

En ese orden de ideas, la interpretación la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución, prevaleciendo, principalmente, una sujeción a la idea de Constitución que tengan dichos tribunales. Es por ello, que con el establecimiento de criterios de interpretación, posiblemente plasmados en la jurisprudencia, el Tribunal Electoral determina la vigencia y carácter jurídico del propio derecho electoral. Por lo mismo, debe evitarse, en la medida de lo posible, que dicho órgano jurisdiccional decida cambiar sin motivo los criterios de interpretación que hubiese sostenido, o cuando lleve a cabo interpretaciones normativas claramente subjetivas.

Las anteriores consideraciones nos obligan a remarcar la importancia en la exigencia de la generación de certidumbre constitucional, así como de la estabilidad en las interpretaciones del texto constitucional, como principios de un Estado de Derecho.

La evolución de las elecciones en la tradición política mexicana

Jorge Alberto Sánchez Ortega

I. INTRODUCCIÓN: FUNCIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS ELECCIONES

Las elecciones son una parte fundamental de la estructura y práctica cotidiana de los sistemas políticos contemporáneos. No hay un sólo régimen que no afirme que su derecho a gobernar proviene de la voluntad del pueblo y por tanto de las urnas. La casi universal aceptación de la democracia como la única forma posible de organización del poder político junto con el estrepitoso fracaso de modelos alternativos como el denominado socialismo real, llevó a ciertos autores a sostener la tesis de que estábamos en los umbrales del fin de la historia. En realidad, lo mismo nuestra idea de democracia que la de elecciones es resultado de un prolongado proceso de resignificación histórica que obedece lo mismo a la mentalidad o espíritu dominante de la época, que a las necesidades de reorganización de los procedimientos a través de los cuales se relacionan políticamente los individuos. En la genealogía conceptual de las elecciones hay por lo menos dos dimensiones que forman parte intrínseca del término: 1°. La *política*, que especifica y define la concepción general relativa a las diversas formas de organizar determinado régimen político, y 2°. La *técnica*, que comprende los procedimientos particulares para llevar a cabo el proceso electivo mismo.

Si tomamos en consideración que no hay una relación necesaria entre una y otra, las dificultades para entenderlas arrancan desde aquí. En el mundo antiguo grecorromano había elecciones, pero

su significado no era el mismo que le atribuimos hoy día porque tenían propósitos y funciones muy diferentes. Ciertamente se llevaban a cabo elecciones pero no eran democráticas. Lo que tenemos en común entonces es que las elecciones son en principio, como afirma Nohlen, "una técnica de designación de representantes", razón por la que "las elecciones no son exclusivas de las democracias".¹ Es decir, las primeras precedieron a las segundas. Esto implica que la percepción que tengamos de las elecciones dependerá del sistema político en que se inserten (democracia ateniense, democracia liberal, autoritarismo etc.); además, la importancia que se le atribuye varía de un modelo a otro así como las funciones que desempeñan en los diferentes sistemas políticos.²

La clasificación más aceptada en la actualidad divide a las elecciones en *competitivas*, *semicompetitivas* y *no competitivas*, correspondientes a los regímenes democrático, autoritario y totalitario. En términos sustantivos, las elecciones son una forma de legitimar el poder político. Sin embargo, las funciones que cumplen en un sistema político concreto pueden ser muy variadas, en términos generales podemos decir que dependen del grado de desarrollo histórico de la estructura del sistema político, el sistema social y el sistema de partidos.³ Así, las elecciones tienen o privilegian determinadas funciones a partir del grado de desarrollo político, institucional, cultural y social del país en cuestión. Adicionalmente, además de darle forma y contenido a la representación política, cristalizan el grado de confianza o preferencia por cierta ideología y posibilitan el control político del gobierno.

Por todo lo anterior, no es tarea fácil dilucidar los vínculos existentes entre los conceptos democracia y elecciones. Hay sin embargo, dos grandes enfoques para abordar este problema: uno es el *mayoritario*, otro el *proporcional*. Según el primero, el gobierno debe reflejar la voluntad de la mayoría de sus ciudadanos, para el

¹ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 9.

² Dieter Nohlen, *Op. Cit.*, pág. 10.

³ *Ibid.*, pág. 16.

segundo, es la opinión de las minorías la que debe tener cierta representación política. Obviamente, el objetivo de cada uno de estos modelos es diferente, pues si en uno el propósito de la representación apunta a la formación de mayorías políticas y electorales, en el otro lo que cuenta es reflejar con la mayor exactitud posible la composición partidista del electorado.⁴ Dicho en otras palabras, en la perspectiva mayoritaria las elecciones siguen el dictum de Tocqueville de que la esencia del gobierno democrático es la soberanía absoluta de la mayoría, razón por la cual están ligadas a una visión concentradora del poder donde los candidatos electos tienen amplios márgenes de maniobra para instrumentar las políticas de gobierno. Teóricamente, esto permite que los ciudadanos tengan un mayor control sobre los políticos encargados de ejecutarlas, ya que usan las elecciones como un mecanismo de control para seleccionar a los candidatos que mejor ajusten su oferta política a sus preferencias. Por el contrario, en el sistema proporcional las elecciones tienen una función de control más indirecta sobre el proceso de implementación de las políticas gubernamentales. Desde este punto de vista, el poder debe estar más disperso, las elecciones son un mecanismo para que representantes de todas las corrientes ideológicas participen de la ejecución de dichas políticas y no sólo los representantes de la mayoría.⁵

Las discrepancias entre ambas visiones no son menores. A la primera no le preocupa mucho el tema del papel e importancia política de las minorías, le interesa sobre todo que los representantes políticos puedan ser sujeto de control de los electores; al concentrarse en las mayorías supone también que es posible identificar —con relativa claridad— las preferencias de los ciudadanos, convirtiendo las elecciones potencialmente, en un mecanismo plebiscitario donde —teóricamente— los encargados de la soberanía popular han de seguir los deseos del electorado si pretenden conservar sus puestos. Para los defensores del sistema proporcional las ma-

⁴ *Ibid.*, pág. 94.

⁵ G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy*. Yale University Press. New Haven, 2000, pág. 6.

yorías (particularmente las electorales) y la concentración del poder son fenómenos que provocan desconfianza, el punto más importante aquí es reconocer que el electorado no es homogéneo y que las elecciones deben tomar en cuenta el punto de vista de todos los actores políticos participantes para diseñar e implementar las políticas gubernamentales.⁶ Ambos modelos muestran las diferentes funciones que pueden tener las elecciones no sólo en la constitución de la representación política sino en los mecanismos de ejercicio y control del gobierno. México es un buen ejemplo de que la democracia no es ni más ni menos que un régimen que realiza elecciones.

II. LA IDEA DE DEMOCRACIA EN MÉXICO

El desarrollo histórico de la democracia como idea y realidad ha experimentado una evolución larga y prolongada. Según veíamos líneas arriba, la idea de democracia en la antigüedad clásica no se parece mucho a la noción dominante hoy día. Aristóteles por ejemplo, la incluye entre los regímenes viciados: "Las desviaciones de los regímenes mencionados son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia y la democracia de la república".⁷ Considera que el mejor gobierno no es el de los muchos sino el de los mejores. Queda claro que políticamente la idea de mayoría no alcanzaba todavía la connotación positiva que tiene en nuestros días. Habría de transcurrir mucho tiempo —principios del siglo XVIII—, hasta que teóricos como Juan Jacobo Rousseau formularían una teoría democrática positiva basada en las nociones del contrato social y la soberanía popular. Dos ideas revolucionarias acompañan a la democracia liberal representativa como filosofía y forma de gobierno —aunque no serán plenamente aceptadas hasta mediados del siglo XX. Una es la igualdad política básica de todos los individuos, la otra es la idea de que el gobierno es un mal necesario.

⁶ G. Bingham Powell, Jr., *Op. Cit.*, pág. 7.

⁷ Aristóteles, *Política*. Biblioteca Clásica Gredos. Madrid, 1999, págs. 172 y 233.

En México, la democracia es anhelo inagotable de la república independiente, si bien la forma que asume tanto filosófica como históricamente aceptó algunas variantes del modelo original. Los liberales mexicanos tomaron como fuente de inspiración teóricos europeos y norteamericanos para moldear su concepción del orden político que debía adoptar la nueva nación. Los conservadores, más cercanos a Aristóteles que a Rousseau, pensaban que la democracia era una ilusión peligrosa y que el gobierno de las elites ilustradas era preferible al gobierno de las mayorías. El recuento de los tropiezos de la historia nacional de la primera mitad del siglo XIX es una crónica de la intensa lucha entre ambas visiones de la democracia que terminaron con la derrota militar de los conservadores en 1867. Este periodo no logró cristalizar un gobierno democrático y terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, un político liberal. La revolución de 1910 dio vuelta a la página de una historia que debía haberse alcanzado medio siglo antes.

Varios factores explican la dificultad para que en México echara raíces un sistema político democrático. Durante la colonia, el gobierno virreinal buscó reducir al mínimo la autonomía de pueblos y regiones de la Nueva España, como resultado, la tradición del autogobierno era casi inexistente; fuera de las comunidades indígenas, las elecciones se restringían a la formación de cabildos y a la selección interna de gremios y agrupaciones religiosas.⁸ A lo anterior habría que añadir que la democracia que los liberales mexicanos trataron afanosamente de construir en nuestro país, enfrentaba arduos desafíos históricos como la ausencia de un auténtico Estado-nacional, la ausencia de una economía de mercado a escala nacional y la carencia de una conciencia política de alcances nacionales. Fernando Escalante ha mostrado de forma impecable el abismo que separaba los supuestos del modelo cívico que se intentó implantar en la nueva nación independiente, de las prácticas políticas reales. Si en el siglo XIX no había ciudadanos en México, su presencia latía en cambio en los supuestos de la clase liberal

⁸ Lorenzo Meyer, "La Debilidad Histórica de la Democracia Mexicana". Rolando Cordera et al. (coords.), *México: El Reclamo Democrático*. Siglo XXI. México, 1988, pág. 76.

ilustrada que era quien definía los contornos del discurso político dominante.⁹

La originalidad y tragedia de la historia política mexicana radica en lo que con una expresión afortunada, François-Xavier Guerra ha llamado la "ficción nacional" y la "ficción democrática". El imaginario político del siglo XIX incorporó el término "pueblo" como parte esencial de su vocabulario, lo que convirtió las guerras de independencia, lideradas en México por elites criollas, de revuelta contra el imperio español en lucha del pueblo contra el despotismo. Oponían dos nuevas palabras, pueblo y nación, a lo que a partir de entonces se interpretó como un pasado oscuro caracterizado por el autoritarismo y la tiranía. No obstante, afirma François-Xavier Guerra: "...su drama era que, fuera de ellas, no había ni pueblo ni nación, en el sentido moderno del término".¹⁰ Es decir, la unidad básica de la vida social no era el individuo. En una sociedad formada por estamentos, corporaciones, gremios, comunidades campesinas y autoridades tradicionales, resultaba casi imposible que el espacio público y la representación política se organizaran en función de intereses individuales. Teóricamente, el pueblo lo constituía la sociedad entera. Realmente, lo formaban las elites ilustradas que se autoerigieron en la voz y la conciencia de la imaginada comunidad nacional: "No había más que un pueblo, aquel que formaban los raros individuos que habían interiorizado su condición de ciudadanos".¹¹

La gran virtud de Porfirio Díaz consiste en lograr que se acepte esta ficción democrática reconociendo constitucionalmente una política moderna que en los hechos, se alejó cada vez más de la dinámica real de los acontecimientos, hasta que la ficción terminó por ser impugnada. La base del llamado para levantarse en armas que hace Madero apela precisamente a esa "realidad teórica" en la práctica ajena a la mayoría de la población: reivindica la democra-

⁹ Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos Imaginarios*. El Colegio de México. México, 1993.

¹⁰ François-Xavier Guerra, *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*. T.II. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pág. 333.

¹¹ François-Xavier Guerra. *Op. Cit.*, pág. 333.

cia política liberal a través de la exigencia del sufragio efectivo y la no reelección. La historiografía regional reciente ha puesto al descubierto el cúmulo de agravios y demandas locales concretas que había detrás de la movilización popular, una movilización que difícilmente se habría logrado reclamando sólo principios abstractos y generales como la demanda de democracia política. Sin embargo, aún cuando la Constitución de 1917 reconoció que era un motivo fundamental de la insurrección admitió también que no era el único.

La revolución decidió entonces utilizar al Estado como un instrumento de solución práctica de problemas concretos. La estructuración del nuevo orden tenía que resolver el añejo dilema de la legitimidad política y para hacerlo decidió seguir la vía de la legitimidad de gestión, buscando resolver las carencias económicas de las mayorías. Amparados en una legitimidad que no se basaba en proceso electoral alguno —no necesitaban hacerlo pues gozaban de una legitimidad fundante— la política se condensó más que nunca en el Estado, convertido en factor decisivo del cambio social. La política, asunto exclusivo de las elites revolucionarias, arrinconó la democracia electoral y trató en cambio de reforzar su legitimidad mediante la satisfacción de las demandas concretas que habían desencadenado el movimiento: emprendió una reforma agraria de gran envergadura, implementó una estrategia comercial proteccionista y destinó importantes subsidios a los artículos de la canasta básica. También durante este periodo se privilegia una de las dos ficciones sobre la otra: "Lo cierto es que una de las constantes de las elites gobernantes mexicanas ha sido anteponer la construcción y la defensa de la nación al desarrollo de la democracia".¹² La voz del pueblo, ahora enlazada indisolublemente a la voluntad popular-nacional encarnó en el Estado, un Estado donde las elecciones tenían funciones muy diferentes a las del modelo clásico.

¹² Soledad Loaeza, "Nacionalismo y Democracia en México: Tensión entre Dos Ficciones". Rolando Cordera et. al. *Op. Cit.*, pág. 98.

III. LAS ELECCIONES EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

La revolución de 1910 marcó profundamente la conciencia nacional, llevó al país de la mano a la institucionalización, la modernización económica y el cambio social. El Constituyente de 1917 legó a la república revolucionaria una estructura política que reafirmó el proceso de centralización del poder gestado durante el porfiriato, concentrando constitucionalmente el poder en el presidente bajo el supuesto de que la Carta Magna de 1857 no había permitido gobernar al Jefe del Ejecutivo, la realidad nacional imponía fijar límites al Congreso. Se habían puesto los cimientos constitucionales del presidencialismo. La insurrección derrumbó el sistema político porfirista pero no sería hasta 1929 —con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)— que se empezaría a gestar un nuevo sistema de partidos. Un ordenamiento partidista *sui generis* que serviría más para introducir orden, permitir la negociación, organizar los intereses sociales y permitir la circulación de las elites posrevolucionarias, que para organizar la representación política. El resultado fue un sistema político fuerte, centralizado y que reactualizó la ficción del pueblo como voluntad general claramente discernible, voluntad que encontró expresión en la tradición política de las mayorías unánimes donde el pueblo se convierte en sinónimo intercambiable de la nación. Al mismo tiempo, se creó también un paradigma de gobernabilidad basado en la actuación ilimitada del Estado justificada por el propósito, casi siempre desmedido, de preservar las conquistas económicas, sociales, campesinas y laborales obtenidas con la revolución, logros que legitimaban políticamente un ejercicio despótico de la autoridad gubernamental.

Como ya vimos al principio de este trabajo, la aceptación general del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX del principio de soberanía popular se tradujo en la incorporación a la Constitución de 1857 del sufragio universal masculino. Si del pueblo provenía todo el poder político evidentemente todos los cargos públicos debían ser elegibles. Sin embargo, aunque tanto los regímenes electorales conservadores como liberales mediatizaron la voluntad del pueblo utilizando diversos recursos —por ejemplo sufragio res-

tringido o indirecto—, el problema mayor radicaba en que los liberales pensaban que el espíritu de la ley podía volverse carne, realidad y tradición, en un contexto donde las elecciones no jugaban —ni podían jugar— la función de constituir gobierno mediante el voto ciudadano. No había ciudadanos. Ni siquiera individuos en el sentido moderno del término. La voluntad popular que se manifestaba —el pueblo “real”— está limitada a: “...hacendados, magistrados, funcionarios públicos, profesionistas, comerciantes; nadie más. La elección no era una consulta al pueblo, sino más bien a las mismas clases dominantes; mucho más aún en los casos en que el voto era restringido por razones de fortuna”.¹³

Corolario de lo anterior viene a ser que las elecciones no servían para formar un gobierno. Pero alguna función tenían. En efecto, en el siglo XIX “Las elecciones no eran un mecanismo destinado a la expresión de la voluntad popular, sino a la legitimación de la fuerza militar”.¹⁴ Durante el porfiriato aparecen dos fenómenos nuevos que evidencian la continuidad antes que la ruptura con el periodo previo. Primero, la abrumadora unanimidad de los resultados electorales revela una estructura de poder más concentrada en la que el triunfo del candidato oficial está garantizado, pues todos los puestos de importancia nacional eran escogidos por el propio presidente; la maquinaria porfirista de control político funcionaba de manera tan eficiente que se “producía” la voluntad popular como si fuera cualquier servicio público.¹⁵ Segundo, los candidatos oficiales eran seleccionados a partir de un conocimiento muy preciso de la red de clientelas locales que tenía el dictador; así, la lucha política se daba antes o después de las elecciones —control o impugnación— y no durante el proceso mismo, controlado siempre por los acuerdos y equilibrios de fuerzas e intereses en juego.

Varios son los factores que explican durante el periodo posrevolucionario la función que tenían las elecciones en el conjunto del

¹³ Gustavo Ernesto Emmerich, “Las Elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio Efectivo?, ¿No Reección?”. Pablo González Casanova (coord.), *Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas*. Siglo XXI. México, 1993, pág. 62.

¹⁴ Gustavo Ernesto Emmerich, *Op. Cit.*, pág. 64.

¹⁵ François-Xavier Guerra. *Op. Cit.*, pág. 40.