

La reforma política

La iniciativa de reforma y adiciones a la Constitución que envió el presidente López Portillo al Congreso de la Unión representa el primer resultado del proceso de reforma política puesto en marcha en el mes de abril del año en curso y a partir del discurso pronunciado por el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero. En él se afirmó que el gobierno:

está empeñado en que el Estado ensanche 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 las mayoritarias, forman parte de la nación.

Definió entonces el supuesto de la unidad democrática, a la que México aspira, como el abandono, por parte de la mayoría, de los medios que constriñen a las minorías y les impiden convertirse ellas mismas en mayoría, exigiéndoles a su vez a las minorías el acatamiento de la voluntad mayoritaria en los marcos de la legalidad y obligatoriedad del derecho. Esta preocupación y aspiración es definida a su vez como central en la solicitud que el presidente envió pocos días después al secretario de Gobernación, a fin de que la Comisión Federal Electoral fuera la instancia encargada de llevar a cabo el proceso de discusión pública acerca de la reforma política. En dicha solicitud López Portillo asume como objetivos del gobierno a su cargo el "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 realidad democrática", a la vez que "ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar (asimismo) la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país".

Quedó claro que el Estado mexicano asumía una vez más el papel de reformador frente a sí mismo y a la sociedad en su conjunto, actuando como promotor y rector de los cambios definidos por él mismo como necesarios; específicamente, los cambios políticos. La definición del proyecto de reforma política en sus inicios, así como el documento final en que se concretizan las proposiciones gubernamentales para llevarse a cabo, reflejan su preocupación central por la pérdida de efectividad de las instituciones políticas derivada de la falta de autonomía y representatividad en su funcionamiento. En efecto, y en un primer nivel, la alusión a la incorporación de las minorías al juego político organizado es resultado de la comprensión de los efectos regresivos para el sistema en su conjunto que ha asumido una mayoría, que ha perdido

su carácter predominante para adquirir una presencia no sólo contundente, sino exclusiva. Esta exclusividad ha convertido a la mayoría en un hecho consumado más que en el resultado de un libre juego democrático, afectando con ecuentemente su esencia y su funcionalidad.

La dinámica de la relación mayoría-minoría, para que garantice la legitimidad de un régimen democrático y la participación activa en él, ha de ser de mutua inclusión, de modo tal que cada una cobre significado por referencia a la otra. La aceptación de la mayoría como hecho consumado ha afectado directamente los resortes y mecanismos del universo político de la democracia, restándole realidad efectiva a su funcionamiento. Entre los múltiples efectos que se derivan del "estrellato" del actor único, que no principal, tiene especial importancia la pérdida de credibilidad en los procesos electorales y la erosión de los valores y las creencias en los mecanismos que permiten a una democracia ser vivida y actuada como tal.

En este orden se insertan las propuestas de reforma a los artículos constitucionales 6, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 que buscan garantizar un espacio efectivo a los partidos políticos, procedimientos más adecuados para la elección de representantes y una mayor representatividad en la integración de la Cámara de Diputados. En efecto, los partidos políticos se elevan a rango constitucional y se les confiere carácter de interés público, por lo que el Estado se ve obligado a garantizar las condiciones para su consolidación y desarrollo. Se establece asimismo como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a los medios de información. Para garantizar una mayor representatividad a las diferentes corrientes de opinión en la Cámara de Diputados, se propone la adopción de un sistema de elecciones mixto con dominante mayoritario, en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal que 300 diputados serán electos según el principio de representación proporcional. Para satisfacer la preocupación por efectividad de los procedimientos electorales, la Cámara de Diputados integrará un Colegio Electoral compuesto por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados electos, según el principio de representación proporcional, a fin de que manteniendo el principio de autocalificación se contemple la demanda generalizada de inclusión de los partidos minoritarios. Esta reforma se complementa con la institución de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral, en la que se sugiere que ésta actúe como órgano de derecho y no como órgano político electoral.

A otro nivel, y como resultado igualmente de la pérdida de efectividad en su funcionamiento, la reforma política pretende contemplar la posibilidad de que las dos Cámaras asuman un papel acorde a las exigencias del ideal democrático que se persigue. Si la pérdida de funcionalidad de la mayoría está asociada a un estrellato que en su afán de excesivo se ha convertido en exclusivo, violando sus propios supuestos, la carencia de efectividad de las Cámaras se asemeja a la de un actor central que desempeña con infortunio el papel de un extra.

El sistema político emanado de la revolución y que pretende encarnarla, ha sido caracterizado, por las múltiples y divergentes interpretaciones que de él se han dado, como presidencialista. En efecto, ya sea que se destaque el papel central del partido oficial o de otras instancias, ya sea que se les impute funciones varias, hay una coincidencia generalizada en el señalamiento del carácter central y dominante del ejecutivo. La falta de autonomía y representatividad de las Cámaras no es, en todo caso, un dato nuevo en el panorama político nacional. La necesidad de replantear su lugar y funciones, sí. Necesidad agudizada por la coincidencia entre una pérdida de capacidad de negociación del ejecutivo y una crisis de autoridad del Estado con que culminó el sexenio pasado. Ambos deterioros han sido resultado de las contradicciones que surgen entre, por una parte, las crecientes necesidades económicas del Estado de inversión nacional y extranjera y, por la otra, la defensa que pretende de su autonomía. El actual momento no está exento de este dilema esencial. La reforma política debe comprenderse como un aspecto de la búsqueda de soluciones a esta contradicción. Ampliando el juego político a las Cámaras se pretende restituir la capacidad de negociación al ejecutivo.

De ahí que en el documento de propuestas de reformas constitucionales se amplíe la atribución de funciones al conferir a la Cámara de Diputados la facultad de revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, y a la Cámara de Senadores la facultad de analizar la política exterior. Y, lo que es de suma importancia, se faculta al Congreso de la Unión a expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, marcando una excepción al trámite normal que establece la Constitución para la aprobación de las leyes, de modo tal que el ordenamiento no pueda ser vetado por el Ejecutivo Federal ni necesite de la promulgación de éste para tener vigencia. Asimismo cualquiera de las dos Cámaras puede integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de las corporaciones descentralizadas y las empresas de participación estatal. El objetivo que se persigue con esta serie de reformas es, como mencionábamos, la ampliación del espacio político a las Cámaras para recuperar efectividad en el conjunto del sistema. El momento político actual marca una coincidencia entre los procesos de democratización del sistema y la recuperación de su efectividad.

Finalmente, y a nivel de modalidad del proyecto de reforma, se busca reajustar los términos de la relación entre la palabra y la acción. Frente a un sistema crecientemente cuestionado, la solución parece buscarse en la *aplicación* de soluciones, de modo tal que la acción política estatal no aparezca como amenaza, sino como modalidad necesaria. Los alcances y límites de la acción reformista se plantean, a su vez, como enmarcados por el espacio que define la correlación de fuerzas y la configuración actual del poder. Fundamentalmente, porque busca conciliar no sólo las demandas que apuntan hacia una mayor credibilidad en los cauces del juego político, sino responder, simultáneamente, a las exigencias de recuperación de confianza en el sistema, que poco tienen que ver con el perfeccionamiento de la vida democrática.

De ahí pues la finalidad inscrita a lo largo de todo el proceso y explicitada en el documento enviado por el presidente a la Cámara de buscar un orden jurídico adecuado que permita "enmarcar la lucha de los contrarios". Finalidad manifiesta en múltiples ocasiones y que concibe la institucionalización de los actores políticos y de los procedimientos como el prerrequisito de todo proceso que eventualmente los puede definir como contrarios. Se busca, en otros términos, restituir a lo político su carácter negociador, conciliador, su capacidad de traducir lo divergente en complementario, la unidad como resultado de lo diverso.

De ahí también la concepción del gobierno en cuanto a los tiempos políticos y a las modalidades de la reforma. Ésta se expresa con lucidez por el secretario de Gobernación cuando asume explícitamente la posibilidad de pecar de gradualismo en el proceso de cambio; sin embargo las bondades del gradualismo radicarían en la garantía de "no exponer al país a fuertes retrocesos por avances vislumbrantes". La reforma, tal y como la define en el proyecto el presidente, se concibe por ello como un medio para reafirmar y no para cancelar. La moderación, la prevención, el gradualismo son, pues, precauciones que el régimen concibe como necesarias y asociadas al compromiso de eficacia del proyecto.

La dialéctica entre lo posible y lo descable ha entrado en juego.

Jueves 13 de octubre de 1977

Judith Bokser de Liwerant