

CAPÍTULO VIII

LA REFORMA

1. Jurídico-moral	247
2. Política	259
3. Descentralización	272

CAPÍTULO VIII

LA REFORMA

Lo que importa comprender por encima de todo, es que el viejo espíritu revolucionario y el antiguo reformismo sólo pueden salvarse juntos o perecer juntos, abriendo con su fracaso vía libre a la dictadura.

Paul RECOEUR

Los pobres, para mí, son la gente que no tiene dinero pero que está suficientemente mistificada como para aceptar el mundo tal cual es.

Jean Paul SARTRE

No se destruye lo que no se reemplaza.

Antonio CASO

Se va a la propia realidad no para quedarse en ella sin más, sino para abstraer de ella el conjunto de posibilidades que permitan una eficaz colaboración con el resto de los pueblos, con la humanidad.

Leopoldo ZEA

La transformación de la sociedad tiene lugar a veces por caminos absolutamente inéditos.

Víctor FLORES OLEA

Pocas cosas suscitan pasiones más vehementes que las exigencias de un reajuste de valores.

Harold J. LASKI

Bebiendo la atmósfera de su propio enigma la nueva patria no deja de solicitarnos.

R. LÓPEZ VELARDE

Sólo mediante la dubitación de lo viejo superamos lo viejo y preservamos su riqueza, y sólo mediante la dubitación de lo nuevo conquistamos lo nuevo y lo mantenemos vivo.

Robert HAVEMANN

1. REFORMA JURÍDICO-MORAL

PARECE SUPERFLUO seguir insistiendo en la observancia del derecho; sueña a una verdad de Perogrullo hablar de la necesidad, como requisito fundamental de una reforma, de cumplir con la ley; sin embargo, en México es una tarea urgente como se ha visto en el proceso de este trabajo. Si el derecho mexicano logra una mayor positividad, nos estaremos acercando a nuestro proyecto nacional y el sistema fortalecerá su legitimidad. No es gratuito que John Locke, el padre del liberalismo, cuando habla de la disolución del gobierno insiste en que “las leyes no se hacen por hacer, sino para su aplicación y para constituir de ese modo los lazos con que la sociedad mantiene a cada parte del cuerpo en su lugar y sus funciones debidas”.¹ Ni en balde en nuestro país, Carlos Tello y Rolando Cordera clamen que “el proyecto nacionalista tiene como punto de partida el cumplimiento de la ley”.²

Para lograr la reforma jurídica, que a su vez es requisito fundamental de la moral, es preciso orientarse por dos principios básicos, el primero derivado de un pensamiento de Narciso Bassols: “Pero en vez de afirmar ciegamente que hay que cambiar a los hombres —dizque educándolos— para que se incorporen al derecho, debemos pensar que lo urgente es modificar la legislación hasta hacerla congruente a la realidad.”³ Esto es, emprender una labor con la mayor objetividad, de acuerdo con los instrumentos de análisis que aquí se han proporcionado, para modificar toda norma que no sea congruente con nuestra realidad social y exagere las posibilidades de cambio del derecho. El segundo principio deriva de una frase de José López Portillo en su campaña electoral: “No culpemos a la norma de nuestra falta de responsabilidad para cumplirla.” Es necesario precisar por qué no se obedece la ley; si es culpa del legislador que no entendió adecuadamente nuestra realidad, entonces hay que modificar la ley; si es responsabilidad de la autoridad o del ciudadano entonces, simplemente, hay que obligar al sujeto que resulte directamente obligado al cumplimiento del deber contenido en la norma. En el primer caso, por ejemplo, habría que modificar los artículos constitucionales del

¹ Locke, John, *De la disolución del gobierno*, pp. 6-7.

² Cordera, Rolando y Carlos Tello, *La disputa por la nación*, p. 10.

³ Bassols, Narciso, *Obras*, p. 28.

derecho al trabajo o a la igualdad del hombre y la mujer por no ser de la materia de la ciencia jurídica generar empleos o resolver un problema tan complejo como es la discriminación en todos los órdenes de la población femenina de México. Artículos que no generaron una legislación secundaria para aplicarlos en la práctica y ni siquiera está claro quién es el sujeto pasivo de la relación jurídica para poder reclamar responsabilidades. Como expresa Vanossi:

Declarar un derecho que no podrá hacerse valer ante nadie, es inocuo, no es técnico. Siempre ha de haber un sujeto al cual el titular del derecho le puede demandar: que dé, que haga o que omita algo. Si la norma constitucional no permite localizar ese sujeto pasivo, el derecho declarado se frustra porque falta la relación de alteridad.⁴

El derecho tiene ciertas limitaciones, sobre todo en aspectos económicos; pues como señala Miguel de la Madrid:

Los fenómenos económicos tienen una dinámica relativamente autónoma, frente a la cual la eficacia del derecho es limitada. Se pueden encontrar situaciones en las que los actos humanos motivados económicamente se dan fuera o aún en contra de los marcos legales y es frecuente que las normas legales referentes a materias económicas sean ineficaces por olvido o inadecuada comprensión de los fenómenos relativos.⁵

En el mismo caso estaríamos al consignar en la Constitución el derecho del mexicano al ambiente sano. Declaración imitada de países desarrollados donde, resueltos los problemas fundamentales, se preocupan por los problemas ecológicos; un problema, además, que no corresponde al terreno del derecho constitucional y que vendría a sumarse a artículos que son buenos deseos y propósitos pero que, en fin de cuentas, emborrecen la opinión que la ciudadanía tiene de nuestro derecho por que exagera la capacidad de cambio de la norma; de ninguna manera tal cosa fortalecería la confianza del pueblo en el derecho, que es aspecto sustancial, como se ha venido insistiendo, de la reforma. Retornando a nuestro primer principio de la reforma jurídica, para poder adecuar las normas incumplidas, la propia Constitución señala el procedimiento; así lo indica Jorge Carpizo:

⁴ Vanossi, Jorge Reynaldo A., *El estado del derecho en el constitucionalismo social*, p. 13.

⁵ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, p. 13.

Del propio carácter de norma superior se deriva que la constitución se protege señalando un procedimiento especial para su modificación y reforma. Este procedimiento es muy importante porque garantiza la propia supremacía constitucional y es uno de los grandes caminos para que el ser y el deber ser corran al mismo ritmo.⁶

En el segundo caso, se debe hacer un esfuerzo político importante para acatar lo que la norma señala, por ejemplo, en materia del federalismo, con el fin de delegar tareas específicas a los estados; en materia de división de poderes, para darle jerarquía y facultades reales al Poder Legislativo fundamentalmente, y en materia electoral, para alcanzar el proyecto de sociedad pluralista a la que aspiramos; todo esto por no mencionar sino los aspectos más importantes de la reforma jurídica.

En las circunstancias actuales, es tarea básica y requisito fundamental de cualquier reforma que se emprenda en México y, desde luego, aspecto sustancial de la renovación moral, que se respete todo el contenido de la Constitución. El pueblo de México debe tener confianza en su sistema, y esto sólo se logra si tiene a su vez confianza en su carta fundamental. Para lograr lo anterior, se deben corregir en la Constitución los matices que dan lugar a la ilusión y sirven de refugio a proyectos frustrados; de este modo podremos darle una dimensión realista según Vanossi:

Hemos vivido durante mucho tiempo la impresión generalizada desde el enfoque místico y mítico al mismo tiempo de la constitución como un fin o como una panacea. Debemos rectificar el punto de partida del análisis para pensar en la constitución como un medio y no como un fin en sí misma.⁷

La Constitución, que como expresa Moya Palencia: “es simplemente un conjunto de normas que expresan el deber ser de un país”,⁸ ha de unir a la ciudadanía en sus propósitos, en sus fines como nación y, fundamentalmente, en el respeto generalizado. Pero unificar, como señala Alfonso Reyes, “no es achatar las cosas haciéndolas perder su expresión propia, sino establecer entre todas ellas un sistema regular de conexiones. Una vida es tanto más vida cuanto mayor es la relación entre las diferentes partes del ser”, y aquí Abelardo Villegas concluye: “La unificación no sugiere, pues, imágenes de inmovilidad; propone, a la inversa, el pleno frenesí de la vida.”⁹

⁶ Carpizo, Jorge, “Prólogo” de la *Constitución y su defensa*, p. 9.

⁷ Vanossi, Jorge Reynaldo, *op. cit.*, p. 61.

⁸ Moya Palencia, Mario, *Temas constitucionales*, p. 16.

⁹ Villegas, Abelardo, *México en el horizonte liberal*, p. 135.

La Constitución es una constante confrontación de valores que se desprenden de la ideología predominante, que en nuestro caso es el liberalismo, y de una realidad que se pretende ajustar al contenido de la Constitución misma a través de la voluntad política. Como señala Manuel García Pelayo, “el derecho constitucional vigente como todo derecho, no es la pura norma, sino la síntesis entre la norma y la realidad a la que se enfrenta”.¹⁰ Por lo anterior, la primera responsabilidad política del gobernante debe ser comparar permanentemente nuestra norma suprema con nuestra realidad. Modificar lo que convenga, de acuerdo con nuestro proyecto de nación, y cumplir con lo que ella prescriba como primer compromiso ético con el pueblo.

“La normatividad jurídica”, como señala Moya Palencia:

no debe verse con una superestructura fastidiosa y burguesa que encamisa a la sociedad, sino como el plano regulador de la acción de las propias fuerzas sociales, como su recipiente y también como promotor de muchas de las transformaciones de la estructura social. Negar el poder revolucionario y revolucionador del derecho es caer en negar el poder transformador de las fuerzas sociales que lo hacen posible, que convienen en él, que lo adoptan como regla y que cambian en función de este poder.¹¹

Dentro de la clasificación de Karl Loewenstein, debemos aspirar a que nuestra Constitución sea considerada de carácter normativo, es decir “aquella en que hay una total o una mayor concordancia entre el aspecto formal entre la enunciación del deber ser, que supone cada norma jurídica constitucional y los hechos reales, la normatividad, la practicidad, o sea la vigencia práctica” y no la nominal (como un traje que le queda grande al país, un traje que está colgado en el armario y que está esperando que el cuerpo nacional crezca) o semántica (aquella que sólo encubre formalmente una estructura de poder, totalmente opuesta, contraria a la constitución y que no tiene visos de acoplarse jamás con la letra y el espíritu de la Constitución).¹²

¹⁰ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, p. 20.

¹¹ Moya Palencia, Mario, *op. cit.*, p. 65.

¹² Citado por Moya Palencia, *op. cit.*, p. 23.

Hay un clamor surgido de lo más limpio de nuestra historia que exige el respeto de nuestro derecho y principalmente de nuestra carta magna. Así, Emilio Rabasa critica la Constitución: “Una Constitución sin prestigio era inútil, su destino era ir a aumentar el montón de constituciones hacinadas en los archivos del congreso; para prestigiarla habría sido necesario envejecerla, en la observancia estricta, basando en ella la pacificación del país y el establecimiento del orden” (*La Constitución y la dictadura*, p. 27). En otra parte afirma: “La época del sentimentalismo ha pasado ya para la constitución y por cierto ni estéril para el progreso ni escasa de

La reforma jurídica debe propiciar que la ley cumpla las tres funciones que señala Deutsch: “permitir que se puedan predecir las operaciones del gobierno que sean técnicamente consistentes entre sí y moralmente legítimas, es decir, consistentes con los principales valores de la comunidad”.¹³ En otra parte expresa: “Al pueblo le gusta ser gobernado

gloria; ya no es su papel encender entusiasmos ni reunir combatientes; sino organizar a los pueblos en su régimen tan democrático como sea dable. En vez de amor a la constitución que ha querido hacerla intangible, lo racional es verla como un medio, amar el fin para tener un estímulo que a él nos impulse y adaptar el medio al fin; es decir, la constitución que no es más que nuestra obra, a la democracia efectiva que es nuestro derecho” (*ibid.*, p. 69). Justo Sierra consigna el necesario y lento proceso por el que una constitución debe pasar para que logre su indeclinable propósito de regular la vida nacional: “Cuando de la Constitución hablamos, cuando para ella pedimos respeto y acatamiento, cuando consignamos esto como el primero de nuestros deberes políticos, no pretendemos que se acepten los principios como artículos de fe, ni creemos que son ellos una obra perfecta, no. En nuestro sentido, la Constitución del 57 es una generosa utopía liberal, pero destinada por la prodigiosa dosis de lirismo político que encierra, a no poderse realizar sino lenta y dolorosamente: suceda con ella lo mismo que ha sucedido con todas las leyes hechas para transformar las costumbres, que van penetrando por entre las masas sociales provocando conflictos y luchas incesantes, y unas veces sufre la sociedad, otras veces se menoscaba la ley, hasta que cuando el trabajo definitivo de amalgamación se ha verificado, resultan transformadas ya, la sociedad y la Constitución” (citado por Álvaro Matute, “El agotamiento del modelo”, *La formación del Estado mexicano*, p. 219). Manuel Calero, contemporáneo de Sierra, nos trasmite su inquietud por la falta de observancia de la Constitución: “Tenemos pueblo... Ah sí, en el sentido *gregario* de la palabra. Tenemos aglomeración de hombres, no conjunto de ciudadanos: éste sería el pueblo según el concepto político del vocablo. Tenemos Constitución, que es una realidad en el orden civil y en el funcionamiento de la máquina administrativa. En el orden político, la Constitución es un fetiche: todos le rendimos nuestro culto, elevamos a ella nuestros espíritus sedientos de libertad y de justicia... ¿Quién en la práctica la acata? Tenemos República... ¿República sin pueblo? Tampoco formamos una república oligárquica o aristocrática como las medievales repúblicas italianas. ¿Qué somos pues?” (*ibid.*, p. 221). Y para referirnos a la Constitución de 1917, reproduzcamos el pensamiento de tres de los constituyentes. De Rafael Martínez Mendoza (San Luis Potosí): “si nosotros, las personas quienes elaboramos la Constitución de 1917, no continuamos peleando por mantener sin mácula los principios de libertad y Justicia por ella proclamados, nuestro trabajo como delegados será nulo y superfluo, dado que no significa nada dar buenas leyes al pueblo si uno no pelea por su aplicación y prevención”. Flavio Bórquez: “Si los mexicanos no desisten de nuevo y requieren de sus gobernantes la obediencia de la ley de 1917, yo creo que México se convertirá en la primera nación de Latinoamérica.” Francisco Martín del Campo: “Para el pueblo progresar significa no tan sólo buenas leyes sino buenos gobernantes. La actual convención ha dado lo primero; ojalá el pueblo de México sepa como darse a sí mismo lo segundo” (citado por E. V. Niemeyer Jr., *Revolution at Queretaro. The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, p. 230). Luis Cabrera habría de escribir también: “El problema político de México consiste en tener leyes que realmente correspondan a nuestro modo de ser, a nuestra condición económica y a nuestras necesidades” (*La revolución es la revolución*, p. 292).

¹³ Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, p. 203.

por un gobierno accesible, pronosticable, que sea compatible con sus valores y funciones en forma congruentes. Entonces podrá decir 'nuestro gobierno' aunque el mismo no permita el libre debate o la libre discusión, y tenderá a defenderlo contra todo ataque extranjero."¹⁴ Ya se vio en el capítulo IV cómo el mexicano tiene una necesidad urgente de aferrarse a algo confiable, cubrirse con algo seguro, protegerse con algo digno de su fe, y ese algo tiene que ser, debe ser, el derecho. Si en los anteriores sexenios se manifestaba una clara tendencia solidaria hacia el sistema, hoy se manifiesta una clara tendencia a "querer ser" solidario. No se desea la violencia, se busca y se espera la reforma. Así lo reconoce Octavio Paz: "Ni el temple del pueblo mexicano es revolucionario ni lo son las condiciones históricas del país. Nadie quiere una revolución sino una reforma."¹⁵ De la misma opinión es Martin Needler: "No existe en México una situación revolucionaria, ni siquiera prerrevolucionaria. Si existe en cambio, dado que el contexto internacional en el cual se sitúa México, y así como lo demuestran acontecimientos recientes en el resto de América Latina, el peligro de la fascistización."¹⁶ La tarea del derecho no es algo vivo y actuante sino un instrumento, un conjunto de supuestos que los hombres en el poder protestan cumplir y hacer cumplir. Superar la confusión entre el derecho como supuesto y como hecho es algo en lo que debe esmerarse la reforma jurídica en México. Como hemos visto, tenemos la tradición de tomar la norma como realidad; así a las demandas populares se contesta con una ley, y se da por resuelto el problema, cuando faltaría lo más importante: su acatamiento, observancia y ejecución. Hay que recordar con Aníbal Barbagelata, jurista uruguayo citado por Moya Palencia, que "la ortopedia jurídica, aunque sea constitucional, no remedia la fractura política".¹⁷ Desde luego, el derecho no puede alcanzar su máximo cumplimiento porque entonces se convierte en ley natural y ya no requiere ni de sanción ni de promulgación por parte del Estado, como señala Kelsen, pero sí un mínimo de cumplimiento para considerarlo como tal. El distanciamiento entre derecho y realidad propicia corrupción, pues las personas que se encargan del primero tienen gran espacio para su control y, dada la falta de observancia generalizada, pueden usarlo para su provecho.

Es imposible estar de acuerdo con la opinión de Duverger: "El derecho raramente es lo que debe ser, y así expresa relaciones de fuerzas

¹⁴ *Ibid.*, p. 136.

¹⁵ Paz, Octavio, *Postdata*, p. 35.

¹⁶ Needler, Martin, "El cambio político", *Nueva Política*, abril-junio de 1976, p. 20.

¹⁷ Moya Palencia, Mario, *op. cit.*, p. 77.

más bien que de equidad y disimula la violencia más bien que la suprime.”¹⁸ El derecho es el instrumento más eficaz que tiene a mano el poder público en la consolidación de la estabilidad y en la consecución de la justicia; es pieza fundamental de cualquier reforma y aspecto sustancial de la política y de la moral. Ojalá ningún gobernante nuestro tenga que pronunciar jamás aquellos versos de Eurípides que tanto repetía Julio César: “Si hay que violar el derecho violarlo todo por reinar”.¹⁹

No se desconoce la existencia de las cláusulas programáticas acuñadas por la teoría constitucional desde muchos años atrás y que se diferencian de las operativas en que no tienen una inmediata aplicabilidad, caracterizándose por un progresivo cumplimiento. En nuestros diversos ordenamientos jurídicos existen un gran número de ejemplos, fundamentalmente en el derecho público. Sin embargo, el extraordinario abuso que el legislador mexicano ha hecho de esta clase de cláusulas riñe con el requisito del constitucionalismo social de vincular las disposiciones jurídicas con la práctica social. La reforma jurídica que proponemos se orienta al fortalecimiento de la observancia de nuestro derecho sin despojarlo de su capacidad para promover cambios orientados con criterios axiológicos y provenientes del contexto histórico de México. Por ello insistimos en los requerimientos de la crisis actual más de voluntad política para acatar las disposiciones vigentes que de imaginación creativa para generar nuevas normas.

Pasemos ahora a analizar tres problemas sustanciales en el aspecto moral de la reforma; advirtiendo, como ya se ha dicho con anterioridad, que el primer paso es la reforma jurídica que nos lleve a lograr la observancia del derecho. Estos tres problemas son la corrupción, el paternalismo y la renovación del lenguaje político.

En lo que se refiere al ataque a la corrupción, éste está amarrado sustancialmente a nuestra reforma política que abordaremos posteriormente. Nuestro punto de vista es que la corrupción es consecuencia de la debilidad de las instituciones políticas:

Las funciones como las causas de la corrupción son similares a las de la violencia. Las dos son estimuladas por la modernización; las dos son características de lo que debemos subsecuentemente llamar sociedades pretorianas; las dos son medios por los cuales los individuos y grupos se relacionan a sí mismo con el sistema político y realmente participan en el sistema en modos que son contrarios a sus reglas. Por

¹⁸ Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, p. 222.

¹⁹ Citado por Suetonio, *La vida de los Doce Césares*, p. 20.

esta razón la sociedad que tiene una alta capacidad para la corrupción también la tiene para la violencia.²⁰

En otra parte Huntington dice:

En la ausencia de acuerdo en propósitos públicos, la corrupción lo sustituye por objetivos de carácter privado. Ambas, corrupción y violencia, son ilegítimos medios para satisfacer esas demandas. Corrupción en sí puede ser un sustituto para la reforma y ambas, corrupción y reforma pueden ser sustitutos de la revolución. La corrupción sirve para reducir la presión de los grupos por una política de cambios, justamente como la reforma sirve para reducir las presiones de clases para obtener cambios estructurales.²¹

Su afirmación es contundente: "La corrupción es, por supuesto, una medida de la ausencia de una efectiva institucionalización política."²² Como señala Enrique Krauze con otras palabras, refiriéndose al avance político: "con la competencia de partidos desaparecerá la corrupción".²³ Nuestra tesis pues se apoya y afirma en las citas anteriores. El mejor camino para combatir la corrupción es el fortalecimiento de las instituciones políticas. De esto hablaremos en los rubros de reforma política, y también de la necesidad de descongestionar la institución de la presidencia y de la política de descentralización.

En lo que se refiere al paternalismo, mal ancestral de la sociedad mexicana, debemos hacer un enorme esfuerzo para que con el fortalecimiento moral de la ciudadanía y la apertura democrática de las instituciones se incremente el sentido de responsabilidad y se erradique esta práctica, que es en sí misma inmoral. Pero tratemos de definir los términos. Nicola Matteucci lo entiende de la siguiente manera:

En el lenguaje común, paternalismo indica una política social, tendiente al bienestar de los ciudadanos y del pueblo, que excluye la directa participación de los mismos; es una política autoritaria y al mismo tiempo benévola, una actividad asistencial para el pueblo, ejercida desde arriba, con métodos puramente administrativos. Para expresar esa política, se hace referencia, con una analogía, a la actitud (benevolente) del padre hacia sus hijos menores.²⁴

²⁰ Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, p. 63.

²¹ *Ibid.*, p. 64.

²² *Ibid.*, p. 59.

²³ Krauze, Enrique, "Hacia una democracia sin adjetivos", *Vuelta*, p. 8.

²⁴ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, p. 1193.

Por su parte, Gerald Dworkin expresa lo siguiente:

Por paternalismo debe entender, en términos generales, la interferencia en la libertad de acción de una persona, justificada por razones referentes exclusivamente al bienestar, la felicidad, las necesidades, los intereses, las necesidades o valores de la persona que está siendo coaccionada.²⁵

Más adelante agrega: "El paternalismo es justificado solamente para preservar un nivel de libertad para el individuo en cuestión."²⁶ Si hemos hablado de hacer un hombre completo, entonces debemos desterrar de nuestra política y de nuestro derecho toda actitud paternalista; así lo reconoce Octavio Paz:

A pesar de todas las adversas circunstancias, la opinión pública rechaza más y más el patrimonialismo y el paternalismo del régimen y aspira a una vida pública libre y democrática. Es un clamor general y sería muy peligroso que nuestros gobernantes lo desdeñasen.²⁷

Carlos Tello y Rolando Cordera declararon: "Hoy más que nunca, el proyecto nacional supone una alianza cuya vigencia y efectividad dependen del desarrollo de las fuerzas que la componen el cual está en principio contra el paternalismo y la subordinación."²⁸ Por su parte Arnoldo Martínez Verdugo opina: "El país está agobiado por el presidencialismo y el paternalismo."²⁹ Lo cual significa que las distintas corrientes ideológicas coinciden con esto: si es contrario a la ética, dado que parte de un concepto del hombre mutilado y deficiente, el paternalismo debe, insistimos, erradicarse.

Otro aspecto importante del problema ético es la necesidad vital de renovar el lenguaje político. Luis Villoro lo describe con gran maestría:

El sentido real de los vocablos queda entonces encubierto, al servir en la práctica para un objetivo contrario. El lenguaje revolucionario se puede volver instrumento de conservación; un discurso conciliador, arma para ocultar las disensiones. El lenguaje político ya no sirve entonces para aclarar la realidad ya no describe ni explica. Se utiliza, por contrario para engañar y para poder así dominar. El lenguaje se co-

²⁵ Dworkin, Gerald, "Paternalism", *Ethics and Public Policy*, ed. Tom L. Beauchamp y Terry P. Pinkard, p. 76.

²⁶ *Ibid.*, p. 81.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Cordera, Rolando y Carlos Tello, *op. cit.*, p. 134.

²⁹ Citado por Nina Menocal, *México, una visión de los 80*, p. 114.

rompe al convertirse en instrumento de dominio. Y esto ha sucedido en México.³⁰

Es necesario dar veracidad y sencillez al lenguaje político para desvanecer el rumor como medio de comunicación política. “La gente”, dice Deutsch, “responde a los acontecimientos no sólo en términos de lo que sucede sino también en términos de lo que cree que está sucediendo.”³¹ Por eso es necesario hacerle ver lo que está sucediendo en la realidad para obtener su solidaridad; como señala Octavio Paz: “Renunciar al verbalismo revolucionario no sólo es un signo de sobriedad intelectual, sino de honradez política.”³² Camus va todavía más lejos: “En tanto la verdad se acepte por lo que es y tal como es, aunque sea por un solo espíritu, habrá lugar para la esperanza.”³³ Más adelante agrega: “Para tiempos nuevos son necesarias, si no palabras nuevas, al menos un nuevo ordenamiento de palabras.”³⁴ Alfonso Reyes se expresa en forma semejante:

Ya Talleyrand insistía en la conveniencia de renovar el lenguaje político. Si indispensable en su tiempo, mucho más lo es ahora. Las denominaciones políticas que corren el mundo corresponden muy imperfectamente a las realidades que se empeñan en sustituir. El mal de nuestra época, añade, la dolencia de la mente contemporánea, está en cierta distorsión del sentido crítico, en cierto debilitamiento de las resistencias; resistencias contra las falacias, las contradicciones lógicas, las ideas hechas, la imitación automática.³⁵

Véase por las voces autorizadas lo importante que es, como aspecto sustancial de la reforma moral, renovar el lenguaje político pues, como señala Raymond Aron: “No hay régimen posible sin comunicación entre gobernante y gobernados.”³⁶ Es menester penetrar en la conciencia de los mexicanos y arraigar en ella el proyecto nacional a que aspiramos, para despertar la fuerza moral que éste requiere; superar atavismos y romper grilletes puestos por generaciones anteriores. Como señala Lombardo Toledano: “La pobreza económica es transitoria siempre, la miseria espiritual y moral se trasmite por herencia.”³⁷ La necesidad de for-

³⁰ Villoro, Luis, *Signos políticos*, p. 125.

³¹ Deutsch, Karl, *op. cit.*, p. 87.

³² Paz, Octavio, *op. cit.*, p. 27.

³³ Camus, Albert, *Moral y política*, p. 12.

³⁴ *Ibid.*, p. 28.

³⁵ Citado por Abelardo Villegas, *op. cit.*, p. 140.

³⁶ Aron, Raymond, *Democracia y totalitarismo*, p. 57.

³⁷ Citado por Enrique Krauze, *Caudillos...*, p. 314.

talecer la moral pública mediante ideas y valores nacionales es una tarea fundamental. Freud reconoce inclusive que “un ideal colectivo puede evitar al sujeto el costo de una neurosis individual”.³⁸ y Duverger afirma que “no existe integración social sin desarrollo de solidaridades”.³⁹ En esta tarea es necesario redefinir el lenguaje político, precisar el contenido de los términos, pero, principalmente, hacer que éstos correspondan a la realidad, que se sujeten a la verdad. Despojar el lenguaje político de superficialidades, he ahí una tarea vital en el quehacer político. Recordemos con Cotteret que “la comunicación política garantiza una función de adecuación entre el gobernante y el gobernado. En caso de mala comunicación, los gobernados pueden rechazar el mensaje, de ahí la necesidad de una nueva adaptación”.⁴⁰ Recordemos, también, con Althusser, que “las palabras hacen su propio camino dentro de las cabezas, porque no son las palabras las que deciden su sentido, sino sus ecos”.⁴¹ Deste- rremos esas actitudes descritas por Joly y puestas en boca de Ma- quiavelo:

El secreto principal del gobierno consiste en debilitar el espíritu público hasta el punto de desintegrarlo por completo de las ideas y los principios con que hoy se hacen las revoluciones. En todos los tiempos, los pueblos al igual que los hombres se han contentado con palabras. Casi invariablemente les basta con las apariencias, no piden nada más. Es posible entonces crear instituciones ficticias que responden a un lenguaje y a ideas igualmente ficticias; es imprescindible tener el talento

Un aspecto fundamental debe ser el mensaje dirigido a la juventud pues, como señala la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo presidida por Willy Brandt: “Las nuevas generaciones no sólo necesitan soluciones económicas sino ideas que las inspiren, esperanzas que las alienten y medidas que hagan de ellas una realidad. Los jóvenes necesitan fe en el hombre, en la dignidad humana, en los derechos humanos, creer en los valores de justicia, libertad, paz y respeto mutuo, en el amor y la generosidad, en la razón más bien que en la fuerza” (*Norte Sur, un programa para la supervivencia*, p. 19). O como lo expresaba José Vasconcelos: “Es indispensable enderezar dentro del propio medio una categoría de valores, formar un grupo de personalidades conscientes y rectas y esta tarea no se logra improvisando héroe al que fue bandido, inventado virtud en el malvado, talento en el zafio. De nada sirve mentir, porque nunca se engaña a los postreros. La base de toda construcción patriótica es la verdad que nos descubre el oro fino de la acción noble. Oro tal, lo hay por fortuna aun en las más depravadas circunstancias de nuestra pesadilla nacional. De ahí que no sea excusa decir que nuestro medio no da más” (*Breve historia de México*, p. 23).

³⁸ Citado por Pierre Ansart, “Sociología del discurso político”, *El discurso político*, coordinado por Mario Monteforte Toledo, p. 19.

³⁹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁰ Citado por Jacques Chilhamov, “Orientaciones actuales sobre el análisis del discurso político contemporáneo”, *Discurso político*, p. 23.

⁴¹ Citado por Michael Plon, *Discurso político*, p. 229.

necesario para arrebatarse a los partidos esa fraseología liberal con que se arman para combatir al gobierno. Es preciso saturar de ella a los pueblos hasta el cansancio, hasta el hartazgo. Se suele hablar hoy en día del poder de la opinión; yo os demostraré que, cuando se conocen los resortes ocultos del poder, resulta fácil hacerle expresar lo que uno desea. Empero antes de soñar siquiera en dirigirla, es preciso aturdira, sumirla en la incertidumbre mediante asombrosas contradicciones, obrar en ella incesantes distorsiones, desconcertarla mediante toda suerte de movimientos diversos, extraviarla insensiblemente en sus propias vías. Uno de los grandes secretos del momento consiste en saber adueñarse de los prejuicios y pasiones populares a fin de provocar una confusión que haga imposible todo entendimiento entre gentes que hablan la misma lengua y tienen los mismos intereses.⁴²

En otra parte expresa:

Deseo en primer lugar, que mis designios sean impenetrables aún para quienes más cerca se hallarán de mí. Seré, en este sentido, como Alejandro VI y el Duque de Valentinois, de quienes se decía proverbialmente en la Corte de Roma que el primero "Jamás hacía lo que decía" y el segundo "Jamás decía lo que hacía".⁴³

Las Reformas Moral-Jurídica-Política están estrechamente entrelazadas. Prácticamente son una pues, como señala Villoro: "Sólo si una moral implica ciertas opciones políticas es coherente y genuina",⁴⁴ y agrega: "Así como la elección moral, para ser genuina, obliga al compromiso político, así la elección política, para ser coherente, implica un compromiso moral. Una moral ciega a la política esconde la hipocresía; una política ajena a la moral cae en el cinismo."⁴⁵ Vencer esa falsa dicotomía y darle coraje al mexicano para confiar en sí mismo y en sus instituciones, es la principal tarea moral en los tiempos presentes, y así superar esa época a la que Camus define como "una época en la que los hombres impelidos por ideologías mediocres y feroces se acostumbran a tener vergüenza de sí mismos, vergüenza de ser felices, de amar y de crear".⁴⁶ Como Huntington señala para demostrar la estrecha vinculación entre moral, política y derecho:

Moralidad requiere confianza; confianza requiere predictabilidad; y

⁴² Joly, Maurice, *Diálogos entre Maquiavelo y Montesquieu*, p. 54.

⁴³ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁴ Villoro, Luis, *Signos políticos*, p. 37.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁶ Camus, Albert, *op. cit.*, p. 175.

predictabilidad requiere patrones de conducta regularizados e institucionalizados. Sin sólidas instituciones políticas la sociedad carece de medios para definir y realizar sus intereses comunes. La capacidad para crear instituciones políticas es la capacidad para crear interés público.⁴⁷

Para que todos estos principios sean congruentes deben ser asumidos plenamente y, sobre todo, aplicados y cumplidos. No olvidemos la lección de Kenneth Galbraith:

La primera tarea política de la izquierda democrática no es mejorar su capacidad de persuasión ni profundizar su fe. Esas son mistificaciones o actividades evasionistas. La primera tarea de enorme importancia es mejorar su capacidad para presentar resultados.⁴⁸

2. REFORMA POLÍTICA

La Reforma Política que proponemos parte de un principio básico: el sistema no es el Partido Revolucionario Institucional, sino que el Partido Revolucionario Institucional es parte del sistema. Esto, que puede parecer tan simple, es clave para concebir una reforma mucho más sustancial e importante que la de 1929. En el sistema mexicano la oposición es legal como consecuencia del liberalismo social y del proyecto de nación al que hemos hecho referencia y la disidencia posee el reconocimiento del Estado, tiene derecho a organizarse en partidos políticos y, a su vez, ha adquirido el compromiso de sujetar su actuación al marco legal. Todos los partidos de oposición están dentro del sistema (con excepción de algunas organizaciones cuyo registro está en trámite) y obtienen posiciones, aunque en escasa proporción, en los cargos de elección popular. No es justo para el Partido Revolucionario Institucional, a quien el pueblo de México debe mucho, que se le exija ganar absolutamente todas las elecciones, exagerando así su capacidad de convencimiento como parte del sistema y no el todo. Si el presidente Elías Calles declaró que “la nota dominante de la falta de caudillos debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la nación de instituciones y de leyes”,⁴⁹ hoy es válido y oportuno y las circunstancias lo permiten, nuestro proyecto lo señala y nuestra Constitución lo prescribe anunciar lo más trascendente de la reforma política (y con-

⁴⁷ Huntington, Samuel P., *op. cit.*, p. 24.

⁴⁸ *Great American Political Thinkers*, t. II, p. 420.

⁴⁹ Calles, Plutarco Elías, *El inicio de una nueva etapa institucional*, pp. 3-4.

secuentemente de la reforma moral y jurídica): que pasemos del régimen de partido dominante a la auténtica lucha electoral, en igualdad de condiciones para todos los partidos: esto debe darse como consecuencia de nuestro régimen constitucional-pluralista, de nuestra democracia, de la integración de nuestro desarrollo económico y del acatamiento a nuestro proyecto histórico de raigambre liberal. Tal es la consigna de la modernidad a la que aspiramos. Es reto y obligación; una oportunidad para nuestro pueblo y para su líder, curiosamente implica un fortalecimiento del sistema mediante la fragmentación partidista, sobre todo en el plano local-municipal.

Habrá que darle cabida en el Senado, sin detenerse en cuestiones formales, a la oposición. De la misma manera, propiciar un auténtico pluripartidismo en los municipios. Esteban Garais señala, en un trabajo inédito, las distintas fuerzas políticas en el país:

En Tamaulipas, por ejemplo, el contendiente natural será el PARM que tiene arraigo tradicional en ese Estado. En Nuevo León, Chihuahua, Coahuila y en general el Norte de la República el partido contrincante será por pleno derecho el PAN. En el Istmo será el PSUM aliado con la COCEI, que cuenta con verdadera fuerza de base. En Tabasco el PPS. En Guanajuato y los altos de Jalisco el PDM de raigambre cristera.

En Nayarit nadie podrá negar la fuerza del Partido del Pueblo Mexicano (PPM) segregado del PPS y ahora incorporado al PSUM. En Ciudad Nezahualcóyotl y, en general, en las colonias suburbanas lumpenproletarias, así como entre el proletariado rural de Sinaloa o de los ingenios azucareros o en las montañas del norte de Puebla, Veracruz, Guerrero y Chiapas el partido con plataforma será el PST. Así sucesivamente.⁵⁰

¿Qué hubiera sucedido en 1974 si en vez de negársele la gubernatura a Alejandro Gazcón Mercado se le hubiera reconocido el triunfo electoral? (Aunque después se dio una senaduría al líder del Partido Popular Socialista, lo cual fue una burda maniobra que confirmó lo que detrás había), sin lugar a duda ahí se perdió una de las más brillantes oportunidades de avanzar democráticamente. La reforma más importante en lo político consistirá en propiciar la democratización en todos los órdenes. No es posible impulsar el desarrollo económico ni pretender la solución de la crisis con sólo medidas administrativas y financieras, si a la vez no se impulsa una renovación de la confianza y de la participación de la socie-

⁵⁰ Garais, Esteban, *Por qué los gringos no entienden el sistema político mexicano?* (Versión mecanográfica), p. 9.

dad civil, mediante una reforma global, moral, jurídica y política, consistente en la democratización que aquí se propone. No es gratuito que derechas e izquierdas, diversas clases sociales, los partidos políticos y los intelectuales connotados insistan en este punto: la democratización del Estado mexicano.

Pablo González Casanova afirma:

El marginalismo social y cultural tiene relaciones obvias con el marginalismo político. Para entender la estructura política de México es necesario comprender que muchos habitantes son marginales a la política, no tienen política, son objetos políticos, parte de la política de los que sí la tienen. No son sujetos políticos, ni en la información, ni en la conciencia, ni en la organización, ni en la acción.⁵¹

Y concluye su ya clásico libro *La democracia en México*, con las siguientes palabras:

Por su parte la clase gobernante no puede ocultarse que la democratización es la base y el requisito indispensable del desarrollo, que las posibilidades de la democracia en México han aumentado en la medida en que ha aumentado el ingreso per cápita, la urbanización, la alfabetización; que subsisten obstáculos serios y de primera importancia como la sociedad plural y que el objetivo número uno debe ser la integración nacional; que las condiciones prefacistas de las regiones que han perdido status ameritan planes especiales de desarrollo para esas regiones; que las regiones con cultura tradicionalista, con población marginal considerable, sin derechos políticos, sin libertad política, sin organizaciones políticas funcionales, son los veneros de la violencia y exigen para que ésta no surja, esfuerzos especiales para la democratización y la representación —política— de los marginales e indígenas y tareas legislativas, políticas y económicas que aseguren el ingreso de esa población a la vida cívica, la admisión e integración de los estratos marginales a una “ciudadanía económica y política plena”; que es necesario acentuar la unidad de nuestra cultura política secular y mantener el principio constitucional de que los alienamientos políticos no deben estar ligados a los religiosos; que es necesario redistribuir el ingreso y mantener y organizar a la vez las presiones populares y la disciplina nacional, que es necesario a la vez democratizar y mantener al partido predominante, e intensificar el juego democrático de los demás partidos, lo cual obliga a la democratización interna del partido como meta prioritaria, y a respetar y estimular a los partidos de oposición revisando de inmediato la ley electoral; que la democratización del partido

⁵¹ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, p. 108.

debe estar ligada a la democratización sindical y a la reforma de muchas de las leyes e instituciones laborales entre otras tareas; que un desarrollo económico constante es el seguro mínimo de la paz pública y que para lograr estas metas la personalidad del presidente, el carácter técnico del plan y la democratización del partido son requisitos ineludibles, en un país en el que el presidente tiene una extraordinaria concentración del poder en un momento en que ya no se puede desconfiar de los planes técnicos ni hacer demagogia con ellos y en una etapa en que se necesita canalizar la presión popular, unificando al país, para continuidad y aceleración de su desarrollo y dejar que hablen y se organicen las voces disidentes para el juego democrático y la solución pacífica de los conflictos.⁵²

⁵² *Ibid.*, pp. 226-227.

Otros autores también coinciden. Volvamos a Emilio Rabasa: "El remedio consiste en hacer que la elección no sea una amenaza al orden, sino la base de la seguridad: así los elementos conservadores y los que proclaman el derecho, tendrán un interés común en garantizar el sufragio. Y en cuanto a los gobiernos, tendrán un alivio de tareas, cuando emanados de la elección sepan que en el sufragio popular encuentran en descargo de muchas responsabilidades y en las fuerzas de los partidos una base sólida de sustentación" (*op. cit.*, p. 120). Más adelante agrega: "alcanzamos la tercera etapa; la primera fue de la usurpación por la fuerza; la segunda, la designación por la ley, la tercera, la elección por el pueblo" (*ibid.*, p. 132). Octavio Paz: "Sin democracia los cambios son contraproducentes; mejor dicho, no son cambios. En esto la intransigencia es de rigor y hay que repetirlo: los cambios son inseparables de la democracia. Defenderla es defender la posibilidad de cambio; a su vez, sólo los cambios podrán fortalecer a la democracia que al fin encarne a la vida social" (*Tiempo nublado*, p. 188). Reynaldo Vanossi: "Es necesario enfatizar que los partidos pertenecen primariamente a la sociedad y no al Estado. Son instrumentos que la sociedad utiliza para alcanzar la intermediación con el Estado. Por lo tanto no es admisible que el Estado se erija en fundador de partidos. En materia de partidos, que existan los que la sociedad quiera como medios e instrumentos para mejor realización de sus fines" (*op. cit.*, p. 177). Georges Burdeau: "la existencia de un partido único es inconcebible porque la libertad liberal supone una posibilidad de escogitación y porque la técnica gubernamental es inseparable de la discusión. Sería seguramente inexacto decir que la democracia (representativa) es hostil a los partidos, los utiliza, por el contrario, ampliamente para encuadrar y canalizar la voluntad popular" (citado por Ignacio Burgoa, *Proyecto de reforma y adiciones a la Constitución federal*, p. 136). Thomas Paine: "Algunos escritores han confundido sociedad con gobierno como insinuando que no hay una ligera distinción entre ellos cuando en realidad son dos cosas distintas con diferentes orígenes. La sociedad es producida por nuestras voluntades y los gobiernos por nuestras debilidades; la sociedad promueve nuestra felicidad positivamente mediante la unidad de nuestros efectos; el gobierno negativamente mediante la restricción de nuestros vicios. La sociedad estimula el intercambio, el gobierno las distinciones; la sociedad es un patrón, el gobierno un sancionador" (*Great American Political Thinkers*, t. I, p. 119). Samuel Huntington: "Los partidos organizan la participación política, el sistema de partidos afecta el grado de expansión de participación. La estabilidad y la fuerza de un partido y de un sistema de partidos, dependen ambos de los niveles de institucionalización y de participación. Un alto nivel de participación combinado con bajo nivel de partidos políticos institucionalizados produce violencia. Contrariamente, sin embargo, un bajo nivel de

Susan Kaufman Pourcell es más dramática aún, sobre todo acerca de la necesidad de una reforma en nuestro país:

Los pasos entre la existencia de un gran número de ciudadanos descontentos y un golpe al gobierno civil por parte de las fuerzas militares son muchas. No hay nada predeterminado o automático acerca de la progresividad. Además, las élites políticas unidas quizás puedan coexistir con una movilización potencial de masas populares descontentas por largos periodos de tiempo. No obstante, ignorar la creciente necesidad de hacer básicas reformas parece ser una riesgosa forma de gobernar. Aunque las alternativas acerca del futuro siempre son especulativas, no son imposibles o improbables. La división de las élites, la movilización de las masas y los golpes militares todo puede ocurrir. Brasil, que originalmente imitó el modelo mexicano, puede, irónicamente, servir como modelo para el futuro de México.⁵³

Rafael Segovia expuso la necesidad de la reforma en su exposición del 2 de junio de 1977 ante la Comisión Federal Electoral:

No hay legitimidad capaz de resistir con el tiempo. La sociedad cambia, se diversifica, genera nuevos intereses que, por fuerza, ponen en duda la base legitimadora en un primer momento, y en segundo momento la base legal, sobre las que descansa esta misma sociedad. Frente a la inercia social se erige la necesidad de reacomodar las nuevas fuerzas sociales y no se puede soslayar el reformar las instituciones existentes si se quiere conservar la fábrica.

Después habla de algo fundamental: la necesidad de manejar cifras reales:

participación también tiende a debilitar los partidos políticos y fuerzas sociales" (*op. cit.*, p. 142). El mismo Huntington señala que "la modernización involucra la racionalización de la autoridad, la diferenciación de estructuras y la expansión de la participación" (*ibid.*, p. 43). Maurice Duverger: "Un régimen sin partidos, es por necesidad un régimen conservador" (citado por Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 426). Confiere un papel de primer orden al partido político: "El partido es el instrumento de una verdadera 'revolución permanente'. Traduce un esfuerzo por impedir que el régimen se establezca. Su mecanismo de selección, su estructura interior, sus purgas, sus 'autocríticas' renovadas sin cesar tienen como objeto impedir que se anquilose, pues el mismo debe impedir que el régimen se anquilose" (*Los partidos políticos*, p. 300). En otra parte afirma: "Una dictadura de partido único popular, tiende a crear una nueva clase dirigente, está más cerca de la democracia que las dictaduras sin partidos, de tipo personal o militar, que refuerzan a los feudalismos en el poder. La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces" (*ibid.*, p. 452).

⁵³ Kaufman Purcell, Susan, "The future of the Mexican System", *Authoritarianism in Mexico*, p. 187.

En México se obtienen resultados que son en todo opuestos a las conclusiones más elementales de la sociología electoral. Los distritos rurales votan más que los urbanos; los menos desarrollados más que los desarrollados; los analfabetos más que los alfabetizados; el aumento de la participación no trae consigo la diversificación del voto sino unanimidades sorprendentes.

Señala:

El primer paso de la reforma política debe ser el devolver al ciudadano una confianza plena en el valor de su participación y el gobierno que lo dé habrá logrado un avance gigantesco en su propia legitimación, por no decir nada de las cámaras que salgan de unas elecciones donde un voto sea un voto y una abstención sea una abstención.⁵⁴

Fomentar en todos los órdenes la participación ciudadana es el aspecto sustancial de una auténtica democratización. Combatir esas actitudes definidas por C. Wright Mills: “una vaga política (llamada amplitud de criterio), una falta de participación en los asuntos públicos (conocida como actitud razonable) y un desinterés profesional (conocido como tolerancia)” y explica por qué “pierden su voluntad de decisión; pierden el sentido de participación política porque no pertenecen a nada; pierden su voluntad política porque no ven la manera de realizarla”.⁵⁵ Debemos hacer un esfuerzo por darle a nuestro sistema una dinámica que le permita enfrentar la crisis. Robert Scott nos relata que sobre la base de

libertad de expresión, hablada y escrita; derecho de reunión y de organizar partidos y participación en elecciones; independencia de los poderes legislativo y judicial; responsabilidad de los gobiernos ante la ciudadanía y el consenso popular en torno a su régimen, México ocupó el séptimo lugar entre veinte repúblicas americanas entre 1945 y 1950 y en 1955 subió al cuarto lugar, durante el último año mencionado, ningún otro país con una apreciable población indígena pasó del décimo lugar.⁵⁶

De ninguna manera estoy sugiriendo la desaparición del PRI, sino su reforma, y para que ésta se logre debe implicar una reforma global del sistema, debe plantear una lucha electoral auténtica, la cual no ocasionará un debilitamiento del PRI, como algunos de sus miembros temen, sino su

⁵⁴ Segovia, Rafael, “Reforma política”, Sesión de la Comisión Federal Electoral del 2 de junio de 1977. *Gaceta Informativa*, núm. 5, pp. 20-21.

⁵⁵ Mills, Wright C., *Poder, política y pueblo*, pp. 14-15.

⁵⁶ Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, p. 302.

fortalecimiento. Cualquier cambio real en el PRI tiene que referirse, forzosamente, a las asambleas para elegir candidatos a cargos de elección, su integración, la elección a su vez de delegados y la contienda interna de los candidatos. No es posible hablar de democratización interna del partido con asambleas donde sólo hay un candidato y siempre se elige por sorprendente unanimidad. Lo único que esto revela es una gran capacidad de manipulación, y una disciplina que se confunde con sometimiento resignado. La función del partido político nos la precisa Jean Paul Sartre:

La verdadera cuestión es, pues, saber cómo superar la contradicción inherente a la naturaleza misma del Partido, de manera que éste (no sólo en sus relaciones con el adversario y sus tareas de combate, sino frente a la clase que representa), pueda constituir una mediación activa entre los elementos serializados y masificados en vista a una tentativa de unificación; para que pueda entonces ser capaz de recoger los impulsos que nacen de los movimientos y más que pretender dirigirlos, generalizar la experiencia para el movimiento y para sí mismo.⁵⁷

Para cambiar las prácticas anquilosadas y añejas se requiere que enfrente haya un gran riesgo encarnado en otros partidos que obliguen al PRI a su democratización interna. He aquí el contexto de la reforma. Benedetto Croce señalaba:

El aspecto en que se presenta la política, el aspecto en que es menester estudiarla, porque es el suyo propio, no es la divina sonrisa del arte, o la serenidad de la paciencia o la dulzura austera de la bondad, sino que tiene de lo duro y de lo prosaico.⁵⁸

Señala Soledad Loaeza que:

Uno de los factores que nos permiten entender la estabilidad política mexicana es los compromisos que prevalecen entre los grupos en el poder. Todos ellos forman parte del sistema político y lo sostienen en tanto que comparten una misma concepción en lo que se refiere a sus instituciones y a su funcionamiento. Sin embargo, la fuerza de este "pacto político", que ha sido una de las condiciones sustanciales del desarrollo pacífico del país, puede verse amenazado en el momento en que estos grupos pierdan de vista la comunidad de sus objetivos e intereses en cuanto al mantenimiento del sistema.⁵⁹

⁵⁷ Sartre, Jean Paul, *Alrededor del 68*, p. 204.

⁵⁸ Croce, Benedetto, *Por una sociedad de cultura política*, p. 5.

⁵⁹ Loaeza, Soledad, "La política del rumor", *Crisis del sistema político*, noviembre-diciembre de 1976, p. 121.

Urge renovar y definir ese pacto basándonos en nuestro proyecto de nación, al que nos hemos referido antes para ser congruentes, pues, como señala Manuel Camacho:

Los proyectos políticos del sistema han sido producto de la necesidad política y no han resultado de un diseño teórico-ideológico. Al movimiento obrero ferrocarrilero de 1958-1959, el sistema político respondió con el desarrollo estabilizador. Al movimiento estudiantil de 1968, el sistema respondió con la fórmula populista expresada fundamentalmente a través del gasto público. A la crisis económica y política de 1976, el sistema ha respondido con la fórmula implícita de "mantened unida a la clase política y pagad bien al ejército", mientras se opta por una directriz económica y política que tiene el tiempo en su contra.⁶⁰

Por eso es ineludible la reforma política, para lo cual es necesario difundir, penetrando en la conciencia del mexicano, nuestro proyecto nacional; sobre todo es necesario respetarlo y cumplirlo. Requerimos la consolidación de una justa y legítima estabilidad, no como la que critica Carlos Monsiváis:

Estabilidad política es la violencia que le hace falta a un sistema que ha probado ser, para cuidar el término clásico de lo "menos malo" en América Latina. Estabilidad es pues, resignación de algún modo ya insostenible. Estabilidad política basada en la concesión, en el despotismo ilustrable, en el regalo filantrópico a las masas, pero no en lo que podríamos llamar la inmanencia de la justicia social.⁶¹

Por otra menciona la necesidad de la reforma en los siguientes términos:

Al respecto, no dispongo de proposiciones concretas. Nuestra herencia de modo crédulo y vicario; una vida democrática, aquello que quizá suceda en otros países. Siempre se ha creído entre nosotros que la democracia es secundaria, que vendrá luego de satisfacer necesidades elementales. Uno de los mejores periodistas que ha dado México, Francisco Martínez de la Vega, declaró hace poco: "Yo nunca he sido un beato de la democracia, a mí no me importa mucho que el gobierno sea del pueblo, lo que importa es que sea para el pueblo". Respeto esta opinión, pero sigo persuadido de que, en la práctica, ningún gobierno en el mundo ha sido verdadera y radicalmente para el pueblo, no "por la mezquina condición del ser humano" sino por la infamia

⁶⁰ Camacho, Manuel, *ibid.*, p. 197.

⁶¹ Citado por Menocal, Nina, *México: Visión 1980*, p. 12.

que acarrea toda concentración del poder. Por lo mismo, urge incorporar a la democracia entre nuestras necesidades elementales.⁶²

“En México somos más los progresistas que los conservadores. En México han prevaecido los elementos que promueven, apoyan y ejecutan el cambio sobre los elementos conservadores, que resisten al cambio.”⁶³ Esto lo declaró el señor licenciado Miguel de la Madrid meses antes de ser postulado candidato a la presidencia de la República y, precisamente, reafirma la convicción de profundizar en el objetivo de la reforma política y democratizar la vida nacional. Tal vez en ningún otro punto se manifieste una señalada coincidencia: todos estamos de acuerdo en que la tarea a realizar es la democratización de nuestro sistema. Convergen opiniones de izquierda y de derecha. Así, el movimiento obrero señala como objetivos fundamentales:

- 1) La consumación de una reforma agraria de mayor contenido revolucionario.
- 2) La aplicación de una reforma económica sustentada en profundas modificaciones estructurales.
- 3) La prosecución y profundización de la reforma política.⁶⁴

Luis Villoro insiste en:

Una verdadera reforma que propiciara la democracia tendría que ir mucho más lejos que la actual (la del 77). Habría de permitir el tránsito del actual modelo político a otro donde impere una democracia pluripartidista. Este otro modelo implicaría una democracia en todas las esferas de la vida pública: la autonomía municipal, la independencia de las organizaciones de masas frente al aparato estatal, la democratización en el interior de los sindicatos obreros, la existencia de un pluripartidismo real en que todos los partidos —incluyendo al PRI— gozaran exactamente de las mismas prerrogativas y derechos. Pero esto supondría dos cosas: primero, la desaparición del PRI como coalición de grupos organizados verticalmente por el gobierno, o su transformación en un auténtico partido representante de intereses de grupo o clases determinadas; segundo: la restauración de la independencia del poder legislativo respecto del ejecutivo, de modo que su actividad reflejara en las cámaras las luchas reales de clases y grupos en la sociedad.⁶⁵

⁶² *Ibid.*, p. 21.

⁶³ *Ibid.*, p. 36.

⁶⁴ Citado por Rolando Cordero y Carlos Tello, *México, la disputa de la nación*, p. 69.

⁶⁵ Villoro, Luis, “La reforma política y las perspectivas de democracia”, *México Hoy*, p. 358.

Es imperativa una democratización que sea producto de una auténtica reforma política, o, si se quiere, continuidad de la reforma que sistemáticamente ha caracterizado al sistema político y que es consecuencia del liberalismo social y de su proyecto nacional. José Vasconcelos lo expone con todo vigor: "Todo poder que se vuelve sordo a los tiempos es un poder condenado. Los nuevos cañones de la política irán a las asambleas. Descuidar éstas, para dedicarse a fabricar dictadores a lo Iturbide, es pecado de ineptitud."⁶⁶

Debemos hacer al gobierno auténticamente representativo y superar lo que Flores Olea señala: "la mentira como representación popular y que en verdad no es más representativo y popular de clases".⁶⁷ O, como señala González Pedrero: "Se trata, en suma de fortalecer el poder social del estado y no su poder coactivo: su función creativa y vitalizadora, no la fuerza; su tendencia dinámica no la inercia estática; su esencia democrática, no la propensión autocrática."⁶⁸ Desde luego que se van a afectar intereses, pero ya es hora de superar esa política ambigua a la que se refiere Vernon: "El Presidente de la República quiere alcanzar una completa unanimidad, dejar satisfechos a todos los que integran la sociedad mexicana; por lo que en determinados momentos actúa en favor de determinados grupos y a veces favorece a los grupos contrarios. Su política, en síntesis, es indecisa y fluctuante."⁶⁹ Es indispensable hacer la reforma política para consolidar y aumentar el apoyo popular al régimen con el fin de vencer la crisis, además de que es compromiso insoslayable tanto moral como jurídico. Sin embargo, debe cuidarse —no nos cansaremos de insistir en ello— la conservación de la estabilidad, pues ésta es requisito ineludible para la consecución de los propósitos de la reforma por las vías jurídicas. En fin, habrá que estar de acuerdo con don Antonio Carrillo Flores: "El orden no es el valor supremo que el derecho persigue, pero sí el más urgente."⁷⁰

Debemos insistir en que, para que sea auténtica la reforma, debe involucrar a las masas y sobre todo confrontar ideas. Como señala Albert Camus: "Las civilizaciones no se forjan a reglazos sobre la punta de los dedos, sino por la confrontación de ideas, por el espíritu vivificador, por el dolor y el coraje."⁷¹ Esta tarea vital, la de incluir a la sociedad civil, que tan claramente apunta Enrique Krauze:

⁶⁶ Vasconcelos, José, *Breve historia de México*, p. 357.

⁶⁷ Flores Olea, Víctor, *Política y dialéctica*, p. 22.

⁶⁸ González Pedrero, Enrique. *La riqueza de la pobreza*, p. 134.

⁶⁹ Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo en México*, p. 232.

⁷⁰ Carrillo Flores, Antonio, "Don Gabino Fraga en la renovación del derecho administrativo mexicano", *Estudios del derecho público contemporáneo*, p. 22.

⁷¹ Camus, Albert, *op. cit.*, p. 78.

por lo demás, es verdad que sólo una parte de la obra política depende del presidente y de sus colaboradores. El resto corresponde a la sociedad. Está en la esencia de un gobierno democrático el no desdoblarse en sociedad civil. Si el gobierno renuncia a la omnipotencia y la sociedad no participa ocupando el espacio político que le corresponde, el vacío lo llenan los Porfirio Díaz y Victoriano Huerta de la hora. Esa participación es incierta. Por ahora, en 1984, lo único claro es que el cuerpo político y la sociedad civil tienen frente a sí una labor titánica de reforma que en principio admite resumirse en tres preguntas claves: ¿Ha comenzado el actual gobierno a poner diques perdurables al poder ejecutivo y, en general, al Estado? ¿Podemos desplegar una sana y madura vida de partidos? ¿Cuál es la situación actual de la prensa?⁷²

Precisamente de estos temas nos ocuparemos en los apartados siguientes. Queda por abordar un aspecto fundamental de la reforma política: la capacitación y formación de una auténtica profesión política. Ningún sistema, en ninguna etapa de la historia, ha subsistido sin la participación y la guía de políticos profesionales.

Para integrar esta escuela política es necesaria la participación de todos los sectores del Estado y, desde luego, de los partidos políticos. La necesidad de emprender esta tarea nos la describe Guillermo Kelly en un trabajo denominado "Politics Administration in Mexico. Recruitment and Promotion of the politic-administrative class" (Política y administración en México. Reclutamiento y promoción de la clase político-administrativa). Señala que México no tiene "una carrera civil de servicio público con las características de la tradición americana y europea. Sólo el ejército, el servicio exterior y el Banco Central, son las excepciones."⁷³ Esto se atribuye a que la burocracia no comparte información y programas fácilmente. El burócrata debe su lealtad a su superior y no necesita responder a una norma de conducta que se relaciona con una práctica pero no con la política mexicana. Este autor considera que el sector público mexicano no ha sido capaz de captar suficiente personal adecuado para las diversas posiciones en los diferentes puestos. Señala que el sistema no tiene suficientes medios para estimular a las personas jóvenes con aptitudes para hacer una carrera en el servicio civil. El resultado es que hay eslabones débiles en la cadena administrativa, en comparación con otros países, en donde la institucionalización de las designaciones y el respeto a ciertos requisitos en los procesos de selección de personal derivan en

⁷² Krauze, Enrique, "Hacia una democracia sin adjetivos", *Vuelta*, p. 10.

⁷³ Kelly, Guillermo, "Politics and Administration in Mexico, Recruitment and Promotion of the politico-administrative class", *Technical Paper Series*, núm. 23, p. 4.

una menor proporción de circunstancias fortuitas y cambios sexenales. Cita a James Wilson, quien afirmó que en Estados Unidos el recurso escaso no es dinero sino personal calificado, para aseverar “en el caso de México esto es aún más evidente”.⁷⁴ Concluye con una interesante observación después de definir las dos corrientes de funcionarios públicos, técnicos y políticos:

El técnico no está interesado en ningún cambio que cambie decisivamente la estructura del poder para salir de la burocracia y pasar a la sociedad o a los órganos políticos del estado (el congreso y el partido) y los políticos están renuentes o sin la voluntad de intentar un significativo propósito de cambio que pueda poner en peligro los fundamentos de la presente legitimidad. Por eso la pasividad.⁷⁵

He aquí las razones por las que se demanda la urgente necesidad de que el Estado y los partidos integren una auténtica carrera política y de servicio público. Expresa Jesús Reyes Heróles:

Sin política se pueden hacer muchas cosas, pero gobernar en el poder o en la oposición es imposible. Para gobernar se tiene que recurrir sin tapujos, a la política. Hacer política es seguir principios que en lo esencial se consideran permanentes; ampliarlos a la luz de su aplicación y modificar con ellos la realidad en que se vive; infundir emoción a quienes creen en esos principios; atraer a los que dudan sobre ellos o los rechazan; poner el ejemplo para contagiar e inducir a la emulación.⁷⁶

Aspecto sustancial sobre el que es menester insistir es la congruencia que debe caracterizar al político mexicano frente a nuestros actuales requerimientos, entre idea y realización; entre propósitos y conductas, entre normas y observancias. Sacudirse de mistificaciones, tabúes y fantasías. En fin de cuentas, como señala Jean Paul Sartre: “La teoría no es, de hecho, sino un momento de la praxis: el de la apreciación de los posibles”,⁷⁷ como indica Althusser: “no existe práctica sino por y

⁷⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁶ Reyes Heróles, Jesús, *Discursos políticos*, p. 304.

Marcos Kaplan coincide en este punto: “La política puede ser genéricamente definida como el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos que resisten o a la inversa expresan y refuerzan, los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales que reducen o bien aumentan las discontinuidades y fracturas que limitan o por el contrario amplifican los efectos modificatorios resultantes de la acción del tiempo (*Estado, derecho y sociedad*, p. 28).

⁷⁷ Sartre, Jean Paul, *op. cit.*, p. 319.

bajo una ideología",⁷⁸ o como apunta Easton: "no es cuestión de elegir entre los hechos o las teorías, sino de hacer una juiciosa combinación de ambos".⁷⁹ Si se dice que pintaremos la casa de verde hay que pintarla de verde, y no, por el contrario, hablar de que construiremos 50 pisos y quedamos apenas en la obra negra del 5o.

Habrà que bregar fuerte para integrar esta sólida clase política, que incursione en las nuevas ideas pero que se nutra de nuestra tradición histórica, que asimile nuestro proyecto nacional y asuma el compromiso de practicar nuestro derecho. Clase que se encierre en el estudio pero a su vez, que viva intensamente la realidad cotidiana. "El conocimiento de la vida política, se obtiene a través del acto de la política, no se aprende de los libros, y en su mayor parte, de la historia de los actos, no a través de otras ciencias sociales."⁸⁰ Octavio Paz escribe: "Las primeras generaciones de mexicanos ganaron la independencia de España, pero la adopción de nuevos principios no fue suficiente; México cambió sus leyes, no su realidad social, económica y cultural."⁸¹ De ahí la gran tarea: acatar la norma y acercarnos a nuestro proyecto de nación.

Dos sugerencias últimas que no deben olvidarse en la preparación de la clase política que se genere en el seno del partido en el poder; ambas ideas son de uno de sus presidentes. Una:

Somos el partido en el gobierno, pero no somos el gobierno. Debemos ser la vanguardia del gran pueblo mexicano. Los hombres en el poder no pueden hacer todo lo que quisieran; la búsqueda de la eficacia los limita. La reciedumbre de ciertas realidades, la búsqueda de lo imposible, el imperativo de la conciliación de quienes gobiernan para todos los mexicanos y no para un partido, constriñen las aspiraciones de los hombres en el gobierno o los obligan a actuar dentro del gradualismo. Un partido como el nuestro, por el contrario debe esforzarse continuamente por convertir en realidad todas las ideas que le animan.⁸²

La otra:

Los enemigos del partido son: el dogmatismo, que inexorablemente acaba en sectarismo, y la rigidez, que desemboca en parálisis general. Su aliado: la intensa diversidad, que conduce a la sólida unidad. Que-

⁷⁸ Citado por Gilberto Giménez, "Teoría sobre las ideologías, estado actual de la cuestión", *Discursos políticos*, p. 74.

⁷⁹ Easton, David, *Política moderna*, p. 78.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁸¹ Paz, Octavio, "Mexico and United States, Positions and Counter Positions", *México Today*, ed. Tommie Sue Montgomery, p. 17.

⁸² Reyes Heróles, Jesús, *Discursos políticos*, p. 14.

remos una mayor y mejor vida democrática, en que la diversidad de ideas y su contraste constituyan la unidad. El partido nunca ha aspirado a la unanimidad. La unanimidad es supuesta o impuesta. La unidad a través de la diversidad es real y voluntaria, es resultado de la libertad. Esta y no otra es la unidad que postula nuestro partido.⁸³

En lo que se refiere a la reforma política, las proposiciones concretas son las siguientes:

- a) Igualdad de condiciones de los partidos en la lucha electoral.
- b) Honestidad del aparato estatal en el manejo electoral.
- c) Reforma interna del partido a través de la integración de asambleas y que éstas funcionen para postular candidatos a los cargos de elección popular.
- d) Impulsar vigorosamente la democratización en todos los órdenes.

3. DESCENTRALIZACIÓN

El sistema es fundamentalmente un sistema presidencialista, esto es, jurídica y realmente las atribuciones están concentradas en el Ejecutivo federal. El primer principio de reforma en este apartado lo constituye la necesidad de que el presidente desconcentre, descentralice y delegue poder, lo cual, contradictoriamente, le dará una mayor capacidad de liderazgo, fortalecerá el sistema y consolidará su estabilidad política; también le permitirá promover los cambios que, desde nuestro punto de vista, requiere el país y que se han venido explicando, reduciendo los riesgos que puedan resultar de la crisis. Debemos superar esa difundida idea de que en nuestras condiciones de país subdesarrollado, el poder presidencial debe asumir en mayor cuantía atribuciones para encontrar soluciones a los problemas, cuando la experiencia reciente ha enseñado que precisamente la causa de nuestros males deriva de la tendencia centralizadora, de la toma individual de decisiones fuera de las disposiciones constitucionales.

Pero entrando en materia, precisemos cuáles son las causas del predominio del presidente mexicano; según Jorge Carpizo:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben

⁸³ *Ibid.*, p. 442.

que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

- c) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía, a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de los recursos económicos de la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico que en lo general acepta el papel predominante del poder ejecutivo, sin que mayormente se le cuestione.⁸⁴

En otra parte señala los límites:

- a) El tiempo.
- b) El poder judicial federal.
- c) Los grupos de presión.
- d) Los de carácter internacional.
- e) La organización no controlada, y
- f) La prensa.⁸⁵

Sin embargo, se dice que don Adolfo Ruiz Cortines definía en dos principios las limitaciones del presidente: "El término sexenal y su sentido de responsabilidad." Aunque, como vimos en el capítulo VI, su creación se atribuye en mucho al mismo Emilio Rabasa, Luis Javier Garrido lo atribuye a otras causas:

⁸⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, pp. 25-26.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 229.

El régimen porfiriano parece haber influido decisivamente la concepción que Obregón y Calles tenían de las "instituciones". Los divisionarios sonorenses compartían la misma concepción del Estado, según la cual el papel predominante debía ser el de Presidente de la República, en tanto que árbitro de todos los conflictos sociales y mediador entre las masas populares y las clases poseedoras. La Constitución de 1917, al contrario del modelo previsto por la de 1857, dio en efecto amplios poderes al Presidente de la República y los militares sonorenses pudieron gracias a ello consolidarse en el poder, pero dejando en muchos aspectos de lado a la Constitución. Las "instituciones" políticas creadas por la Carta de 1917, siguiendo los modelos de las teorías políticas europeas y norteamericanas, no estuvieron por consiguiente en el curso de sus cuatrienios conformes ni a la letra ni al espíritu de la Constitución. Tanto Obregón como Calles trataron por diversos medios de controlar al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia y buscaron subordinar los municipios y los gobiernos estatales al gobierno federal.⁸⁶

Siguiendo en el terreno de la teoría, Jorge Carpizo acude a Joseph La Palombora, quien define el sistema presidencial en la siguiente forma:

...en un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de Estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea líder de su pueblo, y es éste quien lo elige.⁸⁷

Como se puede ver, en México se rebasan las características del sistema presidencialista; se impone como reforma sustancial la descentralización, desconcentración, delegación y reconocimiento de las atribuciones sustancialmente en dos organismos: el Congreso de la Unión y las entidades federativas. Así lo reconocen diferentes y autorizadas opi-

⁸⁶ Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, p. 60.

⁸⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 12-13.

niones. Miguel de la Madrid Hurtado describe el cargo de presidente e implícitamente reconoce la necesidad de otorgar atribuciones a otros organismos para aliviarlo de su pesado trabajo: "Difícil, extremadamente complicado y agobiante es este cargo, en donde el talento de su titular debe combinar y ponderar las distintas funciones que a esta magistratura atribuyen el régimen constitucional, el proceso político y el estilo mismo de la sociedad mexicana."⁸⁸

Además, una reforma en este sentido obedece al sistema federal y al texto mismo de la Constitución. Así, Jorge Carpizo señala:

Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones que la constitución les confiere y, al hacerlas efectivas, eviten que un país de más de sesenta millones de habitantes se rija casi por la voluntad de un hombre, así fuera alguien que poseyera cualidades excepcionales. La lucha del constitucionalismo, y en ella el mexicano, es impulsada por el anhelo por lograr un gobierno de leyes y no de hombres, de principios generales y no de actos discrecionales, un gobierno al servicio del hombre libre, que ayude a fortalecer su dignidad y que asegure económica, social y políticamente su existencia y su realización como persona humana.⁸⁹

Cierto es que el presidencialismo mexicano es un producto de nuestra historia, y sirvió para impulsar el desarrollo en todos los órdenes. Cierto es, también, que después de la revolución era necesario su fortalecimiento para contrarrestar los poderes regionales y los caciques locales, así como integrarnos como Estado; ha sido la pieza fundamental para entender nuestra estabilidad política, pero esto no implica que su evolución continúe hacia la centralización; por el contrario, creemos que ya es hora de iniciar la reintegración de facultades en los estados y municipios. Recordemos los viejos anhelos. Marcelino Castañeda decía en el Congreso del 57: "El gobierno debe entregarse a la lealtad y buena fe de los estados, porque esto es entregarse en manos de la nación e identificarse con el pueblo. Seguir la senda de la democracia. . . vigor y respetabilidad del centro por medio de la cooperación de los estados; he aquí el problema que se debe resolver."⁹⁰ Emilio Rabasa escribe:

La preponderancia del gobierno central y la importancia de sus funciones, ha hecho que se descuide y aún desprecie la categoría de

⁸⁸ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, p. 250.

⁸⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁰ Citado por Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 226.

los estados, a punto de que algo como una reacción centralista ha ido medrando en el seno del partido liberal. Nosotros creemos que se debe desear que en los estados desaparezca el espíritu localista mezquino, es una obra patriótica y noble levantar en ellos la conciencia de su valer y el sentimiento de la fuerza.⁹¹

Pero no sólo pensadores políticos de hace algunos años sostenían estas tesis sino también politólogos modernos. Así, Harold J. Laski dice que: "el gancho más fuerte en que podemos sujetar a Leviatán es el doble de una descentralización eficaz, tanto en extensión como en funcionamiento por una parte y por la otra apelar al interés del individuo y a su iniciativa en el plano político".⁹² En otra parte afirma: "En la escala del Estado Moderno se requiere de largas medidas de descentralización si se desea hacerlo en una forma creativa."⁹³ Jorge Carpizo señala asimismo que "lo que caracteriza al Estado federal es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución, obra del pueblo; luego el pueblo es quien atribuye las competencias federales y locales".⁹⁴

En México se ha considerado que toda reforma administrativa debe traducirse en creación de nuevas dependencias y en complicación de procedimientos. Es hora de que suceda lo contrario, de que se simplifiquen procedimientos y se supriman dependencias, o bien se trasladen a la competencia de otras entidades que no sean las federales. Es verdad que por los compromisos económicos contraídos por la federación, ésta no está en posibilidad de otorgar más recursos a otras entidades pero sí puede concederle funciones. Por ejemplo darle al Congreso de la Unión la Contraloría, ya que de acuerdo con la teoría de la división de poderes le corresponde esta función que vendría a fortalecer la Contaduría Mayor de Hacienda; a los estados darles absolutamente todas las facultades en materia agraria para que ellos resuelvan en su totalidad este problema como lo explicaremos en el apartado correspondiente, también las atribuciones en materia turística, ecológica y de vivienda, de comercio y algunas otras áreas específicas.

La reforma administrativa debe agilizar los trámites y no frenar la toma de decisiones en un país que requiere de ellas, tenemos una clase política que ha sabido solucionar con flexibilidad los problemas, y el principio básico del que se debe partir es algo que el talento jurídico de nuestros antepasados descubrió y que, además, es un principio de convivencia: *la buena fe se presume*. De su observancia derivaría la su-

⁹¹ *Ibid.*, p. 233.

⁹² Laski, Harold, *Los sindicatos de la nueva sociedad*, p. 48.

⁹³ Laski, Harold, *Introduction to Politics*, p. 62.

⁹⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, p. 237.

presión de muchísimos trámites y papeleos y, en el contexto de la renovación moral, suprimiría la mutua desconfianza que está surgiendo entre los organismos supervisados y los supervisores, que están frenando decisiones e inversiones que requiere urgentemente el desarrollo nacional. El Ejecutivo debe encarar y resolver problemas, ejecutar leyes; el Legislativo, integrado por todos los partidos, hacer leyes, revisar y supervisar al Ejecutivo. Ciertamente que en sus inicios la contraloría debió funcionar dentro del poder ejecutivo para darle jerarquía y fuerza, pero ahora sería de una gran trascendencia que el Poder legislativo cumpliera esa función con el beneficio adicional de no entorpecer la marcha de la administración. Control no significa lentitud, o como cruelmente lo expresa Samuel Huntington: "En términos de crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una rígida, sobrecentralizada y deshonesta burocracia, es otra con una rígida, sobrecentralizada y honesta burocracia."⁹⁵ En fin de cuentas la mejor forma de supervisar la honradez de los funcionarios es la que Luis Cabrera sugería: "consiste en comparar la fortuna privada del que ha manejado los fondos, antes y después de la época en que desempeñó sus funciones".⁹⁶ Por otra parte, es sano fortalecer el Congreso. Aunque Althusser se pregunte irónicamente: "¿quién no conoce la teoría que en todo buen gobierno se distinga rigurosamente el legislativo del ejecutivo y del judicial? ¿que se asegure la independencia de cada poder para recibir de esta separación los beneficios de la moderación, la seguridad y la libertad?"⁹⁷ Debemos responder que, en nuestra circunstancia y por mandato constitucional, nosotros lo conocemos y lo mejoraremos en la práctica. Así lo reconoce Pablo González Casanova:

El sufragio efectivo y el parlamentarismo por sí solos no son suficientes; pero si se cumplen, si se practican, operan como acelerador, como multiplicador de los procesos democráticos en el interior de los partidos, en las relaciones de unos y otros partidos y en ese otro tipo de lucha característica de la sociedad industrial, el sindicalismo y la conciliación.⁹⁸

Se reconoce la práctica del federalismo como esencial para nuestro proceso de democratización y como aspecto básico de nuestro proyecto nacional. Jesús Reyes Heróles reconoce su falta de observancia:

⁹⁵ Huntington, Samuel P., *op. cit.*, p. 208.

⁹⁶ Cabrera, Luis, *La revolución es la revolución*, p. 208.

⁹⁷ Althusser, Louis, *Montesquieu: La política y la historia*, p. 117.

⁹⁸ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, p. 219.

A fuer de sincero, reconozco que en materia de federalismo no hemos alcanzado las metas perseguidas y que en algunos aspectos hemos retrocedido en relación con momentos estelares de nuestra historia. El fenómeno es complicado y el simplismo de un puro centralismo político absorbente no pasa de ser una mala broma. Si a pesar de nuestro régimen federal contemplamos una gran centralización política, económica, administrativa, cultural y demográfica, ¿qué ocurriría si no existiera la limitación jurídica? La formación de un partido nacional obligó a acabar o absorber grupos locales o localistas que jugaban al federalismo para defender, en algunos casos, turbios intereses.⁹⁹

Hay que darse cuenta de que la consolidación del poder federal fue una etapa necesaria en nuestra historia, pero hoy la tendencia debe ser exactamente a la inversa, esto es, reconocer las distintas esferas de poder; de esta manera es posible consolidar el liderazgo del presidente y tener más y mejores instituciones que faciliten las soluciones y que creen instancias para proteger la pieza más importante del sistema, que ha sido, y debe continuar siendo, la persona titular del Ejecutivo federal. Como señala Enrique Krauze: "Confiar en la gente, compartir y redistribuir el poder, es la forma más elevada y natural del desagravio."¹⁰⁰ O, como señala Tannenbaum: "Si algo definitivo puede ser dicho acerca de las revoluciones es que no suceden en los países donde la fuerza política está dispersa en varios lugares y en los cuales grupos de personas se sienten involucrados personalmente en el gobierno y en la toma de decisiones."¹⁰¹ Como hemos dicho debe simplificarse la administración pública. Así lo señala C. Wright Mills: "Es verdad que a medida que una burocracia crece, más limitada se encuentra su cabeza para dar órdenes."¹⁰² Puede suceder lo que K. Deutsch advierte: "según un relato un ciempiés quedó inmovilizado cuando se le preguntó cuál pata pensaba mover enseguida".¹⁰³

Otro aspecto sustancial de la reforma, en el plano de la administración pública, es que los servidores públicos abran sus puertas a los requerimientos de los ciudadanos en general. El primer deber de un funcionario es atender al público. Alguien, justificando la política de puerta cerrada, dijo que si concedía audiencias podía pensarse que estaba haciendo política. ¡Qué argumento más absurdo! Quienes están en los

⁹⁹ Reyes Heróles, Jesús, "Revolución y desarrollo político", *Análisis ideológico de la Revolución mexicana de 1910-1917*, p. 124.

¹⁰⁰ Krauze, Enrique, "Hacia una democracia sin adjetivos", *Vuelta*, núm. 86, p. 4.

¹⁰¹ Tannenbaum, Frank, *On Political Stability*, p. 75.

¹⁰² Mills, C. Wright, *Poder, política, pueblo*, p. 400.

¹⁰³ Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, p. 186.

cargos del gobierno están para eso, para hacer política, para nutrirse de la información directa de los gobernados, para responder a las peticiones individuales y colectivas que, en fin de cuentas, constituyen la esencia misma del acto de gobernar.

Nuestra estructura administrativa es simplemente un instrumento para la ejecución de políticas, de ninguna manera, un fin en sí misma. Al igual que nuestra Constitución, debemos desmistificar la administración pública. Así como elevar a artículo constitucional una propuesta no resuelve problema alguno si ese artículo no se acata, en la misma forma la creación de una dependencia no resuelve el problema, cuya solución se le asigna, si no va aparejada a la eficacia correspondiente. Las fallas fundamentales están en las dependencias que ya existen, y en ellas mismas se encuentran las soluciones. No caigamos en lo que señala Servan-Schreiber:

La burocracia enorme, incontrolable, que implica dos, tres y hasta cuatro funcionarios en vez de uno por cada puesto de trabajo no ha cesado de extender el campo de su esterilidad. No ha sabido construir carreteras, ni multiplicar las escuelas, ni fertilizar las tierras, ni extender los servicios de sanidad. Sólo sabe prohibir. ¿Por dónde empezar?¹⁰⁴

Si comparamos el número de habitantes con el número de burócratas, el resultado es excesivo para que estos últimos brinden los correspondientes servicios públicos. Asimismo, el gasto corriente ocupa una elevada proporción del presupuesto. Cabe agregar que este problema no se puede imputar a las administraciones recientes, ya desde el siglo pasado José María Luis Mora lo denunciaba con su acuciosa prosa.

En síntesis, en este apartado nuestras propuestas son:

A) Reconocer en el Congreso de la Unión un poder independiente y, consecuentemente, respetar sus facultades propias, así como darle atribuciones y facultades como la de incluir entre sus dependencias la Secretaría de la Contraloría, con lo que vendría a fortalecer la Contaduría Mayor de Hacienda.

B) Dar a las entidades federativas todas las tareas que sean susceptibles de ser administradas localmente, en especial las que competen a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que cada entidad maneje este problema vital y dicha secretaría desaparezca. En el apartado seis damos el proyecto completo de reforma.

C) Simplificar y racionalizar la administración pública en todos los planos, suprimiendo trámites engorrosos y agilizando los servicios públicos.

¹⁰⁴ Servan-Schreiber, *El desafío mundial*, p. 267.