el desarrollo del individuo, pues es el principal objetivo de la democracia, el desarrollo del individuo, que se logra mediante la libertad. En esta lógica, si el individuo esta limitado en la toma de sus decisiones, entonces su desarrollo estará limitado. Por que temer, si México presume ser una democracia, entonces sus instituciones y su sociedad deben soportar la reelección de los gobernantes, en el caso que así lo desee el electorado. En el caso contrario, el mismo elector pudiera sancionar con su voto, haciendo al gobernante electoralmente responsable. Segundo, en cuanto al legislativo, lo más sorprendente en la política mexicana es que todos los actores y partidos políticos esta en común acuerdo en que los legisladores deban reelegirse inmediatamente, si el elector así lo desea. En cuanto a su período de mandato, este debe ser coincidente con el del gobierno. Este punto lo desarrollaremos en el punto de enseguida.

Otro punto de interés en el debate de la reforma del Estado es el de las candidaturas independientes. Encontramos más inconvenientes que aciertos en esta posibilidad. Hay que considerar que las políticas públicas son propuestas por el gobierno y aprobadas por el legislativo. Esta es la lógica de las democracias contemporáneas. Es una realidad. En este contexto, como va a

poder un legislador sin partido cumplir a su electorado si no cuenta más que con su única buena voluntad para debatir en la tribuna legislativa. ¿Cómo garantizar a su electorado que su voluntad será traducida en políticas públicas, si no cuenta con el respaldo institucional de sus colegas legisladores? Por otra parte, los sindicatos y grupos de interés específicos, así como a las personas con fuetes capitales económicos son los únicos que se beneficiarían con las candidaturas independientes, y no la inmensa mayoría de los ciudadanos. Sino, ¿cuánto cuesta una campaña?, ¿qué logística requiere? ¿Es posible que un obrero o empleado pueda organizar su campaña y tener posibilidades de éxito? La respuesta es obvia. Lo más incoherente sería la incertitud en las propuestas de políticas públicas. ¿Cuántas propuestas habría en el país con un sin fin de candidatos independientes? Por estas razones consideramos inconveniente las candidaturas individuales en los sistemas democráticos.

Los factores que hemos criticado y los que hemos propuestos podrían dar un sentido más cierto a las políticas publicas que el elector escoge vía sufragio universal a través de la elección de sus representantes. Empero la elección no es suficiente, hay que rediseñar igualmente el modelo electoral y las relaciones congreso gobierno para que el poder soberano tenga una mayor certitud de que su elección podrá ser aplicada por el poder y éste último tenga los elementos necesarios para que así sea.

II. La aplicación de las políticas públicas por el Poder.

En una correcta lógica democrática, todo gobernante y todo legislador debe cumplir con sus promesas de campaña, por las cuales fueron electos por la voluntad general. Este punto es la mayor problemática que se presenta en México en el nuevo contexto político, donde la incertitud y el disfuncionamiento de las instituciones es lo único cierto en materia de políticas públicas. Ni el presidente, ni los legisladores tienen certitud de las políticas que podrán ser concensuadas, ante la ausencia de una mayoría uniforme y estable.

Para corregir esta disfunción de la democracia mexicana, la mejor solución es la fabricación de una mayoría estable y coherente con sus principios, capaz de cumplir sus promesas electorales. De esta manera el ciudadano tendrá mayor certitud que su elección de políticas públicas podrá ser aplicada y en consecuencia la democracia será fortalecida.

a) El respeto de la voluntad mayoritaria, posible por la fabricación de una mayoría

Si el elector se decide por una opción electoral, el diseño constitucional debe procurar que esta voluntad sea respetada lo fundamentalmente posible. Hemos insistido a lo largo de este trabajo que el diseño constitucional del poder político en México no solo limita la creación de una mayoría, sino que además no prevé soluciones a eventuales conflictos, lo que puede conducir a crisis constitucionales. Lo que convendría en el caso mexicano es un rediseño electoral, que permita por esta vía la creación de una mayoría. Sin embargo tres factores complican este objetivo, mismos que pueden ser solucionados con la ayuda de la ingeniería electoral. Estos problemas conciernen al sistema electoral mixto, al esquema en que las alianzas son permitidas por la legislación y al federalismo.

Analicemos en primer lugar el diseño de la atribución del poder político en México: el sistema electoral. Para dar un toque de gobernabilidad democrática y en consecuencia certitud en la política mexicana, hay que considerar diversos modelos electorales. El primer aspecto que debemos considerar en la fabricación de una mayoría necesaria para tomar una decisión con certeza, es el rediseño del escrutinio electoral actualmente en plaza, es decir el mixto, que alía la elección mayoritaria con la proporcional. La ingeniería electoral contempla una vasta lista de opciones, que pueden ser consideradas según la estructura social de una nación[8].

[8] La bibliografía es basta, por citar solo algunos ejemplos, citamos a COTTERET Jean-Claude et ÉMERI Claude: *Les systèmes électoraux*, PUF Col. Que sais-je ?, Paris 1994; DUVERGER Maurice: *Les partis politiques*, ed. Seuil, collection point, Paris, 1986; ÉMERI Cluade : *Élections et*

El actual sistema electoral tiene su génesis en el año de 1953, cuando se introduce la figura de los diputados de partido, con una reforma constitucional. Posteriormente en 1963, la constitución es nuevamente reformada para quitar la figura de diputados de partido e introducir la figura proporcional. Años después, en 1977, el diseño electoral es aún reformado, reforma conocida como la Reforma política de Jesús Reyes Heroles, inspirado del modelo electoral alemán. La oposición conoce entonces de una participación representativa en la Cámara de Diputados. El pluralismo comienza a ver la luz, gracias al modelo electoral, de ahí su importancia en la vida jurídica y política de cualquier nación. La nación así lo requería en ese momento; así se adapto.

Hay que remarcar que en el caso de México, la reforma de un modelo electoral mayoritario, hacia uno mixto introduciendo la proporcional, se comprende por la hegemonía de un partido durante muchos años. Sin embargo, ahora es necesario reconsiderar el escrutinio en vigor, pues la realidad política de nuestros días es otra, bien distinta a la de antaño. Hoy, ningún partido cuenta con una hegemonía, el pluralismo esta garantizado y la competencia política no puede ser negada en un sistema de partidos múltiple. Justamente esta multiplicidad de partidos, o si se prefiere tripartismo con partidos pivote, produce una incertitud en la aplicación de las políticas públicas.

La importancia del diseño electoral es explicada por Maurice Duverger en su obra los partidos políticos, donde por las conocidas “leyes Duverger” analiza los efectos políticos de los sistemas electorales, en perspectiva comparada a través

référendums, in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir) «Traité de Science politique» T. II, PUF, Paris 1985, pp. 315-354; IHL Olivier: *Le vote*, Clefs Montchrestien, Paris 2000; ISLAS COLÍN, Alfredo, LÉZÉ LEROND Florence: *Temas de Derecho Electoral y Político*, Porrúa, Univ. Autónoma de Durango, México, 2004; MARTIN Pierre: *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Clefs Montchrestien, Paris 1994., —*Comprendre les évolutions électorales, la théorie des réalignements revisitée,* Presses de Science Po, Paris, 2000; NOHLEN Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, UNAM, México 1994; (et Sonia Picado, Daniel Zovatto coordinateurs) *Tratado de derecho electoral coparado de América Latina*, FCE, IFE, TEUE, IIDH, México, 1998; SARTORI Giovanni: *Partidos y sistemas de partido*, Alianza ed., Madrid, 2000.

de un trabajo empírico. En adelante la ciencia política y el derecho constitucional, en Francia, Italia y Alemania, contarán con importantes estudios sobre el particular. Duhamel[9], Colliard[10], Emeri[11], Lauvaux[12] (por el lado de Francia), Sartori[13], Bobbio[14], Pizzorusso[15] (algunos italianos), Lijphart[16], Dhal[17], Linz[18], entre otros, pondrán especial interés en sus análisis sobre la importancia del diseño electoral y del diseño constitucional para el ejercicio del poder. Sus efectos políticos en la vida de cualquier nación es incuestionable.

Algunas páginas arriba, hemos explicado por que debe tenerse en cuenta la estructura social de una nación en un diseño electoral. Sin ser repetitivos, consideramos que la sociedad mexicana es una sociedad homogénea a diferencias de las sociedades israelí, holandesa o suiza, entre otras sociedades de tipo heterogéneas. En este contexto, proponemos conservar el sistema

---

[9] DUHAMEL Olivier: Droit constitutionnel, 2. Les démocraties, ed. Seuil col. Points, Paris 2000; CHEVALIER Jean-Jacques, DUHAMEL Olivier, CARCASSONNE Guy: La V République 1958-2001, histoire des institutions et des régimes politiques de la France, Armand Colin, Paris, 2001; DUHAMEL Olivier et JEANNENEY Jean-Noël: Présidentielles, les surprises de l'histoire 1965-1995, Seuil, Paris, 2002.

[10] COLLIARD Jean-Claude: *Les régimes parlementaires contemporains*, Presse de la FNSP, Paris, 1978.

[11] EMERI Claude: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec cours de droit, Paris 1995; COTTERET Jean-Claude et ÉMERI Claude : *Les systèmes électoraux*, PUF Col. Que sais-je ?, Paris 1994.

[12] LAUVAUX Philippe: *Le parlementarisme*, PUF Col. Que sais-je ?, Paris 1997; LAUVAUX Philippe : *La démocratie majoritaire : conception et discussion d'un système polaire,* in Pouvoirs N° 85, Seuil, Paris 1998; VAUX Philippe: *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF Col. Droit fondamental, Paris, 1998.

[13] SARTORI Giovanni: *Partidos y sistemas de partido*, Alianza ed., Madrid, 2000; SARTORI Giovanni: *¿Que es la democracia?,* nueva imagen México 1997; SARTORI Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México 2001.

[14] BOBBIO Norberto: *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2001.; BOBBIO Norberto: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1996.

[15] PIZZORUSSO Alessandro: *El concepto de parlamentarismo*, "Boletín mexicano de derecho comparado", IIJ-UNAM México, 1997.

[16] LIJPHART Arend: *Changements et continuité dans la théorie consociative*, in Revue internationale de politique comparée, Vol. 4 N° 3n décembre 1997, ed. De Boeck Université, Bruxelles 1997.; LIJPHART Arendt: *Las democracias contemporáneas*, Ariel Ciencia Política, Madrid 1999.

[17] DALH Robert: *La democracia y sus criticos*, Paidós, España, 1993;

[18] LINZ Juan: *Presidencialismo y democracia*, in Foro internacional N° 4, Colegio de México 1994 — *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid 1995.

— (avec Arturo Valenzuela): *Las crisis del presidencialismo, T. I Perspectivas comparativas,* Alianza Universidad, Madrid 1997 *T. II El caso de Latino América*, Alianza Universidad, Madrid 1998.

electoral mixto, pero introduciendo una dosis mayoritaria para que las decisiones políticas puedan ser tomadas en cuenta, considerando la voluntad del poder soberano manifestado por el sufragio universal. Para ello conviene reducir el número de diputados electos dentro de los cinco distritos plurinominales y reconsiderar la barra para tener acceso a la representación proporcional. Por una parte tenemos que son electos en promedio 40 diputados por circunscripción; por otra, el porcentaje de 2% es demasiado bajo. En el actual diseño proporcional difícilmente podrá producirse una mayoría, pues cuarenta diputados nos parece un número excesivo para una circunscripción, por lo cual debe reducirse el número de diputados electos por circunscripción plurinominal -reduciendo la dimensión de estas-, al mismo tiempo que se incrementen el número de circunscripciones, como es el caso en España o en Alemania. Por otra parte, es necesario incrementar el porcentaje de la barra electoral para acceder a la representación proporcional para la fabricación de una mayoría. Esta formula ha dado buen resultado en Alemania y España, en el primero es necesario que los partidos adquieran al menos el 5% de los votos, mientras que el segundo exige el 3%. Se eliminan así los pequeños partidos de escasa representación.

En cuanto al escrutinio mayoritario, este es más sencillo, pues solo basta introducir la segunda vuelta, tal como lo han planteado todos los partidos en México, pero que no han llevado ni siquiera a debate parlamentario dicha propuesta. El efecto de la segunda vuelta es producir una bipolarización en la vida política, conservando el sistema multipartidista. En la primera vuelta participan todos los partidos, mientras que en la segunda, solo lo hacen los dos partidos que lleguen a la cabeza, provocando de esta manera las alianzas entre los partidos. Otra ventaja que debemos considerar es que los partidos políticos negocian con un conocimiento real de su fuerza electoral, lo cual dará una base sólida para la negociación partidista entre la primera y segunda vuelta.

Ahora bien, no es suficiente la segunda vuelta, pues en el contexto político mexicano otros dos factores impiden la creación de una mayoría uniforme. Se trata justamente de las alianzas y del federalismo. En cuanto a las alianzas, hay que precisar que la legislación mexicana conoce de alianzas totales y parciales. Las primeras se dan en la totalidad de las candidaturas; mientras que las segundas pueden ser en algunas candidaturas. En la práctica política, las alianzas son parciales, encontrando verdaderas incoherencias ideológicas, pues mientras ciertos partidos se alían en ciertas circunscripciones, estos mismos partidos son contrincantes en otras, en un mismo período de elecciones. ¡Que simulación! Esta problemática de la dificultad de fabricar una mayoría, no se detiene en las alianzas, sino que también se vincula directamente con el federalismo, problemática que puede ser solucionada de manera integral. Veamos enseguida como.

El federalismo constituye ciertamente otro factor que complica la fabricación de una mayoría en el seno de las cámaras que constituyen el Congreso de la Unión. Se trata de un problema mayor. En efecto, considerando la estructura de la sociedad mexicana, nos damos cuenta que la sociología electoral en México varia entre el Norte, Centro y Sur. De esta manera observamos que en los estados federados existe un bipartismo como ya lo hemos demostrado en la primera parte de nuestro trabajo. Si tomamos en cuenta este sistema de partidos en la vida local de los estados, encontraremos que se traduce en un multipartismo en la vida política nacional. Que complejidad. Ya tenemos dos elementos importantes: el diseño en que son permitidas las alianzas y el federalismo. ¿Cómo conciliar estos factores, al mismo tiempo que fabriquemos una mayoría? Veamos a continuación.

Hemos dicho que encontramos en la práctica política una incorrección de la democracia mexicana en el actual diseño en que se atribuye el poder político, pues la lógica de las alianzas en México no es la de la creación de una mayoría estable, sino de ganar un poco de votos, para los grandes partidos y de

conservar el registro, para los pequeños. Una corrección a esta práctica inmoral es reformar la legislación electoral, permitiendo únicamente las alianzas totales, eliminando determinantemente las parciales. De esta manera se evitarán las incoherencias de los partidos y se obligará a una coalición única, lo que pondrá a los partidos en una difícil situación que beneficiará sin duda al elector. Por otra parte, la legislación del Congreso de la Unión, debería obligar la duración de una alianza una vez que se constituya en grupo parlamentario, para que de esta manera se evite el fraude frente a las promesas que de antemano se sabe no se cumplirán. De esta manera daremos solidez a la voluntad del electorado. Constitucionalmente puede considerarse con la obligación de los partidos políticos a fortalecer la democracia, fortaleciendo por corolario al poder soberano. Sin embargo, estas adaptaciones constitucionales y legales no son suficientes para contribuir con la creación de un sistema político gobernable. Hay que analizar otras opciones para fortalecer la democracia mexicana, por la vía constitucional.

b) Algunas coerciones constitucionales para el cumplimiento de la voluntad general.

El nuevo constitucionalismo mexicano debe tener en cuenta que para la perfección de la democracia (o su mayor aproximación a este objetivo), no basta con la creación de una mayoría parlamentaria, ni la buena voluntad de los gobernantes o legisladores, sino que hay que provocar la coincidencia no sólo del ejecutivo y legislativo, sino también de las dos cámaras del Congreso de la Unión, debido al bicameralismo igualitario. En caso de discrepancia entre las mayorías, la constitución debe prever un arbitraje ciudadano, para evitar la ingobernabilidad por la vía de la democracia semi-directa. Analicemos esta problemática en tres partes.

Primera. Provocar una coincidencia de voluntades, evitando la arritmia electoral.

La voluntad y la arritmia electoral van ligadas al bicameralismo igualitario en México, lo cual dificulta la toma de decisiones.

El bicameralismo igualitario es aquel en que ambas cámaras cuentan con iguales facultades constitucionales de acción, donde una puede bloquear el trabajo de la otra. En la primera parte hemos hecho mención de las facultades constitucionales de ambas cámaras, que corresponden al proceso legislativo, donde el poder de iniciativa y de veto tiene una importancia política mayor, en caso de que las mayorías en éstas sean distintas. No abundaremos más sobre lo que ya hemos desarrollado.

Hemos dicho la importancia de la creación de una mayoría para dar certeza a las políticas públicas prometidas en campaña. Sin embargo hay que precisar de qué mayorías hablamos. Por una parte tenemos que la voluntad general en México (la ciudadanía) expresa su elección por el sufragio universal, atribuyendo el poder en tres partes. Una al elegir un partido en la cámara baja; dos, al elegir un partido en la cámara alta y; tres, al elegir un partido en la elección presidencial.

Como vemos, la lógica de la atribución del poder en México es complicada, bajo el contexto de la constitución de 1917. La complejidad consiste en la triple elección que realiza el elector, donde el presidente y las cámaras alta y baja juegan un rol importante en la toma de decisiones correspondiente a las políticas públicas deseadas por el elector.

De esta manera el poder puede ser atribuido ya sea de manera total a un partido o parcialmente, en dos o tres tercios. Es de interés observar casos como el de Francia, donde el ciudadano se ha manifestado desde el inicio de la V República (después de su primer enmienda, en 1962) por una atribución parcial del poder en tres ocasiones, 1986, 1992, 1997, lo que los franceses llaman períodos de cohabitación, entre la mayoría presidencial y parlamentaria. Sin embargo no tienen la problemática que representa en México el bicameralismo igualitario. En México podríamos pensar que el elector ha atribuido parcialmente

el poder en tres ocasiones. Sin embargo esto es falso, pues si observamos el porcentaje obtenido en cada cámara y en la elección presidencial, nos daremos cuenta que es falsa esta creencia, pues las mayorías son coincidentes. La diferencia se debe al tripartismo y a la arritmia electoral. Analicémoslo más detalladamente.

Porcentajes obtenidos por partido político y por elección

	DIPUTADOS			*SENADORES*			*PRESIDENTE*		
	PRI	**PAN**	**PRD**	**PRI**	**PAN**	**PRD**	**PRI**	**PAN**	**PRD**
1997	39,11	26,63	25,70	38,50	26,90	25,84	--	--	--
2000	37,80	39,15	19,17	37,60	39,00	19,00	36,88	43,43	17,00
2003	37,77	39,20	19,11	--	--	--	--	--	--
2006*	26.66%	33.70%	29.01	27.42%	33.93%	29.77%	21.57%	36.38%	35.34%

Fuente: **La política importa**, Banco Interamericano de desarrollo, edición cederom 2003, e ife.org.mx, al 2 de agosto 2006.

*En 2006, el PRI se presenta en alianza con el PVEM; el PRD con Convergencia y PT, en las elecciones presidencial y legislativas.

La arritmia electoral consiste en la discordancia entre las tres elecciones. Si el elector coincide cada seis años, la arritmia entre la elección legislativa en la mitad del periodo presidencial y esta última elección produce una diferencia entre ambas las tres mayorías[19]. Desde las elecciones legislativas de 1997, a mitad del mandato del entonces presidente Ernesto Zedillo, esta ha sido la lógica desde entonces.

Es de toda evidencia que el ejercicio del poder desgasta a los gobernantes, al no poder satisfacer las expectativas de la totalidad del electorado. Esto quiere decir que siempre habrá quienes expresen su desacuerdo a través de su poder que le otorga el sufragio universal. En este contexto, el poder difícilmente puede aplicar las políticas publicas ante la discrepancias de tres mayorías, necesarias

[19] Ejemplo, año 2003 por la elección de diputados y el año 2000, por la elección de senadores y presidente.

para la aplicación de las políticas públicas. Recordemos que el gobierno actúa mediante las leyes, y estas son aprobadas por ambas cámaras. De tal manera que si la iniciativa del ejecutivo de un partido, encuentra una oposición mayoritaria en una de las cámaras, bastará para paralizar dicha iniciativa, teniendo que negociarla, lo cual deformará su propuesta original. Esto es lo que consideramos una incertitud si esta práctica se vuelve la constante de la práctica política, situación que nos lleva a una ingobernabilidad en el esquema democrático, producto de la ineficiencia e incertitud en la acción del gobernante y de los legisladores.

Para evitar la arritmia electoral el nuevo constitucionalismo mexicano debe considerar diversos modelos para atribuir el poder, procurando la certitud entre las ofertas ofrecidas y la aplicación de estas ofertas. En este esquema, divisamos dos variables. Primera, la coincidencia sexenal de la elección del presidente, de los diputados, de los senadores. Segunda, la arritmia trienal de la elección de diputados, con respecto a la del presidente y de los senadores. En la primera variable, es más fácil fabricar una mayoría coherente entre los tres órganos del poder político, lo que originaría una mayor certitud en la toma de decisiones. En la segunda, la consecuencia es la que conoce México en su actual contexto de incertitud, ante la ausencia de una mayoría.

En efecto, esta arritmia es perjudicial en el nuevo contexto político mexicano, donde es necesaria la fabricación de una mayoría para dar certitud a la población de la dirección. Es perjudicial porque la sociología electoral observa que el elector tiene una concepción del partido en el gobierno y de su partido, sin embargo esta cambia con el ejercicio del poder, donde en ocasiones resulta difícil que el ciudadano tenga la suficiente y correcta información para juzgar las acciones emprendidas durante los primeros tres años, en el caso de México. Esta situación es aprovechada por los partidos opuestos al presidente, representados en ambas cámaras del congreso de la Unión. Recordemos que la naturaleza de los partidos políticos es la conquista del poder, donde

difícilmente, para ser honestos y realista, un partido apoyará una política de éxito propuesta por otro partido. Así lo hemos observado con múltiples iniciativas en ambas cámaras del Congreso de la Unión. A guisa de ejemplo, citamos las propuestas de reformas, conocidas como estructurales son un ejemplo, en el período del presidente Zedillo y actualmente en el periodo del presidente Fox. Ahora bien, esta situación no es exclusiva de México, también sucede en algunas democracias contemporáneas. Tal es el caso de Francia, quien reformó su constitución en el 2002, para reducir el período presidencial de siete a cinco años, para hacer coincidir con el período de los diputados de cinco años y evitar la arritmia de ambas elecciones, la reforma conocida como *"le quinquennat"*.

Para corregir esta disfunción es necesario que el nuevo constitucionalismo tenga cuenta de las dos variables en cuanto al ritmo de las elecciones, donde algunos especialistas se han ya manifestado. Así, pueden ser consideradas diversas opciones. Una de ellas es reducir el mandato presidencial y de los senadores de seis a cuatro años, al mismo tiempo que los diputados se beneficien alargando su período de tres a cuatro años. De esta manera, coincidiendo los tres procesos de legitimación mediante el sufragio universal, podrá producirse una mayoría uniforme, siguiendo la lógica de la sociología electoral. Recordemos que el nuevo constitucionalismo representa una normatividad jurídica, al mismo tiempo que la cultura se adapta a la realidad, sin enigmas. Recordemos igualmente en este esquema que en las democracias contemporáneas los partidos juegan un rol importante en tanto que enlaces entre la sociedad y el poder, motivo por el cual debemos diseñar las instituciones para que el elector vea cumplidas las políticas públicas que él seleccionó votando por el partido de su elección. Después de todo esta es la práctica de las grandes democracias contemporáneas que cuentan con sociedades homogéneas, como es el caso de Francia, Reino Unido, Alemania, España entre otras, donde el diseño electoral permite la creación de una

mayoría uniforme, ya sea de un solo partido o de una alianza que será estable en sus parlamentos.

Al lado de este rediseño de la atribución del poder, deben avistarse otros dos aspectos igualmente fundamentales. El primero corresponde al escrutinio mayoritario y el segundo a las alianzas, que tienen que ver indirectamente con el federalismo. En cuanto al escrutinio mayoritario, dentro del cual se elige al presidente de la república, a 300 diputados y a dos senadores por estado, debe introducirse el principio de la mayoría absoluta, estableciendo la segunda vuelta electoral, donde solo tengan derecho de balotaje los dos primeros lugares. De esta manera se permitiría el pluripartismo, necesario en México, pero la política se bipolarizaría, facilitando así la fabricación de una mayoría.

Ahora bien, no basta con la fabricación de una mayoría. Hay que procurar la duración de esta mayoría en el seno de las cámaras del congreso. En un régimen parlamentario, donde la división del poder político es confusa, se facilita más esta permanencia, del hecho que el gobierno nace por la voluntad de la mayoría parlamentaria, lo cual obliga a la cohesión de la alianza, *so pena* que esta mayoría en el gobierno dimita por una moción de censura, lo cual obligaría a convocar nuevas elecciones. ¿Qué legislador quisiera poner en juego su asiento en el parlamento y que miembro del gobierno le gustaría arriesgar su posición política? La estabilidad de las mayorías en los regímenes parlamentarios encuentra su origen en esta coerción constitucional. Su efecto en la vida política es de beneficio para el ciudadano, pues encuentra un mejor cumplimiento de su deseo de políticas públicas, por la cual eligió un partido político y un candidato específico. En México la inestabilidad de las alianzas en las cámaras es producida por la inexistencia de mecanismos constitucionales que coaccionen a los grupos parlamentarios. La observancia de la práctica política en México nos lleva a esta conclusión, pues es frecuente (casi una regla, debido a la práctica tan constante) que vez electo algún candidato producto de una alianza, se deslinde de ese partido o grupo de partidos que

componen la alianza electoral, lo cual significa una simulación para el elector, que ingenuamente creyó en que dicha alianza iba a aplicar conjuntamente en el congreso, las promesas hechas e inscritas en el Instituto Federal electoral, según obliga la legislación. ¿Qué es lo que produce esta indolencia en la práctica política? La ausencia de responsabilidad, sin duda.

Enfoquémonos entonces en la responsabilidad de todos aquellos, individuos y partidos, que componen una alianza. Una corrección constitucional a esta constante práctica puede ser la obligación legal dentro de la normativa de las instituciones electorales y de las cámaras del Congreso de la Unión, de permanecer fusionado, siguiendo el principio constitucional de la elección de los gobernantes por los gobernados (y de los legisladores, evidentemente), donde la democracia obliga el respeto de la voluntad general, que es el cumplimiento de las políticas públicas que seleccionó. Una vez establecida esta obligación, faltaría establecer una sanción que coaccione el caso de un rompimiento entre la alianza mayoritaria. Primeramente en un régimen presidencial, podemos pensar que en la normatividad del congreso previera un mecanismo para reconocer un eventual rompimiento, donde se establezca una serie de condiciones draconianas, para evitar que sea una práctica ligera, como es el caso hoy. Esto nos llevaría a una segunda sanción, como partido político, pues si se diera el caso que el rompimiento se llevara a cabo de hecho, al no firmar por ejemplo conjuntamente acuerdos que normalmente celebren dentro de las actividades de legislación y de control, propias del Congreso, la autoridad electoral pueda impedir o dificultar el registro de sus candidatos al considerar al partido como responsable. En régimen parlamentario, la sanción se daría de manera natural, mediante los mecanismos de coerción constitucional que representa la moción de confianza, simplemente.

Podríamos pensar en otro tipo de coerciones previstas en el nuevo constitucionalismo que tienen que ver con procedimientos de la democracia

semi-directa, de las cuales estamos de acuerdo con algunas de ellas, pero en desacuerdo con otras.

Pasamos en este momento, en el seguimiento de nuestro análisis que busca la gobernabilidad en el nuevo constitucionalismo mexicano, por la vía de la democracia, al siguiente punto.

La segunda parte de nuestras propuestas de coerción constitucional para el cumplimiento de la voluntad general, corresponde a un mecanismo de democracia semidirecta que es la revocación del mandato. Se trata de una sanción ciudadana.

Este procedimiento permite a los ciudadanos obtener el retiro del mandato electivo conferido a un individuo o a una asamblea antes de su término legal, nos dicen los profesores Charles Debbasch e Yves Daudet, en su léxico de política.[20] La revocación puede ser individual, como en los Estados Unidos (recall) o colectivo, como es el caso en Suiza (aberrufungsrecht), donde se permite la disolución de parlamentos cantonales o la revocación de gobiernos cantonales. Es de interés remarcar la importancia que se le atribuye en los Estados Unidos, pues trece estados han institucionalizado en diferentes niveles este sistema[21].

Pensamos que se trata en efecto de una sanción donde el ciudadano puede jugar un rol importante; sin embargo los riesgos de manipulación de intereses puede poner en juego la estabilidad del sistema político, asimismo el espectro del populismo estaría igualmente presente. Recordemos el caso del último recall celebrado en el estado norteamericano de California, donde el gobernador del estado fue destituido después que los ciudadanos así lo decidieron por vía referéndum, lo que significó la llegada al gobierno de un

[20] DEBBASCH Charles, DAUDET Yves: *Lexique de politique*, Ed. Dalloz, Paris, 1992, p. 386.
[21] MÉNY Yves, SUREL Yves: *Politique comparée*, ed. Montchrestien, Paris, 2001, p. 216-217.

conocido actor, populista por sus actos. Riesgo de la democracia, sin duda alguna, pero una de las funciones de toda constitución que pretenda reforzar y garantizar la democracia es justamente de prever este tipo de actos, demagógicos que atentan contra la democracia, en vez de fortalecerla.

Llegamos así al final de nuestro análisis sobre las coerciones constitucionales para dar cumplimiento a la voluntad general.

Tercera. Referéndum e iniciativa popular.

Estos mecanismos de democracia semi-directa son para analizarse con mucho detalle, pues de su diseño depende su funcionalidad y puede marcar un rumbo en el sistema político, inclinando la balanza del poder en alguna dirección.
El politista francés Francis Hamon define el referéndum como *"todo procedimiento pro el cual los ciudadanos se les convoca a pronunciarse a cada uno, de manera individual, en función de un código preestablecido, sobre una cuestión de carácter real, ya sea a título consultativo o a título deliberativo."*[22]

Es pertinente precisar que referéndum y plebiscito son nombrados indistintamente para un mismo objetivo. El primero deriva del latín "referee (referir)" y en sus orígenes deriva de los acuerdos concluidos por un mandatario bajo la reserva del acuerdo de su mandato. El plebiscito, significa en la historia romana *"decreto de la plebe, es decir decisión emanada de su asambleas, posteriormente, por extensión, la ley*".[23]

La importancia para la toma de decisiones es entonces de fundamental importancia, pues esta figura de la democracia semi-directa puede facilitar o complicar la toma de decisiones, como ha sucedido en Francia o en Italia, respectivamente. Como lo ha dicho François Mitterrand en su *"Lettrre á tous les*

[22] HAMON Francis : *Le référendum, étude comparative*, Ed. L.G.D.J., Paris 1995.
[23] CHAGNOLLAUD Dominique: *La V république, (volume 1) le régime politique*, Ed. Flammarion, Paris, 2000, p. 167

Français, de abril de 1988, cuando propone la *"extensión del referéndum a los problemas mayores que nacen de la evolución de nuestra sociedad"*[24] Al respecto es preocupante observar que la mayor parte de las propuestas no definen con precisión un diseño específico, limitándose, las propuestas, a solo mencionar sobre la importancia para el fortalecimiento de la democracia. Esto puede ser verdad; al mismo tiempo perjudicarla en vez de beneficiarla.

En este orden de ideas, conviene distinguir distintos tipos de democracia para así poder pronunciarnos sobre el modelo de referéndum que conviene a nuestro nuevo constitucionalismo, donde la cultura política y el rediseño de la constitución puedan servir de mejor manera la voluntad general.

La teoría distingue diversos modelos de referéndum, los cuales podemos organizar en materia territorial (nacionales o locales) y/o por materia competencial (constitucional o legislativo). Todos ellos deben tocar únicamente una cuestión específica. Un tercer punto capital es que mayoría se requiere para la aprobación del referéndum, punto importante observado de la práctica de este mecanismo de democracia semi-directa.

Es de fundamental importancia el diseño de este mecanismo, pues los efectos pueden ser positivos, negativos o estériles. De este depende quien lo propone, que limitantes, sobre que materias y a que controles esta sujeto. Si propone el ejecutivo y el legislativo se ve limitado para solicitarlo, el primero contará con un poder superior al de los legisladores o viceversa. Otra consideración es el referéndum de iniciativa popular, efectividad que estaría condenada a otras circunstancias como lo veremos más adelante. Otro aspecto a considerar es evitar que los ciudadanos sean molestados por asuntos sin importancia que amerite una consulta al poder soberano. Otro aspecto importante del diseño de un referéndum es la mayoría con la que se deberá aprobar. Al respecto la experiencia italiana es de nutrido interés. En el proceso de reforma política por

[24] Artículo de Olivier Duhamel, en el vespertino francés le Monde, del 10 de diciembre de 1989.

la que atraviesa Italia desde los años noventa, se ha visto en una serie de conflictos y complejidades que han hecho de dicha reforma un proceso sin fin. Cuando finalmente se ponen los partidos políticos sobre una reforma constitucional de mayor importancia, el diseño de referéndum hizo retroceder el gran avance y no porque los ciudadanos no lo hayan así querido. Resulta que para una reforma constitucional no basta la aprobación del poder constituyente permanente, sino que falta realizar un referéndum y que este sea aprobado por la mayoría absoluta. Empero no todo termina ahí, sino hay que agregar que tiene que votar al menos las dos terceras partes de los ciudadanos inscritos en el padrón. Si en México se considera dentro del nuevo constitucionalismo esta rigidez en este tipo de procedimientos, más que beneficiar va complicar las soluciones, como ha sido el caso en Italia. El punto correspondiente al control, el caso francés es digno de tomarse en cuenta. Todo procedimiento de referéndum debe revisarlo el Consejo Constitucional y dar su aviso sobre la solicitud, la materia y después aprobará o no el procedimiento y escrutinio después de la votación. Solo con su declaratoria, podrá darse la validez del referéndum. De esta manera se evitará el abuso en las solicitudes de procedimiento referendario.

A manera de ejemplo, nos viene a la mente algunos procedimientos de referéndum de interés como el caso de Bolivia, de Venezuela, de Francia o de la Ciudad de México. En el caso de Bolivia es de buena salud democrática el hecho que se consulte a la ciudadanía sobre un tema de grandes efectos para la vida de los bolivianos, como es la comercialización de su gas. En Venezuela, ante la evidente intención de desestabilizar al Presidente Hugo Chávez, la mejor solución para evitar conflictos violentos en la sociedad, ya bipolarizada en torno a la personalidad del presidente Chávez, es la consulta al poder soberano para que este arbitre los conflictos y de su veredicto. En Francia también podemos encontrar las virtudes del referéndum, donde ha cumplido dos funciones esenciales, como es la de evitar conflictos sociales (1968), poner fin a disputas de la clase política (1969). Como nos podemos dar cuenta, es de plena

evidencia las virtudes del referéndum para tomarlo en cuenta en el nuevo constitucionalismo mexicano.

En fin, hemos tratado de demostrar como ciertos diseños constitucionales del poder alejan al ciudadano, lo cual no es muy democrático. Sin embargo, la segunda parte de nuestro trabajo pretende propones soluciones para el mejoramiento de nuestras democracias, desde el río bravo, en el norte de México hasta la tierra de fuego.