

## EL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

José GAMAS TORRUCO

Todo análisis histórico tiene como objetivo entender el presente y proyectar el futuro. Hay un punto que quisiera yo enfatizar: la originalidad de la Constitución de 1824. Quisiera dejar muy claro que la idea de que los constitucionalistas o algunos de los constitucionalistas todavía pensamos hoy que nuestra primera ley suprema fue una imitación extra-lógica de la Constitución norteamericana está ya superada. Desde hace muchos años, todos los constitucionalistas reconocemos que la Constitución de 1824 es el momento fundacional yo diría no sólo del Estado mexicano sino de la nación mexicana misma. Es el primer proyecto de vida social y política que alcanza vigencia e influencia definitiva en las instituciones que hoy nos rigen. El que los constituyentes no copiaron irresponsablemente lo revela tanto el origen de la Constitución misma como las normas relacionadas con los equilibrios de poder.

No olvidemos que la Constitución de 1824 fue reclamada por las propias provincias y que las provincias amenazaban con romper la unidad del naciente Estado mexicano si no se adoptaba el régimen federal; se conocía el federalismo y se exigía porque se consideraba que respondía mejor a las evidentes diferencias regionales que México presenta dentro de su homogeneidad, porque la centralización del poder colonial había significado el abandono y la supeditación de las unidades locales a normas extrañas e inaplicables y porque las anheladas libertades quedaban mejor resguardadas en un régimen de autonomía. Los estados tienen una libertad muchísimo mayor que en las Constituciones federales posteriores; la balanza de poder se inclina definitivamente hacia ellos y no hacia los órganos nacionales; dentro de la balanza de poder interna hay un predominio clarísimo del Congreso sobre el presidente de la República; la mayor parte de las facultades las tiene el Congreso. ¿Qué es lo que ocurre con la idea de representación? La representación es indirecta y destaca la relevancia de los

estados. La idea de representación, como se desarrolla en el texto constitucional de 1824, nutre la doble Cámara federal; los diputados son electos en los estados en proporción a la población de los mismos y los senadores se eligen de acuerdo con la regla paritaria de dos senadores por cada uno de los estados por sus respectivas legislaturas. El presidente y el vicepresidente son también electos por dichas legislaturas. El sufragio es censitario, ligado a la fortuna y al ingreso.

Es claro que la balanza entre federación y estados se inclina hacia éstos. No hay, pues, equilibrios horizontales y verticales característicos de las Constituciones federales en general. Se buscó algo distinto. Tal fue el régimen de 1824 y la ubicación en él de la representatividad. Para completarlo, se dio a los estados amplia facultad de regular los procesos electorales.

En este primer intento de poner en práctica ideas constitucionales e instituciones a nivel nacional, estaba presente la única experiencia que habíamos tenido en tres siglos de vida colonial: la escasa vigencia que alcanzó en México la Constitución de Cádiz de 1812, que establecía un complicado sistema representativo con base en una elección indirecta en tres grados: parroquia, partido y provincia.

Viene inmediatamente la lucha entre las dos corrientes que conocemos sobradamente: liberales y conservadores. Es, por una parte, el esfuerzo de construir un verdadero Estado moderno y en la época los Estados modernos; poco se sabía de Inglaterra que tuvo una evolución muy particular, no podían ser más que Estados Unidos y Francia. Eran esos los modelos que estaban presentes para estructurar instituciones que ya habían probado su eficacia y que se consideraba eran las que iban a formar la columna vertebral de la nueva república. De ahí que el federalismo se proclame como base del programa liberal. Por otra parte, la resistencia al cambio, la preservación del régimen colonial con su despotismo y privilegios, el principio de la desigualdad traducido en normas, forman la base conservadora sostenida por las columnas de la vieja dominación, que ahora se quiere prolongada: la aristocracia minera y terrateniente, la iglesia católica y el ejército cuyo mando estaba en gran parte en antiguos oficiales del ejército colonial.

El choque de ideas y concepciones políticas dura medio siglo con triunfos breves y alternos. El acceso al poder de la corriente conservadora se institucionaliza en las Constituciones de 1836 y 1843: se recrudece el sufragio censitario; la elección indirecta permite alejar al ciudadano del representante y la intención oligárquica se completa con reglas de sufragio

muy complejas: una primera elección integra los poderes, pero una vez constituidos éstos, se integran recíprocamente, de manera que logrado el triunfo de los conservadores en un primera elección, con este sistema se aseguraba a la clase política triunfadora la permanencia. La segunda Cámara adquiere un carácter aristocrático.

Fruto de un triunfo liberal es ese magnífico ordenamiento que es el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, a la que poca atención hemos dado y que a veces no hemos leído muy bien. Aquí hace su entrada el sufragio universal en los artículos primero y segundo, sin más limitación para la ciudadanía mexicana que la edad y la conducta: la exigencia del modo honesto de vivir expresado en la condición de no haber sido condenado por algún delito.

La Constitución de 1857 reconoce el sufragio universal. No acepta el bicammarismo, por las críticas severas y justificadas que recibió la institución de las segundas cámaras, de carácter francamente oligárquico, en las Constituciones centralistas. La Constitución de 1857 establece un Congreso unicamaral y la elección indirecta en primer grado. Es hasta las reformas a la Constitución de 1857 promovidas en 1874 por el presidente Lerdo de Tejada que se restablece el bicammarismo tal y como lo conocemos el día de hoy. Por lo que se refiere a los diputados las reformas eliminan la elección indirecta y se establece la directa aunque se mantiene la indirecta en primer grado para los senadores. Poco interés había en la escasa ciudadanía para votar y poco se sabe de las elecciones de esa época; años después viene la dictadura del general Díaz y con ello las elecciones pierden su significado y la indiferencia ciudadana se acentúa.

En la Constitución de 1917 se establece el sufragio universal, la elección directa y el legislativo bicamaral. Subrayo, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores provienen en la Constitución de 1917 de la elección directa y se acepta el sistema de mayoría simple en el recuento de los votos, como dicen los ingleses “el primero que llega a la meta gana”.

El debate entre la mayoría y la representación proporcional es ya viejo y bien conocido. Si en una elección nacional hay cien sillales curules a cubrir, ¿quién se va a llevar esas cien? El que alcance la mayoría. Si un partido político, supongamos, es un ejemplo para un curso elemental de derecho constitucional, gana en cada uno de esos cien distritos por el 51%, ese partido político se lleva totalmente las cien curules, ¿y dónde quedó el 49% de la voluntad nacional que expresó una voluntad distinta? Ahí está el gran defecto del sistema mayoritario. Por eso se inventó, en Bélgica, a

fin del siglo XIX, el sistema de representación proporcional que trata de acercarse lo más posible a la asignación de las curules en relación directa con la votación recibida.

El senador Zermeño hizo una muy interesante y, dentro de su limitación de tiempo, muy completa, relación de las grandes reformas constitucionales que empiezan tímidamente en 1963, luego en 1972, hasta llegar a las reformas de fondo de 1977 y de 1983 promovidas por los presidentes López Portillo y De la Madrid, que integran el sistema electoral de recuento de votos o de escrutinio con base en el sistema mayoritario, pero con un importante componente de representación proporcional; se destacaron también las reformas de 1990, de 1993 y de 1996 que conforman el sistema electoral total.

A mi juicio el concepto de sistema representativo no solamente se limita a la elección de las Cámaras y del Ejecutivo y a las reglas del sufragio sino que se integra, además, con la constitución de un organismo que organice, administre y vigile las elecciones, en nuestro caso el Instituto Federal Electoral y un órgano imparcial que resuelva los conflictos surgidos en el proceso, en nuestro caso el Tribunal Electoral, parte del Poder Judicial Federal. Asimismo, la protección a los derechos ciudadanos y el reconocimiento y garantías de funcionamiento de los partidos políticos. Todo eso está en nuestra Constitución. Tenemos, pues, un sistema electoral completo.

La Constitución vigente establece un sistema de representación que combina el principio de la mayoría con el principio de representación proporcional, y eso vale a nivel de toda la República, a nivel municipal, estatal y federal; incluye la aberración, que como bien se señalaba, alguien inventó, una cosa extrañísima: los senadores nacionales; senadores electos en un gran distrito que es toda la República, cuando la esencia del Senado y la regla de todas las Constituciones federales es que el Senado representa a las entidades federativas. Yo he escrito que no hay peor cosa que el oportunismo político combinado con la ignorancia. Este engendro atroz rompe totalmente el sistema de la Cámara federal y desnaturaliza desde luego la Cámara de Senadores.

Pero hay que detenerse a hacer un balance frío y ponderado de ambos sistemas.

El sistema de mayoría tiene el defecto que señalábamos: no garantiza la representatividad, en el ejemplo que utilicé del 49% de la población, en la mejor hipótesis porque el porcentaje de los no representados puede ser aún mayor. Sin embargo, al favorecer la formación de una mayoría garan-

tiza la gobernabilidad porque se logran acuerdos dentro de un solo partido en la asamblea legislativa.

El sistema de representación proporcional, por su parte, garantiza la representatividad pero no la gobernabilidad, porque ahí hay todo tipo de divisiones como lo estamos viviendo hoy con tres partidos políticos en el Congreso. Pero además, hay muchos ejemplos que podríamos dar a este respecto y uno de los que podría resultar más dramático, o trágico, si se trata de selección de calificativos más precisos, es el de la República de Weimar fruto de la Constitución alemana de 1919, que diseñó un sistema perfectamente representativo que dio cabida a todas las corrientes, pero que condujo a la división política y de ahí al caos. La solución fue la elección, no la toma violenta del poder, insisto, la elección de Adolfo Hitler como canciller, y desde el primer día de su gobierno, la destrucción de la democracia. El pueblo estaba consciente, pero tomó una decisión siguiendo la sombría sentencia de Hobbes: es preferible el despotismo a la anarquía.

La representación mayoritaria garantiza la gobernabilidad a costa de la representatividad. La representación proporcional garantiza la representatividad pero no la gobernabilidad. El sistema de mayoría conduce al bipartidismo, pues hay una tendencia a la bipolarización, a dos posiciones. El sistema de representación proporcional favorece la multiplicación de partidos; se basa en que hay que representar a la totalidad de las minorías. Pero si todas las minorías pueden organizarse y reclamar su participación y su representatividad, lo que el sistema implica es la fragmentación de la asamblea representativa. Esto es un hecho probado: Weimar, la República Española, la cuarta república francesa.

Hay un punto más que quisiera destacar y del que nada se dice: el sistema de mayoría acerca más al diputado al elector, que lo conoce, porque hace campaña, lo identifica siempre y juzga su proceder del cual dependerá o no su reelección, aunque sea para un periodo no inmediato como en nuestro sistema; el sistema de representación proporcional que requiere forzosamente de listas, deja en gran medida a la decisión de los partidos políticos quién va a ser el representante, muchas veces desconocido, del elector, porque las listas corresponden a distritos plurinominales mayores que los uninominales. Son los partidos políticos los que finalmente deciden. Esto aleja a los diputados del elector. Nuestra Constitución combina ambos sistemas con las virtudes y los defectos de cada uno.

Hay que reconocer que entre los diputados provenientes de distritos plurinominales hay casos de excelencia por la necesidad que los partidos

tienen de especialistas en áreas legislativas determinadas. Pero el sistema tiende a fortalecer a las dirigencias de los partidos que hacen la selección de candidatos.

Tal es nuestro sistema: 300 diputados por mayoría y 200 por representación proporcional.

¿Cómo está funcionando? Hay el consenso nacional de que algo está pasando que no marcha. No se logran acuerdos sobre los temas básicos. México tiene tres partidos políticos significativos y amenaza con tener otro u otros dos con significativa participación nacional.

¿Cómo integramos mayorías? Las mayorías no se integran con reformas constitucionales exclusivamente; la mayoría es un hecho, la mayoría es algo que se da o no se da y hasta ahora hemos tenido problemas de encontrarla. Habría que buscar caminos de solución en la actividad política cotidiana y en el cuadro normativo de la misma.

La solución que propongo es restablecer el equilibrio entre la mayoría y la proporcionalidad reduciendo el número de representantes electos de acuerdo con la representación proporcional. Al fin y al cabo el sistema se diseñó para estimular la oposición y esto se logró con creces. Hoy el panorama es distinto. En la solución propuesta, lo que se pierde en representatividad se gana en gobernabilidad que es un valor que nuestro sistema está perdiendo peligrosamente.

Habría que hacer los estudios necesarios para determinar los nuevos porcentajes. Para ello sería preciso lograr el consenso de cuando menos dos partidos políticos, con el fin de aprobar el inicio de la reforma constitucional en el Congreso.

¿Es eso posible? La transición democrática de México se logró por el liderazgo indiscutible de los presidentes Salinas y Zedillo presidentes provenientes del PRI y jefes absolutos del partido dominante, convencidos de las reformas y por la firme posición de fuertes personalidades al frente de los partidos políticos de oposición: Fernández de Cevallos del PAN y Cárdenas y Muñoz Ledo, ambos del PRD. El papel de los partidos políticos fue primordial y ello llevó a su fortaleza. Las filas del PRI aceptaron disciplinadamente las órdenes presidenciales y los militantes de la oposición se alinearon con sus dirigentes ante la apertura del camino hacia curules y cargos ejecutivos de elección.

La reforma, independientemente de la exigencia previa y persistente y luego del beneplácito de la “inteligencia”, de los medios y de los sectores

sociales importantes (sindicatos, empresarios, iglesias, universidades), fue convenida y hecha por la “elite política” que tradujo la inquietud social.

Como consecuencia, los partidos políticos se fortalecieron logrando: financiamiento del Estado, acceso obligatorio a los medios de comunicación, monopolio de candidaturas y, nada menos, el recurso constitucional contra leyes electorales presuntamente inconstitucionales.

Los partidos de oposición crecieron y se fortalecieron. El partido dominante durante 70 años se debilitó pero, pese a ello, se conserva hoy como la primera fuerza política nacional aumentando en las últimas elecciones su caudal de votos para gubernaturas, diputaciones federales y alcaldías en las ciudades.

Hoy, el desempeño de los partidos en el Congreso está ligado a las ambiciones electorales con menoscabo de la necesidad de establecer programas a largo plazo que requieren medidas que pese a su necesidad no son atractivas a corto plazo a la ciudadanía y, por lo tanto son desechadas. Por ello, lo verdaderamente importante, lo que requiere medidas de fondo se elude. ¿Qué partido promovería una reforma fiscal que el sistema obsoleto que tenemos requiere y que implicaría cobrar impuestos a más gentes? ¿Se arriesgaría a perder votos?

Hay un consenso nacional en el sentido de que el Congreso no está cumpliendo con programas nacionales y que ningún partido tiene un verdadero proyecto nacional. El prestigio de los partidos ante la opinión pública va en sentido inverso a su fortalecimiento institucional. Va en picada. Es necesario acotar a los partidos. Pero ¿cómo, si dominan el Congreso y tendrían que autolimitarse?

No se cuenta con el liderazgo del Ejecutivo porque está constitucionalmente muy debilitado. La única salida va en función de la exigencia organizada de la sociedad civil.

El otro problema es el de una notable ausencia: ¿dónde está el Ejecutivo? Me llama la atención que se está hablando mucho de “presidencialismo”. Se ha dicho: “vamos a terminar con el presidencialismo” y por cierto la frase acaba de ser pronunciada por muy altos funcionarios del gobierno federal. Sabemos ya que el término “presidencialismo” tiene cierto sesgo peyorativo, recordando el dominio de los presidentes del PRI. “Sistema presidencial”, es lo correcto, un concepto neutro, una designación que califica exactamente a nuestro sistema. Si vemos la Constitución yo no veo el presidencialismo que miran los que pretenden abatirlo y mi impresión es que no han leído la Constitución.

Invito a quienes ahora me escuchan al análisis cuidadoso. El día de hoy la Constitución, como está, contiene la figura presidencial probablemente más débil que haya existido en el constitucionalismo mexicano; el presidente de la República, y hay evidentes rasgos positivos en esto, está limitado frente al Poder Judicial Federal, no sólo por la posibilidad del juicio de amparo en contra de sus actos, sino también por poder ser sujeto en una controversia constitucional y recibir una resolución desfavorable; de hecho, ya la ha recibido en la cuestión bien conocida de la industria eléctrica, un golpe porque la Suprema Corte de Justicia simplemente interpretó la Constitución y no hizo otra cosa que aplicarla pero limitó al presidente de la República; también está limitado por las decisiones que puedan tomarse por el Tribunal Electoral; hay una Comisión Nacional de Derechos Humanos que está actuando y que tiene un peso moral cuyo cometido se dirige precisamente a la administración. Es débil frente al Congreso. Cuando, como hoy, no tiene la mayoría, su partido necesita por lo menos de otro para pasar la legislación ordinaria; no digamos las reformas constitucionales que exigen aprobación de las dos terceras partes. Las grandes reformas que parecen inminentes, energética, laboral y fiscal, requieren, todas ellas, reformas constitucionales.

No olvidemos que el máximo de diputados que puede tener un partido, de acuerdo con la Constitución, es de trescientos. Para que una reforma constitucional pueda aprobarse por la Cámara de Diputados se requiere el consenso cuando menos de dos partidos.

Los nombramientos del presidente de la República ya no los puede hacer libremente, la Constitución lo limita y la mayor parte de ellos pasan por el Senado y algunos ya los hace el Senado a propuesta del presidente de la República; además, el Senado, ahora con mayoría opositora, sí puede rechazar nombramientos. Por reforma constitucional ya no gobierna el Distrito Federal y enfrenta a un poder real cuando un partido contrario domina tal gobierno y la Asamblea local; ya no controla las elecciones; ha perdido respecto al texto original de la Constitución la calidad de suprema autoridad agraria, se acabó la reforma agraria, y su poder de iniciar la regulación de las iglesias; ha perdido facultades frente a organismos ahora autónomos como el Banco de México, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

Esa es la situación constitucional del presidente. Lo que ocurre es que el presidente, al ser jefe del partido, gozaba de facultades que Carpizo llamó

“metaconstitucionales”, y de ahí el enorme poder identificado como “presidencialismo”. Pero eso ya se acabó, no hay necesidad de terminarlo.

Por otra parte, el presidente tiene que considerar el peso de los estados. Los gobernadores de los tres partidos políticos se reúnen en una asociación informal, la Conferencia Nacional de Gobernadores. Tiene que ser informal porque la Constitución prohíbe los convenios entre los estados; es un foro que tiene como propósito discutir asuntos de interés común y presentar proyectos a los funcionarios federales, después de logrado el consenso, para que el presidente de la República pueda eventualmente integrarlos a los programas nacionales.

No nos debe asustar esto. En Australia se utiliza la reunión anual de los “*premiers*”, digamos de los “primeros ministros” equivalente a nuestros gobernadores dentro del sistema parlamentario, para discutir los asuntos comunes, y exactamente como se hace aquí, para hacer planteamientos a las autoridades federales. Ya el presidente, al asistir simbólicamente en Cuatro Ciénegas a la última reunión de la Conago, aceptó que hay un federalismo actuante. Positiva actitud pero yo quisiera no olvidar que el Ejecutivo sigue debilitándose.

Una última observación que quiero hacer se refiere a las sugerencias que he escuchado en los últimos días por parte de algunos altos funcionarios de adoptar el “modelo francés”.

No hay que olvidar que las instituciones de Francia son las que se establecieron en 1958 cuando el sistema parlamentario estaba en crisis permanente precisamente por la abundancia de partidos, la imposibilidad de llegar a acuerdos, la inestabilidad de los gobiernos, la debilidad del Ejecutivo. Francia estaba al borde de la guerra civil; tenían el problema de Argelia, se veía posible una invasión soviética, porque todavía no llegaba la “distensión” y se vivía lo más crudo de la Guerra Fría. Francia estaba totalmente dividida. El ejército francés, sublevado en Argelia contra el gobierno ineficaz, el enfrentamiento cunde en Córcega, la policía en la ciudad de París obedece a regañadientes al gobierno y critica sus medidas. Entonces se buscó la figura salvadora del general De Gaulle. El general De Gaulle aceptó la responsabilidad de ser el líder de Francia pero dejó claro que con la Constitución entonces vigente no gobernaría. Era la de 1946, que establecía el sistema parlamentario con predominio del parlamento. Así nace la Constitución vigente en Francia, que es un paso del sistema parlamentario al sistema presidencial que no adopta totalmente. La “cohabitación” entre un presidente y un primer ministro responsable ante el parlamento. Pero,

¡cuidado!, lo que sucedió en Francia no fue otra cosa sino reforzar al presidente de la República en la Constitución vigente, y esto es obvio que se logró. Simplemente los invito a reflexionar: todos ustedes identifican al señor Jacques Chirac, presidente de Francia, pero creo que difícilmente me mencionarían el nombre del primer ministro. ¿Es ese paso al fortalecimiento del sistema presidencial lo que queremos?

Por último, destaco que la corrección del dominio actual del Congreso sin resultados positivos y su transformación en una institución constructiva sólo puede lograrse con una conducta igual por parte de los legisladores, lo que a su vez requiere un contrapeso que democráticamente sólo puede ser la actitud de exigencia, decidida y desprovista de partidismos, por parte de la sociedad civil. Sólo la presión suficiente de la sociedad civil podría reorientar la acción de la clase política y obligarla a un pacto en beneficio de la nación. Para ello será imprescindible una activa cooperación entre las organizaciones de todo tipo que tienen significado en los diversos sectores de la vida social incluyendo la intelectualidad, los medios y la academia. De todos nosotros.