

## GÉNESIS DE LA REFORMA POLÍTICA

Felipe Tena Ramírez

1. Si hay un país donde el fenómeno político esté condicionado por factores sociales de toda índole, es sin duda este país llamado México.

De ignorar la existencia de tales factores, resultaría inexplicable la incongruencia que se nota entre la pulcra doctrina que habita en nuestra ley suprema y la realidad desaprensiva que transita por nuestra historia.

Sin embargo, el tema a exponer está ceñido por ciertos límites de tiempo, que no autorizan a proponer aquí, así fuera referido sólo a México, el inagotable tema del contraste, en todos los tiempos y latitudes, en mayor o menor grado, entre la normatividad y la normalidad. Queremos dejar constancia, no obstante, tratando de escapar a meras abstracciones, de que procuraremos no perder de vista el mirador situado más allá de estos muros, desde el cual una realidad impasible hará buenas o malas nuestras conclusiones.

Más aún, conviene anticipar que la materia en análisis está incluida en un propósito de acercamiento entre lo real y lo legal, de atenuante en el desacuerdo entre lo normativo y lo usual.

Tal propósito no debe ser postergado por los juristas mexicanos, especialmente cuando tratamos, como en la ocasión actual, de asediarnos en lo posible el conjunto de normas que a título de modificaciones a tópicos constitucionales y legales, integran *la reforma política*, así conocida entre nosotros con denominación acaso excesiva, si no fuera más bien convencional.

En vía de desarrollo del mismo punto de vista, conviene tener en cuenta que el papel exclusivo concedido a lo político en el título de la reforma de que se trata, no traduce menosprecio de las demás carencias de nuestro pueblo. Lejos de ello, hay que reconocer que la reforma en la estructura política no es independiente de la suerte que corra la reforma en las estructuras sociales,

especialmente en la económica y en la cultural. Todas ellas tienen que ser concurrentes y entre sí solidarias. Más aún, en caso de prioridad habría que darla a las estructuras básicas, que son las que miran a la existencia misma de lo social, presupuesto y condición de lo político. Así es como se registra a menudo el hecho de que la evolución favorable de lo social estimula y perfecciona por sí sola el desarrollo político, del mismo modo que el retraso en lo uno repercute en lo otro.

Afirmada así la interrelación de los diferentes factores, advertimos que la ruptura de la misma, a partir de nuestra vida independiente como nación, ha sido el motivo subyacente de la inestabilidad política del país, como reflejo a su vez de la inquietud de su condicionante, la estructura social.

Descuidados durante largo tiempo los caminos del derecho para acertar con el equilibrio entre ambos factores, no es de extrañar que nuestra historia hubiera caminado a la deriva entre la anarquía y la dictadura. El fenómeno perseveró sin que hubiera decaído la insistencia de nuestros juristas y hombres de estado en recordar que dentro de una democracia, según es la que propugna nuestra Constitución, el único medio aceptable de conservar, modificar o sustituir las estructuras existentes, consiste en la apelación al electorado. De aquí el interés que representa para el derecho constitucional la investigación de fórmulas políticas adecuadas, que sirvan para expresar democráticamente, es decir, por la vía del derecho y no de la violencia, ni del engaño, la decisión mayoritaria en punto a la cuestión social.

La reciente reforma política nos pone en presencia de un nuevo intento, acaso el más serio y apremiante de los reclamados hasta ahora, para conciliar con el derecho nuestra vida política. La reforma que se proclama a sí misma política, traduce ese empeño como misión de nuestro tiempo. Llevamos a nuestros predecesores la ventaja de importantes adelantos de nuestro país en materia social. Hacemos votos para que alcance el mismo nivel la reforma política.

Las preocupaciones ideológicas y sociales, que en nuestro siglo XIX se mezclaron abigarradamente con los problemas políticos, tendrán que cambiar de posición en la medida del éxito de la actual reforma política. La denominación de tal corresponde a lo que pretende ser: un instrumento político destinado a canalizar por cauces de legalidad las variadas tendencias ideológicas y sociales, cualesquiera

que ellas sean con tal que respeten la norma creativa que imprime legalidad a los órganos llamados *partidos políticos*, capaces de recoger y de proponer al electorado las tendencias diversificadas.

De allí la regla básica de la reforma. Todo partido que aspire a su objetivo esencial de llegar al poder, debe hacerlo dentro de la legalidad. El salto de un partido de la ilegalidad al poder, sólo puede darse mediante la violencia, porque la ilegalidad del partido significa que está fuera de las reglas del certamen cívico.

La finalidad primordial de la reforma, aunque inconfesa por lo que tiene de primordial, consiste en prevenir la explosión de la violencia. Para ello adopta y a veces inventa válvulas de escape del descontento, que consisten precisa y señaladamente en medidas de naturaleza política, sin relacionarlas con la fermentación socio-económica, que en todos los tiempos ha sido el impulso generador de la violencia popular.

Decir esto último no significa un cargo a la reforma que al denominarse a sí misma política no pretende con ello dar solución a los problemas de toda clase, sino sólo institucionalizar la oportunidad de que los diversos y aun opuestos sectores estén en la posibilidad legal de hacer prevalecer su propia solución, inclusive frente a los problemas sociales en sus variadas ramificaciones.

La reforma debe ser juzgada dentro del campo en que ella misma se situó, para el propósito de aclarar si es suficiente e idónea a fin de dar satisfacción política a la disconformidad social, que de otro modo puede desembocar en la violencia. He allí su objetivo, punto de referencia conforme al cual trataremos de entenderla y de valorarla.

2. Identificados así los fines esenciales de la reforma, procede entrar al estudio de su génesis. Comenzaremos por hacer sumaria referencia de los antecedentes que influyeron en ella, sin los cuales resultaría punto menos que inexplicable.

En esta tarea habrá que evocar acontecimientos y protagonistas que pertenecen a nuestra época contemporánea, a partir de la revolución de 1910. Sus nombres y sus hechos reviven todavía las pasiones que en vida los agitaron. Por todo ello queremos adelantar, de una vez por todas, la indeclinable decisión de permanecer ajenos a toda parcialidad. Queremos decir que en el presente estudio no operará para el ponente sino el factor intelectual por excelencia, según es la objetividad. Por eso la abstención de dar en el texto los nombres —por lo demás ampliamente sabidos— de los personajes

contemporáneos cuyos puntos de vista, compartidos o no, respetaremos siempre.

Queda por añadir que, acaso con cierta frecuencia, no podremos esquivar la mención de acontecimientos cuyo repudio se impone por sí solo. Son ofensas todavía no borradas, ultrajes a la buena imagen del país, por más que algunos podrían ser explicados como excesos en la lucha, en la porfía de un pueblo que viene de la servidumbre y busca su camino hacia la libertad. Aquí no cabría tiempo de probar que eso, y más, es el trasfondo de una historia de la que, por ser nuestra, no podemos declinar la responsabilidad que a todos nos toca, aunque sí quisiéramos que con el tiempo se desvaneciera de la memoria y sobre todo de la conducta de las generaciones futuras.

El inicio de lo que se llama por antonomasia la Revolución mexicana, suele ubicarse en 1910, aunque el comienzo de su despliegue total corresponde al año de 1913, cuando al superar sus primitivos reclamos meramente políticos de la efectividad del sufragio y de la no-reelección, acogió principios de renovación social.

Triunfante la revolución, expidió una nueva ley suprema, la promulgada el 5 de febrero de 1917, que a título de reformas sustituyó a la anterior, emitida sesenta años antes.

Por coincidencia no prevista ni relacionada, en ese mismo mes de febrero de 1917 se desató la conmoción social más importante del siglo al estallar la Revolución rusa. La revolución de febrero, que se apoderó de Petrogrado y de Moscú, desembocó en la abdicación del zar el 2 de marzo. La república proletaria, fundada por la insurrección del 7 de noviembre de 1917, ha llegado hasta nuestros días entre zozobrantos peligros internos e internacionales, para instaurar y sostener la dictadura del proletariado.

Cuando esos acontecimientos se sucedían, ya el pueblo mexicano había dado fin a su revolución social, surgida como la otra, de profundas desigualdades, que al desembocar el virreinato en nuestra guerra de independencia habían sido descritas en los siguientes términos por un ilustrado de entonces, español peninsular de no común perspicacia: "Aquí no hay graduaciones o medianías: son todos ricos o miserables, nobles o infames."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Colección de los escritos más importantes que en diferentes épocas dirigió al gobierno don Manuel Abad Queipo, obispo electo de Michoacán", México, 1813, p. 51.

Si nos detenemos por un momento en nuestra Constitución en vigor, tal como nació del Congreso Constituyente de 17, no es difícil distinguir los diferentes rumbos que en ella tomaron respectivamente las tendencias social y política, si queremos penetrar un poco más en esta última.

En el anterior Constituyente, el de 1857, nacido de la revolución liberal de Ayutla, la proposición de una minoría avanzada en el sentido de que la Constitución no fuera puramente política, sino que también reformara el estado social, fue punto de vista rechazado por la asamblea, en nombre del principio, sagrado para la época, de “dejad hacer, dejad pasar”, invocado por quien iba a ser con el tiempo uno de los más eminentes constitucionalistas de México.<sup>2</sup>

En el Congreso de 1917 estuvo a punto de ocurrir algo semejante, aunque por razones distintas de las que pesaron en su antecesor. El caudillo de la revolución, que recibió durante la lucha el título de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, presentó ante la asamblea constituyente reunida en Querétaro un proyecto de Constitución, que inexplicablemente no contenía las reformas en materia agraria y del trabajo, adoptadas unas y ofrecidas otras durante el período preconstitucional. Ante esa omisión, el criterio de la asamblea se dividió. Los que sostenían el concepto clásico de Constitución, que no admitía sino la organización política del Estado, fueron vencidos al cabo por quienes en las horas finales del Congreso llevaron a la Constitución los artículos 27 y 123 que se hacían cargo de nuestros problemas sociales, el primero mediante el reparto del latifundio agrario y el reconocimiento de la pequeña propiedad agrícola, la imposición de modalidades a la propiedad privada en aras del interés público y la reivindicación para el patrimonio nacional de los bienes que le corresponden. En cuanto al artículo 123, enumeró en minucioso y ordenado catálogo los derechos del trabajador en materia laboral.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Sostuvieron la tesis de la reforma social, principalmente mediante el reparto de tierras entre los que carecían de ellas, los diputados Arriaga, Castillo-Velasco, Ignacio Ramírez y Olvera (Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, ed. 1857, t. I, pp. 436-444, 512-517, 546-570, 664, 6, II, pp. 96-105). El discurso, contrario a la anterior tesis, en que el diputado Ignacio L. Vallarta invocó el entonces axioma de Quesnay, aparece en el t. II, pp. 117-123.

<sup>3</sup> Iniciaron el debate en pro de la inclusión de la reforma social los diputados general Heriberto Jara, obrero Héctor Victoria y periodista Froilán Manjarrez, en

En la madrugada del día 31 de enero de 1917, último del término señalado para su actuación, el Congreso Constituyente había terminado sus labores con la aprobación del artículo 27, ocho días después de votado el 123. Los dos preceptos eran suficientes para salvar con honor la obra del Congreso, sobre todo porque en la linde inminente de un futuro extraño a nosotros, donde a los pocos días había de irrumpir la dictadura del proletariado, nuestro Congreso Constituyente supo mantenerse fiel al humanismo de la cultura occidental, de la cual la nuestra se ha considerado siempre causahabiente.

Era preciso para ello rectificar los conceptos teóricos de libertad y de igualdad de la Revolución francesa, que en la práctica se habían convertido en la desigualdad cada vez más aguda entre ricos y pobres y en la libertad todopoderosa de los primeros para sojuzgar a los segundos.

La solución que entonces se halló y que sigue vigente, no consiste en suprimir la libertad de todos para impedir que sólo pertenezca a algunos, lo cual se traduce en un descenso de la calidad humana; sino en igualar a todos en el acceso común a la libertad, lo que es una igualación en sentido ascendente, hacia la meta de la dignificación humana.

Tal fue, a grandes trazos descrita, la reforma social acogida por la Constitución de 17. En cuanto a la reforma política, hay que reconocer que no mereció atención suficiente en el nuevo código supremo. La única nota importante que allí se registró fue la inclusión en el texto constitucional de la autonomía del municipio, con el nombre de *municipio libre*, noble institución de origen hispánico que había figurado en el comienzo de la Conquista para investirla de legalidad y que con semejante propósito habría de participar, tres siglos después, en los programas iniciales de nuestra gesta de emancipación.

La elección directa del presidente de la República, su fortalecimiento frente al Congreso, la supresión de la vicepresidencia y otras

contra de los diputados abogado Fernando Lizardi y en parte el general Francisco J. Múgica (sesión del 26 de diciembre de 1916). En la del 29 del mismo mes, un intelectual destacado, el orador y poeta Alfonso Cravioto formuló una profecía, que aunque retórica en aquel momento habría de hacerla buena la realidad posterior: "Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros."

innovaciones de menor cuantía, no rozaban de cerca ni de lejos nuestro problema siempre en pie de la autenticidad del sufragio. La única medida en este sentido tomada consistió en dotar a la Suprema Corte de Justicia de la facultad de investigar de oficio o a petición de parte la violación del voto público, invasora atribución que esterilizó la propia Suprema Corte, mediante su jurisprudencia siempre reiterada.

Los vicios tradicionales de nuestra práctica electoral, pasaron de este modo a los nuevos ordenamientos. Pero debemos de reconocer que la magnitud del problema no alcanzaba su solución cabal en la ley, ni en la teoría, ni siquiera en la sola voluntad de los gobernantes. Ningún remedio inmediato podía ofrecerse para convertir en conciencia cívica la incultura secular de nuestro cuerpo electoral, ignorante en buena medida hasta del significado primario de la operación electiva. Sin conocimiento y sin voluntad propia, acuciadas en cambio por la miseria y por el temor al fuerte, estaban a merced de los manipuladores profesionales aquellas masas inermes, despojadas de todo, hasta del más elemental aliciente de llegar algún día a nombrar por sí mismas a quienes detentan la grave potestad de mandarlas y de hacerse obedecer. Quedaba así interferida en la práctica electoral la vocación de libertad que nuestros movimientos reivindicatorios habían inscrito siempre en sus programas y en los instrumentos constitucionales.

En un intento de aliviar la tensión política, que treinta años de dictadura habían preparado para el estallido violento, los científicos del régimen entonces en el poder habían propuesto la restricción del sufragio, reconociendo el derecho al voto activo tan sólo a aquellos en quienes se presupone la conciencia del acto, conforme a ciertas bases generales, entre ellas un mínimo de instrucción. Pero en el Constituyente de 17 se consideró impolítico e inoportuno restringir el derecho al sufragio, porque eran precisamente las clases privadas de cultura las que en mayor grado habían contribuido a la revolución, de la que emanaba el propio legislador constituyente.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Asentó el primer jefe en su mensaje: "El gobierno de mi cargo considera que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad." (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*; t. 1, p. 266).

Bajo esos auspicios, no favorables ciertamente al ejercicio democrático del sufragio, llegó en el año de 1920 la oportunidad de renovar al titular del Poder Ejecutivo. La renovación se llevó a cabo, nada más que no en las urnas, sino mediante una rebelión militar, la primera del decenio y la única que tuvo éxito para los alzados. Fue seguida de otras tres asonadas principales, aparte de algunas más de menor cuantía.

Se desarrolló la ensangrentada década de los años veinte con características del todo distintas a las de la precedente. La revolución que comenzó en el año de 10, era eso —una revolución—, que aunque desgarrada a la hora del triunfo por las ambiciones personales de sus caudillos, supo responder desde sus comienzos hasta su meta a las urgencias sociales del pueblo que la realizó. En cambio, ninguno de los movimientos armados posteriores a la Constitución de 17 mereció el nombre de revolución, ni nadie trató de dárselo, porque no pretendían modificar los fundamentos constitucionales del Estado, sino sólo dirimir por la violencia la sucesión en el mando, desde el puesto clave de la Presidencia de la República hasta los cargos de elección popular de mínima significación.<sup>5</sup>

Terminaba el decenio entre sombríos presagios para nuestra democracia en ciernes. No sólo el lapso que inmediatamente le había antecedido, sino ninguno otro en nuestra historia independiente parecía poder empeorar el lúgubre período de los 20, por cuanto este último se caracterizaba por la ausencia total de principios y su remplazo por la codicia personal de mando, llevada a los mayores excesos de fuerza y de crueldad.

Era preciso atajar cuanto antes la perniciosa tendencia. El dirigente que a la sazón manejaba la política general, consideró que la solución se hallaba en la formación de un partido nacional, que erigido en defensor de los principios revolucionarios, sirviera a la vez para “encauzar las ambiciones de nuestros políticos”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Las cuatro rebeliones militares a que se ha hecho referencia, encabezadas todas ellas por funcionarios que aspiraban a la presidencia de la República y que contaban con el apoyo de jefes militares, fueron, en orden cronológico, la de Álvaro Obregón en contra del presidente Venustiano Carranza (1920); la de Adolfo de la Huerta en contra del presidente Obregón (1924); la de los generales Francisco Serrano y Arnulfo Gómez en contra del presidente Calles (1927); la del general José Gonzalo Escobar en contra del presidente interino Emilio Portes Gil (1939).

<sup>6</sup> Próximo a dejar la Presidencia de la República por la conclusión de su período, y recientemente fallecido el electo, el presidente en funciones, Plutarco Elías Calles

Esta finalidad, no así otras, que el fundador mencionó en su llamado *mensaje* del informe presidencial de 1928, la satisfizo cumplidamente el naciente partido. Fundado en la ciudad de Querétaro el 1º de marzo de 1929, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), dos días después estalló, debelada en seguida, la última sublevación militar que desde entonces hasta nuestros días ha ocurrido en México, como empleo de la violencia en sustitución de la vía electoral.

Comparece ya en nuestro escenario político el partido que en 1938 modificó su nombre de origen por la denominación hegemónica de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), hasta llegar a nosotros, a partir de 1946, con el nombre actual de Partido Revolucionario Institucional (PRI). De este modo sobrevive en sus siglas, a través de los diferentes mambretes, la referencia a su papel de mantenedor en el tiempo de la Revolución Mexicana que, entre otros, quiso asignarle su fundador.

El último de los objetivos señalados en su origen al partido, es el que más interesa al propósito del presente estudio, y consiste en el llamado que el autor del mensaje formuló para que “hombres de todos los credos y matices políticos de México, ocupen lugares en la Representación Nacional, en proporción a la fuerza que cada organización o cada grupo social haya logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia pública”.<sup>7</sup>

Esta apertura democrática, tan ampliamente expuesta, aparecía aclarada a continuación por su propio autor, quien manifestó que “nunca aconsejaría este camino si temiera, ni aun remotamente,

se encará con la difícil encrucijada que habían preparado a una la muerte del sucesor legal y la ausencia de todo cauce democrático para sustituirlo. Calles aprovechó hábilmente la coyuntura para proponer una solución que rebasara hacia un futuro total los acontecimientos inmediatos. El primer testimonio de su intención consta en la palabras que literalmente se transcriben en el texto, transmitidas verbalmente a Emilio Portes Gil en los primeros días de agosto de 1928, en las cuales se consigna como una de las finalidades del partido en proyecto la que allí se menciona (*Vid.* Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, 2ª ed., 1941, p. 214). Las demás finalidades, y su testimonio, se estudian en otra parte (*Vid.* del mismo autor, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª ed., 1977, pp. 293-304).

<sup>7</sup> Las palabras transcritas forman parte de la introducción que con el nombre de *mensaje* precedió al informe del presidente Calles de 1º de septiembre de 1928, presentado ante el Congreso de la Unión, y que desentraña las ideas vertidas verbalmente pocos días antes, según la cita que se hace en la nota anterior. Lo relativo al informe presidencial consta en la obra *Los presidentes de la República ante la nación*, México, 1966, t. iv, pp. 804-812.

que una actitud política semejante pudiera producir un solo paso atrás en las conquistas fundamentales de la Revolución". La aclaración no significaba, por lo pronto, sino que la oposición, por hallarse en aquel entonces en minoría, podía entrar al Congreso sin lesionar los intereses de la Revolución; pero no llevaba expresa ni implícita la tesis de que si alguna vez la oposición llegaba a ser mayoría, eso bastaría para que no pudiera ingresar, en su calidad de tal, a la representación del Congreso. Afirmación de esa o parecida índole, no fue expuesta en el mensaje; más bien su autor, al emitir en otro párrafo la posibilidad de que la oposición llegara a alcanzar la mayoría en un futuro remoto, parece dar a entender que en esta hipótesis tendría que producirse el relevo en el mando en favor de la oposición, convertida en mayoría.<sup>8</sup> Conviene tener en cuenta los expresados aspectos del documento que ha sido considerado, en justicia, como el programa cívico más autorizado de la Revolución. Enfrentarlo con su posterior ejecución por los gobiernos revolucionarios, nos permitirá conocer la etapa más importante en la génesis de nuestra reforma política.

No obstante el categórico llamado del mensaje para que la oposición pasara a ocupar lugares en la representación nacional, fue necesario esperar todavía 18 años, a fin de que llegaran sus cuatro primeros representantes a la Cámara de Diputados, ninguno al Senado. El llamado que había hecho el mensaje del año 28 resultaba fallido, pero no del todo, porque pronto iba a alumbrar con cierto matiz original la posición del mensaje de convocar a la oposición, dentro del límite en que no significara un peligro para la mayoría en cuanto detentadora del mando.

Tal novedad se presentó cuando las reformas de 1963 y de 71 organizaron el derecho de las minorías para que, sin dejar de serlo, pudieran participar en la formación de las leyes en la Cámara de Diputados. Con ese fin se creó la nueva figura política de los diputados de partido, que dentro de ciertos márgenes proporcionales representaban a los partidos en minoría. Con ello se consagró técnicamente la diferencia que se venía manejando desde el mensaje

<sup>8</sup> El párrafo en mención, donde se alude a la posibilidad lejana de que la oposición llegara a alcanzar mayoría, dice así: "Los distritos en que el voto de la reacción política o clerical triunfara sobre los hombres del movimiento avanzado social de México, serían, por muchos años todavía, en menor número que aquellos donde los revolucionarios alcanzáramos el triunfo." (*Loc. cit.*)

de 28, entre la mayoría que decide y las minorías que sólo opinan y votan.

Los partidos en minoría conservaban el derecho primario de llegar a alcanzar diputaciones de mayoría, lo que reducía en la misma proporción las diputaciones de partido, con lo cual se esperaba estimular el acceso futuro de las minorías a la jurisdicción decisoria reservada a la mayoría.

En esto último fue donde falló el sistema, más por el mal uso que de él se hizo que por sus defectos intrínsecos. Algunos datos estadísticos lo demuestran. Desde el año de 46, en que ingresaron por primera vez a la Cámara representantes de la oposición, hasta el de 63, cuando estaba próxima a aplicarse la reforma que instituyó los diputados de partido, es decir, durante seis legislaturas, fueron 32 los diputados de la oposición admitidos en la Cámara, los cuales en aquel tiempo sólo podían ser de mayoría, llamados como tales a desplazar en sus respectivos distritos a otros tantos candidatos del partido mayoritario. En cambio, en las siguientes cuatro legislaturas, existentes ya los diputados de partido, sólo se le toleró a la oposición el ingreso de tres diputados de mayoría, con la circunstancia de que en la última legislatura no se permitió la entrada ni a un solo diputado de mayoría procedente de la oposición. El partido mayoritario salvaba así a todos sus candidatos, pero defraudaba la intención de que se exornó el invento de las diputaciones de partido, sala de espera, aula más bien donde se prepararían los diputados minoritarios para ingresar algún día a las filas mayoritarias.

El mal uso, previsto o no, de que se hizo objeto a la institución, ameritaba que desapareciera. Y así lo hizo la reforma política, a cuya génesis estamos asistiendo.

3. Después de seleccionar, en función de síntesis, los factores nacionales que hicieron madurar una nueva reforma política, capaz de actualizar las soluciones de las anteriores, sólo nos resta presentar la fase final de su evolución, cuando la reforma pasó de la conciencia popular a la discusión pública, como premisa del proceso legislativo.

No se trató de algo parecido a un referéndum, porque ni siquiera las bases generales de futuros proyectos de leyes fueron sometidas al conocimiento o aprobación de la ciudadanía, sino que llanamente se le invitó a exponer sus puntos de vista acerca de algo que, a pesar de llevar la compleja y vaga denominación de *reforma polí-*

*tica*, se entendió acertadamente que se refería a los agitados problemas políticos que de tiempo atrás atraían la atención general.

Con la apertura de la discusión pública se inició en el mes de abril de 1977 el proceso de revisión, que en diciembre del mismo año había de culminar en numerosas enmiendas constitucionales, publicadas el día 6 y seguidas el 30 del propio mes de diciembre de su estatuto reglamentario, denominado Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Iniciado en el primer día de aquel mes de abril con el discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación en el informe de gobierno del mandatario del Estado de Guerrero, el proceso de revisión fue puesto en marcha por el presidente de la República mediante su comunicación de 14 del mismo mes de abril, dirigida al secretario de Gobernación.<sup>9</sup>

El titular de Gobernación había planteado la reforma sobre la base de dos supuestos que consideró correlativos: uno, el de que la mayoría no obstruya el acceso de las minorías al poder, a fin de que puedan convertirse en mayorías; otro, el de que las minorías acaten la voluntad mayoritaria, prescindiendo del empleo de medios violentos. Complementándose entre sí los dos supuestos, el todo debe ser la unidad democrática. Y agregó que el gobierno de México se compromete a introducir reformas políticas que faciliten dicha unidad democrática del pueblo, y para ello abarcará la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Intervinieron en la reforma, responsables de la misma por virtud de sus altas investiduras, los juristas José López Portillo y Jesús Reyes Heróles, especializados ambos en la teoría del Estado, autores y profesores de la materia, presidente de la República el primero y secretario de Gobernación el segundo.

No obstante sus antecedentes académicos y universitarios, no cabría considerar que la obra quedó en manos de ideólogos. Ni especulación pura ni empirismo sin norte, sino el realismo que aconseja la política y la disciplina intelectual que da al derecho, he allí la guía que parece haber presidido su intervención, si nos atenemos a las siguientes palabras del discurso pronunciado por el presidente de México, al ser recibido como miembro honorario en la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, el día 10 de octubre de 1977:

“Política y derecho son inescindibles: sin el segundo, la primera deviene exclusivo pragmatismo y en ocasiones oportunismo, carece de los ideales posibles, factibles, que el derecho encarna y pretende alcanzar; pero también con los ideales del derecho, con la justicia a la que aspiramos lograr a través de la misma, se puede arribar a la utopía, al lugar que no existe.”

<sup>10</sup> “La unidad democrática *supone* que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayoría; pero también *supone* el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su

Llevados del propósito de penetrar en la intención original de la reforma así esbozada, consideramos que de los dos supuestos condicionantes entre sí, el primero persigue por objeto la realización del segundo, o sea, en el caso de que la mayoría respete el derecho de las minorías para acceder al poder, las minorías a su vez deben renunciar al ejercicio de la violencia. Empero, esta correlación semejante a un pacto bilateral tácito, resulta en el texto meramente hipotética. La realización del segundo supuesto corresponde sin duda a las minorías, mediante la renuncia a la violencia. En cuanto al primer supuesto, sin el cual no se da el segundo, toca al poder público llevarlo a cabo, evitando vigorosamente, drásticamente que la mayoría estrangule a las minorías para cerrarles el paso hacia la toma del poder. Ahora bien, respecto al cumplimiento de este cometido, que sólo al poder público incumbe, el texto analizado no erige un compromiso expreso. Lo que asegura es que el gobierno sabrá introducir reformas que para facilitar la unidad democrática (y excluir así la violencia), abarquen la pluralidad de ideas e intereses. De este modo sostiene, a lo que parece, el pluralismo político y deja de lado su anterior posición, conforme a la cual no es sólo la simple proliferación de partidos, sino la posibilidad real de cualquiera de ellos de alcanzar la mayoría y con ella el mando, lo que el propio texto ha igualado con la búsqueda finalidad de extinguir la violencia.

El presidente por su parte manifestó en su comunicación al secretario de Gobernación el empeño que ponía en ampliar las posibilidades de la representación nacional y en garantizar la manifestación plural de las ideas e intereses, lo que viene en sus inicios a corroborar que el espíritu de la reforma no trascendía del pluripartidismo político, sin enfrentar el problema de la permanencia indefinida del actual partido en el poder.<sup>11</sup>

renuncia a medios violentos, trastrocadores del derecho. Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran." *Reforma Política*, gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, abril-agosto de 1977, t. 1, p. xii. (En lo sucesivo mencionaremos dicho órgano informativo con las siglas R. P. Las cursivas son nuestras.)

<sup>11</sup> "El Ejecutivo a mi cargo está empeñado en llevar adelante la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país", R. P., t. 1, p. vii.

Por si se quisiera desvanecer cualquiera duda acerca del alcance de la reforma a cuya génesis estamos asistiendo, vamos a presentar un texto del presidente de la

4. En ejecución de las instrucciones del presidente, contenidas en su comunicación del 14 de abril, el secretario de Gobernación convocó el 21 del propio mes a la Comisión Federal Electoral, en su carácter de presidente de la misma, y le hizo saber el propósito del titular del Ejecutivo de que a través de ella se conocieran ampliamente los puntos de vista de los participantes acerca de una reforma política que amplíe nuestra democracia y fortalezca la unidad democrática, sobre la reiterada base "de la pluralidad de convicciones e intereses existentes en el país".<sup>12</sup>

En respuesta, la Comisión Federal Electoral acordó celebrar audiencias públicas, las cuales en número de doce se efectuaron del 28 de abril al 21 de julio de 1977. En ellas comparecieron los representantes de los cuatro partidos políticos nacionales hasta entonces registrados y los de once organizaciones políticas no registradas, así como veintisiete personas a título individual. Las opiniones se expusieron con absoluta libertad y, en general, con democrática cortesía. Los medios de difusión concedieron al evento señalada importancia.

Al concluir las audiencias públicas, el presidente de la Comisión reiteró los objetivos de la reforma en un principio señalados. En su alocución no insistió expresamente en el supuesto antes planteado de la necesaria renuncia de las minorías al empleo de medios violentos. En cambio, ya no como simple supuesto, se refirió con cierto énfasis *al derecho de las minorías a transformarse en mayorías*. Parece como si a lo largo de las audiencias se hubiera ido fortaleciendo esta perspectiva de las minorías, reconocida al cabo precisamente a título de derecho exigible.

No obstante, fue en este punto decisivo donde el autor de la exposición limitó cautamente el alcance de su tesis, al reconocer por un lado aquel derecho y por el otro el deber de los gobernantes

República, que consta en su discurso pronunciado ante las Cortes españolas el 15 de octubre de 1977, en visita oficial. Al referirse a la iniciativa de reformas constitucionales en materia política, que acababa de enviar al Congreso de la Unión, el presidente expresó así su propósito: "...se pretende que *las mayorías sigan gobernando*, pero que *las minorías estén representadas de conformidad con su fuerza numérica* y sus opiniones cuenten y se sopesen en las decisiones legislativas."

Si se modifica la segunda parte del párrafo transcrito en términos semejantes a los que siguen, se advertirá el cambio del contexto: "...*pero que las minorías gobiernen cuando se conviertan en mayoría y mientras tanto estén representadas de conformidad con su fuerza numérica* y sus opiniones cuenten y se sopesen en las decisiones legislativas."

<sup>12</sup> R. P., t. 1, p. xv.

de preservar al Estado contra los riesgos ciertos de una democracia disolvente. Y confesó: “Es posible que pequemos de gradualismo; empero, este método nos ha permitido alcanzar metas firmes y no exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes.”<sup>13</sup>

5. Creemos estar ya en presencia de la intención de que estuvo animada la reforma política, desde el punto a que se planteó hasta la declaración final del secretario de Gobernación, anticipo inmediato de las reformas constitucionales. Entendemos que en el aspecto esencial se quiso decir que en el proceso de democratización no se puede llegar por ahora hasta las últimas consecuencias, por los riesgos ciertos de incurrir en una democracia disolvente, es decir, según nosotros, en una seudo democracia, menos real y aun menos formal que la actualmente conocida en México.

No se dice hasta dónde se puede llegar y dónde es necesario detenerse. En cuanto a lo primero, nos deja en la incertidumbre, desde el punto de vista de su relación con el derecho positivo, la fórmula empleada de que al mismo tiempo que respetar las diferencias, debemos ampliar y acerar los valores comunes, para evitar que la pluralidad opere disgregantemente. Tocante a lo segundo, se elude considerar el punto clave de la discusión en torno a la reforma política, según es la posición invariablemente preponderante de un solo partido tocante a los demás. Al respecto, solamente se produjo esta confesión: “Con la misma sinceridad consideramos que se han hecho persistentes críticas al partido mayoritario, *por ser mayoritario*.”<sup>14</sup> Para no desviar de su cauce el punto cuestionado, debemos aclarar que las numerosas críticas al partido mayoritario no han obedecido precisamente a que es mayoritario, sino a que desde su fundación, durante el último casi medio siglo, ha sido en México *el único* partido mayoritario.

Es imposible silenciar ese fenómeno, al menos por la insistencia que en uno y en otro sentido le dedicaron los participantes en las jornadas de la Comisión Federal Electoral, sino que es necesario

<sup>13</sup> R. P., t. I, p. 357 A continuación vienen los párrafos a que aludimos: “Toda minoría política persigue —y en buena medida esta es su justificación— *convertirse en mayoría y así gobernar*. Las minorías tienen el derecho a transformarse en mayorías; pero los gobernantes están obligados a preservar el estado en todas sus legítimas facultades. De no asumir esta actitud, el estado andaría al garete y las minorías, que pueden llegar a ser mayorías, al serlo encontrarían menos residuos o despojos del estado. . . No correremos, bajo ningún concepto, los riesgos ciertos de una democracia disolvente.”

<sup>14</sup> *Of. loc. cit.*

abordarlo al modo de cada quien, con tal de hacerlo con sinceridad, para emplear el noble vocablo que usó el párrafo comentado.

Dentro del concepto de sinceridad puede haber todo, inclusive reconocer lo que, por ahora, le faltó a la reforma y que por virtud del gradualismo se aplaza, como es la igualdad pareja para participar las ideologías políticas en el concurso cívico.

La sinceridad inspira a su vez la confianza. Acaso no exista en el México de los últimos tiempos quebranto cívico más patético que el debilitamiento de la confianza de los gobernados en sus gobernantes. En esta reforma política, cuya aplicación plena está emplazada para el año próximo, nos jugamos todos la recuperación de la confianza.

México, D. F., 31 de mayo de 1978