

**LA REFORMA POLITICA
Y SU REPERCUSION EN LOS ESTADOS**

Palabras de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, en la Segunda Reunión de la República.

Acapulco, 5 de febrero de 1979.

Desde que el ciudadano José López Portillo andaba en pos del voto de su pueblo señaló, como un objetivo fundamental de su política, el fortalecimiento del federalismo mexicano. Fortalecer el federalismo significa, por igual, dar fuerza al todo y a las partes que lo constituyen, y requieren una orientación definida que impida caer en incongruencias. Determinante del éxito de una política es tener bien precisa la dirección que se sigue. Sabemos que cuando no se tienen propósitos claros se cae inexorablemente en la confusión. Sabemos también que no es posible neutralizar un exceso con un exceso contrario.

Ciertamente que en los momentos en que se inicia el gobierno del Presidente López Portillo no se dan las mejores condiciones para empezar el fortalecimiento de los estados de la Federación y de los municipios que constituyen las entidades federativas. Si, como se ha señalado, en nuestros días asistimos a la crónica crisis fiscal del Estado, en el caso de México ésta asumía obviamente los rasgos universales, más ciertas caracte-

rísticas específicas, peculiares, del estado económico, social y político en que nos encontramos, que la hacían aún más severa. El Poder Ejecutivo se lanza a afianzar el federalismo, no por las condiciones que privan en diciembre de 1976, sino a pesar de dichas condiciones.

De aquí que en la evaluación, más que autocomplacernos por lo hecho, nos ratifiquemos en la línea adoptada, en la posición asumida y expresemos el afán de esforzarnos, aun más, por extender y profundizar el federalismo mexicano, confiando en que la reforma fiscal iniciada, el próximo excedente económico nacional y una mayor eficacia administrativa proporcionen condiciones propicias.

El Estado Federal no es un montón de fragmentos carentes de sentido, desconectados, ni el Estado es un ser inanimado, inmóvil, por sus contradicciones internas, neutralizado por un manojito de intereses antitéticos o contrapuestos. El Estado es substancia y debe ser fuerza, fuerza regida por el derecho y obediente a los intereses populares. El fortalecimiento de los estados federados sería imposible si el Estado Federal careciera de substancia y principios, orientación y capacidad. A su vez, el Estado Federal carecería de apoyos si la anemia perniciosa impide a los estados federados ejercer sus facultades y competencias. De aquí que el fortalecimiento de los estados federados deba correr parejo al fortalecimiento del Estado Federal. La Federación no sólo es unión de las partes componentes, sino también síntesis.

Tres acciones conectadas con la evolución política de México ha emprendido el Presidente López Portillo, formando parte de la primera etapa de la Reforma Política. Tres acciones eslabonadas entre sí y que demandan coincidencia y cooperación entre el Estado Federal y los estados federados. En primer lugar, la que en rigor podríamos llamar Reforma Política, encaminada a lograr que las minorías graviten en la representación política, en proporción a su fuerza numérica; en segundo lugar, la Ley Federal de Amnistía, y en tercer lugar, la Iniciativa de Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución, que establece cuándo se

configura jurídicamente la desaparición de poderes de un estado federado.

La Reforma Política parte del supuesto de que en la democracia impera claramente la acción del pueblo como unidad sobre la existencia del pueblo como pluralidad. La mayoría se da en un todo, del cual también forman parte las minorías. Captar en la representación nacional las diferencias y matices que componen la sociedad es indispensable para que la decisión mayoritaria predomine en toda su plenitud.

Al aprobarse, por iniciativa del Presidente López Portillo, las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal de la República, en su fracción III se estableció que, de conformidad con la legislación que se expidiera en cada una de las entidades federativas, éstas incorporarían el sistema de diputados de minoría en la elección de sus legisladores y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de sus municipios con población de 300 mil o más habitantes. 26 entidades federativas han decretado las reformas constitucionales conducentes para dar viabilidad a los sistemas de representación de minorías en los congresos estatales y en los ayuntamientos. Las 5 entidades restantes han emprendido el proceso de reformas constitucionales que está a punto de concluir.

De las 26 entidades que ya realizaron la reforma constitucional, 24, en ejercicio de su soberanía, escogieron un sistema mixto de preponderante o dominante mayoritario y complementario proporcional. Dos estados, San Luis Potosí y Veracruz, optaron por el sistema mixto equilibrado, que sin restringir el principio de las mayorías, da un peso especial a la representación proporcional.

La Reforma Política quiere y se tiene que sustentar en una mayor participación política. Hay que darse cuenta que "La participación política es un producto, pero puede ser también un productor" (Habermas). Esto es, para lograr una creciente participación política real que supone la concurrencia de masas, grupos o individuos organizados en partidos políticos, se tiene que luchar en múltiples frentes pues hay que

desterrar reminiscencias y combatir resultados inconvenientes del desarrollo alcanzado. Para obtener el producto de una creciente participación política, el gobierno y los partidos políticos deben estimular una más extensa cultura política, destacar la importancia para el destino nacional de la decisión política; crear conciencia de lo que ella implica, combatir la indiferencia y apatía que se consideran apolíticas, aclarando que no hay apoliticismo posible, ya que, al no concurrir o participar en la política, automáticamente se da la decisión a los que sí concurren. Logrado el producto (la participación política) éste se convierte en productor y engendra cambios cuantitativos y cualitativos esenciales en la estructura misma del todo social.

Hoy en día tiene que lucharse porque la sociedad civil sea cada vez más sociedad política y de esta manera evitar que el Estado se aleje y sobreponga a la sociedad. Si una cosa demuestra la evolución política es que no puede haber algo para el pueblo si nada es por el pueblo.

Logrando que la sociedad civil sea cada vez más sociedad política, se impide que la administración supla al gobierno, que los administradores sustituyan a los políticos y que la administración convertida en gobierno, se independice o separe del votante.

Un gobierno mayoritario no puede ni debe pretender satisfacer a todos. Complacer a todos es imposible en un régimen democrático; intentar condescender con todos es no gobernar, es moverse atendiendo a presiones, ser gobernado; viene a ser un gobierno sin ideas, por plegarse a ideas de otros. Tratar de satisfacer a todos es admitir que se carece de banderas, que no se tiene ideología ni objetivos trazados, ni tampoco capacidad para alcanzarlos. Siguiendo líneas ajenas, indefectiblemente se acaba por carecer de línea propia.

Medrosos regímenes que se refugian o simulan tal pretensión abrigan inconfesos apetitos totalitarios o están dispuestos a renunciar a lo que es gobierno, a la unidad de acción estatal, y a caer en aquello que en nuestros días se llama policracia: el poder de muchos fuertes o que aparentan fuerza, el gobierno

de variados poderes, e incluso pseudo-poderes. Cuando ello ocurre, se presenta la paradoja de no gobernar para seguir en el gobierno y, en consecuencia, se origina la impotencia gubernamental.

Es común reparar en la responsabilidad de las mayorías, de sus instrumentos y del gobierno que las representa; poco o nada se advierten las responsabilidades de quienes practican la oposición. En política, junto a la responsabilidad de las mayorías, se da la responsabilidad de las minorías. Unas y otras pueden escoger las cómodas puertas falsas, que no por cómodas dejan de ser falsas. Las primeras creyendo que siempre tienen razón, que todas las medidas son acertadas, que el gobierno nunca se equivoca, y menos sus integrantes; las segundas cayendo en la crítica contumaz de todo y para todo, revelando incapacidad para reconocer aciertos, situándose en la perspectiva del negativismo, tomando a beneficio de inventario la legalidad, hallando en el oportunismo la materia prima de la oposición y plegándose, mediante el transformismo, a cualquier gusto, según sople el viento; olvidan que no hay viento favorable para un barco sin destino.

La Reforma Política, como ha dicho el Presidente López Portillo, obliga a desterrar abusos y cambiar usos; aspira a transformar la política radicalmente, está es, desde su raíz. Sabemos que una sociedad en desarrollo propende por su propia naturaleza a hacer que los problemas se concentren en la exigencia de la decisión política; que en una sociedad en acción todo tiende, en su esencia, a depender de la decisión política.

Por consiguiente, esperamos de una nueva vida política importantes cambios en la estructura misma de la sociedad, en su composición e integración, que afirmen los viejos y actuales rumbos mexicanos.

El juego libre de las ideas, su contraste y confrontación, tendrá que ser cada vez más fructífero y vivificador de las normas jurídicas de nuestra convivencia. En ningún caso debe arriesgarse o ponerse en peligro a la nación por contiendas ideológicas o políticas.

La Reforma Política ensancha la capacidad de acción transformadora por la vía política, amplía la participación y da la posibilidad de que las distintas ideologías, con un verdadero mínimo de adherentes o simpatizantes, puedan estar representadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en las cámaras de diputados locales y en los ayuntamientos.

En los inicios de esta década empezaron a surgir en la República hechos antisociales y delictivos, obedeciendo a móviles políticos. Terrorismo urbano y rural, secuestros, delitos del orden común, que fueron sancionados dentro de las normas de nuestro orden jurídico. Como consecuencia de esta situación, numerosos mexicanos se encontraban detenidos por delitos de orden común. En su Segundo Informe de Gobierno, El Presidente López Portillo, siguiendo el método tradicional de reconciliación y concordia aplicado en nuestro país para superar en el pasado fenómenos similares, anunció que enviaría al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley de Amnistía. La sociedad y el Estado, en aras de la reconciliación, olvidaron los delitos cometidos, atendiendo a que éstos obedecieron a móviles políticos o ideológicos. Se benefició, de esta manera, tanto a los individuos que estuvieran procesados o purgando sentencias condenatorias, como a aquellos que se encontraran sujetos a acción persecutoria, sustraídos de la justicia en regiones apartadas del país o prófugos en países extranjeros.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Amnistía que aprobó el Congreso de la Unión, la Secretaría de Gobernación dirigió a los gobernadores de los estados, donde se tuvo conocimiento de la existencia de individuos que hubieran cometido delitos, impulsados por móviles políticos o ideológicos, una atenta exhortación para la formulación, ante el Poder Legislativo local, de una iniciativa de Ley de Amnistía.

Conforme a esta proposición, 14 estados de la Federación dictaron sus respectivas Leyes de Amnistía, de acuerdo con las

modalidades y particularidades de su legislación y específicas circunstancias.

Como consecuencia de la Ley de Amnistía aprobada por el Congreso de la Unión, han sido beneficiadas 242 personas. De ellas, 78 se encontraban reclusas en prisión, 72 fuera de la cárcel pero procesadas, en libertad preparatoria o cumpliendo condena condicional; 42 estaban prófugas y 50 en el extranjero. Al amparo de las leyes de amnistía dictadas por 14 estados, se favoreció a 317 individuos. Por lo tanto, hasta el presente, los beneficios generales de la amnistía han sido para 559 personas.

El terrorismo tiene que ser vencido, principalmente por medidas políticas y subsidiariamente por la acción de los recursos legítimos de fuerza de la autoridad. El terrorismo va contra la sociedad en su conjunto y al Estado concierne la defensa de la sociedad. Son los terroristas quienes cargan con la responsabilidad de dar lugar a un peligroso antiterrorismo, a veces espontáneo y conducido por pasiones primitivas. Si amnistía quiere decir olvido, ojalá y éste opera en bien de la reconciliación, sin maniqueísmo de ningún género.

Se pretende restañar heridas. Aquellos que quisieran mantenerlas abiertas favorecen las resistencias al progreso democrático del país. No nos empantanemos en el ayer. Pensemos y construyamos hoy para mañana. Atados al ayer perdemos potencia para elaborar el futuro.

La tercera acción concatenada con la Reforma Política y especialmente ligada con el fortalecimiento de los estados federados y con la voluntad de sus pueblos, es la reglamentación de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución.

El federalismo nació como instrumento del país para mantenerse unido y salvar la pluralidad en la unidad. La Constitución del Estado federal establece las formas y mecanismos para preservar en los estados miembros las decisiones fundamentales, la defensa de su integridad política y el orden institucional, así como la protección de los derechos y garantías individuales que nuestra forma de gobierno, republicana y representativa, establece. De acuerdo con estos

presupuestos fue conferida a la Cámara de Senadores, que es el órgano federal que actúa en representación del interés general de la República, la facultad de constatar que han desaparecido los poderes de un estado y de designar gobernador provisional. El constituyente de 1917 previó que esta delicada atribución se ejerciera conforme a una ley reglamentaria que debería expedir el Congreso de la Unión.

Empero, más de sesenta y un años transcurrieron para que se llegara a la reglamentación de dicha facultad. Se presentó una práctica política que se alejaba de la disposición constitucional. Con frecuencia, al amparo del precepto constitucional, se constriñó la autonomía de algunos estados federados.

La Iniciativa del Presidente López Portillo, aprobada por el Congreso de la Unión, al determinar con precisión los casos en que jurídicamente se configura la desaparición de los poderes de un estado, establece un marco infranqueable que elimina criterios discrecionales e introduce una mayor objetividad en el ejercicio de la atribución del Senado de la República.

La Ley Reglamentaria dispone, siguiendo correctamente el texto constitucional, que es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores verificar que han desaparecido los poderes de un estado; excluye así la posibilidad de que tal función la asuma durante los recesos la Comisión Permanente, desterrando una práctica en que usualmente se incurrió.

Exclusivamente corresponde, de conformidad con esta reglamentación, a los senadores, diputados y ciudadanos de la entidad de que se trate, solicitar la intervención del Senado para la constatación y declaratoria de la desaparición de poderes en una entidad federativa. Únicamente los senadores y diputados, así como los ciudadanos de dicha entidad, están capacitados para instar a su ejercicio. La participación del Ejecutivo Federal en dicho procedimiento está limitada exclusivamente al envío de la terna para la designación de gobernador provisional, después de que el Senado constate y determine que han desaparecido los poderes. Se impide, en esta forma, arbitrariedades de la Federación y se garantiza la estabilidad en los gobiernos de los estados.

Con la reforma se pretende la estabilidad política del todo federal y de las partes que lo integran, se reafirma el autogobierno de las colectividades que forman la nación y el autogobierno de ésta. El Estado federal, al respetar a los pueblos de los estados federados, respeta a éstos y se respeta a sí mismo.

Limitar lo que, en última y descarnada instancia, dentro de vigentes realidades, es el propio poder, es un paso que en pocos años será reconocido como restricción democrática en bien del fortalecimiento del federalismo mexicano.

Si el símbolo del poder democrático representativo es la pirámide, ello significa que la fuerza de la cúspide o vértice se funda en la legitimidad y autenticidad no sólo de su representación, sino en la de las distintas capas que componen la pirámide. De ser así, la estabilidad del todo depende de la estabilidad de las partes y la de éstas de la estabilidad del todo. Y la fortaleza y amplitud de la base proviene de la mayor participación posible en la vida política.

Son dos valores políticos fundamentales los que persigue el régimen del Presidente López Portillo: participación creciente y estabilidad política. No puede haber estabilidad firme y dinámica sin participación política en aumento; no puede haber participación política creciente sin una estabilidad sólida y activa, que es su garantía. Dejemos a un lado a los enfermos de sí mismos, que ven la estabilidad con sentido peyorativo. Sin ella, en nuestras condiciones, nada, salvo la ruina, es posible.

La estabilidad política es un valor primordial que las sociedades que lo tienen subestiman; lo dan por sí y para siempre. Hay, por otra parte, quienes confunden la estabilidad, dándole el sentido de mantenimiento forzado o impuesto de un determinado *statu quo*.

Estabilidad es consideración permanente de la correlación de fuerzas, aprovechamiento de coyunturas para avances estructurales, que enfrenta deliberadamente ajustes y reajustes, adoptando medidas de previsión. Es, además, continua movilidad política y social y movilización popular. Aquellos

que piensan en la estabilidad como equilibrio inmutable caen en situaciones precarias.

Se ha dicho que “un sistema, para poder ser estable, para poder durar en el tiempo, debe tener la capacidad de cambiar, adaptándose a los desafíos que provienen de su ambiente circundante: sólo una continua adaptación a las mutaciones del medio ambiente hacen que un sistema sobreviva” (Leonardo Morlino). Estabilidad, que es duración en el tiempo, demanda, más que dureza, flexibilidad y sentido de la previsión.

Los sistemas supuestamente imperturbables son los más expuestos a la inestabilidad. La estabilidad mexicana, lejos de ser inmovilismo, es acción y previsión, es reconocimiento de realidades presentes y creación, mediante acciones legales, de nuevas realidades; es estabilidad democrática, entendiendo ésta, la democracia, como forma y contenido, como regla y método y, en nuestro caso, como sistema social, al amparo de la vieja idea de democracia social.

Una reforma política no se prueba en laboratorio, se cala en la realidad, se corrige o mejora con el método de ensayo y error.

Un desarrollo desigual y combinado –desgraciadamente, hasta hoy, más desigual que combinado– como tiene que ser el nuestro, compagina múltiples caminos. O inaugura nuevos senderos o no resulta asequible. Las vías para el progreso integral en una democracia social de carácter nacional no son simples ni siempre rectas; son complicadas y exigen amplitud en el conocimiento de los problemas, sutileza en su comprensión y agilidad en su manejo.

La base de nuestro sistema político es el régimen de libertades y democracia. Para ampliar y consolidar las libertades es preciso su ejercicio responsable. De esta manera podremos seguir buscando nuevas formas, nuevos derechos, nuevas obligaciones, mejores métodos y más anchos caminos, sabiendo que lo decisivo no es descubrir o encontrar, sino buscar, pues sólo buscando es posible descubrir y sólo se puede buscar con la libertad y en la libertad. Nunca

desesperemos de buscar, pues así encontraremos o ayudaremos a que otros encuentren.