
Una Reforma para la Democracia

(El necesario fortalecimiento del Poder Legislativo)

*Jesús Zambrano Grijalva**

Desde el inicio de la actual administración federal se ha vuelto un lugar común hablar de la Reforma del Estado. Son raros los discursos oficiales y los opositores que no hagan mención del asunto. En los segundos se agrega el calificativo de "democrática" para tratar de indicar un sentido determinado de los cambios que se quieren. En otros casos se habla de "Reforma Política del Estado", pretendiendo circunscribir sólo a ciertos puntos la hipotética acción.

Incluso desde hace más de un año, a instancias de la COCOPA (Comisión de Diputados y Senadores para la Concordia y la Pacificación en Chiapas), se aprobó por el Congreso de la Unión un amplio temario según el cual el Poder Legislativo se haría cargo de impulsar los debates en varias Mesas de Trabajo para ventilar dicha reforma institucional y presentar ante las Cámaras las iniciativas correspondientes.

Sin embargo, hasta la fecha no tenemos ninguna propuesta concreta como resultado de tal acuerdo. Ni siquiera la que podría provenir de la Mesa correspondiente a la reforma del Poder Legislativo.

Más bien, en las últimas semanas nos hemos ocupado de tratar de culminar las negociaciones que durante varios meses efectuaron los partidos políticos con representación en las cámaras (con excepción del PAN en el último tramo de esas pláticas) para lograr una reforma política, esencialmente electoral.

Las razones de la falta de iniciativa

Me parece que son varias las causas que explican esta situación.

Una es que no sólo no queda claro qué se está queriendo decir con "Reforma del Estado" ("La pregunta sigue siendo: en la cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo lo va-

* Diputado por el IV Distrito de Sonora. Perteneció al Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial

mos a hacer?", expresaba Giovanni Sartori en enero de 1994 en su libro *Ingeniería Constitucional Comparada*), sino que con toda seguridad existen diferentes concepciones sobre el sentido de las reformas, en virtud de los diferentes proyectos de nación que cada partido o cada reformador tiene tras de sí. Y eso es lo que no se ha explicitado porque no ha habido un debate amplio al respecto.

Bien dice Piero Meaglia en un reciente ensayo: "Cuando un estudioso propone modificar la constitución democrática de un país, se debe suponer que la juzgue imperfecta o, dicho de otro modo, que la considere diferente de como a su juicio debería ser. Pero, a su vez, esto presupone que él tenga una idea bastante precisa de lo que ella debería ser; es decir, presupone que él tenga una idea normativa de la democracia, aunque no sea del todo conciente de eso y/o no la formule de manera explícita... Si se hiciera explícita la idea de democracia que está en la base de sus propuestas de reforma, la discusión adquiriría probablemente mayor claridad. Sería posible juzgar no solamente los numerosos proyectos de reforma, sino también las concepciones de la democracia, quizá contrastantes entre sí en las que se inspiran" ("*Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo*", en la revista "*Este país*", mayo de 1996).

Una segunda cuestión es que durante el año y medio de vida de la administración zedillista, en oposición al discurso que plantea darle mayor peso al Legislativo, hemos sido presas de profundas reformas institucionales, impulsadas desde el Ejecutivo, para consolidar los soportes fundamentales de su programa neoliberal.

Así, se ha modificado en dos grandes momentos el sistema de justicia, mediante el cual se involucra al Ejecutivo en el Poder Judicial, y se invaden áreas sustanciales de las garantías individuales y de las facultades del Ministerio Público, dentro de un supuesto esquema de combate a la delincuencia organizada. De igual manera, se inició la reforma del sistema de seguridad social con la nueva Ley del IMSS, y se abrió paso a la privatización de la comunicación satelital y del sistema ferroviario, así como de la petroquímica, dentro del marco de los nuevos acuerdos financieros con el gobierno de los Estados Unidos "para estabilizar nuestra economía".

Al mismo tiempo se pretende una descentralización para fortalecer el federalismo, aún sin bases legales y sin contrapesos reales que frenen los apetitos de los cacicazgos regionales, lo cual ha provocado un vacío de autoridad en el que se pone en peligro la per-

manencia de las instituciones de la República que se quieren reformar.

Dicho de otra manera, el discurso sobre "la Reforma del Estado" aparece como un engaño y, a lo sumo, como una entelequía. Mientras tanto la reforma institucional que desea el Presidente se está efectuando realmente.

Una última cuestión básica que explica el relegamiento del Legislativo es que éste en su conjunto y, principalmente su parte priísta, no tienen experiencia, ni capacidad, ni seguridad, para caminar con independencia, con autonomía. "En la duda, abstente", reza el refrán. Y es lo que ha estado sucediendo. No hay propuestas de iniciativas por "temor a equivocarse", es decir, que no vayan a ir a tono con el proyecto del mandatario.

La manifestación más patética de esta actitud se expresó en el comportamiento de los priístas frente a los acuerdos para las reformas político-electorales, logrados en la Secretaría de Gobernación. Las cámaras debían plasmarlas en textos constitucionales y legales, pero como "la línea" no llegaba (léase: las iniciativas) se cayó en un lamentable retraso.

No hay duda de que en esto se reflejan los resultados de una cultura presidencialista moldeada y ejercida durante

décadas. Y no es fácil dejarla de lado porque las inercias pesan.

El contexto de las reformas

El debate sobre la necesidad de reformar las instituciones estatales no es nuevo ni es autóctono. Los programas opositores lo plantean. El programa del PRD lo contempla desde su propia fundación.

Numerosos estudiosos de varios países se han ocupado del tema durante los últimos 8 ó 10 años y han producido una rica literatura al respecto. En el contexto latinoamericano es más notorio en virtud de que la quiebra de la democracia que provocaron los gobiernos militares al Sur del Suchiate (con excepción de Costa Rica) puso en evidencia la fragilidad de las instituciones de estos países, y al dar paso en la última década a gobiernos civiles constitucionales el asunto se ha puesto en el centro de la discusión, ahora en el marco de un mundo cada vez más globalizado, fenómeno que, a su vez, plantea nuevos problemas a los estados nacionales.

En el caso mexicano, la crisis del sistema político, evidente e inocultable

desde 1988, ha actualizado el debate sobre la necesidad de profundas reformas del Estado.

Por las características de nuestro régimen político, que hemos categorizado como Sistema de Partido de Estado (*sui generis*), el problema que se plantea es cómo transitar hacia un sistema democrático de partidos en cuyo centro esté el respeto irrestricto al voto ciudadano. Ello exige elaborar un esquema de transición con estabilidad, es decir, pacífico y sin sobresaltos, en el cual se inicie el desmontaje del presidencialismo autoritario y centralista, y del corporativismo sobre la sociedad, otorgando garantías a las fuerzas gobernantes de que mañana ante la eventualidad de una alternancia en el gobierno, no habrá estrategias revanchistas o de aniquilamiento contra los actuales detentadores del poder. Dicho de otra manera, necesitamos un Proyecto de Transición Pactada hacia la Democracia.

Estoy consciente de que esta formulación no gusta a quienes ahora gobiernan. Ellos prefieren hablar de "ampliación de los espacios democráticos", porque parten de que después de 1917 hemos disfrutado de un régimen democrático, que se ha abierto aún más después de la reforma política impulsada por Jesús Reyes Heróles en 1977, y se ha acelerado merced al sis-

ma político de 1988, año desde el cual la sociedad ha dado inusitados saltos en su desarrollo político, que han puesto en jaque el sistema institucional que aún tenemos y que respondió a otros momentos del acontecer nacional.

En cierto modo lo que justifica el razonamiento oficialista es una paradoja. Durante siete décadas en las que se forjó, consolidó y entró en crisis el sistema de partido de Estado ("de partido casi único", le llamó Salinas), México vivió un "milagro económico" y padeció su correspondiente crisis con relativa estabilidad; incluso pudo enfrentar las rebeliones cívicas de 1968 y 1971 y las armadas de los años 70, con miles de muertos y desaparecidos, pero proyectando una fachada democrática en el plano internacional. Además lo hizo sin padecer golpes militares; a diferencia de la casi totalidad de los países latinoamericanos que, aún con sistemas electorales mucho más avanzados que el mexicano, no pudieron evitar la costosa presencia anticonstitucional del ejército en sus gobiernos nacionales.

Los priistas vendieron muy bien afuera y adentro su "paradigma de gobiernos civiles y democráticos".

Pero el esquema se agotó. Y al evidenciarse el agotamiento salieron a la luz las falacias.

Valgan dos ejemplos para ilustrar esta consideración:

1) Actualmente los gobiernos civiles latinoamericanos, bajo el manto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, han firmado numerosos convenios y compromisos para fortalecer los procesos democráticos. La excepción es México (junto con Cuba) que se ha cobijado en "razones de soberanía nacional" para no hacerlo. 2) Numerosos analistas y políticos latinoamericanos, así como de otras partes del mundo, suelen hablar de "la priización" o del "traslado del modelo mexicano" a otras realidades, como una forma de criticar la pretensión de algunos partidos nacionales de perpetuarse en el poder.

Ahora se trata de superar este anquilosamiento, sin dejar de ponderar las indiscutibles virtudes que tuvo el sistema político mexicano, para desde allí transitar a un nuevo estadio democrático, insisto, sin sobresaltos, con estabilidad, sin asonadas militares y con el valor del voto por delante y a cualquier precio.

Valga una reflexión más para reforzar la idea de que las reformas que en México adoptemos han de tener la cualidad fundamental de aumentar la democracia, mejor dicho, de hacer po-

sible el tránsito a la misma, buscando una mayor representatividad con un máximo de eficacia. De nueva cuenta, citando a Meaglia en el ensayo referido, a propósito de comentar tres nuevos estudios sobre reformas institucionales: "... en ninguno de los tres libros los autores se plantean de manera explícita preguntas como las siguientes: 1) ¿cuál de las formas de gobierno discutidas es más democrática? 2) las reformas más o menos radicales sugeridas en ocasiones por ellos ¿harían aumentar o disminuir el grado de democracia del país que la adopte?".

Los acuerdos de Bucareli

Las reformas resultantes de los acuerdos de la Mesa de Gobernación ponen justamente en el centro la preocupación de otorgar garantías amplias y suficientes para el ejercicio del sufragio popular, tan cuestionado en su valor real, de manera reiterada durante los últimos 8 años, debido a prácticas añejas de defraudación, lo que ha puesto en peligro la estabilidad del país.

En este sentido van las propuestas, aún limitadas, para restituir los derechos políticos plenos a los habitantes del Distrito Federal, que les fueron restringidos desde 1920, durante el mandato de Alvaro Obregón.

Son reformas esencialmente electorales que, junto con otras, como las del Distrito Federal y el derecho al referéndum e iniciativa popular, modifican nuestro sistema político en una perspectiva democratizadora. Involucran, varias de estas decisiones, una mayor participación del poder legislativo en menoscabo de las facultades actuales del Presidente de la República.

Estos acuerdos tienen la posibilidad de inaugurar el tránsito hacia una reforma más amplia y profunda, que puede darse en los próximos meses o años... ¡ojalá y no se retrase demasiado, debido a que se nos hubiera complicado la construcción del nuevo entramado sociopolítico que hoy nos exige la nueva realidad nacional!

Comentemos ahora el significado de algunos de los acuerdos principales alcanzados por tres de los cuatro partidos con representación en el Congreso de la Unión.

1) Autonomía e independencia plenas de los organismos electorales

La implicación neta es la exclusión del Poder Ejecutivo (léase PRI-Gobierno) de la conducción formal y de la toma de decisiones del organismo electoral.

Este es un asunto de la mayor importancia, quizá el principal, debido al papel de "juez y parte" que en un régimen como el nuestro juega el gobierno, sobre todo cuando dirige los procesos electorales.

Su actuación ha sido fuente permanente de impugnaciones por la oposición y generador de conflictos durante todas las fases del proceso, especialmente en las que siguen a los comicios, provocando situaciones de inestabilidad que en no pocas ocasiones han culminado en acuerdos por encima de la ley y la Constitución, evidenciando la crisis del esquema de desarrollo político sostenido por el priismo.

Debido a lo logrado en este punto, el gobierno no integrará el órgano superior electoral. Sólo lo harán los Consejeros electorales (la nueva denominación que tendrán los "consejeros ciudadanos"). Y de entre ellos nombrarán al Presidente del Consejo General. A su vez los Consejeros serán nombrados por la Cámara de Diputados con votación calificada de 2/3 partes, a propuesta de los Grupos Parlamentarios.

Igualmente, a propuesta calificada del Consejo General, los diputados nombrarán con el mismo procedimiento al Director General del IFE, quien rendirá cuentas a dicho órgano colegiado.

Este nombrará a los Directores Ejecutivos que aquél le proponga.

Los órganos ejecutivos (Juntas General, Locales y Distritales) estarán subordinados a la autoridad y supervisión de los Consejos respectivos, los que en cada nivel se integrarán a propuesta de los órganos superiores. Dichos nombramientos podrán ser impugnados ante el Consejo General.

Se terminará, así, con ese "poder paralelo", que en los hechos es el poder real, el de "las juntas ejecutivas", extensiones efectivas del poder ejecutivo en la institución electoral.

También queda fuera de la toma de decisiones del órgano superior electoral la representación del Poder Legislativo, pero participará en la designación de sus integrantes. Del mismo modo, los partidos políticos continuarán participando con representantes con voz, pero sin voto.

2) Protección Constitucional de los Derechos Políticos de los Ciudadanos Mexicanos

Este acuerdo tiene varias partes.

a) Se asume que las prerrogativas ciudadanas contenidas en las primeras

tres fracciones del artículo 36 Constitucional (Votar, ser votado y el libre derecho de asociación pacífica) tengan protección constitucional, por medio de lo que sería una especie de "amparo electoral", recurso que deberá tomar en cuenta la especificidad de la materia, es decir, los términos de definitividad y preclusión.

En concordancia con ello, se elimina del artículo 105, fracciones I y II, de nuestra Carta Magna, la excepción expresa de la materia electoral, para que pueda ser conocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional y en acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales federales y locales.

b) En el mismo sentido, se acordó que el Tribunal Federal Electoral forme parte del Poder Judicial de la Federación, integrándose como una estructura especializada, y sea órgano de control constitucional a la manera que ahora lo son en sus materias los Tribunales Colegiados de Circuito. No lo serán en lo relativo a la materia reservada para la Corte sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

c) Se reconoce el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Esta prerrogativa, internacionalmente reconocida por los

Estados para todos sus conacionales, había sido negada en México con el argumento de que el artículo 36 establece la obligación de los ciudadanos de "votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponde"; es decir, se argumentaba, sólo pueden hacerlo los que radican en el territorio nacional, aunque la práctica ya ha hecho obsoleta tal disposición al grado de violarla, ya que la ley secundaria y el organismo electoral han permitido que los ciudadanos mexicanos voten fuera de su distrito, en casillas especiales, para Presidente, Senador o Diputado de Representación Proporcional.

Se trata de un viejo reclamo para otorgar derechos a millones de mexicanos, la mayoría de los cuales salen del país en busca de mejores oportunidades económicas. Ahora se admite esta prerrogativa para comicios presidenciales.

Sin menoscabo de la importancia de este último punto, dado que en elecciones muy competidas (que cada vez lo son más) pueden hipotéticamente decidir un resultado comicial, los dos primeros acuerdos tienen una enorme trascendencia, porque darán fin a una discusión histórica que nos viene desde el siglo pasado, hace aproximadamente 150 años, y que fuera protagonizada ejemplarmente por José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta.

Las tesis del segundo triunfaron sobre el primero con los argumentos de éste, en virtud de una circunstancia histórica de inestabilidad de las incipientes instituciones republicanas.

Tanto la situación internacional en la que se reconoce a los derechos políticos como parte de los derechos humanos, como el desarrollo de nuestro propio acontecer nacional, han planteado la necesidad de adecuar la legislación y retomar, en nuestro contexto, las tesis esenciales de Iglesias para proteger legalmente, como garantías individuales especiales, los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

Ello le da nuevas tareas al Poder Legislativo, no sólo para eleborar las disposiciones en esta materia, sino también para nombrar a los integrantes de esta estructura jurisdiccional especializada.

3) Condiciones equitativas menos desiguales para el desarrollo de los partidos y las competencias electorales

La modificación a los esquemas de financiamiento de campaña y acceso a los medios de comunicación marcan la pauta de lo que podrá ser el inicio de un verdadero sistema democrático de

partidos en el país. A nadie escapa que las modalidades de la proporcionalidad respecto de los votos obtenidos y/o curules alcanzadas, como referentes naturales para el otorgamiento de prerrogativas (financiamiento y medios de comunicación), reconocidos como regla internacional, para el caso de México se ha constituido en una camisa de fuerza para el desarrollo democrático, en una traba para el fortalecimiento de los partidos opositores y, por lo tanto, en elemento reproductor de la desigualdad de oportunidades en las competencias electorales.

En un sistema político como el mexicano identificar equidad con proporcionalidad es una ofensa. Tan sólo téngase en cuenta que los topes de campaña fijados para 1994 rebasaban los \$20 por elector para el conjunto de las tres campañas federales y que el PRI gastó \$19.96, es decir, más de diez veces lo gastado por el PAN y el PRD juntos. Obviamente la presencia en medios electrónicos y usos de recursos fue abismalmente diferente en favor del partido oficial.

Los acuerdos logrados llevan a una presencia más igualitaria en los Medios de Comunicación, con derecho a réplica y aclaración, así como para tener una supervisión vía monitoreo por parte del IFE de las noticias.

En lo que corresponde a financiamiento, se establece que el correspondiente al público será predominante sobre el privado, de tal manera que no se abra el camino para que mediante este último se agranden las desigualdades, al mismo tiempo que se le cierra la puerta al posible "lavado de dinero" a través de los partidos políticos o la eventual "privatización" de los mismos; y, lo que es más importante, contribuye a acotar los topes a los gastos de campaña y los hace más igualitarios.

Se trata de un verdadero salto democrático en el que paradójicamente coincidieron los partidos principales con diferentes razones: el PRI, para evitar un excesivo financiamiento privado que sí quería el PAN; el PAN para bajar los topes de gastos de campaña, cuyo mantenimiento quería el PRI; y el PRD, para evitar la terrible inequidad en todos los sentidos en favor del PRI y PAN.

4) Incorporación del Referéndum e Iniciativa Popular como mecanismo de participación democrática de la sociedad

Estos son puntos de gran importancia, aunque sumamente controvertidos, que incidirán en una ampliación de los

cauces de participación de la sociedad para acotar y normar actos de gobierno y, en general, de las acciones de los aparatos del Estado.

El referéndum conlleva el peligro, ya señalado por muchos analistas, de que sea usado por el Ejecutivo con pretensiones bonapartistas, por lo cual lo más conveniente es que sea una facultad exclusiva del Legislativo. Pero el derecho a iniciar leyes por un porcentaje determinado de la población, quita el monopolio de esta facultad sólo a quienes gobiernan o tienen un puesto de representación popular.

Ambas atribuciones, más el plebiscito que faltaría por acordar, pueden incidir en consolidar, ahora institucionalmente, una nueva cultura de democracia directa o semidirecta que se ha ido abriendo paso en los últimos años en nuestra sociedad y nos coloca a la altura de las democracias más avanzadas.

5) Incorporar los principios rectores de la democracia y de los procesos electorales en la Constitución y Leyes Estatales

La protección constitucional de los derechos políticos quedaría trunca sin esta decisión. Ella obliga no sólo a una actualización del artículo 116 de nues-

tra Constitución General, que sigue hablando de "diputados de minoría" (precepto anterior a 1977), sino a que las legislaciones locales se adecuen para que en ellas se observen todas las disposiciones rectoras federales.

La realidad de las legislaciones locales revelan el enorme atraso respecto del desarrollo que ha tenido la legislación federal, evidenciando el gran peso de las inercias locales y, sobre todo, el poder de los intereses caciquiles regionales.

6) Elección directa del Gobernador del Distrito Federal y democratización de su régimen interior

La asunción de los acuerdos políticos para el Distrito Federal viene a sellar un periodo ignominioso para los habitantes en general, y los ciudadanos en particular, de esta entidad federativa.

Desde que estábamos en la primaria (hacia finales de los años 50) nos aprendimos de memoria que la República Mexicana estaba integrada por 29 estados, dos territorios y un Distrito Federal. Los dos territorios (Baja California Sur y Quintana Roo) dejaron de serlo, pero el D.F., cuya calidad principal, además de ser sede de la

capital del país, era la de no tener gobernantes electos, sino designados, ha seguido siendo así hasta nuestros días.

La democracia en la urbe más informada y politizada del país ha ido siendo restituida a cuentagotas. Hoy tenemos una ciudad, que es poco menos que una entidad federativa, pero mucho más que ella, gobernada por un individuo impuesto por el Presidente de la República, con una Asamblea de Representantes que no es Cabildo ni Congreso Local, y con Delegados que son cuasipresidentes municipales, pero no son electos, sino "delegados" por el jefe del ejecutivo ciudadano...es decir una peculiar mezcla de categorías políticas en la que el resultado neto es que los ciudadanos no pueden pedir cuentas a sus gobernantes precisamente porque no los eligen. Es un caso raro. Antidemocrático en esencia.

Ahora se pretende superar esta anomalía, este defecto de nuestro sistema político. Será a medias, ya que los priistas no admiten que en los próximos comicios federales los delegados sean electos. Sin embargo, sí se admite que muchas otras funciones de los órganos estatales correspondientes a un sistema democrático queden bajo el escrutinio del voto popular.

Se elegirá al Gobernador y a un Congreso Local sin que se constituya un nuevo estado de la Federación. Será una excepción en nuestro sistema republicano. No hay que alarmarse. La hemos tenido durante todo nuestro desarrollo, desde los tiempos prehispánicos. Es parte de nuestra realidad nacional, sólo que ahora en un marco de mayor participación democrática.

Alcance de las reformas: ¿más o menos democracia?

Estos acuerdos, vistos de conjunto, permiten concluir que estamos ante un diseño institucional especial para la transición hacia la democracia acorde con las peculiaridades mexicanas.

Para evaluar la importancia de las reformas no sólo ha de considerarse el peso del presidencialismo, la inexistencia de la división de poderes, el significado de un sistema de partido de estado que ha controlado tradicionalmente los resortes fundamentales de la economía, de las relaciones internacionales, de las organizaciones sociales (incluidas las empresariales), de la cultura, del quehacer político (señaladamente las presiones y las promesas renovadas en el ámbito electoral), sino también el diseño recurrente, desde el poder, de los esquemas de apertura o flexibilización, de manera que en cada momento de crisis y, con una correlación de

fuerzas que lo ha permitido, se ha decidido "desde arriba" qué tanto se cede a las fuerzas opositoras, con la sola condición de mantener el control global, es decir, sin que se corra el peligro de perder el gobierno.

Así fue después de 1968 y 1971, como también sucedió después de la ofensiva guerrillera de la primera mitad de los años 70's. Este mismo esquema se aplicó después de la crisis de 1988, sólo que en una sociedad completamente distinta, con relaciones internacionales diferentes, y mediante un pacto con una fuerza opositora de tendencia conservadora para cerrarle el paso a otra "de centro-izquierda" (el cardenismo expresado orgánicamente en el PRD) con el objetivo de arrojarla al abismo de la marginalidad en que había estado la izquierda hasta antes de 1982.

Por eso se pactaron las reformas salinistas con el PAN, desde 1989 hasta 1993. El plan estratégico oficial era consolidar un bipartidismo rechazante entre PRI y PAN; una suerte de cohabitación semiinstitucional, donde el PAN tuviera espacios de poder regional, e incluso nacional, modulados por el PRI, sobre la base de compartir en lo esencial un mismo proyecto "de nación".

No hubo mejor momento para refor-

mas políticas profundas que en los meses iniciales del mandato salinista.

Pero como ellas fortalecerían un proyecto antagónico al gobernante y también opuesto al del panismo entonces había que lograr reformas funcionales al esquema gobernante.

Sin embargo, por un lado la esencia autoritaria misma del priísmo, que se expresa en la coloquial frase de "a la oposición dale todo lo que puedas, pero el día de las elecciones aplástala en las urnas", y, por el otro, la permanencia y accionar cultural de las grandes tradiciones liberales (y libertarias, en su sentido más amplio) de nuestro pueblo, hicieron imposible la implantación de ese diseño bipartidista.

Fue un proyecto con pretensiones transexenales que no pudo pasar de un sexenio, que hizo crisis antes de alcanzar su auge, porque a las causas anteriores se sumó la precipitación de la descomposición en el seno mismo de la clase política priísta, expresada en los asesinatos políticos de 1993 y 1994 (Posadas, Colosio, Ruiz Massieu), a la que se agregó un ingrediente inesperado: la rebelión zapatista de enero de 1994, que evidenció, a los ojos de todo el mundo, el carácter arcaico del sistema político mexicano.

La recién remodelada estructura estaba

de nueva cuenta dañada en sus cimientos y horriblemente afectada en su fachada.

La paradoja se repetía. La tercera fuerza electoral (el PRD), con 17%, hacía valer su fuerza moral y su victoria cultural (en el sentido más amplio del acontecer nacional) para sacar adelante una reforma política y electoral que no pudo lograr en 1989 cuando era segunda fuerza electoral.

Quizá estemos de nueva cuenta ante el intento priísta de ceder para mantener el poder ahora queriendo cerrar el paso al PAN, partiendo en ascenso electoral, a partir de pactar con el PRD. Con una "pequeña diferencia": ahora estamos ante reformas profundas del sistema político, que dibujan una nueva arquitectura institucional, y no hay coincidencia de los proyectos nacionales entre PRI y PRD. No puedo desconocer que hay un contexto sociopolítico general en el que es posible que "la ola blanquiazul" mantenga su ascenso. Probablemente se inevitable. Pero es absolutamente seguro que no podrá plantearse como objetivo desaparecer del escenario a los otros actores políticos. La resaca podría ser peor.

Dos últimos comentarios en este apartado. Desde la perspectiva del esque-

ma autoritario del priísmo y en lo que fue una de las grandes negociaciones de Salinas con Diego Fernández de Cevallos, no se ha querido reconocer la necesidad de eliminar la sobrerrepresentación del partido mayoritario en las Cámaras del Poder Legislativo. Es un tema que quedó pendiente en las negociaciones de Bucareli.

En el diseño constitucional actual, el PRI tiene el 60% de los diputados con 52% de la votación nacional, y más de las 2/3 partes del Senado con el mismo porcentaje de votos.

Se resisten priístas, y panistas, a reconocer una mayor proporcionalidad (a tal porcentaje de votos igual porcentaje de curules) en la integración del Poder Legislativo, bajo el precepto de la "governabilidad" en los órganos estatales. Vana ilusión. Porque ni la actual mayoría estará asegurada, como tampoco con ello se cederá el paso a una representación más genuina de la diversidad nacional que se expresa, entre otras vías por medio de esquemas de representación proporcional en el Senado y la Cámara de Diputados.

A este punto me referiré más adelante.

El otro asunto se refiere a la presencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los organismos electorales. Los panistas y no pocos priístas critican la

propuesta —al grado de irreductible— del PRD. Se argumenta la necesidad de evitar que el gobierno se "desresponsabilice" de los procesos electorales; asimismo, dicen, la presencia del Legislativo enriquece la visión y las discusiones de "los consejeros electorales", quienes muy probablemente "saldrán de la academia" para integrar el órgano electoral.

Por eso se sostiene la idea de que, por lo menos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo permanezcan con voz, aunque sin voto.

No desacredito el valor de estos argumentos. Lo que debe ponerse en la balanza es algo muy elemental: qué ayuda más al avance democrático en el momento actual, es decir, qué permite ahora mayor transparencia y menos cuestionamientos al accionar de los órganos electorales, reconociendo que estamos elaborando un diseño institucional para la transición a la democracia.

Ello no significa que la función estatal de responsabilizarse de todo el proceso electoral, encargada ahora a "ciudadanos independientes", los releve de lo que es consustancial a todo funcionario del más alto rango, es decir, de que sean sujetos de las responsabilidades contenidas en el Título Cuarto de la Constitución General de la República.

Ello los convertirá de ciudadanos comunes y corrientes en funcionarios estatales encargados de la más alta tarea: organizar elecciones democráticas, como no se han hecho en la época moderna de nuestro país.

No me queda la menor duda de que lo más conveniente es la exclusión del Poder Ejecutivo del órgano electoral a efecto de que se dé plena seguridad y garantía de su autonomía e independencia.

Estoy consciente de que puede no gustarnos, a muchos, el resultado de las negociaciones. Quizá el resultado de las negociaciones sea "heterodoxo" y que en tal virtud habrá que asumir que estamos obligados a experimentar fórmulas nuevas que le den estabilidad al país y aseguren la democracia. Y que mañana, en un nuevo contexto quizá tengamos que cambiar estas reglas. Al fin y al cabo estamos explorando nuestro propio camino hacia la democracia, aunque las reglas ahora acordadas no sean las que más nos satisfagan.

Para decirlo de nuevo en palabras de Meaglia: "Es mejor una democracia un poco menos avanzada, pero más segura".

Como mencionaba atrás, ha quedado pendiente el gran tema de la relación entre los Poderes de la Unión, espe-

cialmente la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dicho de otra manera, cómo fortalecer al segundo restándole facultades y atribuciones al primero.

Una vertiente de las propuestas va en el sentido de alcanzar una mayor representatividad nacional en el legislativo. Lo que desde nuestro punto de vista implica que la porción de los diputados de representación proporcional que se asigna a los partidos políticos sirva para atemperar las desproporciones que regularmente arroja la parte uninominal. Lo más adecuado sería una franja igualitaria de 250 por cada principio de representación política; pero aún en el caso de mantener 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional sería posible lograr una representación más adecuada si la franja de 200 sirve no para sobrerrepresentar a un determinado partido, sino para tratar de igualar la proporción de votos obtenidos con las curules asignadas. En este esquema deben incorporarse los distritos y las circunscripciones indígenas.

Este mismo criterio debería aplicarse al Senado de la República: mantener una representación de cuatro senadores por entidad, con una asignación a los partidos mediante el principio de representación proporcional, por el método de cociente natural y resto mayor.

Todo ello daría como resultado un Congreso de la Unión más representativo de nuestra diversidad política y, por lo tanto, con más autoridad para reclamar su incidencia en la toma de decisiones, con lo cual tendría a su vez mayores condiciones de ser contrapeso del poder, hoy omnímodo, del Presidente de la República.

Además, un Poder Legislativo sin mayorías partidistas prefabricadas obligaría a construir nuevos consensos, nuevas alianzas para gobernar, lo cual incidiría en una mayor responsabilidad institucional de las bancadas parlamentarias, es decir, a reducir las posibles tendencias antisistemáticas de algunas fuerzas.

Dicho de otra manera esto redituaria en la conformación y consolidación de un sistema estable y democrático de partidos.

Dos vertientes más tendrían que estar presentes para lograr un Congreso más fuerte y avanzar en lograr un verdadero equilibrio de poderes: ampliar las facultades y atribuciones de las Cámaras en su relación con el Ejecutivo y establecer una relación cualitativamente superior del Legislativo con los ciudadanos.

En relación con lo primero, el PRD ha presentado en la Mesa de la Reforma

del Estado, esencialmente las siguientes propuestas:

- Que la Cámara de Senadores ratifique a los secretarios de: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, y designe a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la Cámara de Diputados ratifique a los secretarios de los despachos restantes y designe al Procurador General de la República y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (arts. 74, 76 y 89 de la Constitución). Las Cámaras juzgarán la idoneidad de las propuestas del Presidente con base en criterios que se detallarían en las leyes secundarias.

- Participación del Poder Legislativo en la elaboración del proyecto de presupuesto que realice el Ejecutivo; fortalecimiento de su capacidad de evaluación y fiscalización del gasto público, mediante un Órgano Superior de Fiscalización dependiente del Legislativo, cuyas atribuciones abarquen tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos del ejercicio presupuestario, antes, durante y después del mismo, y cuente con los plazos y la información indispensables, supresión de la existencia constitucional de las partidas secretas del Poder Ejecutivo para su inclusión en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (arts. 73, 74, 75, 76 y 89).

- Establecer la facultad de las Cámaras

y sus comisiones para hacer comparecer a cualquier servidor público de la Federación, exceptuando al Presidente de la República, bajo promesa de decir verdad (arts. 77 y 93).

- Crear, siempre que lo solicite una cuarta parte de cualquiera de las Cámaras, Comisiones de Investigación, cuyo ámbito podrá extenderse a cualquier parte de la Administración Pública Federal o a cualquier asunto de trascendencia nacional. Los resultados de las investigaciones, definitivos o provisionales, deberán ser discutidos en sesión pública, se harán del conocimiento del Ejecutivo y podrán dar lugar al fincamiento de responsabilidades penales o administrativas (art. 77 y 93).

- Establecer la bicameralidad en la aprobación de tratados internacionales, así como la facultad del Congreso para establecer bases para su negociación y seguimiento (arts. 73, 76 y 133).

- Garantizar la participación del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (art. 26).

- Facultar al Congreso para aprobar la desincorporación de empresas públicas, así como para dictar los bienes nacionales no enajenables (arts. 26 y 73).

- Incluir al Presidente de la República entre los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político (art. 108).

- Facultar al Congreso para que supere el veto presidencial mediante mayorías simples (art. 72).

- Que la Comisión Permanente pueda hacer comparecer a los mismos servidores públicos que las Cámaras, y tenga capacidad para declarar desaparición de Poderes (art.79).
- Que el Senado pueda ratificar el convenio por el cual se distribuya el dinero federal a las entidades federativas (art. 76).
- Que el equivalente a una cuarta parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras o de un grupo parlamentario podrá hacer valer la acción de inconstitucionalidad de leyes.
- Que el Presidente de la República, cinco días después de leer y entregar su informe anual, se presente a debatir el contenido del mismo al Congreso General (art. 69).

En lo que se refiere a la relación del Congreso con los ciudadanos hemos planteado lo siguiente:

- Incluir en la Constitución la figura del referéndum, que podrá ser obligatorio o facultativo. En el primer caso, sería convocado, por disposición constitucional, por el Congreso de la Unión, cuando se trate de introducir reformas a ésta en materia de derechos fundamentales, de lo relacionado con las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, de la soberanía nacional, de la forma de gobierno y la división de poderes y la aprobación de tratados internacionales.

- En cualquier otra materia, el referéndum sería de naturaleza facultativa siempre que así lo exija un número de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral, o así lo resuelva cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de los legisladores; o de un número de ciudadanos equivalente al 1% del padrón electoral (arts. 49 y 77). No podrán ser materia de referéndum la designación de Presidente de la República con carácter de interino, sustituto o provisional, como tampoco los presupuestos, las leyes fiscales, ni las resoluciones de las Cámaras en sus atribuciones exclusivas.
- Establecer un mecanismo de consulta general sobre decisiones de gobierno o sobre la conducta de los gobernantes, que se denominará plebiscito. Serían materias de éste los actos y decisiones de gobierno distintos a la ley, y los realizados por funcionarios que afecten el buen desempeño del servicio público.
- Creación de la figura de la iniciativa popular, a propuesta de un número de ciudadanos equivalente al 1% del padrón electoral. Cuando el Congreso rechace o modifique substancialmente una iniciativa, el texto original de ésta será sometido a referéndum siempre que sea solicitado por un número de ciudadanos equivalente al 5% del padrón electoral. No serán materia de iniciativa popular las garantías individuales contenidas en el Título Primero

de la Constitución General, los presupuestos, las leyes fiscales ni las resoluciones de las Cámaras en sus atribuciones exclusivas (art. 90).

Son, como se puede ver, temas de gran importancia que deberían abordarse con una actitud muy abierta, sin sectarismo. De aprobarse varias de ellas, ampliaríamos el espacio de participación democrática de la sociedad y tendríamos un presidencialismo más acotado y, sobre todo, más sujeto al control legislativo y a la vigilancia ciudadana. Esto sólo podría surgir de un gran acuerdo nacional entre las fuerzas más representativas de la sociedad.

Creo que ello propiciaría un salto en nuestro desarrollo político. Como se puede ver, no propugnamos la desaparición de la elección presidencial con la pretensión de ubicarnos en un parlamentarismo mexicano. Quizá arribemos a él en un futuro, quizá no.

Nuestra historia ancestral y moderna no nos habla precisamente de asambleísmos institucionales para nombrar los poderes ejecutivos, aún cuando hayamos adoptado muchas formas del funcionamiento estatal norteamericano, o mejor dicho las hayamos adaptado a una tradición que nos viene desde la época prehispánica, pasando por los líderes insurgentes de la independencia, los constructores de la reforma, los

caudillos de la revolución mexicana, el expropiador del petróleo y múltiples líderes y caudillos regionales y locales a lo largo de todas estas décadas, cuya máxima concreción y símbolo es la figura presidencial.

Pero, ¿qué sucede cuando esta última, la institución presidencial, entra en crisis o carece de liderazgo y autoridad para conducir al país hacia la transición?

Tan sólo viendo los peligros que se asoman, creo que lo más conveniente es un presidencialismo acotado, ceñido rigurosamente a la Constitución y responsable en todo momento de sus actos ante el Congreso, aún cuando no haya surgido del mismo. Esto se atendería a nuestra tradición secular y nos daría la estabilidad que exige la aplicación de una Constitución democrática.

De cualquier manera, aún cuando muchas de las cuestiones señaladas en el último apartado no se hicieran realidad, las reformas pactadas debido a los consensos logrados por los partidos en la Secretaría de Gobernación son de una trascendencia estratégica porque pueden sentar las bases para inaugurar un nuevo momento histórico en el desarrollo político de nuestra patria, instalándonos plenamente en la democracia con estabilidad, con gobiernos civiles y con plena independencia.