

REFORMAS ELECTORALES Y REFORMA POLÍTICA

SUMARIO: I. *Elementos para el análisis de las reformas*; II. *La reforma constitucional*; III. *La reforma electoral*; IV. *Los partidos*; V. *Hacia la reforma política*.

I. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS REFORMAS

Algunas consideraciones sobre el Estado y la sociedad, pueden clarificar el planteamiento del problema. Kaplan afirma:

El Estado no es expresión de una racionalidad trascendente o inmanente a la sociedad. Procede de ella, es su producto, su modo de expresión y de organización, su resumen oficial y simbólico. Históricamente, parece ir emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado significativo de desarrollo. Supone la preexistencia de condiciones en que la división del trabajo y de las funciones, la gama de conflictos entre clases y grupos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades exteriores, entre los intereses particulares y el interés general, entre lo público y lo privado, entre la comunidad y el individuo, con el surgimiento y agravamiento de antagonismos inconciliables y violentos, como también de amenazas externas que atentan contra la cohesión y la existencia misma de la sociedad. Sobre la base de estas condiciones el Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja privar de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los trasmite a la institución gubernamental. El Estado asume (en parte como pretensión y en parte como realidad) la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad del interés general, que han perdido la sociedad y los grupos particulares que la integran. Pretende organizar, sistematizar, totalizar la sociedad. Expresa, instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido, atenuándolos y tornándolos compatibles con el orden social básico. Se apropia del poder de la sociedad y acapara la fuerza colectiva. Cambia los intereses comunes por los llamados intereses generales, que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y grupos humanos que encarnan y controlan dichos entes (burocracia, clases y facciones dominantes). Puede así acumular y extender continuamente amplios y complejos poderes de coacción, decisión política e ideolo-

gía. Sin embargo, rara vez o nunca puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni una subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra; todo Estado debe responder también, en cierta medida, a necesidades e intereses generales de la sociedad; en mayor o menor grado, actuar como árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común. La legitimidad es el proceso y el resultado de la identificación de un orden socio-político afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y del gobierno que rige a la primera y encarna al segundo. El Estado en abstracto, el gobierno en concreto, son postulados como formas necesarias y convenientes de estructuración institucional, idénticos a un orden racional justo, dispensadores de beneficios, autolimitados en el despliegue y en el uso de sus poderes, que por lo tanto pueden y deben exigir y merecer aceptación y obediencia. El consenso es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de gobierno determinado. Instituciones, legitimidad, consenso, presuponen, exigen y generan una legalidad, un derecho. . . La sociedad no puede operar como mera agregación de funciones socioeconómicas. Éstas, sus relaciones y su organización de conjunto deben ser mantenidas y reguladas mediante un sistema formal e institucionalizado, que asegure un grado mínimo de cohesión, coherencia y estabilidad. . . Sobre la base de este marco determinante y condicionante, todo derecho específico de un país y de un período histórico aparece como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos que el Estado establece, reconoce y sanciona y que tienden a cumplir una serie de funciones básicas; sobre todo las siguientes: . . . fijación de las reglas del juego social y político, de los principios y procedimientos de adquisición y ejercicio del poder. Como corolario, ello permite determinar si una acción política constituye la forma de lucha dentro o fuera del régimen, regulación de la asignación de recursos y de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades entre los grupos y los individuos. . . Parte de la superestructura, el derecho es clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a estructurarla y a mantenerla en funcionamiento. Su eficacia exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios que permitan reinterpretar las formas o elabora otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. A este respecto, es pertinente recordar que el derecho constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre la expresión de lo que ya es (y que los grupos de intereses dominantes pretenden mantener) y de lo que puede llegar a ser (cuya nados). A través de la legitimidad y de la legalidad, las decisiones del poder estatal llegan a ser reconocidas como válidas según su forma (quién las toma y de acuerdo con qué normas y procedimientos), más que según su contenido (capacidad, equidad, representatividad real de los gobernantes).¹

¹ Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, 1969, pp. 29-30, 47-49.

El asunto de la legitimidad, en el caso mexicano, merece traer las consideraciones de Carlos Pereyra. Destacamos las relevantes para nuestro objeto:

No hay duda: la Revolución tuvo éxito al modernizar y desarrollar la economía mexicana. Sin embargo, el auge económico se tradujo en un crecimiento capitalista que por ello mismo, no podía ser nacional ni independiente y sí cada vez más monopólico y dependiente... El Estado mexicano enfrentó una disyuntiva desquiciante para el proyecto de la Revolución. No estimular la acumulación privada y, en consecuencia, cancelar el programa de desarrollo nacional o, por el contrario, fomentar dicha acumulación y aceptar que el desarrollo capitalista consiguiente refuncionalizara el proyecto nacional hasta convertirlo... en un proceso de concentración y monopolización de la riqueza... En cualquier caso, el Estado mexicano no puede desprenderse de su fuente de legitimidad. Su partido político es, no sólo formalmente el partido de los trabajadores. Esto no quiere decir que obreros, campesinos y otros sectores asalariados realicen sus intereses específicos a través del organismo oficial, pero sí significa que los regímenes posrevolucionarios han mantenido, así sea a veces de manera desvanecida, una política de concesiones a los trabajadores... Ante la aplastante concentración de riqueza, los intentos redistributivos son tímidos y esporádicos, pero ello no niega que núcleos aislados de trabajadores han mejorado su posición relativa en el conjunto de la sociedad. Esto rinde dividendos políticos más altos cuando ocurre, como es el caso mexicano, en un contexto de miseria rural y marginalidad urbana escalofriantes... La clave del funcionamiento del sistema político se encuentra en el corporativismo como eje de las relaciones entre Estado y sociedad. En virtud de la génesis histórica del Estado mexicano y de los organismos sociales que agrupan a los trabajadores del país, en la práctica todos los segmentos de la sociedad civil son prolongaciones del aparato estatal. Sindicatos obreros, federaciones de campesinos y empleados públicos, organizaciones de colonos, profesionistas, no asalariados, etcétera, casi todas las instituciones creadas por la sociedad para organizar la participación política y defender los intereses inmediatos de sus diferentes sectores, han sido incorporadas a la omniabarcante maquinaria estatal... En los últimos años se ha acentuado la iniciativa política de las masas y la conciencia de éstas en el sentido de que la solución de sus problemas depende de la acción propia. La clase obrera está más dispuesta ahora a recuperar la estructura sindical... Por ello, si bien el sector reformista de la burocracia política está convencido de que sólo el fortalecimiento del polo dominado de la sociedad civil le permitirá al Estado recuperar margen de maniobra frente a los intereses particulares del bloque dominante, ese sector procura, no obstante, que tal fortalecimiento no sea paralelo al debilitamiento de la presencia estatal de la sociedad civil. Cuenta para ello con la capacidad de la burocracia sindical para revigorizar su función como instancia mediadora entre Estado y trabajadores. En efecto, el sindicalismo oficial... (es) también un centro de organización proletaria y un lugar donde se

expresa la articulación alcanzada por el movimiento obrero... La reforma política resulta, entonces, la otra vía decidida... para consolidar el entorpecido funcionamiento del sistema político mexicano. Ampliar los hasta ahora reducidos márgenes de la democracia autoritaria en este país, permitirá institucionalizar el conflicto social y dar espacio legal a la acción de las corrientes políticas opositoras. El impacto de la reforma en el proceso electoral le devolverá a éste parte de su significado como fuente de legitimidad del Estado. Más allá del contenido electoral de la reforma, ésta legaliza la presencia de los partidos en el debate político e ideológico nacional... Sin embargo, además de las limitaciones propias de la reforma política aprobada por el régimen, existe un obstáculo adicional: los partidos se incorporan a sectores reducidos de la población (principalmente urbana) y no a la enorme masa marginal desesperada. Si las acciones espontáneas de ésta no canalizadas por vías institucionales, son enfrentadas de manera sistemática con procedimientos represivos... el enviciamiento de las relaciones en el país será superior a la tolerancia resultante de la reforma.²

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El 4 de octubre de 1977, José López Portillo, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, presentó al Constituyente Permanente una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política, respecto de los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54 y 60, disposiciones que constituyen la norma fundante de la reforma política.

Sobre el artículo 6º constitucional hay que decir que consagra y garantiza el derecho a la información. A nuestro entender, no se han dado los pasos necesarios que hagan efectivo el derecho mencionado. No puede desestimarse, sin embargo, la importancia de dicha adición al artículo referido, toda vez que será la base para que el poder legislativo complete la disposición constitucional.

Respecto del artículo 41 de la carta fundamental, la adición publicada el 6 de diciembre de 1977 fija la naturaleza de los partidos y sus tareas en la promoción de la actividad ciudadana en la vida democrática. Definidos los partidos como entidades de interés público se sigue la obligación del Estado de asegurar las condiciones para su desarrollo, propiciando y suministrando el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. Esta tesis conduce al establecimiento de la prerrogativa de acceder permanentemente a la radio y a la televisión, sin restringir este uso a los periodos electorales. De esta forma, la Constitución garantiza la difusión de los principios,

² Pereyra, Carlos, *Estado y sociedad en México, hoy*, México, 1979, pp. 291, 292-293, 302-304.

tesis y programas de las organizaciones políticas, posibilitando el análisis de los problemas de nuestra sociedad. La adición constitucional sostiene el principio del pluralismo ideológico y el derecho a la información comentado arriba.

El ejecutivo estimó que, siendo los partidos políticos nacionales los mejores canales para la acción política del pueblo, no cabe limitar su papel a los procesos electorales federales y se debe, en consecuencia, reconocer su derecho a intervenir en las elecciones estatales y municipales.

La doctrina sustenta cuatro criterios necesarios y suficientes para la existencia de un partido político, a saber: 1. Debe tratarse de una organización durable, criterio que elimina a los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector. 2. Supone una organización completa que la distinga del simple grupo parlamentario. 3. Es necesaria la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, en forma exclusiva o compartida, en el nivel local o en el nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. Se distingue así de los grupos de presión que buscan simplemente influir en el poder no obstante que, en ocasiones, sustentan candidatos en las elecciones aliándose orgánicamente a un partido político. 4. Es indispensable la voluntad de buscar el apoyo popular, lo que los distingue de los clubes o laboratorios de ideas políticas.

El partido político es una estructura ligada a un cierto umbral de desarrollo. Es, al mismo tiempo, efecto y condición del empuje hacia la modernidad. Supone resueltas ciertas cuestiones previas, tales como la transición de la economía de subsistencia a la de mercado, un determinado nivel de alfabetización, la existencia de medios de información y de transporte, homogeneidad social lograda mediante la urbanización y los factores políticos significados por un poder central con suficiente capacidad para realizarse.

Es interesante conocer el texto conducente del Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados:

El ejercicio de la libertad de asociación legítima se traduce en la formación de los partidos políticos, considerados justamente como una de las piezas maestras de las democracias contemporáneas, puesto que son el instrumento más eficaz para "encuadrar y canalizar la voluntad popular" (Burdeau).

Si bien es cierto que *lato sensu* todo partido político es una asociación política, *stricto sensu* no toda asociación política puede conceptuarse como partido político. Aquélla es generalmente eventual, transitoria, carente de ideología definida y de programa de gobierno destinado a

la resolución de los grandes problemas nacionales. Éste requiere necesariamente de los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático, el de permanencia y el de organización, tanto mejor y se hallan coordinados dentro de un contexto jurídico.

El artículo 9º constitucional garantiza la libertad de asociación, reconociendo como derecho público subjetivo de los ciudadanos mexicanos, el de asociarse para tomar parte en los asuntos públicos del país. De primera intención parece que esa libertad, irrestricta en la norma constitucional, resulta limitada por la ley secundaria —en este caso la Ley Federal Electoral— en cuanto que en este ordenamiento se precisan los elementos indispensables para la integración de un partido político a fin de que pueda ostentarse y ser reconocido como tal. La contradicción existe. Ya que el artículo 54 constitucional alude en su fracción IV “a los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal por lo menos con un año de anticipación al día de su elección”, como a los únicos que pueden acreditar diputados de partido... Si bien dentro de nuestro orden constitucional la coexistencia de las asociaciones políticas formadas al amparo del artículo 9º de la Carta Magna con los partidos políticos integrados conforme a la Ley Electoral Federal es factible y legal, la reforma que promueve el presidente sobre este particular es afortunada en cuanto que define de una vez por todas aquella compatibilidad y delimita, por el señalamiento de su naturaleza y de sus elementos peculiares, el ámbito estructural de la asociación política y del partido político nacional, amén de que recoge los mejores pronunciamientos doctrinarios de distinguidos juristas mexicanos, externados en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en Guadalajara, Jal., en 1973.

De capital importancia es el carácter de interés público que la iniciativa otorga a los partidos políticos, porque implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen...

En la parte conducente del texto de la iniciativa de adición presentada por el ejecutivo federal el 4 de octubre de 1977, se sostiene la importante tesis siguiente:

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y en el futuro de nuestro desarrollo institucional... Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información...

A los principios y tesis expuestos arriba, responde el texto del artículo 5º de la Constitución del Estado de Baja California: "Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

La reforma del artículo 51 de la Constitución Federal reacomoda la prescripción contenida en el artículo 53 de dicho texto. En efecto, declara el artículo que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 3 años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente".

Conviene recordar algunos antecedentes. En 1822, en ocasión de la convocatoria al Congreso Constituyente, se presentaron tres concepciones encontradas.

El Proyecto de Iturbide —escribe Villoro— proponía una cámara única con representación proporcional a la importancia de esas clases —lo que daría predominancia a los grupos privilegiados— y elección directa —lo que eliminaría el papel elector de los ayuntamientos. El de la Regencia pedía una Cámara Alta formada por el clero, ejército y las diputaciones y una Cámara Baja de ciudadanos; coincidía con el anterior en la separación de clases y en la eliminación de la intervención electoral de los ayuntamientos. El proyecto de la Junta, en cambio, pedía una sola cámara sin separación de clase ni representación proporcional y el elección indirecta, lo que entregaría de hecho a los cabildos que controlaban las elecciones, dando el triunfo a los abogados y clero medio.³

El proyecto adoptado siguió al fin el espíritu de las propuestas de la Junta: aceptaba la representación por clases, pero no proporcional, como Iturbide deseara. En la obra *Primer centenario de la Constitución de 1824*, publicada por la Cámara de Senadores, se lee otra interpretación:

La Regencia —en la que figuraba Iturbide— proponía un sistema bicamarista: una Cámara Alta en la que habría representación del clero, del ejército, de las ciudades y de las provincias y una Cámara Baja, compuesta de 120 diputados repartidos según la importancia y la ilustración de cada clase social o gremio. Proponía el voto directo.⁴

Reyes Heróles ha sostenido que en 1822 la tesis fue: "La soberanía reside en el pueblo y el Congreso es el depositario de ella como su representante". En su *Historia* Alamán sostiene que "...el mismo día de su instalación, los diputados aprobaron la proposición que hizo Fagoa-

³ Villoro, Luis, *El Proceso ideológico de la Revolución de independencia*, México, 1966.

⁴ p. 41.

ga diciendo: 'La soberanía nacional reside en este Congreso Constituyente.' Villoro afirma que "...el Congreso vota por unanimidad que en él reside la soberanía; es decir, actúa tomándose por fundamento real de la sociedad". Fray Servando Teresa de Mier, preocupado por la atribución de la soberanía se pregunta:

¿En quién reside la soberanía? En la Nación esencialmente, es decir, inseparablemente, porque las esencias son inseparables de las cosas... ¿El Congreso no lo es también? Sí, porque la Nación mexicana, en quien reside esencialmente la soberanía sin que nadie haya podido restringir su poder nos ha delegado poderes plenos, cuales son necesarios para constituirla. Este Congreso Constituyente es soberano de hecho, como la Nación lo es de derecho.

El Estado jurisdiccional del absolutismo, que utilizaba el derecho para sus propios fines como si se tratara de una ley divina, se fue transformando —escriben Karsch y Smiederer— en Estado legislador, a medida que la burguesía lograba imponer su orden social frente al absolutismo. El paso de la comprensión interpretativa de la ley divina hacia la configuración consciente del derecho, lo da Bacon, quien formuló la validez de la ley positiva como expresión de la voluntad del poder humano en el Estado, y quien confirió a la ley el carácter de mandato. En éste un concepto que llegó a ser decisivo para el incipiente dominio político de la burguesía: la toma de posesión del poder legislativo por parte del parlamento, aseguró el de derecho del establecimiento de normas y, en consecuencia, la posibilidad de un control del poder ejecutivo monárquico. Si las disposiciones del poder ejecutivo precisaban de la autorización mediante una ley formal acordada por el parlamento, si el derecho dispositivo se convertía en fuente de derecho delegado por el parlamento, podía garantizarse la necesaria seguridad legal para la burguesía. El hecho de que la reivindicación de una participación en el poder público se realizara de entrada en el derecho presupuestario, era una clara manifestación del poder económico expansivo de la burguesía, la cual exigía su representación política: *No taxation without representation*. Según las pretensiones burguesas, en el proceso de democratización la soberanía del monarca debía ser sustituida por la soberanía del pueblo: la legislación parlamentaria habría de equipararse entonces a la legislación popular. El parlamento reivindicaba frente a la monarquía la representación de la nación, del mismo modo que la burguesía contraponía la universalidad de la nueva forma de producción y el libre juego de las fuerzas, al absolutismo y feudalismo basados en los privilegios. Tal como lo entendía la burguesía, ella representaba a toda la sociedad,

y el parlamento burgués representaba al pueblo entero. Con ello se presupone un *consensus omnium*, en cuyo marco podían disputarse los conflictos.

Carpizo distingue las siguientes notas características de la representación clásica:

- a) El representante lo es de todo el pueblo;
- b) en su actuación es independiente de sus electores, es pagado por el Estado y no por los votantes. quienes no pueden hacer renunciar al diputado revocando su mandato, y
- c) el representante no tiene por qué rendir informe o cuenta a los ciudadanos que lo eligieron.⁵

Tena Ramírez enseña que:

...la suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812... la suplencia obedece a la idea de que el diputado representa a su distrito. La teoría moderna no acepta esta tesis. Aunque la elección se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica... Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a toda la Nación y no a distritos por separado... y es que la representación popular no es un mandato de derecho privado, el diputado no actúa en acatamiento a instrucciones u órdenes de sus electores... La suplencia ha perdido el fundamento teórico que utilizó para nacer. No le queda sino la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los diputados para dar quórum, los suplentes fueran llamados para integrar las Cámaras, tal como lo prevé el artículo 63.⁶

La disposición federal comentada corresponde al artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California: "El Congreso del Estado se compone de diputados electos cada 3 años en forma directa".

No es inexacto sostener que la reforma del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la pieza maestra de la reforma electoral y el paso decisivo para una integral reforma política.

La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados

⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, 1979.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1977.

que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El precepto conduce a una fórmula mixta, ya que admite tanto el sistema mayoritario como el proporcional. Mediante el primero, se dan por elegidos los candidatos que obtienen el mayor número de votos. Se trata, sin embargo, de una mayoría simple o relativa: triunfa el candidato que reúne más votos, siendo irrelevante el número de sufragios obtenidos por otros candidatos. Si se tratara de la llamada fórmula de mayoría absoluta, se exigiría entonces que el candidato consiguiera la mitad más o uno de los votos emitidos. El principio de representación proporcional persigue que hasta cien curules se distribuyan entre los partidos, según el número de votos obtenido por cada uno de ellos, reflejando así, de manera más fiel, las tendencias existentes en el electorado.

La disposición constitucional posibilita una importante opción a todos los ciudadanos: elegir, por mayoría relativa, a trescientos diputados y decidir, mediante la fórmula de representación proporcional, el peso electoral de los partidos contendientes, estando en condiciones de señalar más nítidamente el perfil político nacional que dichos partidos contribuyen a configurar.

Es pertinente señalar que el sistema electoral de la República Federal de Alemania prevé también la existencia de dos tipos de circunscripciones electorales: distritos uninominales y distritos plurinominales. El sistema se caracteriza así por un "doble voto", ya que todo ciudadano cuenta con dos sufragios que aplica, respectivamente, a la elección del candidato en el distrito uninominal en que reside y a la elección de la lista de partido correspondiente al distrito plurinomial.

La importante disposición constitucional que se comenta, ha merecido diversos ajustes de los que cabe dar cuenta someramente.

El 4 de diciembre de 1970, el presidente de la República sometió a la consideración del constituyente permanente la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución, en la que se comprendía el artículo 52. Se propuso elegir un diputado propietario por cada 250,000 habitantes o por una fracción que pasara de 125,000. En ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados, y la de un territorio de un diputado propietario. En su iniciativa, el presidente de la República, al referirse a este artículo razonó sosteniendo que, según los resultados del IX Censo General de Población de 1970, se contaba con 48.377,363 habitantes por lo que:

...de mantenerse la proporción señalada en el artículo 52 constitucional, que es de 200,000 habitantes o fracción que pase de 100,000 para elegir a un diputado federal, el número de distritos electorales aumentaría de los 178 actuales a 241, con el consecuente acrecentamiento de diputaciones, que podría traducirse en un entorpecimiento del proceso legislativo...

El 2 de septiembre de 1974, el presidente de la República dirigió a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar el artículo 43 de la Constitución, cuya reforma hizo desaparecer del sistema jurídico mexicano la figura del "territorio". La supresión de éste se reflejó en el texto del artículo 52 constitucional.

El 4 de octubre de 1977, el presidente López Portillo dirigió a la consideración del poder constituyente ordinario, por conducto de la Cámara de Diputados, la iniciativa de reformas y adiciones, que incluía la del artículo 52.

Las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, rindieron su dictamen sobre la referida iniciativa el 17 de octubre de 1977. Sobre el artículo que nos ocupa determinaron que la eliminación del régimen de diputados de partido era pertinente porque agotó sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social. El artículo 52 reformado, representa la posibilidad de que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República:

Sin ánimo de entrar a la consideración exhaustiva de los modos de escrutinio, podemos decir respecto al mayoritario, que si su virtud es la simplicidad, la simplicidad es su pecado porque puede resultar injusto... no existiendo un modo de escrutinio perfecto, la única solución es acogerse a un sistema mixto... mas cabe establecer, desde luego, que tanto las magnitudes aritméticas que maneja como las condiciones de viabilidad, no se han establecido arbitrariamente, sino en función de una operatividad óptima... El aumento de diputados de mayoría para llegar a un número de trescientos... hará más estrecha la relación entre el diputado y sus electores... La supresión del factor demográfico, como elemento determinante de la división territorial electoral, precave a la Constitución de reformas que irían imponiéndose como resultado de la explosión demográfica.

La parte conducente del texto de la iniciativa presentada por el ejecutivo federal sostiene que:

sin debilitar al gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el

modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías... Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido.

El artículo 53 constitucional completa la voluntad de reforma adoptada en el artículo precedente:

La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los cien diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Las circunscripciones y distritos son establecidos atendiendo a criterios demográficos y territoriales. Cuando la división en distritos se basa en criterios de población, se exige —para una correcta representatividad— que se fije una misma cantidad de ciudadanos electores por cada diputado elegido. Así, los miembros de la asamblea representarán a una misma cuota de población. La relación población-número de diputados, puede establecerse legalmente en forma taxativa, determinando la elección de un diputado por un número fijo de habitantes (sistema anterior a la reforma de 1977) o, en otra hipótesis (que es la que adopta el artículo 53 vigente), dividiendo la población total del país entre los distritos electorales uninominales.

Resulta interesante contrastar nuestro sistema con el de la República Federal de Alemania que presenta un claro ejemplo de combinación de distritos. En el sistema alemán, para la elección por fórmula proporcional, se establece un distrito único estatal, a diferencia de nuestro sistema que prevé hasta cinco circunscripciones plurinominales.

Conviene distinguir entre distritos de magnitud mínima, que eligen un solo diputado (distritos uninominales) de los plurinominales que envían al parlamento más de un representante, dándose entre ellos demarcaciones de diversas magnitudes: desde la menor de dos diputados por distrito, hasta las más elevadas, de más de cien diputados, como es el caso de Holanda e Israel.

El distrito está constituido por un conjunto de electores agrupados se-

gún determinada distribución del territorio. Los distritos electorales se delimitan generalmente acudiendo a un criterio demográfico. Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales determina que la sección electoral es la demarcación territorial en que se dividen los distritos electorales uninominales. Cada sección comprenderá un máximo de 3,000 electores y un mínimo de 100. Tratándose de las circunscripciones plurinominales, su número podrá ser diferente para cada elección.

El sistema de la representación proporcional es la materia objeto del artículo 54 constitucional:

La elección de los cien diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales;

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: a) no haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría, y b) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales:

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, y

IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

El principio de toda fórmula proporcional es distribuir las curules o escaños según el número de votos obtenidos por cada partido. De ahí que resulte necesario establecer matemáticamente el cociente electoral que da derecho a un escaño. Hay tres métodos principales para calcular dicho cociente. El denominado "de voto único transferible" no lo consideramos porque implica la emisión de un voto único; los dos restantes, en cambio, exigen el voto de lista. Estos dos métodos son conocidos como "...resto más elevado" y "...media más elevada".

La fórmula del resto más elevado opera en circunscripciones plurinominales, con voto de lista. La atribución de las curules supone el establecimiento del cociente electoral que da derecho a una curul. El cociente resulta de la división del total de votos emitidos por el número de diputados a elegir. La legislación italiana retiene una interesante variante que reduce el cociente a fin de favorecer a partidos menores: el cociente resulta de la división del total de votos emitidos por el número de escaños más dos.

El método permite atribuir a cada lista tantas curules como veces se contiene el cociente en el total de sufragios que haya recibido. Si quedaran escaños por cubrir, éstos serán asignados según la cantidad de votos no aplicados de cada lista; de ahí el nombre de ese método, pues las curules se asignarán a las listas que, después de las sucesivas distribuciones, presenten restos más elevados.

La llamada fórmula de la media más elevada establece el cociente electoral dividiendo el total de votos emitidos en el distrito por el número de diputados a elegir. Las curules se distribuyen en una primera fase, adjudicando a cada partido tantas cuantas veces se contenga el cociente en su total de votos. Si permanecen curules sin cubrirse, opera una segunda asignación dividiendo el número de votos de cada partido por el número de curules obtenido en la primera fase más uno, a fin de establecer cuál sería su media de votos por escaño.

El partido que presente una media más elevada consigue la curul. De permanecer curules no cubiertas, se procede de nueva cuenta a obtener las medias de cada lista hasta distribuir la totalidad de escaños.

En la parte conducente del texto de iniciativa de reforma, el presidente López Portillo sostuvo, sobre los requisitos exigidos, que éstos son congruentes al desarrollo electoral de nuestro país. En nuestro sistema se entiende por partido minoritario aquel que no alcance 60 o más diputados de mayoría. En el mismo sentido, para que un partido pueda participar en la distribución proporcional, deberá acreditar que ha obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en las circunscripciones plurinominales. Este requisito —precisó el presidente— conlleva el objetivo de fijar una votación mínima necesaria, que asegure que el partido que participa en dicha distribución cuenta con la aceptación ciudadana que justifique y permita su permanencia en la contienda electoral. El presidente también explicó que a fin de que la Cámara de Diputados cuente siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones y exista en todo tiempo la posibilidad de que la voluntad popular, de la que es conducto dicho cuerpo legislativo, sea expresada en uno u otro sentido y se evite de esta manera el fenómeno de una cámara caren-

te de efectividad, esto es, imposibilitada de adoptar resoluciones respecto de los asuntos que tiene a su cargo atender, se ha establecido que en el caso de que dos o más partidos, que tengan derecho a que se les asignen diputados mediante el principio de representación proporcional, obtengan 90 o más constancias de mayoría sólo serán objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 50% de las mismas. Con el sistema electoral mixto que se propone se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas en la Cámara de Diputados.

La reforma al artículo 60 constitucional condujo al siguiente texto:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores, el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

El artículo 60 vigente antes de la reforma política fue congruente con el principio de autonomía del poder legislativo, evitando que en el acto relevante de su composición intervinieran entidades ajenas. La autocalificación ha sido solución prevalente en el orden jurídico-político de la mayoría de los países de gobierno de representación popular. En su iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución y en lo que ve a este asunto, el presidente López Portillo expresó su convicción sobre la posibilidad de perfeccionar dicho procedimiento. Sostuvo que frente al imperativo de mejorar el sistema de calificación de las elecciones sin quebrantar la facultad soberana de cada cámara para hacerlo, se prevé que la de diputados integre un colegio electoral compuesto de sesenta

presuntos diputados de mayoría y cuarenta presuntos diputados electos según el principio de representación proporcional. Los primeros serán los que habiendo obtenido el registro de su constancia de mayoría en la Comisión Federal Electoral, hayan logrado la más alta votación, y los segundos, aquellos candidatos que resulten electos en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. Los partidos minoritarios tienen asegurada su presencia en el cuerpo calificador, por lo menos con cuarenta presuntos diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, cada vez que tienen la posibilidad de incrementar ese número si sus candidatos en los distritos uninominales obtienen triunfos con las mayores votaciones.

Con la reforma al artículo 60 se instituye un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a la misma. La Corte verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma.

La cuestión más delicada fue la de asegurar la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el ejecutivo entendió que el supremo tribunal actuaría sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral. En consecuencia, analizará los hechos tal como aparezcan probados, resolviendo de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Sus resoluciones tendrán carácter declarativo y no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.

El presidente López Portillo explicó en su iniciativa que el recurso de reclamación es instrumento para plantear casos de violaciones sustanciales, cuya trascendencia sea determinante en los resultados de una elección particular; se evita la interposición de reclamaciones infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la calificación. Las resoluciones de la Corte serán del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración, resolverá en forma definitiva.

El problema planteado en el artículo 60 ha recibido en diversas legislaciones enfoques distintos, los que esquemáticamente pueden reducirse a tres: el primero sostiene que el parlamento, soberano como lo es, no puede ser fiscalizado por los demás poderes. En consecuencia, a él le compete la jurisdicción respecto de los resultados electorales. Es el sistema francés, que se emplea en numerosas legislaciones. En el segundo, es el poder judicial el que debe conocer de las irregularidades en el proceso electoral. Dicha posición se fundamenta en la teoría de la división de poderes, dado que la tarea de juzgar corresponde a dicho poder ju-

dicial. El tercer enfoque pretende conciliar los dos anteriores. Se trata de que sea un organismo independiente, nombrado por la cámara, el encargado de la justicia electoral. La principal dificultad del sistema es el conciliar la aparente antinomia que supone ser un "organismo independiente" por una parte, y "nombrado por la cámara" por otra.

III. LA REFORMA ELECTORAL

Don Antonio Martínez Báez ha rescatado importantes elementos históricos sobre nuestro sistema electoral. Con John Stuart Mill afirma que es parte esencial de la democracia que las minorías tengan una justa representación; sin ella no hay verdadera democracia. Sólo existe una falsa apariencia de ella.

La investigación que el maestro Martínez Báez ha realizado sobre Mariano Otero, contribuye a precisar los antecedentes de nuestro sistema electoral. Consigna la intervención del jalisciense de 3 de diciembre de 1842: "Es preciso, pues, que entremos en este camino, que perfeccionemos el sistema electoral y que el Congreso Constituyente de 1843 resuelva el problema de que la representación nacional se componga de los diversos elementos políticos y en la misma proporción que se encuentra en la República." Relata que Otero, en su trascendental voto particular de 5 de abril de 1847, ya no incluye en el texto del proyecto de la nueva Constitución sus tesis sobre la representación minoritaria y proporcional. Otero razonó entonces sosteniendo que

La Constitución para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales y si es posible ninguno disputable. . . Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de presidente, senadores, diputados y ministros de la Corte de Justicia.

El 3 de junio de 1847 se promulga la ley electoral que recoge las tesis de Otero para hacer posible el principio de la representación de las minorías o de la representación proporcional.⁷

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida el 28 de diciembre de 1977, contiene un bien meditado sistema electoral. Sobre el asunto de la representación proporcional debe

⁷ Martínez Báez, Antonio, *La representación popular en una sociedad política pluralista*, México, 1978.

recordarse que es posible la siguiente distinción: hay sistemas empíricos y los hay racionales. Namorado Urrutia considera entre los primeros el de cuota fija, el de voto limitado, el de voto acumulativo, el de voto gradual y el de voto alternativo. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales contiene sistemas racionales u orgánicos; entre ellos hay que recordar el de la representación proporcional integral conocido como sistema Hare-Andrae. Ahí, el procedimiento es el cociente electoral, aunque también es posible el de la representación proporcional aproximada mediante los métodos del residuo mayor, de la media mayor, del divisor común y del cociente rectificado. La LOPPE contiene el sistema de representación proporcional con dominante mayoritario. Dicha representación podrá lograrse mediante la aplicación de la fórmula de representatividad mínima (aplicación del cociente natural simple) o mediante la fórmula de primera proporcionalidad (o de cociente rectificable). El 25 de enero de 1979 la Comisión Federal Electoral aprobó dividir el territorio de la república en tres circunscripciones electorales plurinominales, y decidió que la fórmula electoral que se aplicó para asignar a los partidos políticos el número de diputados que les correspondió, de entre los integrantes de su listas regionales fue el de la primera proporcionalidad establecida en los artículos 160 y 161 de la LOPPE. Asimismo, determinó que los partidos políticos podrían incluir en sus listas regionales hasta 30 candidatos a diputados de mayoría relativa.⁸

Sobre las tres circunscripciones electorales plurinominales destacamos los siguientes datos: la primera tiene por sede la ciudad de Guadalajara; comprende las entidades de Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Está integrada por once estados, 87 distritos electorales uninominales y una población calculada en 19.963,710 habitantes. Podrá contar con 117 legisladores, 87 de mayoría relativa y 30 por el principio de representación proporcional. La segunda tiene por sede la ciudad de Monterrey, y comprende a Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. En ella hay 87 distritos electorales uninominales y una población de 20.255,686 habitantes. Contará con 117 legisladores, de los cuales 30 deberán acceder a la Cámara mediante el principio de representación proporcional. Con sede en la ciudad de México, la tercera circunscripción comprende a Campeche, Chiapas,

⁸ Namorado Urrutia, Pericles, *Teoría y práctica de los sistemas electorales*, México, 1979.

el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Cuenta con 126 distritos electorales uninominales y con una población de 29.161,708 habitantes. Contará con 166 diputados: 126 por el sistema de mayoría relativa y 40 por el de representación proporcional.⁹

Namorado Urrutia ha clarificado la expresión "circunscripción plurinomial" en los siguientes términos:

Una circunscripción plurinomial es el territorio delimitado al cual se le asigna una cuota de curules. . . Así, a la primera circunscripción se le han asignado 30 mientras que la tercera, 40. . . ¿Qué debemos entender por ámbito de las circunscripciones? El espacio geográfico de éstas, entendiendo que las circunscripciones se forman con entidades federativas íntegramente consideradas. Esto es, no puede estar una parte del Estado de Veracruz en una circunscripción y el resto en otra. ¿Qué debemos entender por magnitud de una circunscripción? La cuota de diputados o curules que a ésta se asignen.¹⁰

Junquera ordena cronológicamente el proceso que condujo a la reforma política de la siguiente manera: el discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles el 1o. de abril de 1977 en el que el entonces secretario de Gobernación sostuvo el empeño por ensanchar las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría, forman parte de la nación. La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos trastocadores del derecho. Algunos, ante enfrentamientos ideológicos, desearían que surgiera la autoridad en derecho, la que comprime y actúa sin norma que la preceda. Por otro lado, están los que recurriendo a las vías de hecho, violentas o atentatorias de derechos, desearían que en México se diera el triste caso del derecho sin autoridad. El derecho con autoridad y la autoridad precisamente con derecho, garantizan que la intolerancia no se erija en sistema, que los conflictos no se conviertan en antagonismos irreductibles, que las contradicciones no nos lleven a una sociedad antagonica en su base y esencia.

El presidente López Portillo manifestó el 14 de abril de 1977 la

⁹ Vid. Junquera, Rafael, *La Reforma política*, México, 1979.

¹⁰ Namorado Urrutia, Pericles, *op. cit.*, *supra*, nota 8.

necesidad de crear un nuevo ordenamiento técnico electoral y devolverle al sufragio su justa dimensión de pieza maestra que pone en funcionamiento todo el aparato democrático. El presidente de la República envió, en esa fecha, una comunicación al secretario de Gobernación, de la que conviene retener las siguientes tesis: El gobierno de la República debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática.

El presidente de la República consideró que la Comisión Federal Electoral, como órgano permanente en el que se encuentran representados los partidos políticos nacionales, convocara a sesiones extraordinarias y sugirió se invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, a presentar sus puntos de vista. Las encuestas, opiniones y estudios que en la Comisión Electoral se recaben enriquecerán —afirmó el presidente— la iniciativa que elevó a la soberanía del H. Congreso de la Unión.

El 21 de abril de 1977, la Comisión Federal Electoral emitió la convocatoria y bases a que se sujetarían las audiencias públicas de las que se realizaron doce entre el 4 de mayo y el 21 de julio de ese año.¹¹

IV. LOS PARTIDOS

De manera sintética queremos dar cuenta de algunos antecedentes y tesis sustentadas tanto por los nuevos partidos con registro condicionado, como de los que pertenecen a formaciones políticas que no participan todavía en la contienda electoral.

El Partido Comunista Mexicano tuvo en 1922 su primera experiencia electoral obteniendo un escaño en el Senado para Luis G. Monzón. En el año de 1923 el Comité Central del Partido decidió brindar su apoyo a Adolfo de la Huerta frente a la candidatura de Plutarco Elías Calles. Dicho error produjo una purga de todo el Comité Ejecutivo. Junquera estima que la militancia del PCM es de 120,000 afiliados aproximadamente. A dicho partido se han coaligado los siguientes organismos: Partido del Pueblo Mexicano, Partido Socialista Revolucionario y Movimiento de Acción y Unidad Socialista.

370,000 afiliados al Partido Demócrata Mexicano calcula Junquera. Aunados a 300,000 miembros de la Unión Nacional Sinarquista, habría un total que no puede desestimarse. Por otro lado, se trata de un partido regional, localizado fundamentalmente en el Bajío.

¹¹ Junquera, Rafael, *op. cit.*, *supra*, nota 9.

Del Partido Socialista de los Trabajadores, se afirma que representa la corriente política de izquierda más controvertida del país y la más numerosa, toda vez que asegura contar con la militancia de más de 150,000 afiliados.

Del Partido Mexicano de los Trabajadores —que no admitió el registro condicionado argumentando buscar el definitivo para participar en la próxima campaña presidencial— se calcula una militancia de 75,000 afiliados.

Debe recordarse que consiguieron el registro como asociaciones, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, con 6,000 miembros; la Unión de Izquierda Comunista, el grupo Unificación y Progreso, y la denominada Acción Comunitaria.

Es conveniente dar cuenta de algunas de las tesis sustentadas por partidos y organizaciones calificados como de izquierda:

Para el Partido Socialista de los Trabajadores, la reforma política se da en el marco de la maduración de la clase obrera, el grado de madurez de la clase obrera, expresando fundamentalmente en la Reunión de Reforma Económica de la CTM y en la Asamblea del Congreso del Trabajo, la proletarianización de millones de trabajadores agrícolas y el ascenso de las luchas populares, constituyen la base material que permite rebasar los marcos de la legitimación del actual sistema. Para el PST la reforma política tiende a dotar de mayor base social al gobierno de la República y a elevar las posibilidades de legitimación de las decisiones gubernamentales. El enfrentamiento del grupo gobernante, y especialmente del sector nacional revolucionario del gobierno, con el imperialismo norteamericano y con la gran burguesía mexicana, es el elemento principal que convierte a la reforma política no sólo en una necesidad del Estado mexicano, sino en una tarea en la que deben involucrarse todas las fuerzas nacionales y populares.

El Partido Revolucionario de los Trabajadores sostuvo que la reforma no es sino una reforma electoral restringida y antidemocrática. El Estado sigue teniendo en sus manos el derecho de decidir qué organizaciones políticas tienen razón de existir y cuáles no. Al decir del PRT, los ideólogos que han elaborado la reforma política pretenden una maniobra que canalice las luchas que hoy se dan fuera del control del PRI, de la burocracia sindical y del gobierno. El objetivo es hacer más creíbles las elecciones. Por esto se ha legalizado al Partido Socialista de los Trabajadores y al Partido Comunista Mexicano. Se pretende que ahora dichos partidos cubran el flanco izquierdo del gobierno, cosa que durante años había mantenido por sí solo el Partido Popular Socialista.

La coalición de izquierda integrada entre otros por el Partido Comunista, ha sostenido como deber el llevar al sistema electoral la lucha de clase de los obreros, utilizando todas las posibilidades para hacer que los órganos representativos del Estado, órganos en los que esté presente la clase obrera. De este modo se podrá demostrar a quienes dudan o se niegan a participar electoralmente, que esta actividad permite utilizar una opción en la lucha de clase, opción que

de ninguna manera es antagónica sino complementaria de las otras formas de movilización de acción revolucionaria.

El gobierno mexicano —sostiene el Frente Auténtico del Trabajo— pretende legitimarse mediante la ampliación de las vías de participación política, pero evidentemente las amplía o reduce a los márgenes que ha considerado conveniente. Se ha dejado de lado la democratización del sindicalismo mexicano, “al que se debe excluir de la reforma política” según palabras del presidente de la República.¹²

V. HACIA LA REFORMA POLÍTICA

Al decir de González Casanova:

La Reforma Política, diseñada por los ideólogos de la democracia social, se preocupa por reordenar la oposición, no sólo para seguir ocupando el centro, sino para lograr que la clase obrera vuelva a cumplir el papel de una fuerza capaz de impedir que la crisis económica derive en un régimen fascista... Lo que está ocurriendo en México, en las centrales del gobierno y en el partido del Estado, no se explica sólo por la demagogia o las ilusiones, es un intento real de política social demócrata, aquí llamada de democracia social. Las contradicciones caben en el orden de una social democracia concreta para que triunfe, y en el caso de que ésta triunfe, frente al peligro fascista o neofascista... Los partidos de izquierda postulan la necesidad de un pluralismo político. Con ello implícitamente apuntan hacia la construcción de un sistema de democracia burguesa avanzada, pluripartidista y parlamentaria. Desde el siglo XIX todos los avances en los países capitalistas, fueron impuestos por los obreros y los trabajadores. Hoy, con más razón, son los trabajadores y sus organizaciones quienes podrán imponer formas más democráticas y menos represivas al sistema político, y modificaciones sociales a la política económica. Las capas medias sólo jugarán un papel complementario, muy importante en el terreno ideológico e intelectual, en la medida en que actúen como fuerza de apoyo de la fuerza principal... Hoy la clase política defiende su posiciones, todavía fuertes. No quiere dejarse arrebatar el derecho a formar y aplicar la política general, económica y social de un país capitalista como México en que el desarrollo mismo del capitalismo habría sido inconcebible sin la presencia política regulada del campesinado y la clase obrera. Recurriendo a experiencias, tradiciones y prácticas de lucha, la clase política está decidida a retener el Estado y la política general, económica y social. Para ello, se protege en una estrategia de ampliación de sus alianzas populares. La reforma política y el esbozo de una reforma económica, tienen ese objetivo... La reforma política, como reforma electoral, en la perspectiva gubernamental, busca enfrentar un problema que sobre todo se da en las ciudades: el abstencionismo y la oposición en el voto. En el peor de los casos,

¹² Varios, *La Reforma Política y la izquierda, México, 1979.*

sus autores esperan que disminuya el “partido de los abstencionistas”, aunque aumente la oposición urbana legal que “ayuda resistiendo”. En el mejor de los casos, esperan que disminuyan la abstención y la oposición en el voto urbano... Para el campo la reforma política no significa cambio alguno. Hasta hoy la reforma política está hecha para los ciudadanos de las ciudades y para los ciudadanos de las clases medias.¹³

Con González Casanova puede sostenerse que con todas las dificultades que presente el proyecto de reforma, es hoy el único que aparece como objetivamente viable en el contexto nacional e internacional que circunda al pueblo mexicano. Y con Horkeimier afirma que aquéllo que se nos antoja excesivamente institucional, puede convertirse precisamente en la única salvación de lo humano.

Al examinar a Octavio Rodríguez Araujo, lo que él denomina endógenas de la reforma política,¹⁴ y utilizando la categoría bonapartismo para explicar las condiciones peculiares de los gobiernos a partir de la revolución de 1910, clarifica los siguientes tres tipos principales de relación:

- a) Una relación de dominio político sobre la burguesía, que se manifiesta no sólo en el monopolio del poder por parte de lo que se ha llamado “burocracia política”, sino también el papel dirigente que el Estado ejerce sobre la economía, mediante sus aparatos económicos, y su ideología, que más que representar directamente los intereses de la burguesía, responde a las necesidades mismas de la burocracia política.
- b) Una relación compuesta por elementos, tanto de alianza como de control, entre el Estado y las clases populares. Las relaciones de alianza por el mantenimiento del nivel de vida de los sectores de la clase obrera, la mejoría constante de los sectores medios y la manipulación con la distribución de tierras a los campesinos. Las relaciones de control por medio de la integración de las organizaciones de masas al Estado y el arbitraje obligatorio del gobierno en todos los tipos de negociación.
- c) Una relación de dependencia negociada con Estados Unidos, principalmente, que se expresa en el intercambio de concesiones recíprocas en el papel de intermediario que desempeña el Estado en negociaciones entre los intereses extranjeros y nacionales y en política internacional concebida principalmente para legitimarse en lo interno.¹⁵

¹³ González Casanova, Pablo, *La Reforma política y sus perspectivas*, México, 1979.

¹⁴ Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma política y los partidos en México*, México, 1979, pp. 29-37.

¹⁵ Rodríguez Araujo, Octavio, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 42-45.

Al instituir Calles el PNR, lo que crea es un partido gobiernista. Para Rodríguez Araujo

...dos facciones principales lucharon por la hegemonía dentro de la institución política sobresaliente, el Partido Nacional Revolucionario: una era la facción de Calles, conservadora y apoyada tanto por terratenientes de origen político-militar, como por dirigentes obreros enriquecidos bajo el amparo de la corrupción que el mismo Calles había fomentado. El otro grupo, que estaba formado por lo que Sevilla ha llamado "la verdadera burocracia político-militar que se había desarrollado a la sombra del poder bonapartista. Este grupo había sido el instrumento a través del cual las políticas gubernamentales se habían implantado y era el sector gubernamental que había mantenido contacto más cercano con los problemas sociales y con las capas populares. La burocracia político-militar estaba en favor del establecimiento de normas estrictas para la regularización del funcionamiento interno del grupo bonapartista. Estaba resueltamente en contra de la reelección y luchó por la continuación e intensificación de la política reformista" . . . Esta segunda facción se apoderó poco a poco del partido gubernamental . . . y logró imponer a Lázaro Cárdenas . . . Con Cárdenas . . . el bonapartismo no sólo retomó los principios reformistas y populistas de sus orígenes, sino que se consolidó . . . Una vez que el cardenismo se había ganado la confianza de las masas trabajadoras y de la pequeña burguesía, el presidente de la República dio el golpe maestro del bonapartismo mexicano: la semicorporativización de los diferentes sectores sociales comenzando con los obreros y los campesinos . . . Para 1938 la contraparte política de la CTM era el partido gubernamental (PRM) . . . A través de los sectores, siempre dentro del partido, era posible hacer política; en los sindicatos, obviamente también; pero las demandas hacia afuera cuyo contenido fuese político, sólo podían canalizarse por la vía del partido . . . La burocracia política inauguró de hecho una nueva política de control de masas a finales de 1945 y principios de 1946: la democracia política-electoral contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas, es decir, un nuevo intento de desviación del enfrentamiento de clases directo hacia la lucha electoral. Los hechos centrales fueron: reforma a la Ley Electoral, prácticamente intocada desde 1918 y el cambio de nombre al partido gubernamental (de PRM a PRI).^{15bis}

La reforma a la ley electoral solamente dio una apariencia pluripartidista, con formaciones políticas de oposición muy débiles, no competitivas por el PRI, y la posibilidad de que tanto por la comisión electoral como por el mismo partido "mayoritario" se manipulara el sufragio siempre en favor de este partido . . . Con Alemán sobre todo, se llevó a cabo el abandono total del populismo. Esta sola condición modificó al bonapartismo mexicano, pues éste perdió una de las características logradas en su consolidación con Cárdenas. A partir de entonces el prin-

^{15bis} *Ibidem.*

principal apoyo de la burocracia bonapartista fue más que una clase específica, su capacidad de negociación entre las diferentes facciones de la burguesía y entre éstas y la burocracia sindical, su posición de equilibrio entre ellas... su aparente neutralidad entre la burguesía y el proletariado... Los sexenios comprendidos entre 1952 y 1970 coincidieron en una línea de continuidad: apoyo a la concentración del capital, facilidades a la penetración imperialista, represión de masas, autoritarismo, endurecimiento de las estructuras políticas, represión de las libertades individuales consagradas en la Constitución y bloqueo virtual al juego político más allá de la esfera del bloque en el poder... Con la reforma a la ley en 1949 quedaron registrados para las elecciones de 1952, además del PRI y el PAN el PP y la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano... El éxito no reconocido que obtuvo este partido, a pesar de la maniobra lombardista para dividir a la oposición, llevó al gobierno a reprimir a los henriquistas y a una nueva modificación de la ley electoral (1954)... (Se aumentó el requisito cuantitativo para el registro de partidos a 75,000 miembros contenidos en por lo menos las dos terceras partes de las entidades federativas, a razón de 3,000 en cada una de ellas.)... Otra característica del fracaso de la política de partidos del deteriorado bonapartismo fue la nueva reforma electoral de 1963. Esta consistió principalmente en implantar la modalidad, en el congreso de la unión, de los diputados de partido... El proyecto era dar la imagen de pluralidad a la Cámara de Diputados, ya que el único partido de oposición con representantes en ésta era el PAN... La nueva ley electoral indicaba que por cada 2.5% de la votación total, los partidos tendrían derecho a 5 diputados de partido. Se supuso así que habría representantes de oposición de "izquierda".¹⁶

Para Jorge Carpizo:

El Sistema Político Mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959, diseñó el desarrollo estabilizador que duró casi 10 años; ante el movimiento estudiantil de 1968, diseñó una estrategia populista, basada en una exagerado gasto público y ante la crisis económico-política de 1976 estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de "Reforma Política".¹⁷

De entre los interesantes planteamientos que Carpizo presenta en su bien meditado ensayo habría que destacar los siguientes:

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Carpizo, Jorge, "La Reforma Política mexicana de 1977" en *Anuario Jurídico. VI-1979*. México, 1980, p. 40.

1. Respecto del último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional opina que la disposición es correcta toda vez que deja a la decisión de cada entidad federativa su puesta en marcha. Es decir es el propio estado quien decidirá el sistema a seguir para abrir las puertas a la existencia de los diputados de minoría. En esta —norma al decir de Carpizo— se respeta la autonomía de los estados al mismo tiempo que se establece una regla general para la mayor democratización del proceso político al nivel local. Carpizo considera conveniente la introducción del principio de representación proporcional en los municipios...

creemos una medida prudente el que a nivel de la Constitución General de la República se especifique que debe ser en los municipios que cuenten con 300,000 habitantes o más... los estados se encuentran compelidos a abrir la representación proporcional en los municipios con 300 mil habitantes o más, pero respecto a los municipios con menos habitantes, serán los propios estados quienes decidan si lo hacen o no, y en qué medida.

2. Considera Carpizo que no existe ningún inconveniente teórico para la creación del sistema de senadores de minoría,

con lo que se reforzaría grandemente el proceso democratizador de la reforma política; si no se procede así, probablemente en los años próximos el Senado continúe siendo monopolio de un partido con las consecuencias consiguientes para todo el procedimiento legislativo y democratizador en el país.

3. Respecto de la calificación de las elecciones y específicamente sobre el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia Carpizo opina que con él "no tienen nada que ganar ni la Corte, ni el procedimiento de calificación, ni el país, porque no está en sus intereses el deterioro de una de sus mejores instituciones". Se pregunta nuestro autor:

¿Qué va a pasar si la cámara de Diputados no ratifica la opinión de la Suprema Corte? Pues, primero, que de suprema no le quedará mucho; luego, que se auspicia un enfrentamiento inútil entre la suprema Corte y la Cámara de Diputados y se coloque en una situación difícil al más alto tribunal; es de preverse que se hará uso prolijo de este recurso y, el resultado puede ser o bien acusar a la Corte de estar sometida al gobierno y a su partido, o al contrario provocar un enfrentamiento entre la Corte y los órganos políticos de la administración, por darle reiteradamente la corte la razón a los partidos contrarios al PRI.

4. Así como la reforma más importante a la Constitución de 1857 fue la de 1874, la reforma más importante a la Constitución de 1917,

hasta ahora, es la de 1977; esta es inclusive de mayor trascendencia que la de 1974, porque entonces la finalidad última era lograr el equilibrio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; en cambio, la Reforma de 1977 también persigue ese fin pero va más allá: desea darle un fuerte impulso al sistema democrático del país, abriéndole las puertas a la oposición, tratando de que los partidos políticos se fortalezcan y sean realmente tales, que se logre un mínimo de educación cívica y política y que se cree confianza en las instituciones jurídico-políticas del país.

Constituye una obligada prevención la que apuntamos como última: la reforma de 1977 ¿logrará cristalizar en una reforma política o será otra de las muy laudables reformas electorales que ha intentado la clase gobernante en los últimos años?

Ignacio CARRILLO PRIETO