

La Reforma Política de 1977. El punto de inflexión

Ernesto Tescucano Hernández

Lo primero que aprendí es que resulta mucho más difícil cambiar la mentalidad de la gente que el orden político y aun la economía de un país.

El segundo de estos cambios puede efectuarse en unas cuantas horas, el tercero en varias décadas, pero el primero puede necesitar centurias.

Iliá Ehrenburg.

Se dice que “en política se toma una decisión y lo demás son consecuencias...” Nada podría definir mejor a la Reforma Política de 1977, es sin duda, el primer cambio de trascendencia real en el sistema político mexicano y uno de los más grandes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; su impacto y consecuencias siguen siendo objeto de debate y de discusión.

La reforma, es el fruto de distintas luchas de la oposición y de múltiples eventos que empujaron un cambio en

el sistema político y jurídico. Para entender las consecuencias de la permuta en la legislación, es necesario considerar cómo se conformaba el sistema político en México antes de la reforma y por qué se trató de incorporar a las voces disidentes que no encontraban un cauce institucional y solución a sus demandas.

En este artículo, se presenta un breve recorrido histórico y algunas reflexiones en torno a las causas que dieron origen a la reforma política de 1977.

Contexto

El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma política que modificó 17 artículos de la Constitución. A 44 años de este cambio, las consecuencias siguen impactando en la conformación del Congreso de la Unión y en los partidos políticos.

La transformación política que dio origen la reforma, es el reflejo de una apertura forzada en el sistema jurídico, las condiciones en la Constitución y en la legislación electoral que prevalecían no

mostraban las circunstancias sociales y no daban oportunidad a nuevas formas de participación; el marco jurídico requería ser actualizado para permitir opciones a los grupos sociales que no encontraban representación.

Antes del cambio en la Constitución los integrantes del Partido Revolucionario Institucional, tenían prácticamente el control del Congreso de la Unión, los Gobiernos estatales y municipales, los Congresos locales también corrían la misma suerte y en la Presidencia de la República no existía posibilidad de una alternancia.

Las elecciones de 1976 mostraron lo complejo del sistema electoral, el único candidato a la Presidencia fue del PRI José López Portillo, no solo era el candidato oficial, encarnaba el contexto que prevalecía. La oposición, no logró presentar un candidato, Pablo Emiliano Madero no alcanzó a cumplir con los requisitos que exigía el Partido Acción Nacional, en consecuencia, no pudo ser registrado como candidato. Mientras que Valentín Campa Salazar sería el aspirante del Partido Comunista Mexicano, pero no tendría el registro oficial. Con este panorama el candidato único sería López Portillo quien ganaría con el apoyo de los Partidos Auténtico de la Revolución Mexicana y del Popular Socialista.

Los resultados de la contienda muestran el control que mantenía una clase política, oficialmente José López Portillo obtuvo el 90.63% de los votos emitidos, con un abstencionismo del 35.5%. Cuando en agosto de ese año se integró la L Legislatura en la Cámara baja del Congreso, de 237 Diputados, 195 eran del PRI, 20 del PAN, 12 del PPS y 8 del PARM. Ello representaba con toda evidencia un cuadro con las precarias condiciones políticas en que vivía el país a fines del gobierno de Echeverría quien, a pesar de la “apertura democrática”, no había podido generar las condiciones mínimas de un tránsito a una situación más abierta de participación política; además, ya era evidente la presencia de grupos que demandan presencia legal en el Congreso.¹

El sexenio de su antecesor, –Luis Echeverría Álvarez– fue de los más complicados para el país, entre distintos problemas sociales, económicos y políticos se dejaron de atender dificultades reales que enfrentaba la población y, dos puntos de partida esenciales marcan el inicio de este nuevo período. El desmoronamiento del “modelo de desarrollo estabilizador” y el movimiento estudiantil popular de

1968. Retóricamente se le llama quiebra del desarrollo estabilizador a la crisis del modelo de reproducción capitalista en el país, que confluye con la crisis mundial. En 1968 se mostró, de manera masiva y generalizada, la pérdida de consenso del régimen de la revolución. A partir de ahí, la anuencia social ha sido cada vez más difícil de lograr para el Estado.”²

El Presidente Luis Echeverría Álvarez, logró establecer una dinámica de división entre distintos actores políticos y económicos, se peleó con un buen número de empresarios y le dio enorme relevancia a asuntos sin trascendencia. Sus reformas en materia electoral no cambiaron la dinámica de sexenios pasados, el Congreso seguía siendo la oficialía de partes del Poder Ejecutivo Federal y la conformación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República seguían siendo dominadas por el PRI y sus partidos satélites, a pesar de la figura de los Diputados de Partido de 1963 no se consiguió algún cambio sustancial.

José López Portillo, buscaría impulsar una reforma política que ampliara la participación de la oposición dándole una

¹ Nuestro siglo - Los años de la apertura democrática Cámara de Diputados recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues10.htm revisión hecha el 29 de noviembre de 2021.

² Fernández Nuria, “La reforma política: orígenes y limitaciones”, *Cuadernos Políticos*, número 16, México, D.F., editorial Era, abril-junio de 1978, pp. 16-30 recuperado de: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.16/CP16.4.NuriaFernandez.pdf> revisión hecha el 29 de noviembre de 2021.

A 44 años de la entrada en vigor y de su ejecución, prácticamente todos los cambios que presentó la reforma como el financiamiento a los partidos políticos y la representación proporcional se siguen debatiendo en el Congreso de la Unión

mayor relevancia a los partidos políticos, se pensaba que alentar la participación política por medio de ellos, lograría darle una mayor fuerza y legitimidad a las instituciones, el escenario que enfrentaba la clase política era muy confuso, las personas no solo no se sentían representadas; no creían en el sistema electoral, existían múltiples factores que reforzaban la idea de una simulación en los procesos de elección popular.

Antes de dar inicio con el proceso legislativo formal, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación decidió impulsar la reforma política abriendo foros de discusión para escuchar las voces de los distintos actores políticos que se manifestaban fuera de los canales institucionales, los integrantes del Partido Revolucionario Institucional incluyendo al Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, dieron un empuje a los foros, ya se sabía que entre las propuestas de

cambio se estaba planteando la posibilidad de una nueva conformación en la Cámara de Diputados, se daría oportunidad a 100 legisladores aumentando su número, serían elegidos por el principio de representación proporcional y se integraría una Cámara de 400 legisladores, tan solo este cambio ya abría las puertas del Congreso para una nueva composición y permitiría lo más importante que buscaba la clase política gobernante; consentir una participación de la oposición en la representación del parlamento.

El impulso de la reforma fue tan fuerte que Jesús Reyes Heróles se encontraba a favor de la representación proporcional; catorce años antes, en la reforma que creaba la figura de los diputados de partido en sus discursos fue un férreo opositor a esta forma de representación:

“Ciertamente que, persiguiendo un objetivo

similar, se han presentado proposiciones para llegar a la representación proporcional. Pero la representación proporcional sólo era una solución, fácil en apariencia. Su implantación pura y simple habría supuesto el abandono de un principio estructural de nuestro régimen constitucional: la soberanía popular. A ello deben añadirse otros inconvenientes, ninguno de los cuales es pequeño. En primer lugar, las dificultades que engendra la existencia de complicados cocientes electorales. Así, de una de las primeras leyes de representación se decía que se necesitaba ser un experto en matemáticas para atender la ley electoral y votar. En segundo lugar, la práctica de otros países, con representación proporcional, ha demostrado que la lucha entre los candidatos pasa, en tal sistema, a segundo término y, la negociación,

entre los dirigentes de los partidos, sustituye a la voluntad popular, a la decisión de los votantes. Por eso se habla de elecciones en la cúpula o cumbre.

“Pero todavía hay una razón de mayor peso. La representación proporcional resulta, inicialmente, un instrumento para proteger a las minorías en aquellos países que, en rigor, no constituyen una nacionalidad, por la convivencia de núcleos de población a quienes les falta, para su unión, alguno o varios de los vínculos que constituyen una nacionalidad. Tal caso, afortunadamente, no es el de México. Somos un país integrado, una nacionalidad que, al propósito inquebrantable de todos los mexicanos de vivir en común, agrega un pasado común, sometido, más de una vez, a la prueba de fuego de la adversidad.”³

La reforma, simboliza la intención del régimen de prevenir posibles revueltas y levantamientos armados que en el sexenio pasado se volvieron muy comunes por la falta de representación y la poca confianza en las

instituciones, por ello, era muy importante integrar a la oposición y darle un respiro al sistema de partidos que año con año se veía deteriorado. Otro gran cambio que transformaría a los partidos políticos y su participación en los procesos electorales, fue convertirlos en entidades de interés público, la reforma daría acceso a los partidos a recursos económicos.

Esta parte de la reforma fue medular, con el otorgamiento de prerrogativas a los partidos se buscaría impulsar la vida democrática del país; situación que se revelaría con múltiples consecuencias que hasta la fecha seguimos viendo. En la actualidad, muchos facultados para presentar iniciativas de ley, presentan proyectos que buscan disminuir o eliminar las prerrogativas a los partidos, en cada legislatura se presentan un buen número de estas propuestas y se debate la viabilidad de quitar el dinero público a los partidos.

En la iniciativa que envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados como Cámara de origen el 6 de octubre de 1977, establecía en su exposición de motivos:

Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como entidades cuyo fin consiste en promover la participación

del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

El carácter de interés público que en la Iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva el derecho a la información, que

³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Legislatura XLV - Año II - Período Ordinario - Fecha 19621226 - Número de Diario 39 México, D. F., miércoles 26 de diciembre de 1962. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx/> revisión hecha el 1 de diciembre de 2021.

Para entender las consecuencias de la permuta en la legislación, es necesario considerar cómo se conformaba el sistema político en México antes de la reforma y por qué se trató de incorporar a las voces disidentes que no encontraban un cauce institucional y solución a sus demandas

mediante esta Iniciativa se incorpora al artículo 6o., que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que esta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.⁴

Referente a la calificación de la Cámara de Diputados, la elección de sus miembros se realizaría a través de un colegio electoral que se integraría por los 60 diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido el mayor número de votos, y por 40 diputados que resultarían electos en la o las circunscripciones plurinominales

que obtuviesen la votación más alta.

En el Senado de la República, el Colegio Electoral se integraría con los senadores que obtuvieran declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal. Este cambio en la Constitución permitía una nueva forma de procesar la elección de legisladores.

En lo referente al régimen interior del Congreso, la reforma contemplaba un cambio trascendental, se modificó la redacción del artículo 70 donde se establecía que, “el Congreso expediría la Ley que regularía su estructura y funcionamiento interno.”⁵ La permuta consentiría la agrupación de los legisladores

por medio de grupos parlamentarios donde se integrarían los legisladores de acuerdo a su afiliación partidista, la ley que emitiría el Congreso no podía ser vetada ni necesitaría de la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. Se contemplaba la creación de comisiones de investigación que estarían diseñadas para verificar el funcionamiento de los organismos descentralizados, la intención de crear estas comisiones, era generar un contrapeso al Ejecutivo, aunque los resultados no eran vinculantes.

La transformación del sistema político primero en los partidos políticos al recibir dinero público y después en el Congreso al incorporar en la Cámara de Diputados la representación proporcional, es de los más grandes aportes que la reforma de 1977 estaba planteando.

El PRI, abría la puerta a la participación política y de la oposición creando un cambio en la Constitución

⁴ Crónica Parlamentaria Legislatura L - Año II - Período Ordinario - Fecha 19771006 - Número de Diario 14 Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115, documento que el C. Titular del Ejecutivo Federal somete a la consideración del Soberano Constituyente Permanente, recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx/> revisión hecha el 1 de diciembre de 2021.

⁵ Diario Oficial de la Federación Fecha: 06/12/1977 - Edición Matutina recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=UNICA&edicion=200915&ed=MATUTINO&fecha=06/12/1977> revisión hecha el 1 de diciembre de 2021.

que generaría múltiples consecuencias. En la discusión del dictamen en la Cámara de Diputados, el jueves 20 de octubre de 1977, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que representaba a los militares, demostraría su conformidad con la reforma y esa no sería sorpresa, se consideraba que no solo era su aliado sino su partido satélite, sin embargo, en la discusión señaló lo complejo que era el sistema electoral antes de la reforma.

*Dip. Pedro González
Azcuaga integrante del
PARM*

“Hay algo que dentro de esta iniciativa y dentro del dictamen cabe también reiteradamente, porque particularmente los militantes de los partidos minoritarios, hemos sentido en innumerables ocasiones la grave dificultad que se presenta para la participación en las elecciones locales. Hemos sido múltiples ocasiones víctimas de los estrechos criterios que todavía en algunos lugares se aplican para la participación política.”⁶

A pesar de ser socio con el partido en el gobierno, el propio sistema electoral ya les había mostrado los conflictos para la participación política.

En la discusión y aprobación del dictamen se puede ver el consenso de la oposición por el cambio en la Constitución y la nueva forma de participación que se estaba creando, en la Cámara de Diputados la discusión llevó varios días, considerando que se otorgó un período de tiempo para razonar el dictamen y el voto que emitirían los legisladores, el 18 de octubre se dio la primera lectura, al día siguiente comenzó la discusión en lo general y en lo particular se dividieron los días para su votación y discusión.

En el Senado de la República la discusión de la minuta enviada por los diputados se inició el 4 de noviembre de 1977. Otra muestra más de la nula representación legislativa por parte de la oposición, fue la integración del Senado en la Legislatura L, no existía un legislador de oposición de los 64 senadores, 63 pertenecían al PRI y uno más al Partido Popular Socialista –Jorge Cruickshank García– quien llegó al escaño en alianza con el PRI.

En la discusión no se presentaron sorpresas, los legisladores aprobaron por unanimidad el dictamen y no le cambiaron una sola coma, en sus términos se envió al

Ejecutivo federal para los efectos correspondientes.

El proceso legislativo que llevó la reforma, muestra lo sencillo que sería transformar la Constitución cuando el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión encarnado en un sistema y en una persona así lo decidiera, era necesaria la voluntad del presidente en turno para llegar a modificar la Constitución y cambiar por completo el sistema político y jurídico.

El 06 de diciembre 1977, la reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cambio, forma parte de la historia de nuestro país y de la llamada apertura democrática, sin esta transformación la implementación basada en instituciones no se podría pensar.

Conclusiones

La reforma política de 1977 sigue siendo objeto de debate y de discusión, la transformación y el impacto que generó su implementación es parte importante del presente y futuro de nuestro sistema político y jurídico.

A 44 años de la entrada en vigor y de su ejecución, prácticamente todos los cambios que presentó la reforma como el financiamiento a los partidos políticos y la representación proporcional se siguen debatiendo en el Congreso de la Unión. En cada legislatura, se pueden encontrar

⁶ Crónica Parlamentaria Legislatura L - Año II - Período Ordinario - Fecha 19771020 - Número de Diario 19 AÑO II México D.F. Jueves 20 de octubre de 1977. recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx/> revisión hecha el 4 de diciembre de 2021.

Antes del cambio en la Constitución los integrantes del Partido Revolucionario Institucional, tenían prácticamente el control del Congreso de la Unión, los Gobiernos estatales y municipales, los Congresos locales también corrían la misma suerte y en la Presidencia de la República no existía posibilidad de una alternancia

iniciativas que buscan reducir o eliminar a los legisladores plurinominales, ya sea que estas propuestas las proponga el Ejecutivo Federal o los propios legisladores considerando las implicaciones que esto tendría. También se pueden encontrar propuestas como la eliminación de las prerrogativas a los partidos políticos o la reducción del dinero público que reciben para realizar sus actividades.

La apertura del sistema electoral y del Congreso, no se podría entender sin esta reforma, en cada elección resurgen todos los temas que este cambió presentó. **B**

Fuentes consultadas

- Debates, D. d. (26 de diciembre de 1962). *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Legislatura XLV - Año II - Período Ordinario* - Fecha 19621226 - Número de Diario 39 México, D. F., miércoles 26 de diciembre de 1962. Obtenido de

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Legislatura XLV - Año II - Período Ordinario - Fecha 19621226 - Número de Diario 39 México, D. F., miércoles 26 de diciembre de 1962: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

- Diputados, C. d. (s.f.). *Nuestro siglo* - "Los años de la apertura democrática". Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues10.htm
- Federación, D. O. (6 de diciembre de 1977). *DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/index_111.
- Nuria, F. (junio de 1978). "La reforma política: orígenes y limitaciones" *Cuadernos Políticos*, número 16, México, D.F., editorial Era . Obtenido de [\[www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.16/CP164NuriaFernandez.pdf\]\(http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.16/CP164NuriaFernandez.pdf\)](http://

</div>
<div data-bbox=)

- Ordinario, C. P.-A.-P. (6 de octubre de 1977). *Crónica Parlamentaria Legislatura L - Año II - Período Ordinario - Fecha 19771006 - Número de Diario 14 Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* . Obtenido de <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Parlamentaria, C. (20 de octubre de 1977). *Crónica Parlamentaria Legislatura L - Año II - Período Ordinario - Fecha 19771020 - Número de Diario 19 AÑO II México D.F. Jueves 20 de octubre de 1977*. Obtenido de <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Senadores, D. D. (4 de noviembre de 1977). *Diario de los debates de la Cámara de Senadores*. Obtenido de <https://infosen.senado.gob.mx/documentos/Diarios/1919/74O.pdf>