

# Nueva Reforma Política y Modernización Democrática

Dip. José Antonio González Fernández

Secretario Adjunto del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I.

La reciente y progresista propuesta de ocho puntos presentada por Fernando Ortiz Arana, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, como base de una nueva reforma político-electoral, augura un avance cualitativamente significativo para la modernización de nuestras instituciones democráticas, atendiendo al permanente compromiso del PRI con el perfeccionamiento de la democracia mexicana y la estabilidad de nuestra Nación.

## Cambio normativo y democratización

En una colaboración anterior de quien esto escribe<sup>1</sup>, hacía referencia a las características fundamentales de las diversas reformas constitucionales promulgadas en materia de representación política y a los ocho ordenamientos electorales que, a partir de 1917, nos han regido (1917, 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990), cuyo propósito primordial —impulsado vigorosamente por el Partido Revolucionario Institucional (y sus antecesores PNR y PRM)— ha sido el perfeccionamiento de nuestra democracia, ampliando la participación y libertad política de los ciudadanos (piénsese, por ejemplo,



en el sufragio universal, libre, secreto y directo, con el correspondiente voto a la mujer en 1954 y a los jóvenes en 1968) y fortaleciendo un sistema competitivo de partidos políticos (recuérdese, *v. gr.*, la constante ampliación de sus derechos y prerrogativas desde 1973).

En esa misma ocasión destacaba, siguiendo a Norberto Bobbio<sup>2</sup>, que la frecuencia en los cambios normativos, lejos de ser criticable, era un indicio alentador, ya que para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; mientras que la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo.

Esta última concepción es relevante para el análisis de la modernización política promovida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari desde el inicio de su administración, pues contrariamente a lo que en ocasiones se expresa —en el sentido de que la Reforma Política en México va a la zaga de la Reforma al Estado y la Reforma Económica— cabe tener presente que en 1990 hubo una trascendental reforma constitucional en materia electoral que dio lugar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, habiéndose aprobado también en 1991 y 1992 importantes reformas a dicho Código y encontrándose en proceso una nueva reforma constitucional y legal de carácter político-electoral que, como se indicó en el primer párrafo de esta colaboración, promete ser de las de mayor alcance democrático en varias décadas.

Desde un punto de vista cuantitativo, pues, en tan sólo tres años se aprobaron en materia político-electoral una reforma constitucional, un nuevo ordenamiento legal y otras dos reformas legales.

Pero la mayor relevancia de tales reformas se aprecia en el aspec-

to cualitativo, ya que con ellas se estableció una nueva forma de organizar las elecciones federales bajo los principios rectores de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, con la creación del Instituto Federal Electoral y la instauración del servicio profesional electoral; un sistema minucioso de medios de impugnación, con el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral; un moderno sistema de competencia política, con la ampliación de las prerrogativas de los partidos políticos, la elaboración de un padrón electoral más confiable y cuidado por los propios partidos, así como la credencial para votar con fotografía, esta última para ser utilizada en los comicios federales del próximo año de acuerdo con la reforma de julio de 1992 a los artículos transitorios del COFIPE.

Si a lo anterior se agrega la inminente nueva enmienda constitucional y la correspondiente modificación legal sobre la materia que nos ocupa —particularmente por la trascendencia de su posible contenido— es lícito destacar la encomiable reforma político-electoral que ha promovido el presente régimen, a fin de profundizar los cambios democráticos, jurídicos y pacíficos que México requiere.

El compromiso priísta con el cambio democrático fue delineado por el entonces candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, en su famoso “Discurso de Puebla” el 22 de abril de 1988:

El clamor de todos es por más democracia. Nos toca hoy a los priístas comprometernos para conducir el cambio. Vamos a encabezar la reforma democrática que hoy la Nación nos demanda. Ser la mayoría quiere decir que nosotros repre-

sentamos el cambio posible. Quienes estamos en el PRI sabemos que nuestro Partido seguirá conduciendo la transformación democrática de México.

## **La nueva reforma político-electoral en curso**

Antes de analizar las características de la nueva propuesta del PRI, presentada por su Presidente, Fernando Ortiz Arana, cabe mencionar que a diferencia de otro tipo de reformas anteriores que pueden considerarse sólo como electorales, en virtud de que su alcance se agotó en tales aspectos, si se atiende a los principales postulados de la que actualmente se encuentra en proceso, es factible que la misma se constituya en una auténtica reforma política —como tradicionalmente se conoce a la de 1977 e, incluso, la de 1990— en tanto que se contemplan enmiendas de carácter constitucional, que se traducirán en cambios fundamentales en la organización, integración y desarrollo de los trabajos de las Cámaras del H. Congreso de la Unión.

A la propuesta del PRI, que conjunta y recoge parte de las grandes demandas de la ciudadanía mexicana para avanzar sustancialmente en la democracia electoral de nuestro país, se agregan otras que han presentado el resto de los partidos políticos y que seguirán siendo analizadas por la Comisión Plural de la Reforma para Consolidar la Democracia Electoral, que se ha integrado en la H. Cámara de Diputados, a fin de lograr el requerido consenso para una efectiva reforma político-electoral.

Simultáneamente a las propuestas novedosas de reforma, es evidente que se requiere consolidar el régimen electoral, surgido de la reciente reforma constitucional y

legal, aprobada por las diversas fuerzas políticas en 1990, ya que ha entrado en una etapa de maduración que reclama mantener sus estructuras básicas, si bien promoviendo su adecuación y actualización permanente, a fin de que varias de las instituciones y procedimientos previstos logren afianzarse en la práctica.

Con la salvedad que antecede, en los párrafos que siguen se exponen y justifican, brevemente, los principales lineamientos de la correspondiente propuesta modernizadora de nuestro Partido.

## **Apertura del Senado a la representación minoritaria**

La propuesta del PRI en el sentido de aumentar a tres el número de senadores, asignando dos de ellos por el principio de mayoría y el tercero a la primera minoría, siempre y cuando esta última logre un mínimo de votación que garantice su representatividad, no sólo es congruente con la naturaleza del Estado federal y el sistema representativo, sino que encuentra su justificación en la teoría constitucional y democrática, el derecho comparado y nuestra historia constitucional.<sup>3</sup>

Tomando en cuenta que la citada propuesta cuida que en la integración de la Cámara de Senadores siga habiendo una representación igual por cada una de las entidades federativas (incluido el Distrito Federal), es claro que la misma es congruente con la teoría constitucional tradicional —derivada del llamado “Compromiso de Connecticut” en el Constituyente de Filadelfia de 1787— sobre la naturaleza del sistema federal. Asimismo, el acceso que se le asegura a la representación de las minorías contribuirá a incrementar la pluralidad y representatividad del Senado.

Cabe mencionar que, aun cuando hay sistemas federales como Argentina, Estados Unidos de América y Suiza, cuyo Senado se integra con sólo dos representantes por cada una de sus entidades federativas, hay otros que tienen un mayor número de representantes por cada entidad; por ejemplo, el de Brasil tiene tres senadores por cada una de ellas y el de Australia diez.

Incluso, cabe señalar que en la actualidad hay algunos Estados federales (como Alemania, Canadá y Venezuela) cuya "Cámara Alta" se integra sin atender al principio de igualdad de representación de sus respectivas entidades federativas. Recuérdese también que en nuestra historia constitucional se dio el caso de que hubiera Senado durante regímenes centralistas, mas no con regímenes federales<sup>3</sup>, y el sistema federal previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, donde el Senado se integró, además de los dos senadores por cada entidad federativa, con un número igual al de los Estados designados a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de

Diputados, votando por diputaciones, por lo que una parte importante de los senadores en tal entonces carecía de representatividad geográfica.

Esta última situación ha llevado al destacado constitucionalista Wheare<sup>4</sup> a sostener que, si bien la representación paritaria de las entidades federativas en la Cámara Alta no es esencial para que un sistema pueda considerarse federal, sí lo es para asegurar que determinado gobierno federal funcione bien y con eficiencia. En la medida que la propuesta del PRI conserva la paridad en el número de senadores por cada entidad federativa es evidente que no sólo resulta congruente con la naturaleza del Estado federal sino que es una garantía que el gobierno del Senado funcionará adecuadamente, al impedirse que los intereses de las entidades más populosas, si éstas tuvieran mayor número de representantes, pudiesen llegar a predominar.

Eliminación de la "cláusula de gobernabilidad" e igualdad de condiciones para el acceso de los partidos en la



## asignación de diputados plurinominales

El PRI ha propuesto también la eliminación de la llamada “cláusula de gobernabilidad” en la Cámara de Diputados, diseñada para asegurar la formación de una mayoría que gobierne y sea viable y estable (al preveer que en ciertos casos en que un partido haya obtenido la mayoría relativa pueda alcanzar, por mandato legal, la mayoría absoluta).

Al respecto, cabe tener presente que existen otros sistemas electorales similares al mexicano, que combinan el escrutinio mayoritario con la representación proporcional, y también se preocupan por la gobernabilidad, razón por la cual contemplan diversas medidas que propician la conformación de un gobierno de mayoría viable y estable (piénsese, por ejemplo, en el caso español, donde en las recientes elecciones el Partido Socialista Obrero Español obtuvo el 38.68% de la votación y le correspondieron 159 de los 350 escaños del Parlamento — Congreso de los Diputados— lo cual representa el 45.63% de las curules, esto es, el PSOE consiguió casi 7% más escaños que su fuerza real en el electorado, lo cual le permitió conformar gobierno).

En lugar de la “cláusula de gobernabilidad” en la Cámara de Diputados —que, por otra parte, en la práctica jamás se ha aplicado— nuestro Partido ha propuesto que se establezca como garantía que los partidos políticos tengan igual derecho para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a fin de que se corresponda el porcentaje de votos de cada partido con el número de curules distribuidos conforme a dicho principio.

Es importante señalar que el PRI ha propuesto, además y a fin de tutelar los derechos de las minorías,

que se establezca constitucionalmente que ningún partido podrá tener más del 65% de los miembros de la Cámara de Diputados, con lo cual se evita que un sólo partido político, por sí mismo, pudiese reformar la Constitución federal.

## Eliminación del principio de autocalificación del Poder Legislativo

La historia del contencioso electoral mexicano registra, desde nuestro primer ordenamiento constitucional —con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 (donde se daba una heterocalificación, ya que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores lo eran por el Supremo Poder Conservador)— hasta la actualidad, la adopción del sistema llamado equívocamente de “autocalificación” y que se caracteriza como contencioso político, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los mismos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de determinada elección.

El referido contencioso político ha coexistido en nuestro país casi siempre con una variedad de recursos administrativos susceptibles de ser interpuestos ante los órganos encargados de la administración del proceso electoral y, a partir de 1977— en que surge el denominado contencioso mixto (político-jurisdiccional)— con diversos recursos jurisdiccionales, previos a la calificación final por los Colegios Electorales de las Cámaras, primero ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación como ocurría en 1977 y, según reformas de 1987 y 1990, ante el respectivo tribunal electoral.

Precisamente, el PRI propone eliminar los Colegios Electorales de

la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de sus miembros y dotar al Tribunal Federal Electoral de plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias sobre la materia, otorgándoles a sus resoluciones efectos obligatorios y definitivos. Para ello se deberán fortalecer también los Consejos Distritales, los Consejos Locales y el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de habilitarlos para que hagan las correspondientes declaratorias de los diputados y los senadores electos.

Cabe mencionar que aun cuando existe una gran variedad de sistemas de justicia electoral —cada uno de los cuales responde a la tradición, evolución, características específicas y objetivos políticos de cada país, por lo que no se podría considerar alguno determinado como el mejor o más conveniente para ser aplicado en un país distinto— en términos generales se aprecia en el derecho comparado una marcada tendencia hacia la “jurisdiccionalización” de los procedimientos electorales, confiriéndole a órganos de naturaleza jurisdiccional —ya sea de carácter constitucional: como en Austria, una rama especializada dentro del poder judicial como en Argentina, Brasil y Gran Bretaña, esta última desde 1868, tribunales electorales especializados de carácter autónomo (como es frecuente en la tradición latinoamericana) tal es el caso por ejemplo de: Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, o a una combinación de jurisdicciones (por ejemplo, de carácter ordinario y constitucional, como en España y Francia)— la resolución final de las impugnaciones sobre la elegibilidad de los candidatos y los resultados electorales<sup>4</sup>.

La consecuencia de la llamada “jurisdiccionalización” estriba en

que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales ha requerido basarse en el principio de legalidad y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política (máxime cuando los mismos son aplicados por la mayoría pre-determinada de una asamblea política, donde los integrantes son juez y parte, al calificar las elecciones en que contendieron).

La plena “jurisdiccionalización” de los procedimientos electorales que propone nuestro Partido no sólo beneficiará la seguridad jurídica y la solución pacífica de las controversias, para una auténtica justicia electoral, sino que contribuirá a garantizar la eficacia y claridad de las reglas del juego democrático, característica primordial del Estado de derecho y condición indispensable para la realización del moderno Estado democrático constitucional.

## **Regulación del financiamiento de los partidos políticos**

Para garantizar que la competencia electoral sea más confiable y equitativa, el PRI propone un nuevo régimen no sólo para el financiamiento público sino para el privado, en sus diversas modalidades, a fin de transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos y contar con mecanismos que hagan más dinámica su capacidad financiera y fortalezcan su autonomía.

Con tal objetivo, se propone que las contribuciones privadas se otorguen directamente a los partidos, excluyendo como fuentes de financiamiento a entidades gubernamentales y religiosas, extranjeros y organizaciones lucrativas; asimismo, se establecen límites para las aportaciones en dinero de los sim-

patizantes y se crea un órgano imparcial de supervisión, mecanismos de control y sanciones por desviaciones legales en cuanto el financiamiento de los partidos. Sin duda, ha provenido de nuestro Partido la propuesta más amplia sobre esta materia.

## **Topes a los gastos de las campañas políticas**

Con el propósito de establecer condiciones más equitativas para la contienda electoral y evitar que la disparidad de recursos influya decisivamente sobre el electorado, se propone fijar en la ley un límite superior a los gastos de las campañas, con base en el número de electores de la demarcación territorial y sus características propias.

## **Acceso de los partidos en los medios de comunicación masiva**

Tomando en cuenta la importancia de los medios en el mundo moderno y también con el propósito de asegurar condiciones más equitativas en la competencia electoral, con pleno respeto a las libertades públicas, constitucionalmente garantizadas, se pro-

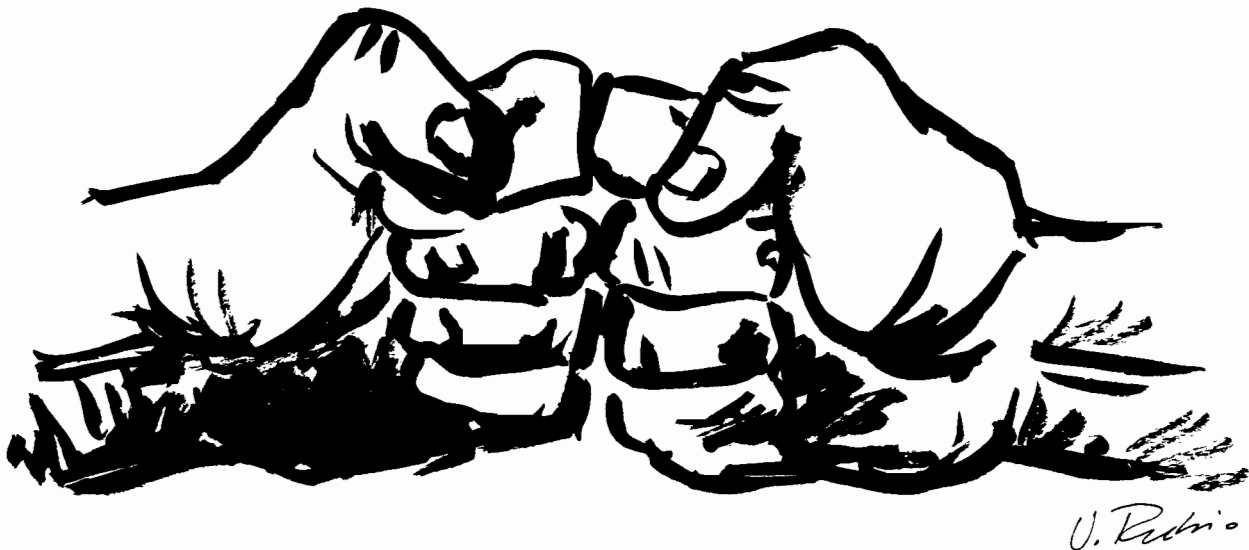
pone regular la contratación del tiempo comercial durante las campañas políticas y el manejo de información en materia electoral en los noticieros que se transmitan por los medios electrónicos de comunicación.

## **Depuración y mejoramiento de los procedimientos electorales**

Con el objeto de dotar a los procedimientos electorales de mayor sencillez y claridad —además de la certeza y objetividad indispensables— el PRI ha propuesto mejores controles de las boletas electorales y la doble insaculación para la integración de las mesas de casilla. También en esta línea se inscribe la propuesta de construir un sistema que permita la información inmediata de los resultados electorales, independientemente de que en su oportunidad se agote el procedimiento oficial para el escrutinio y cómputo de la elección.

## **Verificación independiente del padrón electoral y observadores del proceso electoral**

Para hacer más transparente y confiable el proceso electoral, sin



menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales de los órganos electorales, el PRI propone que los partidos de oposición sugieran una o varias empresas nacionales independientes e imparciales para que realicen una auditoría externa sobre el padrón electoral y el reparto a la ciudadanía de sus correspondientes credenciales para votar con fotografía; asimismo, se contempla la posibilidad de que se acrediten observadores nacionales a los procesos electorales. Sin duda, estos mecanismos contribuirán a la certeza y objetividad de los comicios federales.

## Conclusión

La propuesta que se comenta ha revitalizado la discusión política. Es claro que anima a la misma un genuino espíritu democrático. Como dijo Ortiz Arana en su presentación:

Ningún partido tiene la exclusividad de ser el

abanderado de la democracia. La consolidación de la democracia en México será producto de asumir responsablemente el cambio. Los partidos tenemos la obligación política y moral de hacer avanzar la democracia cuidando la estabilidad de la Nación.

Se tiene confianza en que, como resultado del diálogo serio y responsable entre los partidos políticos, se logren construir los consensos que generen una trascendente y efectiva nueva reforma política que nos ubique entre las democracias más avanzadas del orbe, pero evidentemente, también la sociedad reclama que las reglas relativas sean observadas por todos los partidos políticos antes, durante y después de las contiendas electorales. Sólo así se fortalecerán nuestras instituciones democráticas para bien de la Nación.

- 
1. González Fernández, José Antonio. Examen, número 49, junio de 1993.
  2. Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultura Económica.
  3. Orozco Henríquez, J. de Jesús. "El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones. México, UNAM, 1988.
  4. Texto original de la Constitución de 1857.
  5. Wheare, Federal Government Oxford, Oxford University Press.
  6. Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en Modernas tendencias del derecho electoral del mundo. México, 1993