



José Luis Lamadrid  
Una sola pasión:  
la política

EDICIÓN HOMENAJE



CONOCER  
PARA DECIDIR

José Luis Lamadrid  
Una sola pasión:  
la política

# José Luis Lamadrid

## Una sola pasión: la política

EDICIÓN HOMENAJE

Luz Lajous  
Fernando Franco  
*Coordinadores*

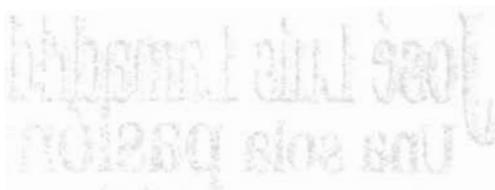


CONOCER  
PARA DECIDIR



---

MÉXICO • 2004



La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la difusión de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

La propiedad intelectual de los textos  
queda reservada para cada uno de sus autores

© 2004

Por características tipográficas y de edición  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-496-2

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4. San Ángel, Álvaro Obregón. 01000 México, D.F.



Justificación



José Luis Lamadrid Sauza es el único hombre que yo he conocido que dio toda su vida a una sola pasión: la política. Supongo que cuando alguien es así, se vuelve excéntrico. No sé si esta es una regla generalizable pero en el caso del diputado Lamadrid así fue él. Un hombre muy especial, con toda una serie de idiosincracias que sería largo enumerar y que sólo sirven para el anecdotario. Solíamos hacerle broma diciéndole que no era humano sino una enciclopedia, el pequeño Larousse, pero finalmente era tan humano como el que más. Lo caracterizaba su gran generosidad hacia sus amigos. Lo sé bien, pues Lama fue mi mejor amigo.

Muchas generaciones de legisladores lo conocieron bien y lo respetaron. La mayoría de ellos lo admiró también. Muchos le tuvimos, no sólo respeto y admiración, sino gran estima y agradecimiento. Un grupo de estos últimos, presentamos este libro como homenaje al diputado Lamadrid. No están todos los que son pero los que están trabajaron con él, aprendieron de él y estuvieron cerca de él en sus momentos finales.

Casi todos podemos decir que aprendimos mucho de él. Tenía una capacidad didáctica muy especial. Nos enseñaba a través del diálogo y la conversación. Nos daba libros para discusión, promovía el debate civilizado. En cada legislatura iba encontrando nuevos amigos. A los más jóvenes les llamaba yo sus "entenados". Él no tuvo hijos pero yo creo que los quería como tales y estaba orgulloso de ellos.

Lamadrid me recuerda un personaje de la Revolución francesa que él admiró mucho: Sieyès, la eminencia gris que estuvo presente de principio a fin del importantísimo proceso histórico que le tocó vivir. El legislador por excelencia. El político comprometido. Aquel que siempre quedó fuera de la luz pública, siendo su influencia determinante en el acontecer nacional. Ocupó ese sitio porque así lo quiso, porque prefirió perdurar en el tiempo para que su influencia fuera de largo plazo más que lucir en la cumbre y desaparecer fugazmente. Creía en el gradualismo y éste por su naturaleza toma tiempo. ¡Lamadrid fue legislador seis veces en un país donde no existe la reelección inmediata! Participó desde 1977 con la primera LOPPE hasta 2003 con la consolidación del IFE. Estuvo presente en la travesía democrática del México actual y ejerció una influencia esencial sobre las ideas y las instituciones que la guiaron a buen puerto.

Pienso que sus afortunados amigos tenemos la responsabilidad de rescatar su figura a la luz pública para que los jóvenes sepan que, en México, si ha habido políticos y legisladores de primera calidad. Inteligente, preparado, honesto y comprometido, Lamadrid es un ejemplo que queremos que perdure. Los que participamos en este trabajo somos testigos de su existir.



Introducción



Este es un libro con un inocultable significado personal: se trata del homenaje que los autores le rinden a su amigo José Luis Lamadrid (1931-2003).

Pero a la vez resulta un libro de sorprendente trascendencia para la vida pública, ya que recoge:

a) una serie de testimonios que de pronto se vuelven revelaciones, e incluso confesiones, sobre el surgimiento y la construcción de los acuerdos que condujeron a las grandes reformas que modernizaron al país en las últimas décadas del siglo xx,

al lado de

b) una cantidad de reflexiones del homenajeado y de quienes lo homenajan, sobre los factores de fragmentación y descomposición que en décadas anteriores provocaron las hondas divisiones y desencuentros, que aunados a factores surgidos más tarde, condujeron, hacia el fin de los días de José Luis, al estancamiento de la dinámica reformista del pasado inmediato.

No se quedan allí las sorpresas y las paradojas:

Es un libro que –a veces por la vía de la remembranza, a veces desde el recuento más coloquial– puede guiar, amigablemente, al lector no iniciado, por los laberintos, los puntos de partida, los callejones sin salida o las salidas falsas, los errores y los aciertos que llevaron al país a las nuevas encrucijadas del México del nuevo milenio.

Pero también es un libro en el que el investigador riguroso podrá rastrear valiosos episodios hasta ahora no publicados de la historia del México de la segunda mitad del pasado siglo y algunas de las claves de la realidad problemática y de las perspectivas de solución visualizadas en el México de los primeros años del nuevo siglo.

Como lo señala Luz Lajous en la Introducción, José Luis Lamadrid, por ejemplo, "estuvo presente en la travesía democrática del México actual y ejerció una influencia esencial sobre las ideas y las instituciones que la guiaron a buen puerto", ya que participó desde 1977 en la concepción, el diseño, la elaboración y la negociación de la primera Ley de Organizaciones y Procesos Electorales, hasta su muerte, en 2003, en la búsqueda de soluciones a los nuevos, acrecentados problemas. Este compás de un cuarto de siglo de la vida nacional incluye, por supuesto, la intensa década de los años noventa, que en su primera mitad vio el nacimiento, con la paternidad indiscutible de Lamadrid, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Instituto Federal Electoral, código e instituto que, con sus posteriores reformas, fueron determinantes, a su vez, para el alumbramiento civilizado, en 2000, del nuevo régimen de competencia electoral plena y de alternancia del poder político en todos los cargos de la República.

Rodolfo Echeverría Ruiz, en la siguiente colaboración incluida en el volumen, se remonta dos décadas atrás de este registro de los pasos de Lamadrid por el ciclo reformista mexicano del último cuarto del siglo xx. Acude a los años cincuenta de ese siglo, toma la tesis profesional del joven Lamadrid y desde allí rastrea una trayectoria de lecturas y discusiones, fundamentalmente de derecho, filosofía, literatura, sicología, con las que traza una breve, concisa biografía intelectual del amigo que asumió la enseñanza del derecho como un campo que debe remontar la ciencia y las técnicas jurídicas para enriquecerse en el más amplio diálogo interdisciplinario. Una biografía intelectual que, entretejida con la biografía política y un indeclinable compromiso transformador, conduce al maestro a la formulación de una propuesta que lamentablemente en México lo seguía siendo –sin siquiera aproximarse a la realidad– al momento de la muerte de José Luis: la necesidad de configurar "una política jurídica

capaz de definir y dar sentido histórico-deontológico al estado de derecho concebido como fuente primigenia, acaso la única, de la idea democrática y de la cohesión social”.

Sin llegar a vislumbrar, al menos, a lo largo de su vida, ese postergado anhelo nacional, pero sin paralizarse ante la ausencia de condiciones ideales para alcanzar metas ideales, la vocación reformista de Lamadrid lo impulsaba a valorar la trascendencia de los avances posibles. Contra el desdén maximalista hacia el gradualismo, José Luis no rehusaba transitar esta vía, la del gradualismo, siempre que se mantuviera la conciencia de sus límites y se rehuyera de la autocomplacencia de los devotos del gradualismo por el gradualismo. Es en ese marco que José Luis transmitía un entusiasmo contagioso ante cada ventana de oportunidad que se abría para el cambio. Así, su participación en las (aquellas) innovaciones legislativas de los años noventa dio (dieron) lugar también, como lo reseña enseguida un testigo y actor privilegiado, Fernando Franco, a la culminación de un largo, accidentado viaje a la instauración de un régimen de justicia electoral confiable, que puso fin a una historia que se remonta a los primeros años del México independiente: una historia de controversias, guerras civiles y crisis vinculadas a la ausencia de reglas claras para regular la transmisión del poder político.

En la misma década (1989-1999) se centra también la reconstrucción de los pormenores que llevaron a su culminación las tres reformas democráticas definitorias de la transición mexicana: la creación del IFE, la garantía de equidad a las condiciones de la competencia electoral y la actualización del Poder Legislativo ante la nueva realidad de los gobiernos sin mayorías parlamentarias. Fue también central el papel de José Luis Lamadrid en cada uno de los tres pasos. Y junto a él fue muy destacado el rol protagónico de Arturo Núñez Jiménez, el autorizado cronista de este capítulo del libro.

Otra audaz reforma en que se involucró decididamente Lamadrid en esa misma década fue la que amplió las libertades religiosas y dejó atrás tabúes y malentendidos, sin, por ello, dejar atrás la historia nacional y sus enseñanzas. Al contrario, como lo muestra en el capítulo siguiente Alfonso Oñate Laborde, quien trabajó a su lado en la elaboración de los

textos legales y explicativos de este paso trascendental, la reforma no sólo incorporó lo más decantado de las ideas liberales y el Estado laico, sino que, más allá de los imperativos de coyuntura de los episodios traumáticos de la relación del Estado mexicano y las iglesias, permitió contar por primera vez con un verdadero marco normativo para dar curso a la tolerancia y las libertades religiosas en un Estado mexicano moderno.

Como legado de los últimos años de vida de José Luis Lamadrid, el siguiente capítulo recoge sus aportaciones a la reforma fiscal todavía pendiente en el México de los primeros años del nuevo siglo. Es éste un legado construido con la constancia de años de lecturas y discusiones sobre el tema, como lo registra Rogelio Montemayor, en una reseña enriquecida por la doble condición de este autor como destacado experto en la materia y asiduo interlocutor del homenajeado. El esmero de Montemayor en la presentación y las aportaciones de Lamadrid dieron por resultado un trabajo de solidez y precisión tales que podría constituirse, en efecto, como el plano maestro para la construcción de una estructura fiscal que, entre otros propósitos, tendría que pensarse al servicio de la consolidación de la democracia mexicana.

Morelos Canseco Gómez ofrece en este punto una indispensable y sólida recapitulación de los intensos años iniciales e intermedios de la década de los noventa del siglo pasado. Vivido desde el Senado el atípico sexenio senatorial 1991-1997, y con el eje narrativo de la actuación parlamentaria del entonces senador Lamadrid, los hechos recobran nuevos significados en cuanto a la apertura a la autonomía de instituciones tales como la Comisión de Derechos Humanos; la actualización de los derechos relativos al culto público y las asociaciones religiosas, incluyendo el papel de éstas en la educación; la reordenación de los periodos de sesiones de las cámaras del Congreso; la supresión del requisito de ser descendiente de padres mexicanos para acceder a la Presidencia de la República, y la controvertida reforma del Poder Judicial, con su respectivo –e igualmente controvertido– trámite parlamentario improvisado, más o menos, para sustituir de una sola vez a todos los ministros de la Corte. A ello hay que agregar las evidencias del oficio parlamentario de Lamadrid –registradas por este puntual y autorizado

cronista- al hacer frente a las repercusiones en el debate senatorial del los años terribles de 1994 a 1997, que el país sorteó, a pesar de todo, con la participación de un Poder Legislativo con grandes rezagos, pero que se esforzaba en acabar de salir del subsuelo político y en sacar adelante las grandes modernizaciones de la época a la vez que habilitaba salidas de emergencia para encauzar los episodios críticos que conmovieron desde la raíz al México de aquellos años.

El siguiente capítulo, a cargo del autor de esta presentación, ubica precisamente el momento de la muerte de Lamadrid en el marco de los intentos fallidos para recuperar aquel ciclo reformista en el otoño del 2003, como guía para documentar una advertencia del amigo muerto, desatendida por décadas: la crisis de las clases dirigentes del país y la virtual desaparición del reformismo ilustrado que aquel personificó. Cruza el capítulo un elogio de la conversación como vía de conocimiento y esclarecimiento, con una justipreciación de la "obra conversacional lamadridiana", traducida en una obra reformista documentada en leyes e instituciones, como las que registra el presente libro, y en la formación de varias generaciones de legisladores, gobernadores, funcionarios especializados y académicos de diversas disciplinas.

En un ensayo en el que describe los desafíos de la globalización en la primera década del nuevo siglo, Rolando Cordera reseña el tránsito del país a partir de 1982, en que coincidió con Lamadrid en la Cámara de Diputados y consolidó con él, de lejos o de cerca, un diálogo enriquecedor sobre el Estado, la democracia y la cuestión social. De allí la referencia de Cordera, en el capítulo correspondiente, a ese aferrarse de Lamadrid a un proyecto político comprometido con un permanente reformar sin riesgos de rupturas regresivas.

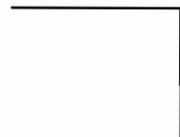
En el mismo sentido parecerían ir las vívidas viñetas testimoniales de Salvador Rocha Díaz, Andrés Valencia y Ricardo Monreal, en referencia, respectivamente, a la necesidad de aprender de la cultura del acuerdo que promovió Lamadrid en su conversación y con su ejemplo, a su compromiso con una actitud reformista alejada lo mismo del divisionismo que del estancamiento y a la actitud lamadridiana frente al poder político: una vocación y una voluntad indeclinables orientada a influir con los más...

El testimonio de Alejandro Madrazo Lajous traza la personalidad lamadrídiana desde la perspectiva de una asombrosa, entrañable cercanía, mucho más sorprendente si se advierte que casi tres generaciones alejan al evocador del evocado. Y, en sentido contrario, el testimonio pone de manifiesto, una vez más, la espontaneidad y la facilidad con la que José Luis ejerció su espíritu tutelar y su vocación magisterial a través de varias generaciones y hasta el final de sus días.

Un perfil abarcador de las diversas facetas de Lamadrid cierra el volumen. Rodolfo Duarte transita del creador de instituciones al hombre de partido, del reformador político al parlamentario de vocación y cultura, del aficionado a los toros al amigo generoso. Finalmente, José Luis Díaz Vázquez, amigo desde la infancia, hace una breve reseña biográfica.

Así se subraya el inocultable carácter personal de un libro que reúne las expresiones de homenaje que los autores le rinden a su amigo, y el significado de trascendencia que para la vida pública tuvo la estancia de José Luis entre nosotros.

El estado de derecho,  
fuente única de  
la democracia  
y la cohesión social



Rodolfo Echeverría Ruiz

*Lamadrid, el jurista.*

Entre los múltiples talentos de José Luis, refulge el de una formación jurídica refinada y rigurosa, una reflexión filosófica permanente nacida en las aulas de la Facultad de Derecho de su Universidad de Guadalajara.

Vive sus primeras aproximaciones a la ciencia jurídica guiado por la cátedra (él la considera *deslumbrante*) de don José Montes de Oca y Silva: inexorable mirada crítica lanzada al socaire de la también crítica elaboración de su maestro en torno de las vicisitudes, insuficiencias y falsificaciones en la enseñanza del derecho en el mundo, aunque, de modo específico, esa mirada se centre con lupa poderosa en nuestro marco circunstancial mexicano.

Durante cinco cursos lectivos y en el silencio de los seminarios de *Estudios Jurídicos y de Filosofía del Derecho*, José Luis afila su natural agudeza analítica. Recrea a Del Vecchio y a Radbruch, a Nicola Abbagnano y a García Maynez, a Kelsen y a Recasens, a Heidegger, a Gurvitch, a Kant. Su equipamiento teórico crece: resume y rezuma los rigores de una información complejísima. Va desentrañándola paso a paso hasta tornarla inteligible para el resto de los mortales. A modo de sagaz corolario vierte todo ese saber jurídico en su texto *Algunas notas críticas sobre los estudios del derecho*, médula de su tesis filosófica para alcanzar con todos los honores el grado de licenciatura (1956).

Lamadrid sigue a Giorgio Del Vecchio en la propuesta central de su libro *L'Homo Juridicus* pero externa una clara divergencia: José Luis no

comparte la idea del maestro italiano según la cual *los deberes impuestos al hombre tienen unas veces un carácter típicamente jurídico y otras un carácter típicamente moral*. En este caso, Lamadrid opta por las tesis kantiana y kelseniana. Para explicar –y explicarse– al derecho como un orden coactivo y no como un decálogo de preceptos morales, a la pregunta *¿cuál es o dónde se encuentra la moral o lo moral?* José Luis opta por el racionalismo crítico: *la moral está en los códigos*. Del Vecchio desarrolla y ahonda esa tesis en su otro libro *L'Insufficienza del Diritto como Regola Della Vita*, y José Luis, agnóstico y laico como es –hombre de paradojas al fin y al cabo– sigue, más bien, a Tomás de Aquino para aceptar el término *alteritas* que no es sino la primera semilla de la *bilateralidad*, concepto oponible al de la mera unilateralidad de la moral.

Del maestro García Maynez asimila Lamadrid su teoría del *silogismo jurídico* entendido como embrión de aquellos procedimientos metódicos aptos para servir a la aplicación de normas generales y abstractas a los casos concretos de la experiencia jurídica.

Lamadrid abreva en Radbruch su razonada reluctancia hacia las dictaduras, de manera especial la dictadura nazi, y sigue el *positivismo analítico* y la *creencia del escéptico* propaladas por el profesor de Königsberg. Descubre con sagacidad en la propuesta radbruchiana una nueva teoría de la democracia social. Y emprende, finalmente, la crítica del pensamiento del filósofo alemán a quien los revolucionarios reprocharon su conservadurismo, los liberales su proclividad hacia el socialismo, los comunistas su condición *burguesa*, los historicistas su *deformación* de filósofo y los filósofos su *simplismo jurídico*...

El lenguaje filosófico de Nicola Abbagnano y su cumplida exigencia de claridad llevan a José Luis a una rigurosa precisión de los conceptos. Del maestro de Turín aprende Lamadrid que la articulación interna del *filosofar* restituye a la filosofía su *fuerza rectora y liberadora*. (*Struttura dell'Esistenza*, 1939; *Introduzione all'Eesistenzialismo*, 1942.)

Estudia a Kelsen de una manera crítica (*¿podría leerse al maestro de Viena de otro modo que no fuera crítica?*) y, tras asumir a los neokantianos Hermann Cohen y Ernst Cassirer, deduce Lamadrid una de las más certeras diferenciaciones entre el reino de la causalidad y el reino de la

imputación. Y de esa manera aprende muy pronto a discernir, como un matemático, la estructura científica de la norma. Y, ya puesto a indagar, descubre, entre admirado y divertido, ciertos episodios de la amistad personal entre Kelsen y Freud. De ahí tal vez derive su sólido conocimiento acerca de la teoría psicoanalítica moderna.

Lee la *Filosofía del derecho en el siglo xx*, contribución básica del ortegiano Recasens e incorpora a su bagaje especulativo la gran palanca de la *razón vital*.

A la manera de Heidegger, para José Luis *su existencia misma se convierte en un problema*. O, para decirlo de un modo aún más abstruso: *el hombre se define por tener una relación existencial preteórica consigo mismo*.

Sin embargo, como político y no como jurista, Lamadrid incide en el *análisis existencial* para interiorizar o, para hacer *inmanente*, según la terminología de Kierkegaard, la existencia humana e inscribirse en lo que Heidegger llama *trascendencia y proyección de la existencia*. Sin embargo, para José Luis lo que mejor se levanta de la teoría heideggeriana es su pronunciamiento en torno de la *efectividad o facticidad* en torno de la *existencia posible* y su análisis alrededor de *las posibilidades de la existencia*.

Y su cercanía con Gurvitch lo lleva a introyectar una visión sociológica superestructural de las clases sociales en relación con la ciencia jurídica.

Del jusnaturalismo al positivismo y de éste al marxismo, Lamadrid discurre por todas las vertientes del pensamiento jurídico y pergeña su propia teoría crítica acerca de su elaboración filosófica: casi 50 años después esa teoría resurgiría en sus reflexiones acerca de una *política jurídica*, de raíces y resonancias alemanas, capaz de definir y dar sentido histórico-deontológico al estado de derecho concebido como fuente primigenia, acaso la única, de la idea democrática y de la cohesión social.

José Luis escribe: *nada hay más práctico que una buena teoría*. Busca y encuentra explicaciones propias. No las de un teorizador puro –lo es si se lo propone– sino las de un ser social por antonomasia, Lamadrid mismo, capaz de asumirse como *centro de imputaciones normativas* a la manera de los neokantianos de Marburgo, primer paso hacia la *teoría pura* kelseniana.

El estudio de Kant supone para José Luis una verdadera revolución copernicana (Kopernikanische Revolution). En el prefacio a la segunda edición (1787) de la *Critica de la razón pura*, el propio Kant acude a esa expresión para describir ese giro esencial en el curso de la filosofía de occidente: un auténtico cambio de perspectiva que, a partir de Kant, dará autonomía a la ciencia del derecho y logrará desposeerla de toda suerte de consideraciones míticas, psicológicas o ideológicas.

José Luis descubre en el pensamiento kantiano, y no en el marxista, que las concepciones míticas o los enfoques metafísicos del derecho pueden conducir a una ideología de clase pero no a una ciencia regida por la lógica matemática, que es el derecho *visto al microscopio* y no como hasta entonces se concebía. El derecho, por consiguiente, es una ciencia autónoma, una *ciencia pura*, y no una sucursal de la escolástica. De la lectura de su tesis profesional advertimos en José Luis a un filósofo del derecho que razona según las grandes coordenadas científicas del criticismo kantiano.

Su formación esencial de jurista madura en el curso de una larga vida política y parlamentaria hasta delinearla como un demócrata filosófico, propulsor eficaz de reflexiones permanentes en torno de la arbitrariedad y el subjetivismo, el misticismo, el optimismo y la *irrealidad* en las ciencias jurídicas y en las políticas. Esas meditaciones lo acompañarán hasta conformar una bien lograda y compendiosa síntesis entre la especulación filosófica –en su vertiente más intuitiva– y el hacer político cotidiano, objetivo y escéptico –iba a escribir aséptico– en el seno de una realidad nacional tan peculiar como la nuestra.

No sin cierta arrogancia condigna del devorador de libros, Lamadrid repasa a Marcel, a Sartre, a Jaspers y los complementa, por un lado, con una idea abarcadora de la condición humana, social por esencia, cargada de trágicas miserias y, por el otro, la idea de una ciencia del Derecho apta para comprender la realidad pura y dura –comprender tiene para José Luis un rango mayor que el de entender– y capaz, al mismo tiempo, de transformarla con un sentido progresivo. Aquí advertimos algunas de las huellas dactilares de Marx –y hasta de Lenin– en los innumerables textos desmenuzados por un José Luis, marxista no dogmático, entrenado para

asumir con lucidez los mejores rendimientos de los materialismos dialéctico e histórico, y valerse de ellos no como recetas de una acientífica e inmovible fe seudoreligiosa, sino como eficaces métodos de trabajo intelectual y de conocimiento del entorno humano y social.

Durante ese periodo –1951-1956– lee con fruición al más grande dramaturgo inglés. De manera morosa y sistemática, lo conoce hasta en su menor detalle. Un día, cuando empezaba a descreer de ciertas proposiciones rotundas del marxismo, Lamadrid pudo decir, con aquella su tan característica e ingeniosa mordacidad: *el principal inconveniente de Marx es que no leyó a Shakespeare...!*

El estudio de la obra de Gabriel Marcel conduce a José Luis hacia las lindes del existencialismo: *ser desprendido no quiere decir despegado, frío, incomprometido... con el bien de los demás. Si vibro con tu problema y participo de tu preocupación me uno a ti con una forma de unidad entrañable.*

Heidegger lo conduce a Sartre y a aceptar, por lo tanto, un *compromiso a partir de la libertad*. El fundador de *Los tiempos modernos* seduce a Lamadrid quien asume, si bien con cautela y no pocas reticencias, las grandes coordenadas de la ontología sartreana como ingrediente fundamental para entender y vivir su propia vida.

Con otro existencialista, Karl Jaspers, nuestro José Luis dialoga y va burilando, a través de su influencia, su oposición frontal a la metafísica escolástica. Y conducido, también, por el sicologismo de Jaspers y a partir de un encontronazo con su obra central, *Lógica filosófica*, Lamadrid se adentra en el análisis pormenorizado del *ser concreto*.

En el pensamiento jurídico de José Luis hay una zona que abarca a otras y puede contenerlas y regirlas. Es el *laicismo* entendido por él como principio de la *autonomía* de las actividades humanas, vale decir, la exigencia siempre presente de que esas actividades se desarrollen según sus propias reglas y que no le sean impuestas desde fuera. Su concepción del *laicismo* va mucho más allá de la reivindicación de la autonomía del Estado frente a las iglesias. Ese *laicismo abarcador* estatuye la sustracción de la ciencia y de todo saber a las influencias extrañas y deformadoras procedentes de las ideologías políticas, de los prejuicios de clase, de raza o de las mitologías religiosas.

Entre las múltiples influencias académicas asimiladas, adoptadas y adaptadas por José Luis, descuella la del jurista español José Medina Echavarría. En la profundización de los textos de ese también catedrático de sociología jurídica, Lamadrid aguza su escalpelo de analista implacable y desentraña y denuncia a la luz del día *un mundo desvaído y espectral de conceptos difíciles, falsamente profundo, de sutilezas sin sentido y de simples e inacabables tautologías. Dicho de otra forma: un puro amontonamiento verbal, confluencia confusa –escribe– de terminologías de la más variada procedencia. Y luego apunta y dispara: ocurre con la especulación jurídica lo que en buena parte sucede también con la filosofía a secas: se hace filosofía jurídica sólo para profesores. Y ello supone, concluye, un drama académico –de ese modo lo caracteriza– inherente a filósofos confusos y a oscuros pseudohermeneutas solazados en el arte de mezclar los ingredientes de la herencia neokantiana con un poco de jusnaturalismo y una fuerte dosis de teoría pura y fenomenología aderezada con unas cuantas gotas de existencialismo.*

Más adelante Lamadrid se interesa por combatir, con un filo crítico de jurista ya maduro, *las logomaquias o las refinadísimas abstracciones, esas insípidas, desleídas y arbitrarias consideraciones metafísicas de ciertos filósofos especializados en dar brillo académico y coherencia doctrinal a un a priori que no aparece por ninguna parte y menos en los entornos trágicos de la desigualdad social.*

Y se adentra, para derogarlas con nutrida información doctrinaria y rigurosidad analítica, tan propias en él, en las vagarosas teorías, en la presuntuosa y endeble fundamentación de una derecha histórica mexicana que, en el campo de una deficiente especulación jurídica, aspira, sin conseguirlo nunca, a dar carta de naturalización a *ese espectral y menos que esquelético señor apellidado “bien común”...*

Pero José Luis va más allá y recrimina a los tratadistas, *que han publicado durante los últimos 10 años, su total insensibilidad y su silencio ante los gravísimos y perentorios problemas que la energía nuclear plantea a la humanidad, a todas y a cada una de las colectividades nacionales, a todos y cada uno de los hombres.*

Por igual examina a jusnaturalistas y a neokantianos, a fenomenólogos y a existencialistas, para lanzar su propia intuición teórica del *saber jurídico*. No de otra manera se explica su texto *Algunas notas críticas sobre los estudios del derecho* a cuyos portaestandartes define como teorizantes bajo un *estado de confusión, arbitrariedad, falta de fundamento, infantilismo e inutilidad*.

Lamadrid concibe al jurista como un hombre de ciencia cuya responsabilidad consiste en explicar y en crear, no en repetir ni, mucho menos en acudir al subterfugio de los mitos o de las ideologías.

Para concluir, establece las diferencias conceptuales entre la ciencia del derecho y la filosofía del derecho. Y sigue a Kant: las ciencias jurídicas no responden a la cuestión *quid jus* (que es lo que debe entenderse in genere por derecho) sino únicamente a la pregunta *quid juris* (lo que ha sido establecido como derecho por un sistema dado). Es el criticismo no en potencia sino en acto: es el derecho entendido como *querer humano objetivado*.

Y a manera de epílogo de esas densas disquisiciones, de esa seca indagación técnica, Lamadrid propone un estudio pleno de la creación jurídica a partir del desarrollo de una *ciencia integral del derecho*. Esta elaboración no puede ser tarea de un solo individuo y exige, como la mayoría de las investigaciones científicas, una bien tejida urdimbre institucional en las universidades y en los planteles de enseñanza superior. Postula, por consiguiente, una reforma de las facultades de derecho y de sus programas de estudio, de sus seminarios y de sus enfoques globales, a fin de desterrar a la enseñanza escolástica, de una vez y *definitivamente*, sostiene. De ese modo lo planteó su maestro José Montes de Oca y Silva en su estudio *La historia de la Facultad de Derecho*, publicado por la Universidad de Guadalajara (1954).

En el curso de su larga vida política y parlamentaria, Lamadrid privilegió a la razón, vale decir, al derecho, como camino y solución para los intrincados problemas básicos de la convivencia social y política.



El largo viaje  
de la justicia electoral



José Fernando Franco  
González Salas

*En memoria de don José Luis Lamadrid Sauza,  
un gran hombre, estadista, maestro y amigo.*

## A manera de introducción

Varios amigos de don José Luis Lamadrid coincidimos en la necesidad de tratar de rescatar el pensamiento universal de ese hombre que dedicó su vida al estudio, a la política y a la actividad parlamentaria. Si algo pudiésemos reprocharle sus amigos, es que no nos hubiese dejado por escrito sus conocimientos y reflexiones. Habiendo sido un destacadísimo abogado, maestro, político, legislador, funcionario público y embajador, José Luis Lamadrid fue ágrafo.

Quedan como testimonios valiosos de la solidez intelectual de este extraordinario parlamentario muy pocas pero sustanciosas intervenciones en tribuna. Basta leer la primera que realizó en su prolífica vida parlamentaria, en la Cámara de Diputados durante las juntas preparatorias de la XLV Legislatura en 1961, por la cual defendió el dictamen que contendía e impugnaba el destacado licenciado Aquiles Elorduy (candidato perdedor en el primer distrito electoral de Aguascalientes), para constatar la calidad humana, la seriedad y los conocimientos del en aquellos años joven diputado Lamadrid.<sup>1</sup> A pesar de sus 21 años como

<sup>1</sup> En esta intervención consultable en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del H. Congreso de la Unión del lunes 28 de agosto de 1961, se encuentra el germen y la sustancia de su pensamiento parlamentario sobre los partidos políticos, la pulcritud de su argumentación jurídica y la consistencia de sus conocimientos, pero también su elegancia y calidad humana en el tratamiento del caso frente a un adversario destacado y honorable.

legislador de primera línea,<sup>2</sup> las referencias escritas de su gran labor en las cámaras se reducen a aquellas pocas intervenciones en tribuna, por lo que la única manera de rescatar su pensamiento y capacidad creadora sería reconstruyendo las múltiples tareas e iniciativas en las que intervino, las cuales siempre fueron desarrolladas y redactadas por terceros, bajo sus directrices e implacable supervisión.

Con el correr del tiempo, el licenciado Lamadrid también se convirtió en un asesor calificado tanto de su partido, de los líderes del mismo, como de presidentes de la República y funcionarios federales y con su solidez intelectual se ganó el respeto de sus interlocutores, incluyendo a la mayoría de sus adversarios políticos; de ahí el apelativo de “maestro Lama” que lo acompañó hasta el final de su vida.

No obstante su permanente y abundante interacción por más de 40 años, difícilmente se puede encontrar un memorando o trabajo, menos un libro, escrito por él. Sus asesorías eran verbales y en el mejor de los casos, al igual que en las cámaras, otra persona recogía sus pensamientos y reflexiones por escrito. Muchos de sus amigos y colaboradores conservamos apuntes y notas, pero que yo sepa ninguno tiene un texto escrito por don José Luis.<sup>3</sup>

Por ello, nació la feliz idea de plasmar en un libro las reflexiones que cada uno de sus amigos, con libertad, quisiéramos externar para intentar reconstruir, aun sea parcialmente, su personalidad, sus conocimientos y las obras en que fue actor fundamental. Estoy seguro que más de un lector se sorprenderá al conocer la relevancia que la acción de este hombre tuvo para el país y sus instituciones.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>El licenciado Lamadrid Sauza fue diputado a las XLV (1961-1964), XLIX (1973-1976), LII (1982-1985), la LIV (1988-1991) y la LVII (1997-2000) legislaturas, y como senador a las LV y LVII (1991-1997) legislaturas, del H. Congreso de la Unión.

<sup>3</sup>Aun en el caso del libro sobre la reforma al artículo 130 constitucional (en la que él participó de manera preferente) intitulado *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, FCE, México, 1994, que él coordinó y único publicado con su nombre, se puede afirmar que fueron otros los que lo redactaron, bajo su escrupulosa supervisión.

<sup>4</sup>Infelizmente muchos de los invitados a participar en esta obra no pudieron o no quisieron escribir, lo que es una lástima. Ojalá algún día dejen el testimonio de las grandes aportaciones de don José Luis en muchos otros ámbitos.

En cumplimiento de ese compromiso, trataré en las siguientes líneas de ser lo más objetivo posible; sin embargo, de antemano acepto que mis palabras probablemente se encuentren impregnadas e influidas por el profundo afecto y respeto que tuve por mi maestro y amigo. Hombre de temperamento al fin de cuentas, tenía algunos rasgos en su fuerte personalidad que no a todo mundo agradaban, rasgos que en mi opinión se desvanecían totalmente ante sus enormes méritos.

Ya otros han dado su opinión y destacado las cualidades y calidades de don José Luis,<sup>5</sup> y estoy seguro que muchos de los que participarán en este libro de recordación también habrán de hacerlo. No obstante ello, con el riesgo de ser redundante, me siento obligado, por el trato con él de cerca de 30 años y por la amistad desinteresada y creciente que me dispensó durante todo ese tiempo, a dejar plasmada en la parte inicial de este escrito testimonial mi opinión razonada sobre ese mexicano de excepción, que nunca me escatimó sus profundos conocimientos y experiencia, sus consejos y orientación.

A pesar de que podrían ser muchísimos los temas y las anécdotas que podría abordar, en un segundo apartado de este testimonial me centraré, de manera especial, en un tema que, de entre los muchos que exploramos juntos, se llevó muchas horas de intercambio de opiniones: el sistema de impartición de justicia electoral. Respecto de esta última parte, debo señalar que mi reseña estará personalizada, porque se ciñe a mis intercambios y conversaciones directas con él, las cuales no fueron únicas o las definitorias; evidentemente en todo lo que narraré intervinieron muchas otras distinguidas personas que aportaron ideas y soluciones.

### José Luis Lamadrid: el hombre, maestro y amigo

No es fácil conocer a una persona que conjugue el desarrollo intelectual profundo, la cultura en su sentido más amplio, y la *praxis* política en toda su extensión. Yo tuve esa suerte siendo muy joven.

<sup>5</sup>Entre ellos se encuentran Ricardo Monreal Ávila, Andrés L. Valencia Benavides y Enrique Burgos García.

Conocí circunstancialmente al licenciado Lamadrid en 1974 en las oficinas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en una visita que hizo a quien era mi jefe, el licenciado Juan Francisco Rocha Bandala, dado que los unía una amistad que había surgido varios años atrás. En ese entonces don José Luis era por segunda ocasión diputado (XLIX Legislatura, 1973-1976). Desde que me fue presentado surgió en mí un gran interés por conocerlo. Con una personalidad interesante, serio y reposado, de formas y expresiones cuidadas y refinadas que podrían considerarse de una educación de otra época, pero con un sentido del humor fino y agudo, casi irónico, a sus 43 años podría representar muchos menos. Por otra parte, en la presentación, el licenciado Rocha Bandala lo ponderó de manera muy especial lo que me resultaba sorprendente, dado que mi ex jefe era generalmente severo en sus juicios y muy poco dado a expresar ese tipo de reconocimientos sobre una persona.<sup>6</sup> En esas circunstancias me enteré que el licenciado Rocha le llamaba "El Pequeño Larousse Ilustrado" por sus conocimientos enciclopédicos y por su físico, bajo de estatura y rollizo.

Sin embargo, tuve poca oportunidad de tratarlo durante los siguientes años (se desempeñó como oficial mayor y subsecretario en la Secretaría de Gobernación entre 1976 y 1979), pero a lo largo de esta etapa pese a lo ocupado que se encontraba y lo renuente que se mostraba a facilitar los encuentros, logré platicar con él en algunas ocasiones, confirmando mi interés por conservar la relación. Fue durante la tercera diputación de don José Luis (LII Legislatura, 1982-1985) y a partir de entonces, que se volvió más intensa la comunicación y las circunstancias propiciaron que nuestra amistad se profundizara y estrechara cada vez más a lo largo de los años siguientes y hasta su muerte el pasado 10 de octubre de 2003.

Debo decir que desde el encuentro inicial que sostuve con José Luis Lamadrid lo primero que me llamó la atención fue su aptitud natural de

<sup>6</sup>Dos opiniones me reforzaron en mis conceptos sobre el licenciado Lamadrid. Una, la del licenciado Reyes Heróles, quien en una visita que le hice siendo director general del Seguro Social, me confirmó con sus expresiones laudatorias los méritos y cualidades del licenciado Lamadrid. La otra, la de la señora Sauza, madre de don José Luis, quien me comentó, en la única ocasión que tuve el gusto de platicar con ella, que desde pequeño, a los 8 o 9 años de edad, ya tenía la disciplina y el gusto por la lectura y los estudios; que a esa corta edad ya había decidido dedicarse exclusivamente a la política, preparándose desde entonces intensamente para ello.

maestro.<sup>7</sup> Además de sus profundos conocimientos era experto en argumentación,<sup>8</sup> no lírico como muchos sino cultivado, ilustrado (leía frecuentemente sobre las teorías de la argumentación), por lo tanto, sus discusiones siempre (fueran de derecho, política, historia, filosofía, economía, sociología, literatura, o de fútbol) se desarrollaban de manera ordenada y estricta, llenas de erudición, nunca superficiales (sus conversaciones eran reflexivas y, por tanto, pausadas, lentas, en ocasiones muy lentas, lo que generaba impaciencia en muchos; ya en la etapa final de su vida, debo reconocer, se molestaba con cierta facilidad frente a la inconsecuencia o la falta de sustento en los planteamientos de sus contrapartes).

Así, exigía del interlocutor un mínimo de consistencia y conocimientos de lo que se trataba. Pero no se quedaba nunca en lo superfluo. Con la generosidad y vocación del verdadero maestro, invariablemente recomendaba lecturas sobre los temas abordados aportando siempre una abundante y pertinente bibliografía. Además, como tenía una memoria privilegiada y una gran concentración (podía recordar conversaciones completas, situaciones específicas de circunstancia tales como el orden de las intervenciones, el énfasis puesto en una frase, la ubicación física en que se encontraban las personas, sus reacciones emocionales), en la siguiente ocasión propicia preguntaba sobre las lecturas y si derivadas de ellas había algún cambio de opinión. Ello obligaba a leer y estudiar, pues de lo contrario difícilmente se podría mantener una relación con él. Nunca podré agradecerle lo suficiente todo lo que me transmitió y enseñó a lo largo de los años.

Otro de los rasgos más notables para mí, era su actitud analítica y crítica. José Luis Lamadrid no dejaba de analizar la vida política, económica y social del país y del mundo. Lector insaciable (leía varias horas al día –en ocasiones hasta 10 o 12 horas diarias– lo mismo de las grandes revoluciones ya fuera la francesa, la rusa o la mexicana, de las que era un verdadero experto; de los grandes pensadores; que revistas especializadas o sobre temas políticos y

<sup>7</sup>José Luis Lamadrid fue de 1955 a 1961 profesor en las facultades de Derecho, Economía, y Filosofía y Letras de la Universidad de Guadalajara y director del seminario de Política en la Facultad de Derecho de la misma universidad; y en 1970-1971 maestro en el seminario sobre Pensadores Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>8</sup>José Luis Lamadrid fue, a los 23 años, campeón nacional de oratoria del PRI, partido del que era en aquel tiempo dirigente juvenil.

económicos de actualidad en todas las latitudes del orbe). Permanentemente trataba de interpretar la historia y el presente con el ánimo de sacar conclusiones prácticas sobre lo deseable para construir un mejor entorno. Su análisis iba a fondo y raramente desembocaba en lo abstracto, buscaba aquello que podía ser útil para mejorar las instituciones o que le permitiera visualizar lo que podría esperarse para la vida del país y en el entorno internacional.

Muchos no entendieron que Lamadrid era un verdadero pensador, creador de instituciones, y que solamente su vocación y dedicación a la política lo hacían escaparse de su biblioteca (en ocasiones también lo hacía por una buena comida).

Por otra parte, su mente analítica y crítica no se agotaba en el ejercicio antes descrito. Era un auténtico psicólogo. Estudiaba cuidadosamente a las personas, particularmente a quienes eran sus interlocutores, pues consideraba que en política ello resultaba fundamental para orientar de la mejor manera sus estrategias de negociación. Ello explica que en su biblioteca había una sección nada despreciable de relevantes obras de psicología y psiquiatría.

De igual manera, desde el principio me llamó la atención que José Luis Lamadrid no era hombre de “tijeras y engrudo”, es decir, no leía para copiar. Muy por lo contrario, estudiaba de manera comparada y en el ámbito nacional la evolución de las instituciones, su historia, su funcionamiento, su eficacia, para tratar de adaptarlas a nuestras realidades. De ahí que haya influido de manera importante en tantas reformas trascendentes para nuestro país (se pueden mencionar, a manera de ejemplo, las reformas político electorales de 1977 y las posteriores con excepción de las de 1986-1987; las que crearon el IFE y el Tribunal Electoral; las reformas a los artículos 27 y 130 constitucionales; así como varias relativas a la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, del Poder Judicial y del régimen constitucional para el Distrito Federal).<sup>9</sup>

José Luis Lamadrid fue hombre de convicciones y principios sólidos en todos los órdenes, sobrio en su vida personal y honorable a carta cabal.

<sup>9</sup>Si en alguna reforma participó con ideas diferentes a las que prosperaron finalmente fue en las del Distrito Federal. Sólo diré que don José Luis consideró que las reformas introducidas desde 1986-1987, desnaturalizaron la esencia del Distrito Federal como sede de los poderes federales. Espero que algún día se puedan rescatar las ideas y reflexiones que sostuvo sobre este tema.

Si bien fue un priísta convencido y distinguido desde 1951 hasta su muerte –que jamás puso en entredicho o en duda su militancia–,<sup>10</sup> su lealtad primera fue siempre con México. Me consta que era crítico cuando no le parecían adecuadas las decisiones al seno de su partido e, incluso, que en ocasiones se opuso, ante la dirigencia del PRI y del Presidente de la República en turno, a que se impulsaran reformas o se tomaran decisiones que a su juicio podrían resultar nocivas para el país, aunque circunstancialmente pudieren ayudar políticamente a su partido.

Mezcla interesante de disciplina y pragmatismo, sabía hasta dónde empujar. Rara vez se daba por vencido, pero asumía y respetaba las decisiones una vez tomadas. También era un hombre y un militante tolerante con quienes razonadamente no compartían sus puntos de vista y con aquellos que no eran priístas o con los miembros de otras fuerzas políticas. Admirador por su propia formación y convicción, entre otros, de Juárez y los liberales, Vallarta, Carranza, Calles, Reyes Heróles, nunca desconoció los méritos de otros que no pensaban como él, incluyendo a sus adversarios políticos. Era negociador, aunque creo que su naturaleza y formación le hacían difícil, en ocasiones, ser un interlocutor accesible; pero en su descargo debo decir que hacía enormes esfuerzos por lograr acuerdos y entendimientos con sus interlocutores y que, generalmente, por su enorme talento, lograba arribar a ellos.

José Luis Lamadrid fue fiel y leal a sus creencias y principios como lo he señalado, pero también lo fue con sus amigos y sus afectos. Muchos podemos dar testimonio de ello; en las buenas y en las malas era amigo de sus amigos. Repelente por naturaleza a demostrar públicamente sus afectos, en lo corto era extraordinariamente cálido, inclusive paternal. Era un hombre esencialmente bueno y justo, aunque si viviera probablemente rechazaría estos juicios.

El orden y el buen gusto, que abarcaba su intelecto y todo lo que le rodeaba se ponía de manifiesto en su vida personal, en su forma de hablar, de vestir, en su biblioteca, en su casa y en los papeles de trabajo; además de la lectura, como lo he señalado, disfrutaba enormemente de la buena comida (yo nunca le vi beber), y aunque le gustaba la música una

<sup>10</sup>Además de sus cinco diputaciones y la senaduría, ocupó desde los más modestos cargos partidistas hasta la Secretaría General del PRI.

disminución auditiva hacía que raras veces la escuchara; gozaba con el buen fútbol, y pienso que uno de sus mayores placeres era conversar inteligentemente sobre cualquier tema, pero en particular sobre derecho, política, historia, economía e instituciones. Todo lo hacía en un marco de sobriedad notable. Nunca le oí (salvo de sus conocimientos sobre algún tema) que presumiera de algo, tampoco le escuché discutir sobre algo que él considerara que no conocía a fondo.

De su cabal honestidad puedo dar fe y testimonio. José Luis Lamadrid fue un ejemplo de la filosofía juarista; vivió y murió en la medianía que le proporcionaron las dietas y salarios que generó con su trabajo como político y servidor público a lo largo de su vida. No dejó fortuna. Rentaba la casa en la que vivió los últimos 20 años en México; sus postreros tiempos de enfermedad fueron difíciles por carecer de recursos económicos y fue la gratitud, ganada a pulso por él, de muchos amigos, lo que permitió hacer frente a su tratamiento y a los gastos generados por su enfermedad terminal. Su herencia personal fue su espléndida biblioteca de más de 16,000 volúmenes, integrada en más de 40 años de una selección cuidadosa y valiosa de las obras de derecho, ciencia política, economía, historia, sociología, psicología, psiquiatría, literatura y otras, que hoy la conforman. Afortunadamente la biblioteca se conservará y acrecentará en una reconocida institución académica, como fue su deseo, para que las nuevas generaciones puedan nutrirse y enriquecer sus conocimientos en ella.<sup>11</sup>

## José Luis Lamadrid y la justicia electoral: el estadista

Las primeras pláticas que sostuve con don José Luis sobre temas relacionados con la justicia electoral fueron entre 1986 y 1987.<sup>12</sup> Conclu-

<sup>11</sup>El Instituto Tecnológico Autónomo de México la adquirió y la utilizará en su biblioteca central como "Colección José Luis Lamadrid". Agradezco al rector del ITAM, doctor Arturo Fernández y al doctor y ministro José Ramón Cossío, que esto haya sido posible.

<sup>12</sup>Vuelvo a repetir aquí que mis referencias serán estrictamente testimoniales, mis vivencias y experiencias, por lo que deberá tenerse presente que muchas otras personas que no se citan, entre ellas representantes de los partidos políticos, diputados, senadores y funcionarios públicos, participaron de manera importante con ideas y aportaciones en todos los procesos de reforma que yo voy a narrar. A esos otros actores o testigos de los hechos ofrezco, por anticipado, una disculpa si consideran que hay inexactitudes o incorrecciones en mi visión y recuerdo de las cosas.

yendo la LII Legislatura en 1985, fue nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado de la República como embajador de México ante Nicaragua, país en el que estuvo hasta principios de 1988. En ese tiempo sostuvimos algunos encuentros en sendas visitas del entonces embajador a México, mismas que tuvieron como propósito fundamental enterarse de la reforma política-electoral en ciernes. En esos tiempos, debo reconocerlo, yo no era, ni cercanamente, experto en la materia electoral pero presumo que por la confianza que ya me tenía me usaba como fuente de documentación puesto que él tenía muchos otros amigos mejor informados y relacionados con ese tema que yo. La primera plática sostenida en 1986 le sirvió para pedirme documentos y alguna información sobre el desarrollo de las consultas realizadas. La segunda, a principios de 1987, fue para entregarle los textos de las reformas constitucionales de diciembre de 1986 y el proyecto de Código Federal Electoral.

Fue durante la segunda plática que me confió sus reservas sobre las bondades del nuevo esquema. Me refirió que en lo particular le preocupaban la nueva composición de la Cámara con 500 diputados; la fórmula prevista en el artículo 54 de la Constitución para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; y de manera enfática, me expresó su total desacuerdo con la reforma aprobada del artículo 60 constitucional. Su rechazo, que tengo muy presente, fue en un triple sentido.

La primera objeción y sin duda la más vehemente, la centró en la composición de los colegios electorales, los cuales se integrarían: en la Cámara de Diputados con la totalidad de los diputados electos, por ambos principios, lo que quería decir que eventualmente serían los 500, y en la Cámara de Senadores con los electos cada tres años más los senadores que continuarían en el ejercicio de sus cargos.<sup>13</sup> Sus reservas, que a la postre resultaron fundadas, las basaba en su convicción de que los colegios electorales ya estaban muy cuestionados; que su funcionamiento debía

<sup>13</sup>Recuérdese que por la reforma constitucional de diciembre de 1986 (D.O., 15-XII-1986), la Cámara de Senadores regresaría al sistema de renovación por mitades cada tres años; reforma que nunca operó en su integridad por las modificaciones que se introdujeron en 1990, retornando al esquema de renovación total del Senado cada seis años.

regularse para transformarlos en órganos de tipo político-jurisdiccional que actuaran bajo los principios fundamentales de un procedimiento judicial, sin perder su caracterización como órganos esencialmente políticos. Para él, resultaba inmanejable una asamblea de 500 presuntos diputados realizando tareas de juzgador.

La segunda objeción sobre la reforma al artículo 60 del Pacto federal la hizo en relación con la creación del tribunal electoral. Más benigno en sus juicios en ese momento –lo que cambiaría después como veremos–, me comentó que no estaba de acuerdo con la creación del tribunal en virtud de que no le hacía sentido la forma como estaba concebido dicho órgano jurisdiccional y que se reservaría su opinión hasta que no tuviera más elementos para darla. En ese momento pensé que sus reservas obedecían más a una cuestión subjetiva, considerando que él había sido coautor de la reforma de 1977, por la cual se había introducido el malogrado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Vale la pena recordar que nuestra tradición jurídico-constitucional, de la que estaba convencido el licenciado Lamadrid, se inclinó desde el último cuarto del siglo xix por la posición de que el Poder Judicial no debía intervenir en los conflictos político-electorales, toda vez que desde nuestra primera constitución Federal de 1824 –inspirada en la federal estadounidense y la española de Cádiz– correspondía, por definición, a los colegios electorales de cada Cámara calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiese sobre ellas, de manera definitiva e inatacable.

Antes de 1977, no existió precepto alguno en nuestras constituciones que le diera competencia expresa al Poder Judicial para intervenir en ese tipo de conflictos. Fue con la introducción de nuestro juicio de garantías, el “amparo”, que durante la séptima década del siglo xix se gestó una corriente de opinión jurisdiccional, que tuvo como su expositor más destacado a don José María Iglesias, que sostenía que a través de ese medio de protección constitucional y con base en el artículo 16 (que prescribía, como lo hace nuestro texto constitucional vigente, que todo

acto de molestia a un individuo en su persona, domicilio, papeles o posesiones, debe realizarse en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento), se podía examinar la legitimación, “competencia de origen”, de la autoridad emisora de un acto de molestia a un particular y, consecuentemente, declarar si actuaba bajo un título legítimo de elección o nombramiento. Esta tesis duró muy poco tiempo.

Con el arribo a la Presidencia de la Suprema Corte de don Ignacio L. Vallarta se sostuvo la tesis contraria, en el sentido de que el artículo 16 constitucional no se refería a la llamada “competencia de origen”, además de que era altamente riesgoso para el Poder Judicial involucrarse en ese tipo de cuestiones que eventualmente politizarían su funcionamiento. La tesis Vallarta triunfó y el Poder Judicial se mantuvo lejano de este tipo de conflictos político-electorales; al principio mediante la construcción de jurisprudencia en ese sentido y, después, mediante la introducción en la Ley de Amparo de 1931 de causales expresas de improcedencia de ese medio de impugnación respecto de las decisiones de los colegios electorales y de las autoridades electorales.

José Luis Lamadrid y el grupo de personas que trabajaron bajo la dirección del licenciado Jesús Reyes Heróles en la preparación y redacción de las reformas de 1977 conocían a fondo el origen y la evolución de nuestras instituciones. Don José Luis, según me narró en nuestro encuentro a principios de 1987, estaba convencido de que no obstante las debilidades y distorsiones de los sistemas vigentes hasta entonces, la evolución debía ser hacia el fortalecimiento del trabajo de los colegios electorales mediante el establecimiento de reglas claras que acotarán su funcionamiento y de una integración que les permitiera actuar con imparcialidad; y fiel a sus convicciones y conocimientos mantenía la tesis de que la resolución final de los conflictos electorales competía de manera exclusiva al Poder Legislativo, atento al principio de autonomía que le rige conforme a nuestro régimen constitucional,<sup>14</sup> dado

<sup>14</sup>Muchas de estas ideas quedaron plasmadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1977. La misma se puede consultar en el tomo III, de los cuadernos *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1978.

que esa delicada función tenía un contenido político ineludible. De esta manera justificaba la reforma de 1977, la que a su juicio había introducido un giro importante en materia de calificación de elecciones, al haberse establecido por primera vez en la historia constitucional de México un recurso que los partidos políticos podían interponer ante el máximo tribunal del país en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Sucintamente y sin caer en tecnicismos, podemos decir que conforme al texto constitucional de 1977, si al conocer de un recurso de reclamación la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales durante el proceso electoral o en la calificación de una elección de diputados, lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados para que ésta emitiera una nueva resolución con carácter de definitiva e inatacable. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) reguló en pocos artículos (artículos 226 y 235 al 241), los plazos, requisitos de procedencia, así como las reglas mínimas para la tramitación del recurso, otorgándole a la Corte un plazo de 10 días para “resolver” el recurso, contados a partir de que lo recibiera. Además de las limitaciones procesales y probatorias del nuevo sistema, el recurso de reclamación fue motivo de rechazo inmediato por parte de los académicos, abogados reconocidos en el foro y también por los miembros de la Suprema Corte por considerar que ponía al máximo tribunal en un estado de inferioridad frente a la Cámara de Diputados, pues sus resoluciones serían, en el mejor de los casos, simplemente declarativas, no vinculantes, para dicho órgano legislativo; algunos fueron más lejos y sostuvieron que serían simples opiniones, no resoluciones. Ello, remataban, resultaba inaceptable.

Lo cierto es que durante la vigencia de ese medio de impugnación se celebraron tres elecciones federales (1979, 1982 y 1985), se interpusieron muy pocos recursos de reclamación, y todos los que se interpusieron fueron declarados infundados o desechados por la Suprema Corte. El recurso probó ser inoperante frente a la realidad.

A pesar de ese hecho, José Luis Lamadrid defendió siempre la reforma de 1977. En el ya lejano 1987 –lejano en tiempo y en circunstan-

cias- me argumentó que nunca se entendió debidamente el recurso de reclamación. Apoyándose en derecho comparado, sostenía que la razón fundamental para haberlo establecido con esos alcances respondía a la tradición constitucional de la calificación política de las elecciones; que la reforma preservaba el ámbito de competencias de ambos poderes involucrados y que la misma no atentaba contra la potestad de la Suprema Corte sino que la fortalecía y protegía.

El licenciado Lamadrid reconocía que ante los embates en contra de los colegios electorales era deseable una solución alterna. De ahí había surgido la idea de la intervención de la Suprema Corte, para que acorde con su naturaleza, resolviera *conforme a derecho*, en casos verdaderamente excepcionales, si habían ocurrido violaciones sustanciales en el proceso electoral o durante la calificación de una elección sin convertirse en un órgano político electoral; que la conclusión del órgano jurisdiccional sería una resolución sobre las posibles violaciones sin pronunciarse sobre la convalidación o anulación de las elecciones, pues ello podría politizar su actuación. Enfatizaba que lo que se perdía de vista era que darle constitucionalmente efectos vinculativos a dichas resoluciones era contradictorio con el principio de autocalificación y, por supuesto, con la regla que daba a los colegios electorales la facultad de ser la última instancia en la calificación de las elecciones.

Por otra parte, me sostenía don José Luis, la solución adoptada en 1977 no era del todo ajena a nuestro sistema constitucional. El artículo 97 de nuestro texto fundamental (también reformado en 1977), afirmaba, estableció desde 1917 la facultad investigatoria de la Suprema Corte sobre violación a las garantías individuales o al voto público (que por supuesto, acotaba el maestro siempre con insistencia, tenía naturaleza y alcances distintos a los del recurso de reclamación pero que en cierto sentido perseguía el mismo objetivo), cuyo ejercicio deriva en la emisión de "conclusiones", que en sentido estricto tampoco constituyen sentencias vinculativas, sino que son salvaguardas del orden constitucional y legal del país, sin que ello ponga en duda el carácter de máximo órgano jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia. Preguntaba entonces: mire Franco, dígame ahora, ¿en dónde se encuentra la disminución de la Corte frente a la Cámara, si ésta no podía, en

ningún sentido, contradecir la resolución a que llegare aquélla, mucho menos pronunciarse sobre las cuestiones legales decididas por ese órgano jurisdiccional?; sería muy difícil que al tenor de una resolución de la Corte a favor de un recurrente, por haber existido violaciones graves en el proceso electoral o en la calificación de la elección, la Cámara desestimara las conclusiones de la Corte y sostuviera la elección como válida; y si llegare a hacerlo tendría que ser sobre las bases de sus facultades políticas, con las consecuencias que ello traería aparejado. Para él, nunca se entendió debidamente que era un mecanismo de control que pretendía preservar la autoridad soberana de la Cámara de Diputados en materia de calificación de las elecciones.

La tercera objeción, que sólo menciono por la materia de este escrito, fue sobre la inclusión en el artículo 60 reformado del principio de “corresponsabilidad” en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. En opinión de don José Luis, el ejercicio de la función electoral correspondía al Estado, y los partidos políticos y los ciudadanos actúan únicamente como coadyuvantes y participan en ello mediante su inclusión en la integración de los órganos electorales. Con el tiempo, la solidez de sus argumentos hizo prevalecer su tesis y con la reforma de 1990 sus ideas se incorporaron en el artículo 41 de la Constitución. Desde entonces, la organización de las elecciones federales se considera una función estatal.

Así, después de sus explicaciones y consideraciones, me despedí del embajador Lamadrid, no sin antes recibir una recomendación y una solicitud. La recomendación consistió en una serie de lecturas sobre lo que habíamos platicado –que a la postre me fueron de invaluable utilidad–, y la solicitud fue en el sentido de que tan pronto se expidiera el Código Federal Electoral le hiciera llegar un ejemplar.

Me volví a entrevistar con el licenciado Lamadrid a mediados de 1987. Yo había sido designado magistrado propietario del Tribunal de lo Contencioso Electoral poco antes de nuestro encuentro. Para mi sorpresa, después de los cordiales saludos de rutina, me espetó sin consideraciones una pregunta que me cimbró: *¿Franco, qué hace usted en ese órgano espurio que crearon?* La verdad me costó trabajo contestarle, dado

que yo pensaba que podría darle gusto que su amigo hubiese sido considerado para lo que yo entendía era una distinción y un reto importante al formar parte del primer tribunal electoral del país. Presumo que por su bonhomía, al ver mi estupor, cambió la actitud y el tono de sus expresiones para explicarme cuáles eran sus reservas sobre el nuevo tribunal.

En primer término, explicaba el licenciado Lamadrid, las instituciones deben tener capacidad ejecutiva y resolutive para enfrentar eficazmente el entorno en que han de desempeñar sus funciones; han de ser diseñadas para enfrentar situaciones extremas, no únicamente las normales. El Tribunal de lo Contencioso Electoral concebido como órgano administrativo, con muy estrechos márgenes de instrucción, con un reducidísimo esquema probatorio, y con escasa capacidad resolutive y sin reconocimiento ni implantación en el medio político de aquellos años, por lo tanto, sin autoridad moral, enfrentaría serios problemas, máxime si tuviese que inaugurar su actuación en una elección difícil. Preocupación especial le despertaba la dependencia administrativa del nuevo órgano a la Secretaría de Gobernación. A eso sumaba sus reservas sobre la integración de los órganos electorales, por un lado, de la Comisión Federal Electoral, que habría de intermediar las decisiones del tribunal antes de que llegaren al Colegio Electoral respectivo y, por el otro, su objeción a la composición potencial de dichos órganos legislativos encargados de la calificación de las elecciones con la totalidad de los miembros de las cámaras. Su visión inicial acreditó su fino olfato para anticipar los posibles resultados.

La elección federal de 1988 fue sumamente controvertida como todos sabemos, por una serie multifactorial de circunstancias que concurren en ese momento y que no es el caso señalar aquí. Lo que sí atañe directamente a lo que estamos tratando es que una de las derivaciones de esas circunstancias fue que las instituciones electorales, incluyendo al tribunal y por supuesto a los colegios electorales, fueron rebasadas por la nueva realidad política que se manifestó en los resultados de la elección. Los acuerdos políticos primero en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y después en el de calificación de la

elección presidencial –en los que fue un actor importante José Luis Lamadrid como diputado electo a esa LIV Legislatura (1988-1991)– fueron la máxima expresión de que el marco legal y las instituciones electorales ya no eran las idóneas para enfrentar las condiciones políticas y sociales surgidas de un cambio importante en la correlación de fuerzas en el país. Las reformas constitucionales de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987, infortunadamente, resultaron inoperantes, tal y como lo había visualizado don José Luis.

Todo ello trajo aparejado que el 10. de diciembre el Presidente de la República manifestara en la muy tensa y complicada sesión de Congreso General, la insatisfacción por el marco legal que había regido para la elección federal y que, consecuentemente, convocara a las fuerzas políticas a construir una nueva reforma que le diera certeza y objetividad a los procesos comiciales. Por primera vez en la historia electoral de México la iniciativa de reformas emergería de los entendimientos de los partidos y actores políticos y no del Ejecutivo federal. No obstante, el procedimiento para lograrlo sería similar al establecido para la reforma de 1977. Sin entrar en detalles, debe recordarse que se formaron mesas de discusión entre los representantes del gobierno y de los partidos políticos, convocando a académicos, especialistas y miembros de la sociedad civil a que manifestaran sus ideas y propuestas. Durante 1989 y 1990 se desarrollaron esos trabajos entre las diversas fuerzas políticas y el gobierno. Entre otras instancias que se constituyeron en esos tiempos, un grupo<sup>15</sup> laboraba intensamente en el análisis y construcción de posibles propuestas para las reformas. En ese grupo estaba como pieza fundamental el diputado José Luis Lamadrid.

<sup>15</sup>Debo señalar que tuve el privilegio de formar parte de ese grupo. Yo había renunciado al Tribunal de lo Contencioso Electoral en diciembre de 1988 –dado que consideraba que conforme a mandato expreso del Código Federal Electoral, el tribunal debía entrar en receso a la terminación del proceso electoral; opinión que no compartían el resto de los magistrados–, y me incorporé como subdirector de la entonces Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República a invitación de mi amigo el licenciado Rubén Valdés. Con el carácter de representante de la dirección y por mis antecedentes en la magistratura electoral concurrí a los trabajos de la reforma política-electoral.

Durante varios meses se invirtieron muchas horas de discusión e intercambio de opiniones.<sup>16</sup> En cuanto a los órganos electorales había dos grandes corrientes. Una se inclinaba a mantener la figura de la Comisión Federal Electoral (CFE) con una integración diferente. Otra, encabezada por Lamadrid, consideraba que la CFE ya se había agotado como figura central en la organización de los procesos electorales. Con gran vehemencia el diputado Lamadrid sostenía que el país requería de una nueva institución que, eliminando las deficiencias de su antecesora, otorgara la mayor certeza y credibilidad a un sistema abierto y universalmente rechazado. De ahí, apoyado en el grupo de trabajo, se dio a la tarea de concebir ese nuevo órgano electoral. Me consta que estudió a fondo el funcionamiento de muchas instituciones nacionales e internacionales, para finalmente decantar lo que sería el Instituto Federal Electoral (IFE). No tengo la menor duda en afirmar que la concepción general del IFE fue de José Luis Lamadrid.

En el entorno de la renovación de las instituciones se encontraba también el futuro del tribunal electoral. En la elección de 1988 se habían puesto de manifiesto las deficiencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero también algunas bondades importantes de la judicialización de los procesos electorales. La gran duda era si debía mantenerse esta figura o buscar nuevos caminos. El análisis ponderado del proceso comicial de 1988 llevó a la convicción de que con todas sus deficiencias, el tribunal electoral había servido de catalizador y en muchos casos había introducido elementos importantes para que los conflictos no se desbordaran; asimismo, había acreditado las ventajas de la solución jurisdiccional *vis a vis* la política. La primera conclusión fundamental fue que ya no era conveniente eliminar las vías jurisdiccionales para resolver las diferencias o conflictos durante los procesos electorales y en la calificación de los mismos.

<sup>16</sup>Entre las curiosidades de la personalidad del licenciado Lamadrid estaba la de que dormía poco y a destiempo. Leía hasta altas horas de la noche y en las primeras del día. Consecuentemente, trabajaba en horarios diferentes a los de los demás mortales comunes y corrientes. Sus mejores momentos de lucidez, según él mismo afirmaba, los tenía en las madrugadas. Eso hacía que cuando los demás deseábamos ir a descansar, él nos retuviera por "largas" y, a veces, "especiosas" horas. No a todos les agradaba esta situación.

Ante esa disyuntiva se estudiaron tres grandes opciones. La primera era la de mantener al Tribunal de lo Contencioso Electoral, fortaleciendo su autonomía e incrementando su capacidad resolutoria. Rápidamente se llegó a la conclusión de que el desprestigio generado por la elección de 1988 no hacía aconsejable mantener ese órgano con el carácter administrativo-jurisdiccional y mucho menos que siguiera dependiendo de la Secretaría de Gobernación, aunque fuese únicamente para efectos presupuestales. La segunda opción era involucrar al Poder Judicial. José Luis Lamadrid no veía mal esa posibilidad, pero se convenció ante los argumentos de muchos de nosotros en el sentido de que no era viable en ese momento dado que las especificidades de la materia electoral requerían de instituciones y normas procesales diferentes pero, sobre todo, ante la situación objetiva consistente en que el propio Poder Judicial no veía con agrado la posibilidad de involucrarse en los conflictos político-electorales. La tercera consistía en avanzar en la evolución de la judicatura electoral, mediante la creación de un tribunal jurisdiccional, que al igual que el IFE fuera un órgano constitucional autónomo. El diputado Lamadrid tenía reservas, convencido de la necesidad de los colegios electorales reflexionaba sobre la forma en que se pudiesen hacer compatibles ambas instancias, manteniendo la calificación política como última instancia.

Yo insistía en la necesidad de dar el paso definitivo con la desaparición de los Colegios Electorales y mediante la instauración de un tribunal constitucional y no únicamente de legalidad, pero el licenciado Lamadrid y la mayoría en el grupo de trabajo argumentaban que nuestro nivel de desarrollo político, la poca cultura del litigio electoral, la deficiencia estructural de casi todos los partidos políticos en sus cuadros jurídicos, aunado a una judicatura electoral incipiente, lo hacían altamente desaconsejable. Fiel a sus convicciones insistía que lo que se requería era fortalecer un esquema que sometiera a reglas claras la actuación de los colegios electorales. Repetí con insistencia que se tenían que tomar en cuenta las realidades del país en la construcción de las instituciones; primero debía de consolidarse una cultura jurídico-electoral y una magistratura sólida antes de pensar en desaparecer las instancias que a lo largo de los años, con todas sus deficiencias, habían acreditado su

eficacia. Debo decir en reconocimiento al diputado Lamadrid que, a pesar de sus profundas convicciones, convino en que debía construirse un esquema que con el tiempo llegase a ser un verdadero sistema integral de justicia constitucional y legal en materia electoral, que en su oportunidad se integrara al Poder Judicial de la Federación.

Recuerdo bien las largas discusiones que sostuvimos. Analizamos los sistemas centro y sudamericanos en los que hacía ya tiempo contaban con órganos similares. Volteamos los ojos hacia los regímenes europeos de los cuales el inglés, alemán, italiano y el francés conocía a fondo don José Luis. Durante esos meses profundicé mis conocimientos en derecho constitucional y electoral comparado, aprendí sobre técnica legislativa y muchas cosas más. Él nunca discutía sobre cuestiones menores o estrictamente procesales, se centraba en las grandes definiciones, argumentando que él no era experto en lo procesal; a pesar de ello, llegado el momento de presentar una propuesta concreta sobre esos aspectos, preguntaba cuál era su alcance, cómo funcionaría, qué efectos tendría; y según la consistencia de las respuestas expresaba su opinión aprobatoria o reprobatoria o sugería analizarlo con mayor profundidad a la luz de la doctrina y los posibles precedentes judiciales, nacionales y extranjeros.

En el grupo de trabajo participaban personas muy talentosas, pero ninguno podía contender con el genio, en todos sentidos, del licenciado Lamadrid. Siempre recordaré sus frases típicas. Ante un estudio o trabajo que no le parecía suficientemente consistente o profundo, o para catalogar a una persona que no le parecía bien formada profesionalmente, utilizaba la expresión: “muy comercialito, muy comercialito”; cuando un texto carecía del tono deseado por él, pedía: “más galanura por favor, estamos construyendo un texto para la Constitución”; y cuando se citaba un régimen o institución de algún país que para él no tenía suficiente tradición explotaba: “seamos serios señores, estudiemos lo que vale la pena”.

Finalmente, después de todos esos meses de trabajo, con satisfacción se llegó a la aprobación del esquema constitucional que estuvo vigente entre 1990 y 1993, reglamentado posteriormente en el texto original Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el cual fue también producto del trabajo del grupo durante meses

en jornadas intensas de muchas horas, bajo la batuta que, por su autoridad moral, todos le reconocíamos a don José Luis.

Así, se instituyó y reguló el Tribunal Federal Electoral<sup>17</sup> con una estructura descentralizada (el Tribunal de lo Contencioso Electoral funcionaba centralizado con una sola sala con sede en el D.F.), mediante una sala central (integrada con cinco magistrados) de carácter permanente y con sede en la ciudad de México y otras cuatro salas regionales (integradas con tres magistrados cada una) con sede en las otras cuatro ciudades cabecera de circunscripción, de funcionamiento temporal durante los procesos electorales. Lo más importante fue que en el artículo 60 de la Constitución por primera vez se establecieron reglas para la actuación de los colegios electorales (el de la Cámara de Diputados, gracias a las ideas de José Luis, había regresado a una integración mucho más razonable en número con 100 presuntos diputados nombrados por los partidos políticos conforme al número de constancias que hubiesen recibido). De esta manera se establecieron lo que fueron, por un lado, salvaguardas para el tribunal y, por el otro, verdaderas limitaciones jurídicas a la hasta entonces acción libérrima de los colegios electorales. Estas fueron:

- a) las resoluciones del Tribunal Federal Electoral eran obligatorias para esos órganos de calificación final;
- b) únicamente se podían modificar las resoluciones del tribunal mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Colegio; y
- c) dicha modificación sólo se podía hacer cuando de su revisión se acreditara que existían violaciones en las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste resultara contrario a derecho.

Este esquema de justicia electoral rigió para la elección intermedia de 1991, en la cual los colegios electorales no revocaron ninguna de las 485 resoluciones del tribunal, a pesar de que se anuló la elección en el V

<sup>17</sup>Tuve el honor de ser electo magistrado de la sala central, y posteriormente designado por mis compañeros presidente del Tribunal Federal Electoral en octubre de 1990, cargo que desempeñé hasta octubre de 1996; posición que me dio la gran oportunidad de participar en la elaboración de los proyectos de reformas de 1993, 1994 y 1996.

distrito electoral de Durango. De esta manera se confirmó que el camino de la judicialización de los procesos electorales era correcto, a pesar de que todavía había mucho que avanzar y perfeccionar.

En esa última elección el licenciado Lamadrid fue electo senador por Jalisco por seis años (legislaturas LV y LVI). Con esa calidad y como representante de su partido político intervino en las reformas electorales de 1993 y 1994 (fue secretario general del mismo en esos años). En 1993 desaparecieron finalmente los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores. El senador Lamadrid, pese a sus reticencias, aceptó que ya no era posible sostenerlos frente a un entorno político nacional e internacional difícil que exigía mecanismos que legitimaran la elección para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en 1994 (entorno que se complicaría aún más con los impensables y lamentables sucesos de enero, marzo y septiembre de ese año).

Ante esa situación surgía la gran pregunta de con qué sustituir los colegios. Por un lado estaba la posibilidad de que fuera el Consejo General del IFE; sin embargo, se consideró que era trasladar la discusión política a ese órgano dada la presencia de los partidos políticos. Por otro, se volvía a mirar la posibilidad de que la Suprema Corte interviniera, pero seguían vigentes los mismos argumentos para no caminar en ese sentido. De ahí que la solución lógica y más conveniente era la de un sistema mixto, mediante el cual los órganos electorales (Consejo General, consejos locales y consejos distritales del IFE, respectivamente) tendrían la facultad de expedir, en primera instancia, las constancias de mayoría y representación proporcional y el Tribunal Electoral la facultad de decidir en última instancia las elecciones de diputados y senadores, cuando éstas fueran impugnadas.

Ello obligaba a establecer una segunda instancia en el Tribunal Federal Electoral, para dar mayor certeza al proceso de resolución de controversias, la cual conocería únicamente de aquellos casos en que por su trascendencia se pudiese modificar el resultado de la elección. Algunos se inclinaban, para la integración de esa sala, por una solución similar a la que existía ya; es decir, que para esa sala que revisaría las resoluciones de las de primera instancia (las cinco salas que ya existían), se eligieran

cinco magistrados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República. El senador consideraba, aceptando como plausible la propuesta de miembros de otros partidos, que dicha sala debía integrarse con miembros del Poder Judicial, designados por la Cámara de Diputados a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este fue uno de los aspectos que más tiempo ocupó en mis discusiones con él. Sin dejar de reconocer la validez de los argumentos de conveniencia política y aún tomando en cuenta que los miembros del Poder Judicial enriquecerían con sus conocimientos las tareas del Tribunal Electoral, mi posición era otra. Yo sostenía que la materia electoral tiene características específicas que la hacen distinta a otras ramas del derecho y que, por lo tanto, exigen de una verdadera especialidad y que eso se refleja también en el ámbito jurisdiccional. Aderezaba mi exposición con un argumento del cual estaba convencido entonces y sigo hoy sosteniendo: ya existía una judicatura con experiencia para poder enfrentar los nuevos retos, debíamos aprovecharla. Al final del día llegamos a un punto intermedio, valorando objetivamente la situación política (en especial la posición de los partidos de oposición al suyo), así como el técnico y de eficacia de la nueva instancia. Reconociendo los argumentos vertidos, sobre todo aquellos que se referían a que era riesgoso que llegaran magistrados sin ninguna experiencia electoral en medio de un proceso electoral (dado que se había decidido que esa sala se instalaría, temporalmente, para el periodo de resolución de los conflictos), se aceptó, y el senador se convirtió en su principal proponente y defensor, la idea de que dicha sala de segunda instancia se integrara con el presidente del Tribunal Federal Electoral y cuatro magistrados propietarios y dos suplentes que serían propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Cámara de Diputados.

Una vez reformada la Constitución se realizaron las adecuaciones pertinentes al Cofipe en 171 de sus artículos, muchos de ellos relativos al tribunal y a las normas de procedimiento. En este punto debo decir que el senador Lamadrid no trabajó en la preparación de las reformas de manera tan intensa como en las ocasiones anteriores, al menos no en aquellas relativas a la justicia electoral, pero siempre estuvo al tanto de su

evolución y dio opinión sobre ellas. Fueron muchos los aspectos que reforzaron el funcionamiento y capacidad resolutoria del Tribunal Electoral, y debo señalar que algunos de los más trascendentes como fueron los que ampliaban la protección a los ciudadanos, las causales de nulidad (por primera vez en la historia se rompió el esquema limitado y tasado de causales de nulidad y se estableció lo que se conoce como “causal genérica”), se introdujeron durante los debates, ya en tribuna, con el decidido apoyo de legisladores del PAN y del PRI, entre ellos el senador Lamadrid. Esas reformas fueron importantes para la consolidación de la justicia electoral.

El año 1994 difícilmente se podrá olvidar. Nadie podía adelantar que a partir del 10. de enero estaría marcado por sucesos oprobiosos y detestables. Afortunadamente se tuvo capacidad de respuesta adecuada frente a ellos.<sup>18</sup> En el ámbito electoral, la situación obligó a llevar a cabo de nueva cuenta reformas, entre las cuales las más trascendentes involucraban al IFE. Se buscaba, de manera especial, reforzar la integración de su Consejo General y dar así un mensaje de mayor seguridad y confianza en el proceso electoral.

La elección de 1994 se llevó a cabo sin mayores complicaciones. El sistema del contencioso electoral respondió adecuadamente si se toman en cuenta las circunstancias del momento. El tribunal resolvió 1,232 recursos de inconformidad en poco menos de dos meses y declaró nulas las elecciones en dos distritos electorales (con cabecera en Atlixco, Puebla y San Andrés Tuxtla, Veracruz); por primera vez de manera regular y general se abrieron paquetes electorales para verificar su contenido; se aplicó la causal genérica de nulidad, y se anularon en total 1'181,721 votos irregulares. Se acreditó que ya no eran necesarios los colegios electorales y que el camino de la judicialización de los procesos electorales era el correcto.

El año de 1996 marcaría la última reforma en que intervendría el licenciado Lamadrid. De nueva cuenta se había convocado a una reforma de fondo en materia político-electoral. Los temas fundamentales de la

<sup>18</sup>José Luis Lamadrid habría dicho que se impuso el “espíritu de la razón”.

discusión giraban alrededor de las condiciones de equidad en la contienda política: el financiamiento, la fiscalización de los recursos, las campañas políticas y los topes a los gastos, así como el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación social. Sin embargo, también se ponían a discusión otros temas importantes, entre ellos dos, a saber: el perfeccionamiento de las instituciones electorales y el Colegio Electoral en la elección presidencial.

De todos es conocido el resultado final de esos trabajos, dado que es el sistema vigente. Yo quisiera resaltar algunos aspectos que reflejan la gran capacidad de comprensión y análisis del momento que se vivía por parte del todavía senador de la República.

En el ámbito institucional, por lo que hace al IFE, la gran discusión consistió de nueva cuenta en la integración del órgano superior de dirección. José Luis Lamadrid jamás estuvo de acuerdo en que el Ejecutivo Federal quedara fuera del Consejo General, fuera de la organización de las elecciones (recuérdese que él mantenía la tesis de la función estatal); aceptaba que las condiciones objetivas hacían insostenible la presencia del secretario de Gobernación con el carácter de presidente del consejo, pero planteó no solamente la necesidad sino la conveniencia de que al igual que el Congreso de la Unión, el Ejecutivo contara con representación en ese órgano. Su razonamiento, me parece, a pesar de que iba contra toda la corriente de opinión política reinante en ese entonces, era de una lógica impecable. Él sostenía que si también estaba involucrada la elección presidencial, el Ejecutivo no tenía que ser privado de voz en el órgano electoral, máxime si se tomaba en cuenta que la mayoría de las instancias e instrumentos, tanto de seguridad pública como políticos, para apoyar un desarrollo ordenado y seguro del proceso electoral estaban en manos del gobierno. Su posición salió derrotada y él asumió plenamente que habría de construirse un órgano sin presencia del Ejecutivo.

Otro de los aspectos relativos al IFE y su Consejo General que se discutió una vez más, fue la forma de designación de los consejeros y del presidente de ese órgano. De cara a las objeciones que algunos formulamos sobre el sistema planteado de que fuesen los grupos parlamen-

tarios los que presentarían propuestas de candidatos al Pleno de la Cámara de Diputados, para que ésta los eligiera por el voto calificado de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión respectiva, por considerar que propondría o al menos facilitaría un juego de “cuotas” entre las grandes fuerzas políticas con capacidad para construir dicha mayoría, el senador sostenía que todos los sistemas tenían debilidades, por lo que él consideraba que el propuesto era congruente con el esquema integral que se estaba definiendo para el IFE y apostaba a que estableciendo los requisitos idóneos para ser elegible al cargo, en su oportunidad, las fuerzas políticas actuarían con altura de miras y propondrían a personas con las calidades y cualidades necesarias para el desempeño del mismo. Muchos de nosotros no coincidimos con la visión institucional y optimista del senador.

En alguna ocasión me mencionó que en materia electoral siempre se habían roto los paradigmas constitucionales en aras de construir los acuerdos necesarios para avanzar en la consolidación de nuestro régimen político. Así entendía que se le hubiese otorgado la facultad de elección de los funcionarios electorales a la Cámara de Diputados en lugar de asignársela a la de senadores, la cual tradicionalmente ha tenido la atribución en materia de ratificación o designación de servidores públicos.

El gran tema para mí, durante esos meses, fue el de la justicia electoral. Yo transitaba mi sexto año como presidente del IFE; habían desaparecido los colegios electorales de las cámaras del Congreso; se había avanzado mucho en cuestiones de trámite y sustanciación; en materia de pruebas y de causales de nulidad; se habían consolidado e incrementado los criterios, creando una jurisprudencia especializada en la materia; y, por lo mismo, se contaba con una experiencia razonable en la judicatura electoral. A pesar de todo ello había mucho por hacer.

La gran pregunta era, entonces, si se podría dar el paso definitivo a un sistema integral de justicia, que por una parte llenara el vacío inaceptable de nuestro régimen jurídico, consistente en la falta de instancias y procedimientos de control constitucional de leyes y actos electorales, así como de protección constitucional de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, por la otra, permitiera establecer ese control respecto de los actos

de las autoridades locales electorales, sin descuidar, por supuesto, el perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos del tribunal como órgano de control de legalidad en las elecciones federales.

En ello trabajamos un grupo reducido. La misión era construir una propuesta que pudiese ser viable jurídicamente y aceptable políticamente por las diversas fuerzas políticas. Mis intercambios de opiniones con don José Luis fueron intensos y extensos. Una vez que revisamos las posibles opciones llegamos a la conclusión de que el momento no era propicio para que el Poder Judicial asumiera la función integral en materia electoral. Poco antes (enero de 1995) se había renovado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, por la misma reforma de diciembre de 1994 que obligó a su renovación, tendría a su cargo la delicada tarea de resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad sobre normas generales, aunque se había excluido de esos medios de impugnación la materia electoral. Además, seguía privando la corriente al seno del Poder Judicial en el sentido de que sus órganos tradicionales no debían involucrarse en conflictos político-electorales.

Sin embargo, sin mucha dificultad coincidimos en que era imposterable remover la prohibición de que la Corte pudiese conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales. Pero, ¿cómo resolver el problema del control constitucional de actos y resoluciones electorales, si habíamos convenido que no era viable que se le otorgaran al Poder Judicial esas funciones? Al principio don José Luis manifestó algunas dudas sobre la solución.

Dos temas más ocuparon gran parte del espacio de las discusiones internas en el grupo de trabajo. La protección de los derechos político-electorales, y el control judicial de actos y resoluciones de autoridades locales electorales. En el primer caso se plantearon dos posibles sistemas: uno, ampliando la procedencia del juicio de amparo a la materia electoral; el otro, creando un procedimiento especial. De inicio el senador Lamadrid se inclinaba por la primera solución, pero después de conocer un estudio detallado de las características del amparo *vis a vis* las especificidades que imponía la protección eficaz de los derechos político-electorales, modificó su posición. El estudio mostraba claramente que el

juicio de amparo solamente podría operar eficazmente en la protección de esos derechos del ciudadano, si se le introdujeran tal cantidad de modalidades que en realidad producirían una desnaturalización absoluta de dicho juicio. También se enfrentaba el problema de las múltiples instancias (jueces de distrito), que eventualmente podrían sostener criterios diversos con la consiguiente afectación y confusión durante los procesos electorales.

El control judicial de los actos y resoluciones de autoridades locales por órganos federales presentaba problemas para que fuera congruente con nuestro sistema federal. Curiosamente, un aspecto aparentemente inconexo al sistema de justicia electoral abrió la puerta a la solución.

Como se recordará, existía en esos tiempos una convicción generalizada de que en materia electoral federal se había avanzado sustancialmente, no así en los órdenes locales. Por ello, a instancia entre otros del senador Lamadrid, se acordó entre las distintas fuerzas políticas que discutían las reformas constitucionales que se introdujeran en el pacto federal bases y reglas que resultasen obligatorias para las entidades federativas, en línea con las que existían o estaban en proceso de integración para el ámbito federal. La propuesta cristalizó posteriormente, con la adición de una nueva fracción IV al artículo 116 de la Constitución.

Ante esa decisión, era evidente que conforme a nuestro régimen constitucional federal se pudiese establecer un mecanismo de control nacional para que las autoridades competentes de las entidades federativas cumplieran con lo dispuesto en el pacto federal en materia electoral. José Luis Lamadrid, junto con Arturo Núñez, se convirtieron en los promotores más eficaces para su aceptación,<sup>19</sup> a pesar de que muchos se oponían –incluyendo altos funcionarios de la Federación–, bajo el argumento de que se violaba el sistema federal. Por fortuna se logró vencer las objeciones y finalmente, aunque modificado en la última parte

<sup>19</sup>Arturo Núñez Jiménez, que participó directamente en las discusiones de las reformas de 1996, narra el caso de Huejotzingo, Puebla, a finales de 1995 y principios de 1996 (una “concertación” indeseada), como el detonante para que los más reacios opositores a la revisión constitucional de actos de autoridades electorales locales la aceptaran. Arturo Núñez Jiménez, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo democrático de México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 280 y ss.

de las negociaciones, quedó plasmado el recurso de revisión constitucional en el artículo 99 de la Constitución.<sup>20</sup>

Adicionalmente a las cuestiones antes tratadas, se decidió en las mesas de negociación que ya no debía mantenerse la calificación política de la elección presidencial a cargo de la Cámara de Diputados, lo que llevaba consigo determinar qué órgano asumiría dicha función. En el esquema general que estábamos trazando cabían tres opciones, a saber: que fuese la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo General del IFE; o el Tribunal Electoral. Rápidamente se llegó a la conclusión de que siendo congruentes con las decisiones previamente asumidas y siendo válidas las razones que las fundaron, no era conveniente que la Corte o el Consejo General realizaran dicha delicada función. El Tribunal Electoral ya era última instancia en la resolución de las elecciones de diputados y senadores, por lo que también debería hacerse cargo de la presidencial. El motivo de discusión se trasladó entonces al ámbito operativo. Don José Luis convino desde el principio, a pesar de que tenía dudas en la oportunidad de la medida, que si era el momento para desaparecer la figura del Colegio Electoral de la elección presidencial, entonces debía darse el paso completo, trasladando al Tribunal Electoral las funciones que realizaba la Cámara de Diputados sumadas, por supuesto, a la de resolver de manera uniinstancial las impugnaciones que se presentasen. De ahí que el cómputo nacional, la declaración de validez de la elección, la determinación de la elegibilidad de los candidatos y la declaración de candidato electo corresponderían a ese órgano jurisdiccional.

Con estas grandes definiciones se construyó la reforma a los artículos 41 apartado IV, 60, 74 fracción I, 99, 105 fracción II y 116 fracción IV, de nuestra Constitución, en lo atinente al tema de la justicia electoral, que hoy sigue vigente.

<sup>20</sup>El proyecto que se construyó de reforma constitucional, para el artículo 99, establecía en su texto original que el recurso de revisión constitucional en contra de actos o resoluciones de las autoridades locales, además de que tenían que darse los demás presupuestos que finalmente quedaron en el texto fundamental, para poder ser procedente tenía que haber una violación directa a un precepto de la Constitución General de la República. Este presupuesto fue excluido en las negociaciones políticas finales, lo cual resultó verdaderamente lamentable pues hoy la Suprema Corte, mediante un criterio muy discutible, ha limitado dramáticamente la posibilidad de control constitucional que tiene atribuida el Tribunal Electoral en esos casos.

Las elecciones intermedias de 1997, fueron la primera prueba a la que se sometieron las mencionadas reformas y se puede afirmar que la prueba se pasó excelentemente en lo electoral; además, los resultados que arrojaron cambiaron de manera trascendente e irreversible la correlación de las fuerzas políticas. Por primera vez en la etapa contemporánea de México ningún partido político, por sí mismo, obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En esos comicios José Luis Lamadrid fue electo diputado plurinominal a la LVII Legislatura, en la que sería su quinta y última participación parlamentaria en la Cámara de Diputados. Ya no vería otra reforma electoral y sus esfuerzos los centró, sin demérito de otras tareas y funciones que desarrolló en esa plural y difícil Legislatura, primero, en colaborar para su instalación y regular funcionamiento y, después, en darle un nuevo marco normativo al Congreso de la Unión, lo que se logró parcialmente con la expedición de la nueva Ley Orgánica de 1999. Infortunadamente, muchas de las ideas que tenía para el perfeccionamiento de nuestro Congreso general y para la actividad parlamentaria se quedaron en el tintero.

La elección del 2000 fue la prueba de fuego para el marco normativo renovado en 1996. Los hechos mostraron que las instituciones y nuevas reglas para la contienda electoral fueron más que adecuadas. México transitó a la alternancia del Poder Ejecutivo federal, después de más de 70 años de hegemonía de un mismo partido político, sin ningún cuestionamiento y de manera ordenada y pacífica. Paradójicamente, probablemente también fueron las más tristes para don José Luis. Su partido perdía las elecciones presidenciales y las mayorías absolutas en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, por si fuera poco, él había quedado al margen de la actividad parlamentaria como legislador.<sup>21</sup>

No hay duda que el tránsito democrático, civilizado y regular en la elección del año 2000 se debió en gran medida a la fortaleza de las instituciones que creó o ayudó a consolidar José Luis Lamadrid. En ese y en otros ámbitos el país le debe mucho.

<sup>21</sup>Aunque se desempeñó hasta el final de su vida como asesor del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República.

Durante los últimos tres años y hasta su fallecimiento, mis encuentros con don José Luis fueron frecuentes y regulares. Su mayor preocupación respecto del sistema de impartición de justicia, en general, era el de formación de cuadros; le preocupaba lo que para él no era un nivel de formación profesional adecuado en todas las instancias, sin excepción, del aparato de justicia en México. Era un convencido del sistema de carrera basado en los conocimientos y la experiencia, y sostenía que los institutos y centros de capacitación eran ineficientes; también era muy crítico respecto de los sistemas de selección de jueces, magistrados y del resto de los funcionarios judiciales.

Respecto al sistema de justicia electoral ambos retomábamos el tema en ocasión de resoluciones relevantes y las analizábamos con su rigor de siempre. Dos o tres veces conversamos sobre el futuro de la justicia electoral, llegando invariablemente a las mismas conclusiones, de entre las cuales resalto una: es indispensable conservar y fortalecer el sistema de justicia electoral por algún tiempo, para que una vez totalmente consolidado se dé el paso final, incorporando la función de manera integral a la Suprema Corte y a los juzgados de distrito y tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación.

Reiteradamente he manifestado a mis amigos que una de mis mayores satisfacciones fue la de haber tenido el privilegio de participar, aunque haya sido modestamente, al lado de don José Luis y otros destacados personajes en la construcción de instituciones de la República, como lo es el Tribunal Electoral. Este órgano jurisdiccional nació como una respuesta a la crisis debido a la gran cantidad de impugnaciones que existían durante los procesos electorales, los cuales se resolvían frecuentemente al margen de las instituciones, del derecho y en ocasiones por la vía de los hechos violentos. El tribunal, en sus diferentes etapas, ha sido elemento fundamental para reconducirlos por la vía institucional y de derecho. Ojalá sigamos por ese camino. Por tanto, en este ámbito yo sólo podría tener una satisfacción mayor a la de la consolidación del Tribunal Electoral si viera que, cuando las circunstancias así lo permitan, desaparece por ya no ser necesario.

El licenciado Lamadrid se llevó el honor de haber sido el creador o coadyuvante fundamental en la construcción de esas instituciones y del

régimen electoral actual, que ha respondido a las necesidades objetivas del país; pero ya no verá la siguiente etapa. Espero que su herencia intelectual sirva para que se continúe en el camino de su consolidación.

Acepto que en lo narrado anteriormente dejé muchos aspectos importantes de lado, múltiples anécdotas sin contar y sin narrar un gran acervo de experiencias que viví. He referido únicamente estas partes de lo que me tocó compartir con José Luis Lamadrid, dado que a mi entender son suficientes para proyectar algunos rasgos relevantes de su personalidad y su pensamiento. Espero que, en algún grado, haya hecho justicia a mi amigo.

### Algunos comentarios finales

Durante los años que traté a don José Luis me enriquecí no solamente con sus conocimientos, sino también con su visión de Estado. Puedo afirmar y ratifico que su más grande afición fue la política, la verdadera; y su más grande pasión, su país: México.

Se fue preocupado. Pensaba que no existían liderazgos y clase política de altura, no solamente en México sino en el mundo, para enfrentar las circunstancias actuales; que no había capacidad creadora y voluntad política para enfrentar los grandes problemas nacionales e internacionales; que nos ahogábamos en lo inmediato, en lo coyuntural, perdiendo de vista lo trascendente y de fondo. Su preocupación sincera era por el futuro de México.

Muy en lo personal he llegado a la conclusión de que su deterioro físico se precipitó a partir del 2000, cuando quienes dirigían su partido político o tenían capacidad para influir en las decisiones, a pesar de haberle comprometido una posición que le permitiera participar en esa etapa parlamentaria del país, no la cumplieron; lo relegaron. Jamás me hizo un solo comentario al respecto, pero intuyo que así fue.

Es falso que haya pasado su etapa final en soledad. Es cierto que por su propia decisión se autoaisló parcialmente, pero su esposa, familiares más cercanos y algunos de sus amigos estuvieron permanentemente a

su lado en sus últimos días; muchos otros se hicieron presentes. Murió como él lo decidió, como vivió toda su vida: con dignidad y discreción.

José Luis Lamadrid Sauza no fue objeto de ningún honor o reconocimiento público después de su muerte. Sé que él ni lo esperaba ni lo deseaba. Quienes lo conocimos y tratamos sabemos que así fue don José Luis: un gran hombre, estadista, maestro y amigo, que nunca fue afecto a los reconocimientos porque, simplemente, no los necesitaba.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>El único acto público de recordación, del que tengo conocimiento o haya trascendido, fue el día de su muerte, cuando en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva pidió que se guardara un minuto de silencio en honor a don José Luis. Me parece una ironía de la vida y una paradoja que el reconocimiento póstumo más laudatorio para don José Luis haya provenido del primer titular del Poder Ejecutivo federal que no militó en el partido político al que dedicó él toda su vida. Actitud que, por una parte, enaltece al político que en el triunfo sabe reconocer las cualidades de un adversario valioso y, por la otra, hace pensar en la ingratitud que en ocasiones existe de parte de quienes fueron más cercanos.

En la carta que le dirigió a la señora Beatriz Salmón, viuda del licenciado Lamadrid, el Presidente de la República, licenciado Vicente Fox Quesada, después de manifestarle el pesar que le causó la muerte de don José Luis, le expresó:

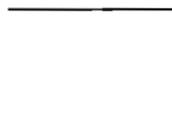
"Figura destacada en la vida parlamentaria, supo tener una visión de la vida política nacional y aportó, con otros hombres de su generación, ideas y propuestas que hoy regulan nuestras prácticas democráticas.

"Su brillante personalidad y su labor, siempre anteponiendo los intereses nacionales, deja un ejemplo de trabajo por el bien de México.

"Celebro, por lo mismo, que los diputados del PRI del estado de Jalisco, pertenecientes a la actual LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, hayan tenido la iniciativa y la consideración de rescatar la memoria de uno de sus parlamentarios y políticos más distinguidos, al identificar su sala de juntas con el nombre de don José Luis. Así, con el tiempo, al menos los pocos que pasen por los pasillos de las oficinas del PRI en la Cámara de Diputados se preguntarán, ¿quién fue José Luis Lamadrid Sauza?"



1989-1990: tres reformas  
democráticas definitorias



Arturo Núñez Jiménez

*José Luis Lamadrid,  
un político con visión de Estado.*

## A manera de introducción

Conocí a José Luis Lamadrid Sauza –el inolvidable maestro Lama para sus amigos– en 1983, cuando me desempeñaba como secretario particular del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Él formaba parte de la Comisión Nacional de Ideología y pude escuchar entonces algunas disertaciones suyas, habiéndome impresionado su prodigiosa memoria y su capacidad discursiva para desarrollar temas profundos y complejos sin consultar siquiera una nota.

Ya para entonces Lamadrid era diputado federal por tercera ocasión (lo había sido antes entre 1961 y 1964 así como entre 1973 y 1976) y, además de su extraordinaria formación parlamentaria, estaba precedido del muy bien ganado prestigio de haber sido colaborador de don Jesús Reyes Heróles en la Secretaría de Gobernación –donde Lamadrid fue sucesivamente oficial mayor y subsecretario–, habiendo contribuido en forma decisiva a la trascendental reforma política de 1977.

Otros colaboradores y amigos del maestro Lama abordarán seguramente las aportaciones hechas por él durante aquellos años de su paso por la Cámara de Diputados y la secretaría responsable de la política interior. También incursionó en el campo de la diplomacia al fungir como embajador de México en Nicaragua entre los años 1985 y 1988.

A partir de 1989 las circunstancias me depararon la gran oportunidad de trabajar directamente con Lamadrid durante la siguiente década, en tres reformas relevantes para el desarrollo de las instituciones democráticas de México: las de 1989-1990 y de 1996, con sendas modificaciones a las bases constitucionales y la legislación secundaria en materia política-electoral; y la de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando contribuimos a la reforma electoral de 1989-1990, el maestro Lamadrid era diputado federal por cuarta vez y yo director general de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación al frente de la cual estaba don Fernando Gutiérrez Barrios. Para 1996, en lo que el Presidente de la República denominó la reforma electoral "definitiva", Lamadrid era senador y yo subsecretario de Gobierno en la misma dependencia federal, cuando Emilio Chuayffet era el titular. En la reforma legislativa de 1999 participamos ambos siendo diputados federales del Grupo Parlamentario del PRI en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.

Este testimonio da cuenta de algunas de las aportaciones más relevantes que Lamadrid hizo en cada una de las tres reformas referidas. Sin lugar a dudas, cuando se escriba la historia de los cambios promovidos en esos años, en el marco de la transición democrática, el nombre de este gran mexicano de Jalisco deberá ocupar un lugar significativo. El hecho de que haya sido "ágrafa" –como él mismo lo decía– y un personaje distante de los reflectores, no han de ser motivos para que no se conozca lo mucho que hizo por México.

Políticos con visión de Estado, como José Luis Lamadrid, son de los que tanta falta le hacen al país en esta nueva etapa inédita de su historia, para superar con éxito los desafíos de su construcción democrática.

## La creación del IFE en 1989-1990

La reforma electoral de 1989-1990 representó en su momento una revisión integral del sistema electoral mexicano en su acepción amplia, al incluir contenidos tales como el régimen de los partidos políticos y los órganos de la representación nacional, así como la organización, el regis-

tro, las reglas del proceso, la solución de las controversias y la calificación en la materia electoral propiamente dicha.

En cada uno de esos temas es posible identificar la huella intelectual de Lamadrid. No obstante ello, de esa reforma, la solución adoptada ante la problemática que se enfrentaba en relación con la autoridad responsable de organizar los comicios, constituyó la medida más trascendente y por tal razón en ella centro mi análisis sobre la contribución de Lamadrid en aquel entonces.

Como es de recordarse, el proceso que culminó en la elección del 6 de julio de 1988, con el cual hizo su debut y despedida el Código Federal Electoral surgido de la renovación política electoral de 1986-1987, tuvo un desarrollo sumamente controvertido, el cual se complicó a la hora de los resultados con la famosa “caída del sistema” de cómputo.

Más allá de las turbulencias políticas de aquellos años, en el ámbito estricto de la organización comicial la forma como quedó integrada la entonces existente Comisión Federal Electoral (CFE) se convirtió en una de las causas de mayor impugnación de aquel controvertido proceso electoral por parte de las oposiciones.

Fue el caso de que en 1986, a fin de superar los problemas que se enfrentaban en el seno de la CFE para la toma de decisiones, habida cuenta de que en su integración participaban los partidos políticos a razón de un comisionado con voz y voto por cada uno de ellos, se buscó cambiar la correlación de fuerzas en ése el máximo organismo electoral por la vía de proponer que sólo las tres organizaciones partidistas con mayor fuerza electoral tuvieran voz y voto, en tanto los representantes de los partidos con menor implantación electoral únicamente intervinieran con voz pero sin voto. Se trataba de volver a una forma de integración y toma de decisiones similares a la de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral creada en 1946.

Una vez sometida la iniciativa presidencial correspondiente al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, los partidos más pequeños consideraron un retroceso en sus derechos la nueva modalidad propuesta para la toma de decisiones, razón por la cual la rechazaron, habiendo logrado en contrapartida que se adoptara el principio de representación

proporcional para integrar la Comisión Federal Electoral. De acuerdo con la legislación finalmente aprobada en relación con este tema, se estableció una regla según la cual cada partido tendría un comisionado ante la CFE por cada 3 por ciento de la votación nacional que hubiese obtenido en las últimas elecciones para diputados federales, sin que ninguno pudiese tener más de 16 comisionados en total.

A partir de la puesta en vigor de esa norma, y con base en los resultados de las elecciones de 1985 para diputados federales, en 1987 se constituyó la Comisión Federal Electoral que debía conducir el proceso electoral para la renovación de las cámaras del Congreso de la Unión y la titularidad del Poder Ejecutivo federal en los comicios del 6 de julio de 1988. Fue así como la comisión quedó integrada por un total de 31 comisionados, de los cuales el presidente lo era el secretario de Gobernación; había dos comisionados por el Poder Legislativo, un diputado y un senador; y 28 comisionados partidistas, de los cuales 16 eran del PRI y 12 del conjunto de los partidos de oposición entonces existentes.

El número de los comisionados priístas (16) daba por sí solo la mayoría absoluta de los votos en el seno de la CFE, de tal modo de que ni aun en el supuesto absurdo de que los comisionados gubernamentales de los poderes Ejecutivo y Legislativo (3) sufragaran en el mismo sentido que los representantes de la oposición (12), no se lograría alcanzar aquella mayoría.

De ahí que a partir de entonces la principal exigencia de los partidos de oposición en materia de organización comicial, haya sido precisamente la de constituir una autoridad que garantizara plenamente la imparcialidad en la preparación y manejo de las elecciones federales. Para atender ése y otros reclamos relacionados con dar transparencia y modernizar el sistema electoral, el nuevo gobierno federal que inició funciones el 10 de diciembre de 1988 asumió el compromiso de reformar la legislación vigente.

Para tal efecto, en el seno de la Comisión Federal Electoral se estableció la comisión especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, que

convocó a audiencias públicas para recibir diagnósticos y propuestas en relación con el temario adoptado y sirvió de foro para las negociaciones entre los representantes gubernamentales y partidistas. También la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizó audiencias públicas con propósitos similares. Tanto en la comisión especial como en la Cámara de Diputados, José Luis Lamadrid tuvo una actuación destacada como integrante de la representación del PRI.

Tomando en consideración la experiencia vivida en 1988, los representantes gubernamentales y partidistas en las negociaciones en el seno de la comisión especial referida llegaron a un acuerdo unánime, en el sentido de que en la nueva organización comicial que llegara a convenirse “ningún partido por sí solo, ni ninguna alianza formal o informal de los demás partidos, pudiera tener mayoría prefigurada”.

El debate para dar respuesta a la exigencia de construir una autoridad electoral imparcial fue muy prolongado e intenso. Mi bitácora de reuniones con los partidos en 1989 para llegar a acuerdos a fin de reformar la Constitución registra más de 400 horas de trabajo dedicadas al tema. Durante las deliberaciones se hicieron distintas propuestas: que el gobierno no formara parte de la autoridad electoral y ésta se constituyera sólo con representantes de los partidos; que, por lo contrario, dada su condición de parte interesada, los partidos no fungiesen como autoridad electoral; que la representación del Poder Legislativo en la organización comicial reflejara la pluralidad de las cámaras y no hubiese sólo un comisionado de la mayoría; que el representante del Poder Ejecutivo no presidiera el órgano de mayor jerarquía de la estructura comicial; que como “terceros en discordia” o “fieles de la balanza” entre partidos y gobierno, se diese la participación de ciudadanos, que en un planteamiento debían ser seleccionados al azar del padrón electoral, y en otro, que fuesen los decanos de las escuelas y facultades de derecho; y así sucesivamente.

Con todo, el punto en el cual concluían todos esos pronunciamientos era, en un desenlace casi fatal, el relativo a la participación de los partidos políticos en el seno de la autoridad electoral, bajo el supuesto de que la vigilancia por parte de estas entidades de interés público era la única que

garantizaría la imparcialidad. Y de ahí derivaba el tema que se volvió recurrente y obsesivo: cuántos representantes debían tener juntos, de una parte, el gobierno y el partido en el poder, y de otra parte, el conjunto de los partidos de oposición.

El PRI no aceptaba representación paritaria de los partidos en la CFE, a razón de uno por cada uno de ellos, en virtud de que de esa forma las oposiciones constituirían en el organismo electoral una mayoría artificial, que no se correspondería con la que se expresaba en las urnas; a su vez, las oposiciones –representadas en ese momento por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Popular Socialista (PPS), del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)– no querían repetir un esquema de representación proporcional que le diera al PRI el control de la organización comicial. En términos coloquiales, el PRI decía que no quería ser “minoriteado” por las oposiciones y éstas que no aceptaban ser “mayoriteadas” por el PRI.

Conforme transcurría el tiempo, el debate se agotaba y conducía a un callejón sin salida. Propuestas y contrapropuestas eran rechazadas por una parte o por otra. En el gobierno y el PRI nos manteníamos a la defensiva ante la embestida opositora.

Fue en este contexto que José Luis Lamadrid, estudiando a fondo el problema, y reflexionando con base en el método socrático –la “mayéutica” frecuentemente usada por él– aplicado a partir de interrogantes sucesivas entre los miembros del grupo de trabajo constituido para sacar adelante la reforma, llegó a proponer una solución diferente, novedosa, que permitiera a la vez lograr la imparcialidad buscada y devolverle la iniciativa al gobierno y al PRI en el debate del asunto.

Lamadrid reflexionó en el sentido de que si el gran reto era construir una autoridad electoral que garantizara a todos los actores partidistas juego limpio en el desarrollo de los procesos electorales, era necesario acudir al ámbito del servicio público en el cual, a través de la historia, la humanidad había logrado la mayor imparcialidad posible: la magistratura responsable de la impartición de justicia. Puso al servicio de esta idea básica todo su conocimiento sobre los valores tutelados por el derecho,

la función judicial, la experiencia comparada –que consideraba sumamente útil en la búsqueda de referentes para dar soluciones a los problemas del país– y, sobre todo, su estudio profundo y sistemático de los antecedentes y realidades nacionales relacionados con el tema.

Fue así como maduró la propuesta de que la función electoral, que en principio debería estar a cargo directamente de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, también pudiera ser realizada por un organismo público de carácter autónomo, profesional en su desempeño, que sería la autoridad en la materia. Lamadrid había sembrado así la tesis embrionaria que habría de llevar a la creación de lo que después, en la legislación secundaria, se denominaría oficialmente el Instituto Federal Electoral (IFE).

Con las aportaciones del grupo de trabajo formado por el gobierno y el PRI –en el cual yo participaba–, la propuesta para constituir el IFE se fue concretando para plasmarla en su perfil esencial, primero en 1989 en la base constitucional, y después, a nivel de detalle, en lo que sería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990. La propuesta fue enriquecida también con planteamientos de los representantes de los partidos de oposición, tanto en las negociaciones previas como durante el correspondiente proceso legislativo en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El IFE se concibió desde el origen con órganos de tres tipos: 1. de dirección; 2. ejecutivos; y 3. de vigilancia. De los primeros, el Consejo General sería el de mayor jerarquía, y en muchos sentidos sustituiría a la Comisión Federal Electoral, constituyéndose con consejeros gubernamentales y partidistas, así como también con “consejeros magistrados”, que serían el elemento de equilibrio para la toma de decisiones.

Para la integración del IFE, a partir de los señalamientos del diputado Lamadrid, se tomaron de la magistratura algunos de sus principales elementos constitutivos: en el nivel de la toma de decisiones en el Consejo General, se adoptaron como requisitos para quienes fungieran como consejeros magistrados, los mismos previstos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluyendo la formación jurídica obligada, tomando en consideración que la misma aseguraría en mayor medida su

preparación profesional para honrar y dar cumplimiento en el ámbito de sus competencias a los principios rectores de la función electoral establecidos constitucionalmente: certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

De igual forma se exigió que quienes aspiraran al cargo no tuvieran una militancia política destacada, en la forma de haber ocupado cargos de dirigencia partidista o de elección popular los últimos cinco años. Estos requisitos y el procedimiento especial para la designación de dichos funcionarios electorales, que suponía la propuesta por el Ejecutivo Federal y la aprobación de la Cámara de Diputados con mayoría calificada, buscaban garantizar su aptitud para el ejercicio de sus atribuciones en el seno de la autoridad electoral.

En la integración original del Consejo General del IFE se aseguró que siempre fuese mayor el número sumado de los consejeros de los poderes Ejecutivo y Legislativo y los consejeros magistrados, que la cantidad total de los representantes partidistas. De ahí la disposición que preveía, de ser necesaria, la incorporación de más consejeros magistrados.

La participación de los consejeros magistrados en la toma de decisiones sería completada, en el nivel de ejecución de las tareas, con la permanencia e inamovilidad en los cargos mediante la creación de un servicio civil que, a la manera de la carrera judicial, garantizara:

1. el reclutamiento y la promoción con base en el mérito y la capacitación continua;
2. la seguridad en el trabajo;
3. la profesionalización de los servidores públicos del IFE;
4. la visibilidad de su gestión para efectos de evaluación;
5. la independencia en su actuación;
6. la lealtad a la institución por encima de compromisos con el gobierno o con algún partido político;
7. la remuneración digna y suficiente; y
8. el establecimiento de estímulos y sanciones para el personal en función de su desempeño en el marco de un régimen claro de responsabilidades.

Adicionalmente, al interior del IFE se previó una adecuada distribución de facultades entre sus distintos órganos de dirección, ejecutivos y de

vigilancia, así como en los niveles central y desconcentrado, reduciendo los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios responsables. Para asegurar comportamientos apegados a derecho, se estructuró asimismo un sistema de control de carácter administrativo, legal y constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a cargo de los propios órganos del IFE y del Tribunal Federal Electoral.

Reformas posteriores acordadas por el gobierno y los partidos políticos –especialmente las de 1994 y 1996–, en las cuales José Luis Lamadrid siguió participando y aportando sus luces, llegaron a convertir al IFE en el órgano autónomo de Estado que es actualmente, con el respeto de los actores políticos nacionales y el reconocimiento internacional, constituyendo parte del patrimonio institucional en que se sustenta la democracia electoral mexicana.

### La equidad en las condiciones de la competencia electoral en 1996

Como senador de la República por su natal Jalisco, Lamadrid también intervino activamente en la reforma electoral de 1996, por la cual se logró, entre otros avances importantes, la plena independencia en el funcionamiento del IFE respecto de los poderes públicos, así como el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral, del cual seguramente Fernando Franco González-Salas escribirá con el rigor y propiedad que le caracterizan.

Asimismo, en 1996 se hizo una profunda reforma al régimen político del Distrito Federal. Partiendo de los avances logrados en las negociaciones hechas al nivel de las autoridades del todavía Departamento del Distrito Federal y los partidos políticos, Lamadrid contribuyó con decisión a tener presente la naturaleza jurídica diferenciada de esta entidad federativa, en cuanto producto del pacto federal y no parte que participa en su creación como los estados libres y soberanos. De esa condición deriva el que el Distrito Federal sea definido como la ciudad de México, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En este apartado centro mi testimonio en las aportaciones de José Luis Lamadrid a la regulación legal sobre el financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación social. A él le había correspondido participar en la reforma política de 1977 en la elevación de los partidos a rango constitucional, reconociéndolos como entidades de interés público, lo que obligó desde aquel entonces al Estado mexicano a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollasen, conforme a las modalidades que dispusiera la ley secundaria.

A partir de ese año, y como parte de las sucesivas reformas electorales emprendidas en el país por el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, se fue ampliando la normatividad sobre las finanzas partidistas y el acceso a los medios de comunicación social. Así, en 1987 se estableció el financiamiento público directo de manera global; en 1990, al promulgarse el Cofipe, se adoptaron varias modalidades de aportación de recursos públicos a los partidos. Las modificaciones legales de 1993, además de seguir perfeccionando el financiamiento público, incluyeron también normas en materia de financiamiento privado y de topes a los gastos en las campañas electorales.

La reforma electoral de 1996, que tuvo como uno de sus grandes objetivos mejorar sustancialmente las condiciones de la competencia electoral en términos de equidad en materia de financiamiento a los partidos políticos y de acceso a los medios de comunicación social, dio origen al marco actualmente vigente.

El modelo de financiamiento entonces adoptado buscó contribuir a la consolidación de un sistema de partidos realmente competitivos. El antecedente inmediato, los comicios presidenciales y legislativos de 1994, habiendo merecido el reconocimiento nacional e internacional como libres y auténticos, fueron considerados no obstante ello como inequitativos en lo que tuvo que ver con las finanzas de los partidos y el uso de los medios de comunicación social, lo que puso en las prioridades de la nueva reforma electoral la mejora en las condiciones de la competencia.

Al respecto, en lo que se refiere al financiamiento de los partidos, la reforma de 1996 tuvo tres objetivos específicos: 1. aportar condiciones de

equidad en la contienda electoral entre partidos; 2. dar transparencia al origen y aplicación de los recursos de toda índole, puestos a disposición de las organizaciones partidistas; y 3. reducir objetivamente la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes de financiamiento que pusieran en riesgo su independencia respecto de instituciones públicas, empresas y agentes privados, y aún de recursos provenientes del extranjero o de actividades ilícitas.

Las modificaciones legales en el ámbito de acceso de los partidos a los medios de comunicación social, también tuvieron como objetivo específico contribuir a la equidad en la lucha política, particularmente durante las campañas electorales. Esto se logró al poner a disposición de los partidos más programas en los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión, así como promocionales (*spots*) en los mismos medios, adquiridos por el IFE y distribuidos con criterios combinados de igualdad y de proporcionalidad con la fuerza electoral.

Convencido con Giovanni Sartori de que “más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia”, Lamadrid contribuyó al diseño del modelo mexicano de financiamiento, a partir de la decisión tomada por el gobierno y los dirigentes partidistas involucrados en las negociaciones, en el sentido de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.

Dicho modelo confirmó que se canalizaran subvenciones públicas a los partidos para tres fines: 1. las actividades ordinarias de carácter permanente; 2. las actividades electorales durante las campañas políticas; y 3. las actividades específicas en materia de educación, capacitación, investigación y ediciones. En la definición de las fórmulas para determinar los montos a distribuir entre los partidos, de nueva cuenta las aportaciones de José Luis Lamadrid fueron esenciales.

A los montos generosos de financiamiento público, se adicionaron reglas de distribución más equitativas –30 por ciento en forma igualitaria y 70 por ciento en proporción a la fuerza electoral–, límites drásticos al financiamiento privado que antes no existían –tanto a nivel global como de las aportaciones individuales– y de topes de gastos de campaña más

realistas, todo lo cual coadyuvó decididamente a modificar la competitividad entre los partidos mexicanos, reflejada en los resultados de los comicios de los años 1997, 2000 y 2003.

Vale la pena recordar aquí que a partir de las elecciones federales de julio de 1988, el PRI dejó de contar con la mayoría calificada que hasta entonces había tenido en la Cámara de Diputados, lo que le permitía reformar sólo la Constitución en ese órgano de la representación nacional y en el Senado, así como en la gran mayoría de los congresos locales, partes todas del Constituyente permanente que tiene a su cargo las modificaciones a la Carta Magna.

Por tal razón, entre 1988 y 1997 el PRI no podía reformar sólo la Constitución, pero sí disponía de la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión para sacar adelante por sí mismo los procesos inherentes a la legislación ordinaria. Fue por ello que durante las negociaciones de aquellos años entre las fuerzas políticas nacionales, las de oposición expresaran en muchas ocasiones sus reservas a aprobar reformas constitucionales, pues argumentaban que sobre las mismas la mayoría priísta de diputados y de senadores podría desarrollar una normatividad reglamentaria sesgada.

En tal virtud fue que en ese periodo de nuestra historia reciente, el gobierno decidió llevar a la Constitución más normas de las que en rigor de técnica legislativa debía contener, pero ésa era la forma que se encontró para garantizar la fidelidad a lo acordado por parte de todos quienes participaban en las negociaciones. Se eliminaban así suspicacias para concluir reformas constitucionales necesarias para el país y se evitaban sorpresas impropias en la legislación secundaria.

En 1996, José Luis Lamadrid percibió con anticipación y claridad que las oposiciones podrían echarse atrás en el proceso de las negociaciones en torno al modelo de financiamiento público para los partidos políticos, bajo el argumento de que los montos previsibles eran demasiado altos. Por ello propuso con base en el precedente referido, primero al interior del grupo de trabajo gobierno-PRI, que posteriormente lo llevó a la mesa de las negociaciones entre los representantes gubernamentales y los dirigentes partidistas, que las reglas para determinar los recursos públicos a los

partidos quedaran en el texto constitucional. Así fue aceptado por todos y aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión, de tal modo que la fracción II del artículo 41 constitucional contiene hoy casi un reglamento sobre el financiamiento público.

Lamadrid no se equivocó en su vaticinio: los partidos de oposición al PRI rechazaron en el mismo año 1996 el desarrollo de las bases constitucionales sobre el financiamiento público a los partidos en el Cofipe, razón por la cual –junto con el tema de las coaliciones– votaron en contra en el proceso legislativo correspondiente. Los priístas tuvieron que sacar solos la legislación relativa.

Posteriormente, tanto el PAN como el PRD intentaron, por la vía de interponer sendas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la anulación de la metodología para calcular las cantidades de financiamiento público a otorgar, habiendo recaído a dichas acciones resoluciones que confirmaron lo dispuesto en el código electoral, habida cuenta de que en lo esencial sólo repetía lo que todos los partidos habían aprobado en el texto constitucional.

No conforme con ello, los entonces dos principales partidos de oposición continuaron expresando políticamente su inconformidad contra los montos del financiamiento público que ellos mismos contribuyeron a plasmar en la Constitución General de la República. En tanto el PAN con gran publicidad de por medio devolvió a la Tesorería de la Federación la primera ministración del financiamiento que le correspondió, el PRD anunció que destinaría el suyo a la publicación de libros de texto gratuitos para alumnos de escuela secundaria. A partir de la segunda ministración de su respectivo financiamiento, ambas organizaciones empezaron a utilizar los recursos recibidos para los fines a que fueron establecidos.

En este capítulo de nuestra transición democrática, José Luis Lamadrid no sólo aportó sus vastos conocimientos para construir condiciones de equidad en la competencia política-electoral, sino acreditó también su condición de estratega y táctico visionario para darles viabilidad en la realidad mexicana, en la cual la cultura política prevaleciente llevaba con frecuencia a las oposiciones, fuese por ignorancia o incomprensión, a rechazar propuestas razonables tan sólo porque procedieran del gobierno o el PRI.

Puede afirmarse con propiedad que en este tema se avanzó no por, sino a pesar de, las oposiciones. Lamadrid supo utilizar una medida invocada por ellas en otros asuntos –la constitucionalización de más normas de las que en rigor se debía– para que nuestra construcción democrática consolidara un sistema competitivo de partidos, meta todavía no alcanzada del todo hoy en día, pero hacia la cual hemos recorrido ya un tramo importante en la dirección correcta.

## El fortalecimiento del Poder Legislativo en 1999

Durante 21 años de su prolífica vida, José Luis Lamadrid fue legislador en las cámaras del Congreso de la Unión: seis como senador de la República en las legislaturas LV y LVI; y 15 como diputado federal en las legislaturas XLV, XLIX, LII, LIV y LVII. Quizá por ello su conocimiento del derecho parlamentario era vastísimo y a la propuesta de una reforma al Poder Legislativo a fin de fortalecerlo dedicó muchas horas de reflexión.

Por diversas circunstancias, no fue sino hasta la Legislatura LVII –para la cual ambos fuimos elegidos diputados federales–, cuando Lamadrid pudo aplicar su cultura parlamentaria enciclopédica en una reforma integral a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM).

Es de recordarse que esa Legislatura tuvo una significación histórica muy especial: fue la primera vez en la Cámara de Diputados que ningún grupo parlamentario por sí solo contó con la mayoría absoluta –la mitad más uno de sus 500 integrantes–. El veredicto ciudadano en las urnas en los comicios del 6 de julio de 1997 había reportado una nueva correlación de fuerzas que enfrentaría serios desafíos, máxime que la normatividad vigente para darle gobernabilidad a la Cámara partía del supuesto de que la Gran Comisión –su órgano de gobierno– se constituía a partir de que un grupo parlamentario tuviese precisamente la mayoría absoluta, supuesto que no se dio en la realidad. Por ello hubo que construir sobre la marcha, y en medio de situaciones sumamente tensas y a ratos dramáticas, acuerdos provisionales para que la Legislatura se pudiera instalar en tiempo y forma, como ocurrió finalmente.

De la abrupta toma de conciencia sobre la necesidad de poner al día la normatividad del Congreso, que tomamos quienes participamos en aquellas negociaciones a nombre de los cinco grupos parlamentarios constituidos –por el del PRI, Lamadrid era el vicecoordinador de Debate y Práctica Parlamentaria y yo el coordinador–, asumimos de origen el compromiso de que en su oportunidad reformaríamos la correspondiente ley orgánica. Eso sucedió en 1999, cuando se expidió una nueva ley, con la participación decidida del Senado de la República.

La nueva LOGCEUM se estructuró a partir de 1999 con los cuatro títulos establecidos desde 1979 –referidos al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente–, adicionándose ahora un Título Quinto relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso.

Nuevamente el referente de la reforma política de 1977, en la cual Lamadrid había participado, iba ser muy útil en los trabajos que emprendimos legisladores del PRI, el PAN, el PRD, el PVEM (Partido Verde Ecologista de México) y el PT (Partido del Trabajo). Lamadrid había reflexionado mucho sobre los órganos de gobierno de las cámaras, el sistema de comisiones, los grupos parlamentarios y la administración camaral, habiendo formulado muchas de las innovaciones relevantes que introdujo la reforma de 1999.

Me concreto en este testimonio a glosar algunos de los cambios en la Cámara de Diputados, ya que si bien el Senado siguió en lo esencial las aportaciones de Lamadrid en los temas mencionados, en cada caso les hizo adecuaciones conforme a las facultades, tamaño y correlación de fuerzas prevalecientes en ese órgano de la representación nacional.

La Mesa de Decanos, a integrarse en cada Legislatura en la cámara con los diputados con mayor antigüedad y experiencia parlamentarias, sustituyó a la comisión instaladora proveniente de la Legislatura saliente. Su función se restringiría exclusivamente a la sesión constitutiva a realizarse a finales del mes de agosto, salvo que, de no lograrse construir la mayoría calificada de las dos terceras partes para elegir la mesa directiva que fungiría durante el primer año de sesiones, se prorrogaría su mandato hasta el 5 de septiembre, con el propósito de desdramatizar la

instalación de la propia Cámara de Diputados en particular, y del Congreso en conjunto. Superada dicha instalación, para la fecha referida debería haber mesa directiva.

Inspirada en la tradición francesa, la Mesa de Decanos permitiría a cada Legislatura constituirse a partir de sí misma, sin intervención alguna de la Legislatura precedente.

Sobre los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, la nueva LOGGEUM de 1999 dio lugar a dos: la Mesa Directiva, replanteada en su naturaleza, facultades, número de integrantes, forma de designación de los mismos y duración; y la Junta de Coordinación Política, que retomó algunas de las características de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) que en 1997 sirvió de pista para el aterrizaje emergente a que obligó el no darse en la realidad electoral el supuesto normativo en el cual se sustentaban la creación y el funcionamiento de la Gran Comisión.

José Luis Lamadrid tenía mucho tiempo de venir insistiendo que la mesa directiva de la cámara debería fungir durante toda la Legislatura. En alguna ocasión me refirió que la primera vez que hizo el planteamiento formal fue en 1963, al entonces secretario de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz, quien le expresó sus dudas al respecto, diciéndole "...¿y qué tal que nos salga inepto (con un calificativo más fuerte) el designado?...".

El hecho es que para 1999, al momento de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, la mesa directiva se elegía para cumplir sus funciones cada mes durante los periodos ordinarios de sesiones, y sólo para todo el periodo si se trataba de sesiones extraordinarias. Esta situación, que tenía larga tradición en el Poder Legislativo de México –habida cuenta que la Gran Comisión era el verdadero órgano de gobierno cameral–, fue agravada por una reforma legal de 1994, la cual determinó que en la integración de la mesa directiva habría tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios hubiese por Legislatura y que entre el presidente y ellos se rotaría obligadamente el presidir las sesiones.

Así fue como llegamos al extremo de tener presidente de la Cámara de Diputados por un día, lo que implicaba, al tener que conducir las sesiones con una normatividad vasta, compleja y en ocasiones contradic-

toria, una conducción errática y con frecuentes pifias en el pleno de una asamblea constituida por 500 diputados.

Por ello en la nueva LOGGEUM se estableció que la mesa directiva, representativa y responsable de la unidad camaral, duraría en sus funciones un año, con la posibilidad de reelección de sus integrantes. En algún momento Lamadrid propuso nuevamente considerar la posibilidad de que el periodo de la mesa directiva fuese toda la Legislatura, pero fui uno de los que opinó en sentido contrario por suponer que ya era un gran avance pasar de un presidente por sesión a un presidente de un año y que era necesario evaluar si habría condiciones para una mesa con esta duración; en todo caso, la reelección dejaba abierta la posibilidad de que permanecieran en sus cargos los integrantes de la directiva que se lo ganasen por su buen desempeño.

Conforme a la noción de la Mesa Directiva como órgano tutelar del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, con el propósito de garantizar el servicio de sus integrantes a la cámara por encima de los legítimos intereses partidistas, se establecieron requisitos estrictos para ser presidente, vicepresidente y secretario, incluyendo para quienes aspirasen a tales cargos “una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas”. Asimismo se dispuso que los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrían ser elegidos como integrantes de la mesa directiva, y a fin de garantizar el mayor grado de aceptación posible para quienes formaran parte de este órgano de gobierno camaral, se estableció que deberían ser designados mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno.

La nueva normatividad previó también facultades expresas claramente delimitadas para la mesa directiva en su conjunto como órgano colegiado y para cada uno de los cargos que la integran.

A partir de la base establecida en 1977 en el artículo 70 constitucional, en la nueva ley orgánica se desarrolló la regulación sobre los grupos parlamentarios y sus requisitos, funciones y prerrogativas.

Como nuevo órgano para la conducción política de la cámara se estableció la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordina-

dores de los grupos parlamentarios. De haber mayoría absoluta de un grupo parlamentario en la Legislatura, su coordinador presidirá la junta durante los tres años del mandato constitucional; de no ser el caso, la presidencia se rotará anualmente por los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

En tanto expresión de la pluralidad de la Cámara, en la ley orgánica se dispuso que las decisiones de la junta de coordinación se tomarían por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual cada coordinador representaría tantos como integrantes tenga su respectivo grupo parlamentario. De igual forma que con la mesa directiva, la ley estableció las facultades expresas a cargo de la junta.

A efecto de contar con una instancia institucionalizada para la coordinación entre la mesa directiva y la Junta de Coordinación Política, José Luis Lamadrid sugirió crear la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos –integrada por el presidente de la mesa y los miembros de la junta–, a la cual podrían ser citados los presidentes de las comisiones cuando se abordase un asunto de su competencia. La conferencia tiene entre sus atribuciones más importantes formular el programa legislativo de los periodos de sesiones y la integración básica del orden del día de cada una de ellas.

El sistema de comisiones y comités también fue objeto de la reforma legislativa de 1999, habiéndose racionalizado su número y desarrollado en mayor medida las bases para su objeto, integración y funcionamiento.

De manera particular, José Luis Lamadrid hizo aportaciones relevantes para estructurar en la ley una organización técnica y administrativa que apoyase el trabajo de los diputados. A partir de una Secretaría General y de dos secretarías subalternas, una de Servicios Parlamentarios y otra de Servicios Administrativos y Financieros, así como de varios centros de estudio, se debería estructurar un servicio civil de carrera que fortaleciera profesionalmente las funciones de la Cámara de Diputados como parte de un Poder Legislativo renovado en las nuevas condiciones políticas del país.

Desde luego, en el Título Primero de la LOGGEUM, relativo al Congreso General se introdujeron diversos ajustes con mejor técnica legislativa y en

el nuevo Título Quinto se precisaron las disposiciones relacionadas con algunos servicios del Congreso, comunes a ambas cámaras, de Diputados y de Senadores, como los diarios de debates de cada una de ellas, el canal de televisión y el sistema de bibliotecas.

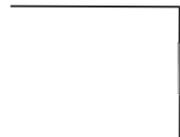
## Consideración final

De la revisión hecha en este testimonio, puede advertirse que en su condición de legislador y de funcionario de la Secretaría de Gobernación, José Luis Lamadrid estuvo presente y participó activamente en las principales reformas a las instituciones políticas y electorales de México, desde la introducción en la Constitución de los “diputados de partido” en 1963 hasta la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999. Sólo no intervino en la legislación surgida de la renovación política-electoral de 1986-1987, años cuando se desempeñó como embajador de nuestro país en Nicaragua.

Es cierto que en cada caso hubo aportaciones de otros muchos mexicanos valiosos, del gobierno, el PRI y los demás partidos políticos nacionales, que contribuyeron al avance democrático de la nación. Pero por su talento, acuciosidad y constancia nadie podría negarle al maestro Lamadrid su condición de gran político con visión de Estado. Al evocarlo en este libro de testimonios en su honor, hecho a iniciativa de los integrantes de un grupo a quienes nos distinguió con su amistad, y tuvimos la oportunidad de aprender algo de su cultura enciclopédica, sólo he querido con modestia rendir honor a quien honor merece.



Un verdadero marco  
normativo para la tolerancia  
y las libertades religiosas



Alfonso Oñate Laborde

*José Luis Lamadrid y la reforma  
al artículo 130 constitucional.*

Para quienes siguen el acontecer nacional a través de los medios masivos de comunicación el presente título pudiera entrañar perplejidades, o al menos interrogantes sobre la relación especial que guarda el personaje con la reforma en cuestión. Los más interiorizados con la historia constitucional o con el quehacer legislativo, es probable que concluyeran que la relación existe, o se da en la medida en la cual José Luis Lamadrid Sauza fue senador de la República por el estado de Jalisco a las XLV y XLVI legislaturas del Congreso de la Unión. Sin embargo, se preguntarán en qué se singulariza José Luis Lamadrid respecto de muchos otros legisladores que también participaron en el aludido procedimiento de reforma constitucional, además del hecho de haber sido presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, comisión a la cual correspondió, por materia, la elaboración del dictamen de referencia.

La respuesta no es evidente, salvo para quienes participaron de cerca en los debates previos, en la preparación de la iniciativa o durante el arduo y con frecuencia opaco trabajo al interior de las comisiones. Quizá incluso algunos de quienes participaron formalmente en las diversas fases del procedimiento de reforma constitucional no se hubieren percatado de la decidida y trascendente intervención de José Luis Lamadrid en ese largo y difícil proceso de incubación y maduración que derivara en la reforma propiamente dicha.

Pareciera paradójico el que un personaje tan elocuente, tan vistoso, tan destacado, tan aparentemente atractivo para los medios, tanto visuales como impresos, fuese al mismo tiempo tan ajeno a los refletores y a los micrófonos. No es que les rehuyera, sino que no los buscaba. Si en la lisa parlamentaria estaban presentes, no por ello modificaba un ápice su presencia, su dicción o el tono. Antes bien, pareciera como si estuviesen presentes en todo momento, así de cuidado era su lenguaje, así de compuesta la figura o el ademán, sin importar si el auditorio era un colmado Pleno parlamentario o una íntima sobremesa.

José Luis Lamadrid es referencia obligada al abordar el dilatado proceso de sucesivas reformas en materia electoral en las postrimerías del siglo xx; sin embargo, su aporte o toque personal en otras reformas como la que atañe a las relaciones entre el Estado y las iglesias no vienen de inmediato a la mente por no ser tan del dominio público.

Cuando se discute y debate sobre la conveniencia o pertinencia de la reelección de legisladores para legislaturas sucesivas como medio para lograr la profesionalización del quehacer legislativo, uno de los nombres que de inmediato vienen a la mente es precisamente el de José Luis Lamadrid Sauza, no solamente por el hecho de haber pasado 21 años de su vida profesional consagrado (aquí el término cobra su acepción primigenia) a dichas actividades, sino debido a que al dedicarse a las diversas facetas del trabajo parlamentario (el término se emplea en más de una de sus connotaciones) lo hizo con seriedad y profesionalismo tales que lo dignificaban convirtiéndolo de una mera actividad en verdadera vocación.

El maestro José Luis Lamadrid Sauza dejó una huella de hondo calado en la reforma constitucional sobre las relaciones entre el Estado y las iglesias, que se produjo en los albores de la última década del siglo próximo pasado. Al igual que en otros temas en los cuales destacó su intervención y dejó bien impresa su marca en las instituciones resultantes, su aporte pudiera eludir incluso a aquellos curiosos o estudiosos que no abrevan en más fuentes que las de la palabra escrita. Este también fue su sello, ese constante reclamo, común tanto entre sus amigos como entre sus discípulos, quienes le instaban a dejar plasmadas en papel sus ideas, sus enfoques, sus análisis, sus estudios.

Curiosamente en este respecto, la materia de la relación entre el Estado y las iglesias se constituye en excepción, del resto de los temas en los cuales el maestro Lama descolló y a los que imprimió su huella. El título *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa* publicado por el Fondo de Cultura Económica en el año de 1994, aparece precisamente bajo su nombre y pareciera tratarse de la única obra que le es acreditada.

El lograr que él aceptara que su nombre apareciera en la obra no fue empresa fácil, y ello no sólo fue producto de la inercia de quien incluso con cierto orgullo se reconocía víctima de agrafia. Fundados argumentos aducía para que su nombre no apareciera sin más aclaración. Además de su honestidad intelectual de reputarse como coordinador de un esfuerzo colectivo, no obstante haber sido además de eso el inspirador, instigador, guía y con no poca frecuencia capataz del proyecto. Más que eso fue el obstetra de la obra aunque como sucede con quien la practica, ello no conlleva el reconocimiento de la paternidad.

José Luis Lamadrid desempeñó una destacada actuación en las variadas vertientes de los prolegómenos a la reforma y del proceso de reforma constitucional mismo. Polemista de ideas, diseñador de bocetos, negociador entre partes interesadas, constructor de proyectos, defensor del proyecto presentado, facilitador de consensos, conductor del proceso de dictamen, tribuno tanto a título personal como de aquel de la comisión que encabezaba. De esta variada y rica participación de José Luis Lamadrid, el presente escrito sólo se ocupará de la faceta en la cual se desempeñó como teórico político, historiador, jurista público, ingeniero constitucional (como gusta en conceptuarlo Ricardo Monreal).

La intervención de José Luis Lamadrid en este quehacer inició mucho antes que el proceso de reforma constitucional se pusiera en marcha o incluso antes de que se anunciara como parte de la agenda legislativa el 1o. de noviembre de 1991. No sería de extrañar que hubiera iniciado el mismo 1o. de diciembre de 1988 al anunciarse como programa de gobierno la modernización de la relación del Estado con la Iglesia (en aquel entonces, en singular y con mayúscula). A partir de ese mismo momento surgió o renació una amplia y en ocasiones febril discusión en torno a esta añeja y delicada cuestión.

Si algún concepto se empleó y manejó durante aquellos tres años en los medios hasta el grado de volverse un lugar común, ese fue el del reconocimiento de la Iglesia católica. En ocasiones se trataba de precisar que se trataba del reconocimiento de su personalidad jurídica, en otras se hablaba del reconocimiento de la Iglesia en su sentido lato, como sujeto de derecho internacional, como comunidad de fieles, como jerarquía eclesiástica, como cuerpo de doctrina y como un conjunto de prácticas, ritos y costumbres, mejor conocidos como culto público.

El maestro Lamadrid, quien siempre hizo gala de ser buen escucha (quizá por ello era tan buen conversador) y como tal era respetuoso de la exposición de ideas divergentes a las suyas, no dejaba pasar un segundo después de que se empleara el tan traído y llevado término para puntualizar que la reforma no versaba sobre reconocimiento alguno y que ese era un término que debía excluirse de la discusión si en verdad se deseaba asumir una búsqueda de consensos y un diseño que pudiese satisfacer las exigencias del momento, al tiempo que respetara la historia de nuestro país y sobre todo las luchas vividas por el pueblo mexicano en materia de secularización de la sociedad.

Solía decir que "reconocimiento" era un término cargado de emotividad, que algunos interesados lo empleaban tratando de transmitir el mensaje de que el Estado mexicano "reconocía" su culpa de 1917; o también un acto de contrición respecto a las Leyes de Reforma; que el uso del término conllevaba la más de las veces un intento –en ocasiones inconsciente– por retomar la senda anterior a éstas. Nada más lejano al sentido de la reforma de las postrimerías del siglo xx, sostenía. Precisamente porque se aquilatan las decisiones de la época de la Reforma, porque se pondera la ratificación hecha por el Constituyente de Querétaro, es que se ha logrado la madurez para regular de otra forma las prácticas religiosas en el país, fundamentalmente mediante el otorgamiento de la posibilidad de que las muy diversas organizaciones religiosas estén en aptitud de adquirir, si así lo deciden, en pie de igualdad, personalidad jurídica.

Llegada a este punto la discusión, José Luis Lamadrid le imprimía un impulso casi imperceptible para que discurriese por diversos cauces,

dependiendo del interlocutor, de los antecedentes o de la circunstancia. Las avenidas argumentativas pudiesen ser agrupadas en tres principales vertientes: la histórica, la jurídica y la política.

Dentro de la vertiente histórica y dependiendo de la solvencia o el interés del interlocutor, la discusión solía centrarse en el regio patronato indiano, las asignaturas pendientes en materia religiosa del naciente México independiente, la afanosa e infructuosa búsqueda del concordato. No era infrecuente el escucharlo, con un tono que mezclaba el respeto con la mofa, desafiar a su interlocutor diciendo cómo pretende resolver un problema en el siglo xx si desconoce usted el problema que le dio origen en los albores del siglo xix, tampoco se puede soslayar la situación vivida durante los tres siglos del virreinato, mal llamado “colonia”.

Uno de los cauces, dentro de la corriente histórica, en los que se sentía y discurría más a sus anchas era el del liberalismo del siglo xix la época de la Reforma y el Constituyente de 1857. En estos ámbitos se movía no sólo con solvencia y erudición, sino con toques anecdóticos que embelezaban incluso a sus más férreos opositores. Más de uno de entre ellos escuchó la siempre amable; pero, a la vez cortante invitación: “mire usted vaya a leer al maestro Reyes Heróles y una vez que lo haya entendido, retomamos esta discusión sin límite de tiempo”.

Por supuesto que los debates del Constituyente de Querétaro le eran un sitio familiar, no sólo los manejaba con destreza sino que los hilvanaba tanto con antecedentes, como con datos relevantes del derecho comparado. Se explayaba con vehemencia al argumentar que en aquella ocasión la Iglesia católica no había sido víctima de maltrato alguno, sino que había cosechado lo que había sembrado al no dejar opción ni puente transitable al Estado mexicano.

En ocasiones era la guerra cristera la que daba pábulo para sus argumentaciones, y durante ellas las referencias puntuales y muchas veces poco conocidas a acontecimientos sucedidos en su natal Jalisco salpicaban la conversación o se convertían en el marco propicio para el análisis de porqué la situación había desembocado en tales linderos.

Enfático y preciso abordaba el análisis de la época conocida comúnmente como el “modus vivendi” que iniciara en 1929. No, no se trata,

como pretenden algunos –apuntaba con vehemencia– de revestir jurídicamente el “modus vivendi”, ese es en el mejor de los casos un dislate. Precisamente, porque la sociedad mexicana ha logrado una madurez que no tenía en los años treinta es que hoy nos es dable como sociedad secular que somos el darnos un nuevo marco normativo para que las libertades religiosas de que disfrutamos encuentren un cauce más adecuado; pero, sobre todo un marco y cauce legal del cual carecen. Para ello es menester que el punto de arranque sea el de un Estado secular y laico, sólo éste puede garantizar a todos por igual tanto la libertad de creer como la de no creer, la libertad de que las creencias adopten aquellas manifestaciones externas que no ofendan a terceros.

A menudo las líneas argumentativas de Lamadrid transcurrían en los ámbitos de la teoría del derecho. No era inusual el oírlo disertar sobre los actos declarativos y constitutivos, para apuntalar la tesis de que no había lugar a “reconocimiento” alguno, que se trataba de un caso paradigmático de acto constitutivo por medio del cual el Estado (en tanto que sociedad políticamente organizada) decidía establecer condiciones y requisitos que una vez satisfechos tenían consecuencias jurídicas y permitían que un orden interno para una agrupación, adquiriese efectos frente a terceros. Precisamente por su naturaleza constitutiva es que se requiere un registro, un registro en el cual se haga constar que se han cumplido los mismos requisitos por todos aquellos que decidan, por así convenir a sus intereses específicos, acogerse a la figura que el derecho mexicano pone a la disposición de cualquier organización por igual, con independencia del número de fieles o adeptos, y sin juzgar sobre los particulares planeamientos doctrinarios o las particulares creencias que hacen que un conglomerado se aglutine en materia de creencias y prácticas. Sólo mediante un acto constitutivo se puede lograr el que todas las agrupaciones tengan igualdad ante la ley pues habrán de ser vistas tan sólo con el rasero jurídico de si cumplen o no los requisitos, si tienen o no personalidad jurídica. Lo demás, su estructura jerárquica, su membresía, su cuerpo doctrinario, sus prácticas, todo ello es lo que las diferencia, un Estado secular como el que hemos logrado construir con tanto esfuerzo y tantos tropiezos requiere la plena igualdad para todas ellas y la única vía de lograrlo y garantizarlo es a través del registro constitutivo.

Tampoco le eran ajenos a José Luis Lamadrid los temas relativos a las distinciones entre la moral y el derecho. En este tema, como en el de los actos constitutivos y declarativos era frecuente el escucharlo citar con soltura a Kelsen. Sólo la clara distinción entre moral y derecho habrá de permitir la construcción de un marco normativo en el cual las minorías encuentren adecuadas garantías y salvaguardas.

El derecho internacional, la Santa Sede como sujeto de derecho internacional y los concordatos por ella suscritos, como instrumentos de derecho internacional público, no le eran tampoco ajenos. Con frecuencia utilizaba el Concordato de Letrán como referencia. No escapaba a su olfato que el mezclar la reforma constitucional, asunto de entera incumbencia interna con el establecimiento de relaciones entre dos sujetos de derecho internacional, *i.e.*, la Santa Sede y el Estado mexicano, lejos de contribuir a la modernización emprendida por el gobierno mexicano la enturbiaba y la podía trocar vana. Son dos situaciones totalmente ajenas –exclamaba– pudieran constituirse una o muchas personas jurídicas pertenecientes a la Iglesia católica, quienes gozarían de plenos derechos y obligaciones en el ámbito interno del derecho mexicano y sin embargo no tener el Estado mexicano relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Hay que tener bien claro que la Santa Sede tiene un carácter dual, por una parte como cabeza de la grey católica sin distinción de fronteras geopolíticas y por la otra como sujeto de derecho internacional. Sentenciaba: es probable que la modernización en curso arroje como resultado que en el ámbito interno tengamos una o varias agrupaciones de denominación católica y que en su ámbito interno sigan las directivas de Roma –siempre que no contravengan éstas disposiciones de derecho nacional– y es probable que esta misma modernización, si así conviniese a la política exterior de nuestro país, produzca que México establezca relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano. Sí, bien esto es probable y pudiese acontecer en forma casi simultánea, lo que se debe evitar es que se confundan, se condicionen, se supediten, ya que por naturaleza son independientes. Sólo con plena claridad al respecto logrará consolidarse al interior un Estado verdaderamente secular y laico que respete por igual a los creyentes y a los no creyentes, sólo así podrá respetarse por igual a quienes tienen creencias dispares o no coincidentes.

Dentro de la esfera de su argumentación jurídica no era extraño el escucharlo citar, con soltura, preceptos de derecho canónico. No dejaba de asombrar a quienes propugnaban por “el reconocimiento de la Iglesia católica” como el objetivo único de la modernización y la consiguiente reforma constitucional, el escuchar a José Luis Lamadrid contrargumentar con las armas que le proveía el derecho canónico. A menudo asumía una postura cándida y preguntaba si cuando le hablaban de Iglesia católica empleaban el término técnico y por tanto comprendían a la congregación de fieles, en cuyo caso decía que sería útil el contar con un censo de los mismos, o si por el contrario utilizaban el término sólo para referirse a la jerarquía, sin fieles. Buena parte de los argumentos de Lamadrid para hacer prevalecer el concepto de “asociaciones religiosas” y dar pábulo a que hubiese múltiples asociaciones religiosas, cada una con su propia personalidad jurídica, pertenecientes todas ellas a la Iglesia católica, obtuvo del derecho canónico. Era común el escuchar sus disertaciones sobre las distintas órdenes religiosas y su relativa independencia y no era infrecuente el que utilizara ejemplos de las distintas diócesis y su dependencia directa de Roma para apuntalar la idea de que por respeto al propio orden jurídico de la Iglesia católica, debían propugnar los propios jerarcas porque existiese la posibilidad de que cada una de las diócesis tuviera su propio registro, su propia personalidad y por ende cada una de ellas sus propios representantes. Pretender que asuman una sola personalidad antes que por su propia normatividad y estructura son independientes y equiparables es invitar a conflictos y reyertas. Si así, lo deciden, si así les conviene y lo convienen, así sea, el registro lo posibilitará; pero, no corresponde al Estado secular el imponer unidad, donde las regulaciones propias prohíjan la multiplicidad. Seamos respetuosos de sus propios ordenamientos, se le oía decir a sus escuchas, opositores y objetores, a manera de admonición. Al hacerlo adquiría, paradójicamente, un cierto aire episcopal.

La tercera de las vertientes por las que discurrían los argumentos de José Luis Lamadrid en aquellos años de profusa discusión sobre el tema de las relaciones entre el Estado y las iglesias era la política.

En esta materia, él se reconocía no sólo como un estudioso de la misma, sino como un actor político y asumía este carácter con plena

responsabilidad, como militante de un partido político, como representante de la nación (o de su estado natal en la única ocasión en que fue senador de la República -1991-1997), como miembro de un órgano colegiado (fuera la Cámara de Diputados o el Senado) y como un legislador con una responsabilidad individual, indeclinable e indelegable de participar en los distintos procesos legislativos.

Sin embargo, a la hora de la discusión y de los argumentos era cuidadoso en extremo para no confundir sus papeles. Difícil de etiquetar, sin embargo pudiera convenirse en que el maestro Lamadrid era un liberal, un liberal partidario y propiciador del cambio. No por el cambio en sí, tampoco por ser lo políticamente correcto, era propulsor del cambio con hondura y sentido. Distante de las modas, siempre se manifestó escéptico de la creación de instituciones autónomas, que no sólo ponían en entredicho la frágil división de poderes, sino que menguaban la fortaleza de las instituciones y con ello del estado de derecho.

Como estudioso, como pensador tenía una inusual claridad respecto a sus planteamientos en la materia de las relaciones entre el Estado y las iglesias. Siempre partía de la libertad de creencias y no creencias, pasaba por la libre manifestación de las mismas mediante prácticas y cultos que no ofendieran a quienes no las compartían y alineaba en torno a ellas todos los demás elementos.

Para lograr la plena libertad de creencias era preciso -apuntaba- partir de la igualdad de credos; pero, cómo igualar aquellas doctrinas que buscan precisamente distinguirse y distanciarse entre sí y que incluso en muchos de los casos compiten agresivamente por clientelas, negando y atacando a los competidores, cuando no contrincantes. Sólo un Estado secular que ha logrado instituciones autónomas, ajenas a una particular moral o doctrina puede aspirar a tratar con el mismo rasero a los diferentes credos.

Un estado de derecho ante el cual cada ciudadano tiene derecho a creer o descreer y a realizar las manifestaciones que le dicte su conciencia o su doctrina, pero, para tal propósito es menester que en esa manifestación o exteriorización se respeten las creencias o no creencias de los demás. Y esto tan sólo es posible, mediante la prohibición de aquellas

prácticas o expresiones que se perciban como ofensivas para algún grupo, por pequeño que éste sea.

El gran logro de la nación mexicana, a partir de la mitad del siglo XIX –solía decir– es el haber construido ese Estado secular en el cual las instituciones pueden ser ajenas a las distintas creencias y por tanto neutrales respecto a las diversas doctrinas y prácticas. Privilegiar a una de entre ellas conlleva el menoscabo de otras y de ahí se fractura todo el andamiaje de la propia neutralidad secular del Estado.

La modernización de las relaciones entre el Estado y las iglesias es la resultante de la construcción del Estado secular mexicano, no es la rectificación del camino emprendido por los liberales mexicanos a partir de la mitad del siglo XIX, por el contrario es su consolidación y ensanchamiento. Solía decir que no se trataba de una reforma para complacer clientelas, en una coyuntura dada, lo que es más, añadía es probable que las diversas partes interesadas queden insatisfechas, unos porque piensen que se llegó demasiado lejos y los otros porque las precien insuficientes. Ese debiera ser a la postre el resultado, pues cada parte interesada percibe la modernización o reforma en modo que satisfaga sus propios intereses. El Estado debe de estar sobre de dichos intereses individuales para poder garantizar, en términos de igualdad, los mismos derechos a mayorías y minorías.

A menudo invitaba a colaboradores o contertulios a trabajar desde ya en el contenido de la ley reglamentaria. No faltó quien señalara que cómo sería eso posible si estaba todavía por definirse la reforma constitucional. A esto, ripostaba con una mezcla de enfado y condescendencia, que si no se tenía claridad respecto a para qué serviría la reforma, cuáles habrían de ser sus consecuencias e implicaciones no se podría saber si la reforma a proponerse era la adecuada o no. Realizar una reforma constitucional sin tener claridad respecto a las particularidades de la normatividad secundaria puede constituirse en un acto de irresponsabilidad; las reformas tienen un propósito, buscan un objetivo, requieren de instrumentación adecuada, de lo contrario corren el riesgo de quedar en desplante o demagogia, o lo que sería aún más grave prohijar efectos diferentes a los buscados.

Durante los tres años de concepción, incubación, discusión, cabildeo, construcción de consensos y confrontación de proyectos José Luis Lamadrid fue decantando ideas, conceptos y enfoques que habrían de moldear en buena medida la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución federal que junto con otros legisladores de su partido se presentara el 12 de diciembre de 1991.

Sin lugar a dudas, la aportación más relevante y trascendente de José Luis Lamadrid a la iniciativa de reformas fue la del concepto de asociación religiosa. Ningún otro tema mereció de su parte una defensa de tal contundencia que no dejara lugar al más mínimo resquicio interpretativo. Enfático señalaba, hagamos a un lado los términos iglesia, congregación, cofradía, orden, comunidad, secta o cualesquiera otro ya que ellos pertenecen al ámbito religioso particular de cada una de ellas, en el Estado mexicano cada una de ellas puede ostentarlo como su marca distintiva; pero ante el Estado mexicano todos serán personas jurídicas llamadas asociaciones religiosas y habrán de ostentar también junto a su nombre las siglas para indicar que se han constituido conforme a las normas de derecho mexicano y que por tanto son titulares de derechos y obligaciones. Ninguna de ellas podrá alegar o aducir su preexistencia a la del Estado mexicano ya que quien quiera tener la personalidad jurídica deberá solicitar y obtener su registro ante la autoridad mexicana, a partir de la entrada en vigor de la nueva legislación.

Le desesperaba a José Luis Lamadrid el que sus correligionarios no se percataran de la trascendencia del concepto, que incurrieran una y otra vez en el error de hablar del “reconocimiento de las iglesias” o aún peor de “la Iglesia”. Fue intransigente e implacable en este punto. Con claridad meridiana advertía que en este concepto descansaba precisamente todo el edificio de la modernización de las relaciones entre el Estado y las iglesias.

Con precisión y economía de palabras decía que en realidad la reforma era harto sencilla y la redacción del texto no ameritaba demasiado tiempo. Bastaría de un párrafo, a lo sumo dos en el artículo 130 en donde con claridad se establezca que las normas de la ley reglamentaria de asociaciones religiosas estarán guiadas por el principio histórico de la

separación del Estado y las iglesias. Que se añadiera que cualquier agrupación religiosa podrá adquirir personalidad jurídica como asociación religiosa mediante su registro constitutivo en los términos de la ley. Añadía que en los transitorios se podrían derogar las partes correspondientes de los artículos 30., 50., 24 y 27.

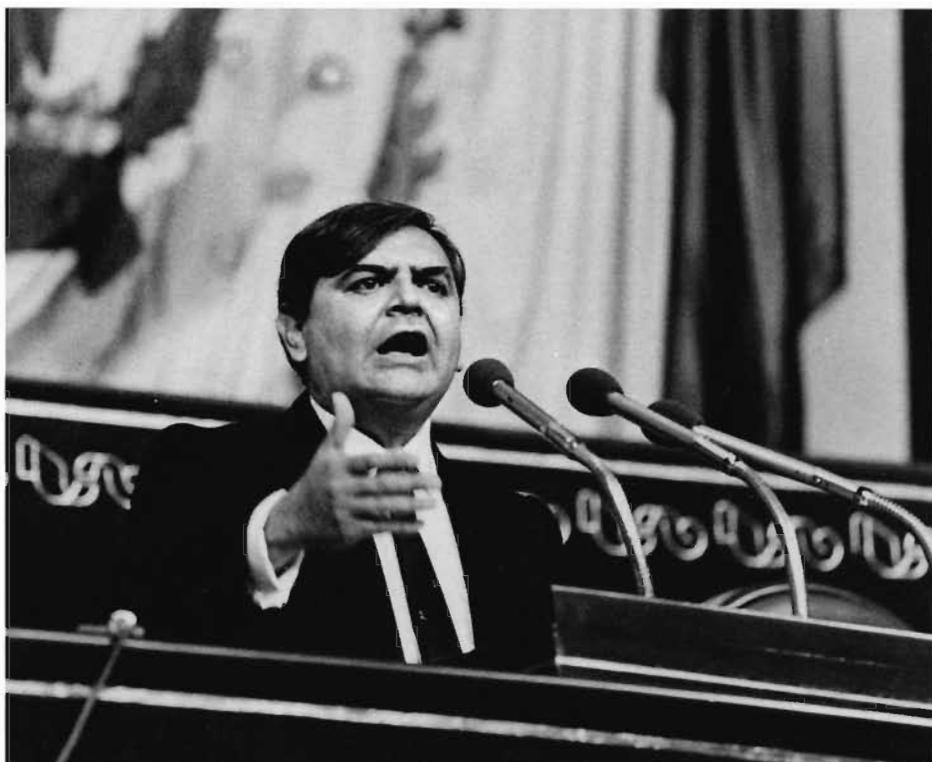
Meditaba y retaba a sus interlocutores a que le señalaran qué aspectos estaba dejando fuera. Él mismo rompía el silencio para decir que conforme a una técnica constitucional sana ese debería ser el contenido de la reforma, un simple y claro establecimiento de principios rectores a los cuales habría de sujetarse la ley secundaria. Sin embargo, como si en realidad debatiera con él mismo, contraargumentaba que era necesario reconocer que por precisos y bien documentados motivos y razones históricas, nuestra Constitución se había alejado desde su concepción y alumbramiento de esa sana práctica y había dado cobijo a un sinnúmero de disposiciones que en sentido estrictamente técnico debieran ser materia de la legislación ordinaria y no tener cabida en el texto constitucional.

Más adelante recapacitaba y contraargumentaba frente a su postura inicial señalando lo peligroso que sería proceder en esa forma. Sería tanto como querer darle la espalda a la historia, por más que nos gusten o nos disgusten algunos pasajes de la misma, ella es el basamento en el que debe descansar la reforma, por ello –añadía– debe tomarse el texto vigente como si fuera una demanda e irle dando contestación puntual, inciso por inciso. Se trata de un tema en el cual no podemos dejar hilos sueltos ni propiciar ambigüedades que generen malos entendidos o revivan viejos enconos. La República demanda, en este caso, hacer de lado la sana técnica constitucional para evitarle al país nuevos desencuentros en un tema tanpreciado para muchos mexicanos.

Más adelante, cuando asumió el compromiso de coordinar y sacar adelante la publicación de un volumen que diera cuenta de la larga marcha a la modernidad en materia religiosa nos reunió a quienes habríamos de contribuir con él en el esfuerzo y con su meridiana claridad y sencillez nos dijo: “el trabajo por delante es fácil, lo difícil que fue la reforma ya está aprobada, ahora todo lo que se tiene que hacer es

redactar lo que debió de haber sido la exposición de motivos de la reforma”. Esa era la claridad con la cual veía José Luis Lamadrid problemas a los cuales les había dedicado innumerables horas de estudio, meditación, ponderación; pero, sobre todo confrontación y conversación con interlocutores varios y diversos.

Los meses de elaboración del volumen me permitieron desentrañar el por qué tanta gente se refería a él con una mezcla de respeto, cariño y admiración como “el maestro Lama”. Esos meses fueron lo más próximo al sistema tutorial oxoniense (gentilicio con el cual se le llenaba la boca al maestro cuando lo utilizaba como vocativo para quienes habían pasado por esa universidad). José Luis Lamadrid Sauza era un escucha atento y respetuoso; examinador riguroso; erudito oportuno; memorioso inigualable. Durante la investigación escuchaba absorto, para casi imperceptiblemente ir dirigiendo primero la discusión y luego la investigación toda hacia los rumbos por él oteados con anterioridad; pero, con sutileza tal que hacía creer al interlocutor que era él precisamente quien iba conduciendo al maestro a esos puertos.



Los planos de la estructura fiscal  
para consolidar la democracia



Rogelio Montemayor Seguy

*Al maestro con cariño.  
la reforma fiscal que México requiere.*

## Palabras iniciales

José Luis Lamadrid fue un gran hombre. A lo largo de su vida (1931-2003), aportó a nuestro país los resultados de sus incansables reflexiones en torno a México y su futuro. Así, ideó reformas y creó instituciones que perduran y han sido de gran valor para nuestro país. En momentos críticos de la vida nacional, su grandeza se manifestó a plenitud y brilló con intensidad. Fue precisamente en esos momentos cuando José Luis dio muestra de su talento político, de su extraordinaria creatividad y sentido estratégico; de su generosidad y altura de miras.

El maestro, como muchos le llamábamos por afecto y reconocimiento, se aplicaba con rigor a analizar la problemática del momento para entender su naturaleza y las circunstancias que la caracterizaban. Basándose en estudios siempre actualizados, de las teorías aplicables, y en la riqueza de sus conocimientos sobre experiencias o problemas similares, elaboraba la que podría ser una solución adecuada. Luego, con sentido estratégico y realista, trabajaba para construir el consenso político necesario para transformar la solución deseada en nuevas normas e instituciones.

Nuestra amistad inició en julio de 1988. Ambos habíamos sido electos diputados al Congreso de la Unión. Para mí representaba la primera oportunidad de participar en la cámara, para él la cuarta. Sabía de él

porque gozaba de amplia fama, mas no había tenido la oportunidad de conocerlo. El trato constante e intenso que mantuvimos a lo largo de los siguientes 15 años, me permitió descubrirlo como ser humano y como amigo. Así, aprendí a quererlo. Desde entonces, el maestro me distinguió con su entrañable amistad. Con un trato amable y afectuoso, similar al de un padre preocupado y responsable, al de maestro dispuesto a ofrecer orientaciones en los momentos de duda y desconcierto.

Por eso, hoy lo recuerdo con orgullo, respeto y tristeza.

José Luis amó profundamente a México. Ese amor lo llevó a la política desde joven. Como todo lo que él hizo en su vida, ejerció la política a plenitud, con seriedad, con estudio y pasión. Conocedor de la naturaleza humana, creía que la fortaleza de México estaba en sus instituciones y en sus leyes. Por tal motivo, a ello dedicó su vida trabajando para diseñar leyes e instituciones principalmente desde el Congreso, en particular desde la Cámara de Diputados.

En estas notas voy a referirme a un aspecto, quizá el menos conocido, de su acción y pensamiento: sus reflexiones en torno a los problemas económicos de México y a las reformas económicas necesarias para enfrentar dichos problemas. En particular, voy a referirme a sus reflexiones sobre la reforma fiscal que México requiere porque estoy convencido de su pertinencia para los momentos que actualmente vive el país.

No obstante, antes de entrar a este tema, voy a referirme a tres momentos de la vida nacional, críticos en muchos sentidos, en que las tensiones políticas alcanzaron niveles de riesgo y ruptura institucional, y en los cuales José Luis jugó un papel clave para construir las soluciones que las circunstancias de esos momentos exigían, soluciones que se tradujeron en leyes e instituciones de gran valor para México, entonces y ahora. Esos momentos fueron 1977, 1988 y 1997. Su ejemplo de responsabilidad política y creatividad podría servir ahora que el país se encuentra urgido de nuevas reformas y cambios.

El primer momento, 1977. El año anterior México había celebrado las elecciones federales, en ellas el candidato del PRI a la Presidencia de la República había participado sin tener contrincante. Tal situación era inédi-

ta, en las décadas anteriores las luchas sucesorias siempre habían implicado, de forma interna o externa al partido dominante, una disputa real. En esa ocasión el partido que representaba la principal oposición al PRI no postuló candidato. Ello constituía un peligro para la vida democrática y las instituciones nacionales. El riesgo era entonces no comprender tal peligro. Y no se trataba de un riesgo menor, pues las tendencias autoritarias existentes en un sistema político de partido dominante, ante la euforia del triunfo y la debacle aparente de la oposición, podían haberse desbordado e impulsado la transformación de nuestro régimen político en uno dictatorial, semejante a algunos de los que imperaban en el cono sur de la América Latina de esos años. El gobierno electo rechazó tal opción y promovió una reforma política para abrir el sistema político a todas las oposiciones. Así lo había anticipado el general Plutarco Elías Calles ante el Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1928, cuando rindió su último informe de gobierno en el contexto de la crisis política ocasionada por el asesinato del candidato electo para sucederlo, el general Obregón. En ese entonces, Calles mencionaba:

Quiero decir, entre otras cosas, que este templo de la ley parecerá más augusto y ha de satisfacer mejor las necesidades nacionales, cuando estén en esos escaños representadas todas las tendencias y todos los intereses legítimos del país; cuando logremos, como está en gran parte de vuestras manos conseguirlo, por el respeto al voto, que reales, indiscutibles representativos del trabajador del campo y de la ciudad, de las clases medias y submedias, e intelectuales de buena fe, y hombres de todos los credos y matices políticos de México, ocupen lugares en la Representación Nacional, en proporción a la fuerza que cada organización o cada grupo social haya logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia públicas; cuando el choque de las ideas sustituya al clamor de la hazaña bélica; cuando, en fin, los gobiernos revolucionarios, si siguen siendo gobiernos porque representen y cristalicen con hechos el ansia de redención de las mayorías, tengan el respaldo moral y legal de resoluciones legislativas derivadas o interpretativas o reglamentarias de la Constitución en que hayan tenido parte representantes de grupos antagónicos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>General Plutarco Elías Calles, Informe Presidencial ante el Congreso de la Unión, 10. de septiembre de 1928.

Estas palabras seguramente inspiraron a José Luis. De esta manera, él y otro gran mexicano, don Jesús Reyes Heróles, construyeron aquella reforma política de 1977 que reconoció en la Constitución a los partidos políticos como entidades de servicio público y abrió el Congreso a la participación de todas las fuerzas políticas, sacando a algunas de ellas, importantes para la vida nacional, de la marginación e incorporándolas plenamente a la lucha electoral legal. Tales reformas son un hito fundamental en el largo proceso de transformación de nuestras normas e instituciones electorales para el desarrollo de la democracia en México.

El segundo momento, 1988. Ese año México vivió unas elecciones presidenciales contendidas y cuestionadas que dejaron insatisfechos a todos los participantes. Durante el colegio electoral de aquel año, el país vivió momentos de gran tensión, pues existía el riesgo de un quiebre del orden constitucional. Al iniciar el nuevo gobierno el dilema era complejo. Había quienes aconsejaban mantener el *statu quo*, en particular una vez pasado el momento en que la Cámara de Diputados había declarado válidos los resultados de la elección presidencial. Otras voces en cambio, entre las que se encontraba la del licenciado Lamadrid, señalaban que las normas e instituciones electorales ya habían agotado su utilidad y que las mismas, precisaban un cambio radical. Para estas voces era evidente que las normas vigentes entonces ya no le servían a nadie, a ganadores ni a perdedores, por lo que era urgente renovarlas.

La situación política en aquellos momentos era sumamente tensa y las condiciones para lograr un acuerdo político que hiciera posible cualquier tipo de reforma eran las menos apropiadas. Existía un ambiente de desconfianza entre los distintos actores políticos, e incluso grupos importantes de los opositores al gobierno electo cuestionaban su legitimidad. En ese ambiente, el gobierno electo optó por mejorar los cauces de la democracia y construir nuevas soluciones al viejo problema electoral. De nuevo, José Luis jugó un papel central en el diseño de tales soluciones, en la elaboración y negociación de las nuevas leyes e instituciones electorales. Entonces, al igual que hoy, ningún partido tenía la fuerza suficiente para modificar por sí solo la Constitución y se requería de una transformación de ese orden. Las aportaciones de José Luis al diseño

de las nuevas instituciones que el país demandaba, fueron extraordinarias. Su capacidad política, sus años de estudio en torno a las experiencias de leyes e instituciones electorales de otros países, sirvieron a la República para definir las reformas constitucionales de aquel año de 1989.

Las instituciones que surgieron de aquella reforma constitucional y la nueva ley electoral del año siguiente, en poco tiempo permitieron al país vivir elecciones competidas sin conflicto, a pesar de la alternancia en los triunfos. Las mismas, lograron que los diferendos propios de este tipo de competencias se resolvieran en sus ámbitos naturales de competencia, es decir, los jurisdiccionales. Gracias al ciclo de reformas electorales iniciadas entonces y que culminaron en 1996, hoy México cuenta con uno de los sistemas electorales más confiables del mundo. En gran medida, tal sistema surgió de la creatividad, experiencia y capacidad política de José Luis Lamadrid.

El tercer momento, 1997. En las elecciones de ese año para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por primera vez, ningún partido logró la mayoría absoluta. En esos momentos el país vivió momentos críticos. Instalar la cámara e integrar los órganos que le permitieran funcionar, puso en tensión a las instituciones nacionales e hizo evidente la necesidad de reformar una de ellas, el Congreso, cuya ley orgánica no estaba diseñada para un contexto en el cual ninguna fuerza política contara por sí sola con la mayoría relativa. De nueva cuenta, el talento de José Luis estuvo al servicio de la República para elaborar y construir una solución que permitiera al Congreso funcionar en esa realidad política hasta entonces inédita. La nueva ley orgánica del Congreso, en particular la referida a la Cámara de Diputados, encierra lustros de su experiencia, reflexión y estudio.

En los momentos arriba señalados, su contribución al diseño y creación de instituciones político-electorales del país fue determinante. Fue precisamente en esos momentos cuando se mostró la estatura de José Luis Lamadrid: un político extraordinario, como pocos ha habido en México, que legó a su país normas e instituciones que han sido clave para el proceso de construcción de su democracia. Seguramente su aportación en estas áreas será tratada con mayor amplitud por otros amigos de él,

más versados en estos temas que yo. Los he mencionado para resaltar que, siendo grande su capacidad en dichas áreas, su comprensión del sistema económico y sus instituciones era comparable.

## La reforma fiscal que México requiere

José Luis no cursó la licenciatura en economía durante su paso por la Universidad de Guadalajara. Su deseo había sido cursar un posgrado en dicha disciplina en el extranjero, en Inglaterra preferentemente. Ello no fue posible; no obstante, sus lecturas, su continua reflexión y sus análisis sobre la realidad económica de México y del mundo, lo llevaron a convertirse en uno de los mejores economistas mexicanos del siglo xx. En particular, fue un gran hacendista.

La biblioteca de Lamadrid contenía una amplia y bien estructurada sección de economía, entre la que se encontraban los principales textos de los autores clásicos y de los más recientes, todos ellos necesarios para entender la evolución del pensamiento y de la teoría económica en general y la hacienda en particular. En adición a su estudio de estos autores, los conocimientos y comprensión del licenciado Lamadrid sobre la historia de México y el proceso histórico-económico del mundo occidental, eran muy superiores a los conocimientos promedio de los economistas profesionales. Ello le permitía lograr una visión de los procesos económicos más clara, integral y objetiva, misma que se hacía evidente en sus propuestas.

Quiero destacar algunas, fundamentalmente aquellas que, a mi consideración, siguen vigentes para enfrentar los momentos actuales de México. Creo que ello constituye el mejor tributo que le puedo hacer.

José Luis estaba convencido de que para lograr la sobrevivencia de México en el mundo de la globalización, se requería implementar cambios profundos en el manejo de su economía. A impulsar tales cambios dedicó los últimos años de su vida. La muerte le impidió alcanzar sus objetivos, para pérdida de México.

Una de estas reformas sobre la cual reflexionó a profundidad, con rigor y creatividad fue la fiscal. Trataré de reproducir algunas de sus

principales ideas al respecto, tal como las recuerdo en nuestros continuos diálogos sobre este tema sostenidos durante los últimos cinco años.

## Necesidad de un nuevo sistema hacendario

José Luis estaba convencido de que los tiempos de reformas fiscales parciales ya habían pasado para México. En 1998, cuando el país estaba en expansión, recuperándose del bache de 1995, se había intentado una de estas reformas parciales sin éxito, pues no se logró el acuerdo necesario para aprobarla en el Congreso. Ya para 2001, consideraba que una reforma parcial, que se enfocara a resolver uno solo de los aspectos de la problemática fiscal de México, como sería el recaudatorio, sería contraproducente. En 2003, a mediados de año, la última vez que hablé con él sobre el tema y después del fracaso de la reforma parcial que se intentó en 2001, su convicción sobre la necesidad de una reforma fiscal integral y a fondo sólo se había acrecentado.

Este convencimiento derivaba de la valoración que hacía de las condiciones en que se encontraban la economía nacional y la internacional, y de la visión que tenía sobre la complejidad y gravedad de los problemas que plagan nuestro sistema fiscal, a lo que él denominaba, el reto fiscal.

Consideraba que la economía internacional se encontraba en malas condiciones. Con gran anticipación, desde principios de 2001, sostenía que el freno de la economía americana del año 2000 no era una mera recesión pasajera, como suponían entonces la mayoría de los analistas económicos, sino que estábamos ante lo que podría ser inicio de la fase de contracción de un ciclo económico largo, que en la literatura económica se conocen como los ciclos de Kondratiev. Estos son ciclos de mayor duración y en ellos cada fase, ya sea de expansión o contracción, puede durar una década o más.

En ese momento, la mayoría de los analistas económicos anticipaban una recuperación rápida. A finales de 2003, tal recuperación apenas se inicia y de una manera no del todo convincente. Los pronósticos anuncian años que, en el mejor de los casos, serán de crecimientos moderados.

En adición a lo anterior, estaba convencido de que la carencia de instrumentos para regular los mercados financieros internacionales hacía inevitable que se continuaran presentando problemas de inestabilidad financiera, como los vividos en la década de los noventa, y sus efectos negativos sobre economías periféricas como la nuestra. La conciencia de que la construcción de dichos mecanismos regulatorios habría de llevar muchos años, llevaba a José Luis a la conclusión de que la inestabilidad de los mercados financieros internacionales habría de ser la característica dominante de la economía global por al menos la próxima década.

Y consideraba que el país no estaba preparado para enfrentar este contexto internacional adverso. Esta idea se basaba, por un lado, en la consideración de que la vinculación de la economía mexicana a la americana, que a raíz del TLC se había incrementado a niveles extraordinarios como lo reflejaba la rapidez y amplitud con la que se había transmitido a México el freno de la economía americana, era un fenómeno que aun no estaba suficientemente comprendido ni estudiado por la academia ni por las autoridades mexicanas.

Una segunda consideración que aumentaba su preocupación, en relación con lo mal preparado que las nuevas dificultades internacionales encontraban a nuestro país, era que los instrumentos de la política económica que pudieran permitir a las autoridades fomentar las actividades productivas y el empleo, habían sido desmantelados como parte del proceso que México había seguido para incorporarse a la economía global, sin haber sido suplantados por nuevos instrumentos. A esta falta de instrumentos de fomento económico, sumaba el hecho de que el gobierno tampoco contaba con la posibilidad de usar el instrumento fiscal, una de las principales herramientas de la política económica. La debilidad de nuestro sistema fiscal hace imposible realizar aumentos en la inversión pública, o en los gastos sociales o disminuir impuestos para contrarrestar las condiciones de bajo crecimiento del exterior. Y más grave aún, esta misma debilidad fiscal, había impuesto restricciones a la política monetaria, el otro gran instrumento de la política económica, al obligar a que dicha política fuese manejada en forma más restrictiva de lo que sería aconsejable en condiciones recesivas.

El desempeño de la economía mexicana de los tres últimos años muestra que le asistía la razón. Desde 2001, no solo ha sido nulo el crecimiento, sino que en cada uno de estos años, la economía nacional ha crecido menos que la economía americana.

En síntesis como consecuencia ineludible del problema fiscal de México, el gobierno se ha quedado sin los instrumentos de política económica necesarios para enfrentar las condiciones adversas de la economía global. En nuestro país, medidas de política como las que se tomaron en Estados Unidos y en otros países mas desarrollados eran, y siguen siendo, impensables en las condiciones actuales de debilidad de nuestro sistema fiscal. Y esta debilidad fiscal, como se explicará a continuación, es de tal complejidad que ya no es posible resolverla con reformas parciales.

Este análisis llevaba a José Luis a una conclusión: en las condiciones actuales de la economía global, la buena marcha de la economía nacional requiere construir una reforma fiscal integral, que atienda todos los elementos del reto fiscal, esto es una reforma a fondo. Es necesario dar el paso hacia un nuevo sistema hacendario.

Hoy esta conclusión sigue siendo válida.

## Una visión del reto fiscal

Considero necesario describir la forma como Lamadrid visualizaba el reto fiscal que enfrenta México; la manera integral y estructurada en la que él percibía este problema es relevante hoy, tanto para lograr una mejor comprensión del tipo de reforma fiscal que México requiere, como para diseñar una estrategia política para construir el consenso que haga viable dicha reforma. Sus conocimientos teóricos en la materia y sobre las experiencias de procesos de reformas fiscales de otros países, le daban una comprensión inigualable del problema, condición necesaria para encontrar una solución también adecuada.

Iniciaba su análisis del sistema tributario a partir de recordar lo que es su razón de ser fundamental: financiar los gastos públicos. Para cumplir tal propósito, la Constitución General de la República establece en su artículo 31 como obligación de todo mexicano la de contribuir para los gastos públicos de los tres niveles de gobierno. A partir de tales premisas, procedía a

comparar la carga fiscal de México con la similar de otros países y a contrastar el apego de nuestro sistema tributario a los principios que en teoría hacendista, se consideran deben caracterizar a un buen sistema tributario.

Nuestro sistema tributario refleja los efectos del desgaste por el tiempo transcurrido desde la puesta en vigor de las normas que lo definen, de los constantes cambios anuales en dichas disposiciones fiscales, así como los estragos que los años de inflación y crisis económicas le han causado. Y en su análisis la primera expresión del reto fiscal consistía en que: el sistema tributario mexicano recauda un monto notoriamente insuficiente para financiar los gastos públicos de un país con el nivel de desarrollo y características demográficas del nuestro.

En este elemento del reto fiscal coinciden casi todos los analistas del sistema tributario mexicano. La carga impositiva en México ha sido 11.7 por ciento del PIB en promedio para los años 2001-2003, y de menos de 11 por ciento para el periodo 1988-2003, porcentaje que se encuentra muy por debajo de lo que representa dicha carga en los países de la OCDE e incluso en países de desarrollo similar de América Latina. La carga fiscal en México resulta similar a los países de Centroamérica (véase cuadro 1).

CUADRO 1  
CARGA FISCAL, PAISES DE LA OCDE Y DE AMÉRICA LATINA<sup>2</sup>

<i>País</i>	<i>Total % del PIB</i>
Promedio OCDE	27.9
Alemania	23.1
Canadá	30.7
Corea	21.8
Estados Unidos	22.7
Dinamarca	46.5
Reino Unido	31.2
Promedio AL	14.5
Argentina	18.1
Brasil	21.2
Chile	17.9
México	15.4
México <sup>3</sup>	11.7

<sup>2</sup>Tomado del documento "Un comparativo internacional de la recaudación Tributaria", Banco de México, abril 28 de 2003. No incluye contribuciones a la seguridad social.

<sup>3</sup>Excluye derechos por explotación de hidrocarburos.

El considerar las cifras de los ingresos tributarios sin incluir los derechos a los hidrocarburos, permite ilustrar no sólo la profundidad de la debilidad recaudatoria de nuestro sistema tributario, sino la vinculación de tal debilidad con otros problemas nacionales de gran actualidad, como veremos a continuación.

La baja recaudación del sistema tributario mexicano es insuficiente para financiar las diversas responsabilidades y obligaciones que las leyes imponen a la hacienda pública en materia de educación, salud, seguridad social, justicia, defensa, inversión pública en infraestructura de todo tipo, entre las principales. Ello resalta al ver lo que gastan otros países en estos rubros contra lo que sucede en México. Los datos del cuadro 2 son elocuentes, mientras el gasto público del gobierno en México es de menos del 15 por ciento del PIB, el promedio de gasto del gobierno general en los países de la OCDE es más del doble (31.8 por ciento) e incluso en América Latina el gasto promedio es mayor en cinco puntos del PIB. Por lo que hace al gasto público social la diferencia es dramática, mientras en México se destina el 8.3 por ciento del PIB en la OCDE se asigna a estos rubros de gasto un 21 por ciento.

CUADRO 2  
GASTO PÚBLICO EN PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA<sup>4</sup>  
(Porcentajes del PIB)

<i>País</i>	<i>Gobierno central</i>	<i>Educación</i>	<i>Social</i>	<i>Desempleo y p. laborales</i>	<i>Vivienda</i>
OCDE	31.8	5.2	21.0	1.8	.8
Alemania	32.7	4.7	27.3	2.6	.8
Canadá	21.1	5.7	18.0	1.5	2.8
Corea	17.4	4.1	5.9	.6	.2
España	22.5	4.5	19.7	2.2	.2
Estados Unidos	19.3	5.2	14.6	.4	.6
Dinamarca	37.6	8.1	29.8	5.0	1.8
Reino Unido	36.5	4.7	24.7	.6	1.8
Promedio AL	20.6				
Argentina	15.8	4.5			
Brasil	24.5	5.2			
Chile	20.7	4.2			
México	14.6	4.4	8.3	1	1.0

<sup>4</sup>Elaborado con información del documento "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Banco de México, abril 28 de 2003, diversos cuadros.

CUADRO 3  
GASTO PRESUPUESTARIO FINANCIADO CON INGRESOS TRIBUTARIOS

<i>Concepto</i>	<i>Monto (Miles de millones de pesos) Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos 2003</i>
Ingresos tributarios <sup>5</sup>	816.7
Participaciones a estados y municipios	226.7
Ingresos tributarios disponibles para financiar gasto federal	590
Gastos presupuestarios <sup>6</sup>	939.3
a) Poderes Legislativo y Judicial y organismos autónomos	35.0
b) Ramos administrativos del GF	346.0
c) Ramos generales	558.3
Gasto no financiado con ingresos tributarios	349.3
Gasto no financiado con ingresos tributarios como por ciento del total	37

Como gustaba hacer el maestro, otra manera de mostrar lo anterior, se lograba comparando los ingresos tributarios, como se definieron antes, contra los gastos presupuestarios. Este ejercicio actualizado para 2003 (véase cuadro 3) muestra que los ingresos tributarios sólo alcanzarían para financiar una parte del gasto presupuestario<sup>7</sup> que fue aprobado para ese año y que aproximadamente un 37 por ciento del gasto presupuestal no podría ser financiado con dichos ingresos.

Ante este desbalance, cabe la pregunta sobre cómo el gobierno ha compensado la debilidad de la recaudación fiscal. La respuesta permite

<sup>5</sup>Ley de ingresos, 2003. No incluye derechos a los hidrocarburos.

<sup>6</sup>No incluye gasto que realizan los organismos con recursos propios, ni las participaciones ya deducidas de los ingresos tributarios.

<sup>7</sup>No se considera como gasto presupuestal el de las empresas públicas, cuyo gasto se financia con sus propios recursos ni el de otras entidades como el IMSS y el ISSSTE cuyos recursos provienen de las contribuciones a la seguridad social que aportan empresas y personas. Como gasto presupuestario sólo cabe considerar las aportaciones a dichas entidades a cargo del gobierno federal. Considerar los ingresos propios de las empresas públicas y el gasto que con tales ingresos se financia ha sido una práctica impulsada por los organismos financieros internacionales que sólo oscurece la comprensión del problema fiscal del gobierno y que ha ido en detrimento de la salud financiera de las empresas al obligarlas a mantener un superávit fiscal para cubrir el déficit del gobierno.

identificar lo que constituye el segundo elemento del reto fiscal. La debilidad de nuestra recaudación fiscal se ha equilibrado, una vez que hace dos décadas se agotó la posibilidad de compensar tal insuficiencia con deuda, con el uso y abuso de los derechos por la explotación de hidrocarburos.

Para ilustrar este punto basta ver que, desde 1988, los derechos a la explotación de los hidrocarburos han representado un monto del orden de 3.0 por ciento del PIB y fluctuado en torno al 30 por ciento de los ingresos fiscales federales (véase cuadro 4).

Una comparación ilustrativa es que el monto de lo recaudado por los derechos a los hidrocarburos es equiparable a la recaudación por el IVA que pagamos todos los mexicanos y mayor al ISR que pagan las personas físicas, y por su forma de cobro, cabe la consideración de que el petróleo, un activo de la nación, se usa para financiar el gasto corriente del gobierno federal, hecho contrario a una política presupuestal sana, sostenible.

CUADRO 4  
DEPENDENCIA DE LA HACIENDA FEDERAL  
SOBRE LOS DERECHOS A LA EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS<sup>8</sup>  
(Porcentajes)

Concepto	1988-1994	1995-2000	2001-2003
Derechos por hidrocarburos porcentaje del PIB (1)	3.03	3.24	3.05
Ingresos tributarios porcentaje del PIB (2)	11.13	10.09	11.7
Dependencia hacendaria sobre los derechos por hidrocarburos (1) / (2)	27.2	32.1	26.1

El uso excesivo de los ingresos petroleros para fines fiscales ha tenido efectos sumamente negativos, pues no sólo las haciendas públicas, la federal y las locales, se han vuelto más inestables debido a la volatilidad que caracteriza a los precios de los hidrocarburos, sino que tal abuso

<sup>8</sup>Elaborado con datos tomados del estudio "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Banco de México, abril 28 de 2003, diversos cuadros e iniciativas de leyes de ingresos, varios años.

ha impedido que se invierta lo suficiente para lograr un mejor aprovechamiento de las reservas petroleras del país y, más grave aún, ha permitido posponer la siempre compleja tarea de reformar el sistema fiscal.

La dependencia de la hacienda pública sobre los derechos de explotación de los hidrocarburos se reconoce en casi todos los diagnósticos sobre el problema fiscal de México. Lo original del análisis del maestro es su conclusión respecto a que la solución a la falta de recursos para invertir en petróleo, gas y electricidad, sólo tendrá éxito si se intenta de manera simultánea, como parte integral de una reforma fiscal. Lamadrid consideraba que la SHCP jamás aceptaría modificar el régimen fiscal de Pemex y CFE, si antes no se le proporcionaba otra fuente de ingresos para sustituir los ingresos que se liberarían por la modificación de dicho régimen. A su vez, estos recursos deberían ser invertidos en atender las necesidades energéticas del país. Al mismo tiempo consideraba que una reforma fiscal, que sólo tuviera fines recaudatorios y no modificara el régimen fiscal de dichas empresas, aunque ello se hiciese en forma gradual, condenaría a éstas a la extinción, por la vía del continuo deterioro de sus balances, pues la carga fiscal actualmente es de tal magnitud que dichas empresas, o deben endeudarse para cumplir sus obligaciones fiscales, o simplemente no les quedan excedentes para las inversiones que les permitan un crecimiento sano.

Por lo anterior, Lamadrid insistía en que la reforma fiscal, para ser exitosa, debería incluir una solución al problema que representa el uso excesivo de los recursos provenientes de la explotación de los hidrocarburos para fines fiscales. De no contemplarlo, los beneficios de cualquier reforma serían efímeros. Una reforma que no resolviera este segundo aspecto del problema fiscal, no lograría credibilidad en los mercados financieros internacionales al no eliminar la vulnerabilidad de nuestro sistema fiscal asociada a la volatilidad de los precios de los hidrocarburos.

La debilidad de nuestro sistema fiscal se observa no sólo en una recaudación insuficiente para financiar los gastos públicos. Además, tal debilidad se agrava por el hecho de que esa carga fiscal baja está distribuida de manera inequitativa entre los mexicanos.

Para ilustrar este aspecto del reto fiscal, el tercero, y su génesis, José Luis recurría a contrastar nuestro sistema tributario con las características de un “buen” sistema fiscal, “adecuado”, según lo reconoce la literatura hacendaria. La misma señala varias características deseables para el sistema tributario, entre ellas destacan las de equidad, eficiencia y simplicidad. La primera se refiere a la forma en la que se distribuye la carga fiscal entre la población. Un buen sistema fiscal sería aquel que distribuyera dicha carga de manera equitativa, es decir un sistema en el cual cada persona aporta su parte justa. Hay dos principios en los cuales basar una medición de la equidad: el del beneficio, que vincula el pago de impuestos al beneficio recibido vía gasto, y el de la capacidad de pago. De acuerdo a este último principio, hay dos conceptos de equidad a aplicar: la equidad horizontal, que implica que a ingresos iguales deben corresponder pagos iguales, y el de la equidad vertical, que implica que a mayor ingreso debe corresponder mayor parte de la carga fiscal.

La aplicación práctica de estos criterios es sumamente difícil, tanto por la competencia que puede existir entre los mismos, como por el hecho de que el sistema tributario es el resultado de un proceso político sumamente complejo.

Ante esta complejidad, una manera de aproximarse al problema de equidad es a través del análisis comparativo. La literatura en la materia, con base en el análisis de la estructura fiscal de diversos países con sistemas fiscales variados y mayores niveles de desarrollo, considera que un buen sistema tributario se sostiene en una estructura en la que la principal fuente de ingresos, al menos la mitad, se constituye por los impuestos al ingreso y la riqueza de las personas, seguido por los impuestos al consumo con una aportación de alrededor de un 40 por ciento; el restante provendría de fuentes locales y otros impuestos.

Los datos de estas comparaciones internacionales son impactantes e ilustran el problema de inequidad de la distribución de la carga fiscal en México. Así, por ejemplo, los países de la OCDE, en promedio, obtienen un 13.6 por ciento del PIB de los impuestos al ingreso, cifra que casi dobla (véase cuadro 5) lo que aportan los impuestos generales al consumo, cuya aportación a la recaudación tributaria es de 6.9 por ciento del PIB. En estos países, aun si se suman a los impuestos generales al consumo lo

que aportan los impuestos especiales o específicos, cuya naturaleza es similar a los impuestos generales al del consumo, los impuestos al ingreso mantienen su supremacía, pues éstos aportan 20 por ciento más que dicha suma de impuestos indirectos.

Esto significa que la principal fuente de ingresos fiscales en estos países, alrededor de la mitad del total, proviene de la imposición directa a los ingresos y la riqueza. Por el contrario, en México la recaudación por impuestos al ingreso no sólo es baja, pues representa el 4.7 por ciento del PIB, sino que apenas supera a la que se origina por el IVA (3.5 por ciento del PIB) en 35 por ciento y resulta inferior a la que proviene del conjunto de impuestos al consumo, es decir IVA más la recaudación de impuestos especiales.

CUADRO 5  
APORTACION PRINCIPALES IMPUESTOS<sup>9</sup>

<i>País</i>	<i>Recaudación por impuestos al ingreso (porcentaje del PIB)</i>	<i>Recaudación por impuestos generales al consumo (porcentaje del PIB)</i>	<i>Aportación relativa a recaudación total de impuestos al ingreso (porcentaje)</i>	<i>Aportación relativa a recaudación total de impuestos al consumo (porcentaje)</i>
Promedio OCDE	13.6	6.9	48.7	39.8
Alemania	11.4	7.0	49.4	44.8
Canadá	17.5	5.2	57.0	26.7
Corea	7.5	4.4	34.4	43.6
Estados Unidos	15.1	2.2	66.5	18.1
Dinamarca	28.7	9.5	61.7	32.2
Reino Unido	14.6	6.9	46.8	36.8
Promedio AL	3.9	5.5	26.9	
Argentina	2.4	4.5	13.2	
Brasil	5.0	9.2	23.6	
Chile	4.1	8.7	22.9	
México	4.7	3.5	30.5	63.6
México <sup>10</sup>	4.7	3.5	39.8	60.2

En México, la importancia desproporcionada de los impuestos al consumo, ya sean generales (IVA) o específicos (a las gasolineras, al tabaco,

<sup>9</sup>Elaborado con datos tomados del estudio "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Banco de México, abril 28 de 2003, diversos cuadros.

<sup>10</sup>Excluye derechos por explotación de hidrocarburos.

a la cervezas, etcétera), dadas las características de éstos que implican gravar por igual a cualquier persona sin considerar su capacidad de pago, constituye un indicador de la existencia de un problema de equidad en la distribución de la carga fiscal. Lo anterior muestra lo señalado antes, el problema de nuestro sistema fiscal no sólo es su baja recaudación, sino también la forma inequitativa como se distribuye entre la población esta carga fiscal.

En términos generales, la debilidad fiscal de nuestro sistema tributario se origina en la existencia de una multitud de tratamientos especiales y exenciones que se han introducido en los principales impuestos. Así por ejemplo, en el IVA existe una proporción considerable de productos exentos, otros con tasa cero, otros en la zona fronteriza con tasa de 10 por ciento y el resto del país y de los productos con el 15 por ciento. En ISR, de igual manera existen tratamientos diferenciados para ciertos tipos de actividad, de ingresos y cierto tipo de causantes.

Entrar al análisis específico de las consecuencias de los tratamientos diferenciados en cada impuesto requiere contar con una herramienta de la que carece el Congreso: el presupuesto de egresos fiscales. Este concepto surge del contraste entre el principio de que las obligaciones fiscales deben tener una aplicación general para todos y el hecho de que, por diversas razones, al aprobarse las leyes fiscales, los legisladores decretan tratamientos especiales. En consecuencia, este presupuesto reflejaría el costo, medido por los ingresos fiscales que se dejan de cobrar, de cada tratamiento especial, tasa cero o exención contenido en la legislación fiscal.

La existencia de este presupuesto, que obligaría a hacer explícito el costo de cada exención, dotaría al Congreso de un poderoso instrumento cuantitativo para razonar objetivamente cualquier decisión de tratamiento especial a actividades económicas o grupos sociales en particular, y en su caso para buscar mecanismos alternativos, menos onerosos para la Hacienda pública, para apoyar a dichas actividades o grupos. La elaboración de esta herramienta requiere mucha información, que actualmente sólo SHCP tiene o puede tener; sin embargo su elaboración ya es práctica común en otros países. Para el Maestro era urgente desarrollar este

instrumento no sólo por su importancia para el Congreso, sino por su utilidad como instrumento de control democrático de las decisiones fiscales para reducir la discrecionalidad en este tipo de medidas.

Para Lamadrid, otro elemento adicional del reto fiscal, el cuarto, lo constituía la posibilidad, muy real, de que el gobierno no pueda cumplir las obligaciones que las leyes imponen a la Hacienda pública en materia de pensiones.

Estas obligaciones comprenden por una parte las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, en los distintos niveles de gobierno. En este sistema, en lo que toca al ámbito federal, el envejecimiento de la planta laboral al servicio del Estado y la disminución del empleo público, han implicado desde hace ya muchos años que los ingresos que los trabajadores aportan por concepto de pensiones sean muy inferiores a los pagos que deben realizarse por dicho concepto. Este déficit, que es creciente, se ha financiado año con año con cargo al presupuesto. Otra parte de estas obligaciones pensionarias provienen de la reforma de 1997 al sistema de pensiones a cargo del IMSS. Esta reforma, que fue necesaria para darle viabilidad a dicho sistema, asignó a la Hacienda pública nuevas obligaciones sin haber creado la contraparte en el lado de los ingresos. Ya en 2003, estas obligaciones pensionarias fueron del orden de 1.7 por ciento del PIB. Esta carga para las finanzas públicas sólo tenderá a crecer en el tiempo. Por ello, una reforma que no enfrente este aspecto del problema fiscal sería de utilidad efímera pues la solvencia futura de las pensiones no estaría asegurada.

El quinto elemento del reto fiscal, para José Luis, estaba representado por la problemática de lo que se conoce como coordinación fiscal, sistema que se utiliza en México para distribuir entre los estados la recaudación de los impuestos federales que corresponde a las haciendas locales.

La existencia de varios niveles de gobierno que deben obtener sus ingresos de una misma base impositiva, plantea la necesidad de una coordinación fiscal adecuada. Las soluciones que se han dado a esta necesidad varían de país a país; facultades exclusivas a cada nivel de gobierno, facultades concurrentes y, en ciertos casos, la combinación de ambas formas.

CUADRO 6  
 APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2003<sup>11</sup>

Concepto	Total		Aportaciones del Gobierno			Aportaciones de los trabajadores y patrones		
	MMP	Porcentaje del PIB	MMP	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB	MMP	Porcentaje del Total	Porcentaje del PIB
2003	238.4	3.6	114	47.8	1.7	124.4	52.2	1.89
2002	191.7	3.1	100	52.2	1.6	91.7	47.8	1.5
2001	183.9	3.0	94.0	51.1	1.5	89.9	48.9	1.5

En México, la Constitución de la República en 1917 estableció, en materia de federalismo fiscal, un sistema de concurrencia indefinida, pues otorgó al Congreso de la Unión facultades para fijar las contribuciones necesarias para financiar el gasto público, pero no definió las figuras impositivas que serían exclusivas de la Federación, salvo algunos impuestos especiales que la Constitución expresamente reservó al nivel federal, como los de comercio exterior, aguamiel y otros similares. Sin embargo, al paso de los años, la Federación creó las figuras impositivas modernas, el ISR en 1925, el IIM en 1948, el IVA en 1979 y, mediante convenciones fiscales, convenios y la Ley de Coordinación Fiscal, se vació de realidad a las atribuciones constitucionales de los estados en materia fiscal. Dichos instrumentos de coordinación fiscal permitieron a los estados participar en la recaudación del IVA y de otros impuestos federales, a cambio de aceptar no aplicar impuestos similares.

Esta evolución ha permitido que México cuente con un sistema tributario basado en pocos impuestos generales, lo cual constituye una característica positiva pues con ello se minimizan las posibles distorsiones sobre los procesos económicos asociadas a cualquier impuesto.

Sin embargo, dicha evolución ha tenido como consecuencia negativa el haber generado una dependencia hacendaria absoluta de los estados en la Hacienda federal de donde proviene más del 90 por ciento de sus ingresos. Esta dependencia y la carencia, a consecuencia del convenio de coordinación fiscal, de atribuciones tributarias, significa que la baja recaudación fiscal

<sup>11</sup>Presupuesto de Egreso de la Federación y Ley de Ingresos, años 2001-2003.

que realiza el sistema tributario federal se traslada a los estados y municipios y, en consecuencia, las haciendas locales disponen de recursos también notoriamente insuficientes para cumplir las responsabilidades de gobierno. Adicionalmente, esta situación fiscal ha inducido una conducta “pedigüeña” en las autoridades locales y conductas fiscales irresponsables en dichos niveles de gobierno. Ello es así, pues los gobiernos estatales no se ven en la necesidad de recurrir a sus electorados para definir sus niveles y estructura de gasto, para ello, en la práctica sólo pueden recurrir al gobierno federal. Este problema cobra mayor relevancia en la medida en que la composición partidaria de dichos niveles de gobierno se ha vuelto diversificada. A lo anterior se suman fórmulas para la distribución de las participaciones poco claras y frecuentemente negociadas y modificadas, lo que se ha convertido en fuente de constantes tensiones entre los niveles de gobierno. Por todo lo anterior, el Maestro concluía que el actual esquema de coordinación fiscal ya había agotado su utilidad y que debía ser renovado radicalmente.

En suma, el reto fiscal consiste en que nuestro sistema tributario:

- Produce recursos notoriamente insuficientes para financiar las necesidades de gasto público de un país de las necesidades y características de México.
- Depende de manera excesiva e insostenible del uso de los recursos del petróleo para fines fiscales.
- Distribuye la carga fiscal de manera inequitativa entre los mexicanos.
- No garantiza la solvencia futura de las obligaciones pensionarias de la Hacienda pública.
- Está basado en un esquema de coordinación fiscal entre niveles de gobierno agotado ante la nueva realidad política del país e insostenible, pues ha generado una distribución de atribuciones tributarias inequitativa e ineficaz entre niveles de gobierno.

Tal es el reto que una reforma fiscal debería proponerse resolver.

## Una reforma fiscal integral y a fondo

El maestro consideraba que la reforma fiscal que México requiere tendría que ser integral y a fondo. Integral en el sentido de que debía plantear

solución a cada uno de los distintos aspectos del reto fiscal mencionados antes. Una reforma centrada en atender sólo alguno de dichos problemas, por ejemplo el recaudatorio, tendría efectos contraproducentes y efímeros.

Así el maestro consideraba que propuestas de reforma parcial, como las intentadas en 2001 y 2003, para modificar el IVA y aumentar la recaudación, pero que no se proponían resolver los problemas vinculados con la actual distribución de responsabilidades y atribuciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno o los que resultan del uso excesivo de los derechos sobre los hidrocarburos, no sólo podrían agravar las condiciones recesivas de la economía en lo inmediato, sino que no lograrían mejorar, en el mediano plazo, el desempeño de la economía, pues al no solucionar tales debilidades de nuestro sistema fiscal, éstas seguirían ejerciendo sus efectos negativos sobre la economía nacional. Además, una reforma parcial de esa naturaleza no lograría credibilidad internacional. En consecuencia reformas fiscales parciales no lograrían mejorar el desempeño económico ni la competitividad del país de manera sustancial o permanente, los logros de tales reformas, de haberlos, serían escasos y efímeros.

Además de ser integral, la reforma que México requiere debe hacerse a fondo, en el sentido de que las soluciones a varios aspectos del reto fiscal sólo pueden ser construidas satisfactoriamente a través de una reforma constitucional. Por ejemplo, las bases para una nueva relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno y la coordinación en esta materia entre dichos niveles de gobierno, así como las reglas para el nuevo tratamiento fiscal de los hidrocarburos, por su naturaleza y jerarquía, deben necesariamente quedar establecidos en nuestra Carta Magna.

Consideraba el maestro que soluciones como las que han sugerido algunas propuestas del gobierno federal y otras voces desde 2001, de otorgarle a los estados facultades tributarias para imponer tasas complementarias en algunos impuestos para los cuales se reduciría la tasa federal, mediante reformas o adiciones a la ley del IVA o la del ISR o a una de vigencia anual como la Ley de Ingresos, tendría el efecto de producir una cascada de amparos, que tornaría ineficaces las facultades tributarias así otorgadas. Por ello rechazaba enfáticamente tales propuestas. Su rechazo obedecía a la convicción de que la definición de las facultades

tributarias que corresponden a cada nivel de gobierno sólo puede realizarse, válidamente, a nivel constitucional.

A los anteriores elementos del nuevo sistema hacendario, a plasmar en la Constitución, adicionalmente, deberían agregarse las nuevas normas para regular el proceso presupuestario, que suplan a las actuales, algunas de ellas originadas en la Constitución de 1857, que resultan obsoletas o insuficientes ante la complejidad del proceso presupuestario moderno. Esta necesidad de actualizar las normas constitucionales en materia presupuestaria se ha tornado más urgente ante la nueva realidad política en la cual como he mencionado, ninguna fuerza política constituye por sí sola mayoría en el Congreso.

La consideración de que el proceso político para construir una reforma fiscal, sea integral o parcial, es uno de creciente complejidad que conlleva un importante desgaste para las instituciones políticas, llevaba al maestro a insistir en que no era sano ni recomendable intentar de manera frecuente reformas fiscales incompletas o parciales, centrados en uno solo de los aspectos del reto fiscal. Para él la opción válida era intentar desde ya una reforma integral y a fondo, como la que la buena marcha de la economía nacional requiere. Ello, consideraba el maestro, exigía del gobierno y de las cámaras la determinación de abocarse con rigor analítico, con seriedad, con responsabilidad política a construir tal reforma, asumir la tarea de construir un nuevo sistema hacendario para el largo plazo.

## Las bases constitucionales del nuevo sistema hacendario

La reforma fiscal, como se explicó anteriormente, debe partir de una reforma constitucional, mediante la cual deberían establecerse las nuevas reglas para regular el proceso presupuestario, las bases para un nuevo arreglo entre la Federación, los estados y sus municipios en materia fiscal, y las relativas a un nuevo régimen fiscal en materia de hidrocarburos y el uso de estos recursos.

### LAS NUEVAS REGLAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Las normas constitucionales en materia presupuestaria vigentes definen la fecha en que el Ejecutivo debe enviar a la Cámara de Diputados el pro-

yecto de presupuesto anual y otorgan a la Cámara de Diputados la facultad de discutir y aprobar el presupuesto. No obstante, existen múltiples cuestiones que no están definidas con claridad o sólo de manera insuficiente en nuestras normas básicas y que requieren ser revisadas. Entre ellas destaca, por ejemplo, el hecho de que la Constitución no ofrece una solución al problema que se plantearía por el vencimiento del año fiscal sin la aprobación de los nuevos instrumentos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Esta incertidumbre, agravada a partir de 1997, año desde el cual ningún partido ha contado con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, sobre la aprobación oportuna de las leyes anuales de ingresos y gasto le impone un costo económico a la sociedad que no se justifica por ninguna razón. Ello plantea la necesidad no sólo de ampliar el plazo para la discusión y aprobación del presupuesto, sino la de contemplar en la Constitución una solución a la hipótesis de no aprobación del presupuesto al término del año fiscal. De igual manera, existen dudas sobre el alcance de la facultad presidencial para vetar el presupuesto o aquellas partes del mismo (situación más probable de ocurrir) sobre las cuales el Ejecutivo Federal no estuviera de acuerdo con lo aprobado por la Cámara de Diputados; tampoco está definido el procedimiento a seguir en este caso. Otro aspecto que constituye foco de tensión constante entre la Cámara y el Ejecutivo es el relativo al procedimiento y las facultades de cada poder para modificar el presupuesto durante el año.

El maestro consideraba que para eliminar la incertidumbre y el costo económico asociado a la no aprobación oportuna de las leyes de ingresos y egresos, debía regularse cuidadosamente todo el proceso presupuestario y preverse todas las hipótesis posibles; la mera reconducción presupuestal, como lo proponía la iniciativa presidencial de 2001, le parecía una solución insuficiente.

En ese sentido proponía que el capítulo hacendario en la Constitución incluyera, entre otros puntos, los siguientes:

- Dotar al Senado de plenas facultades en materia presupuestaria. Esta propuesta encuentra usualmente resistencia entre los integrantes de la Cámara de Diputados, sin embargo no existe ninguna razón válida para mantener como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la discusión

de lo que constituye uno de los principales instrumentos de la acción gubernamental.

- Ampliar el periodo de análisis de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos por parte del Congreso, tanto para permitir el análisis adecuado de cada instrumento en ambas cámaras como para dar tiempo a las opciones extremas del proceso presupuestario que podrían involucrar vetos parciales o totales a estas leyes.
- Disponer plazos para que las cámaras del Congreso discutan y voten los dictámenes relativos a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, con objeto de asegurar su aprobación oportuna. Esto es, establecer obligaciones para cada cámara sobre cuándo se deben analizar y votar las iniciativas de Ley de Ingreso y de Presupuesto de Egresos que les envía el Ejecutivo. Estos plazos deberían considerar el necesario para prever la posibilidad de que el Ejecutivo objetase alguna parte de dichas leyes, para que éstas pudiesen volver a ser discutidas y aprobadas por el Congreso con oportunidad.
- Precisar la facultad de veto del Ejecutivo a la totalidad o partes de estas leyes y los procesos para ejercer tales atribuciones.
- Introducir la llamada prórroga de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos o reconducción de esos instrumentos, para el caso extraordinario de que no se voten y aprueben al iniciarse el siguiente ejercicio fiscal.
- Precisar que las modificaciones a esos dos instrumentos de finanzas públicas durante su vigencia, requieren de iniciativa presidencial y definir el proceso a seguir para asegurar oportunidad en la decisión.
- Establecer las bases para el formato que deberán tener las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos y sus anexos, como los criterios de política económica, el presupuesto por programas y el presupuesto por función, entre otros. Actualmente no siempre es claro que es lo que se aprueba y el Ejecutivo no tiene restricciones para modificar anualmente estos formatos, lo cual sólo aporta confusión en la materia.
- Incluir los criterios de contabilidad gubernamental que aseguren integridad, transparencia y eficaz fiscalización de las finanzas públicas por parte del Congreso.
- Establecer el concepto de equilibrio fiscal como criterio orientador de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como las salvedades del mismo en circunstancias económicas extraordinarias. Este concepto implicaría igualmente que la aprobación de leyes que comprometan la

Hacienda pública debe tener definida la fuente de ingresos para su financiamiento. En las condiciones actuales de globalización de los mercados financieros, el país no puede permitirse los riesgos de políticas fiscales irresponsables. Sin embargo, desviaciones transitorias de este principio pueden ser necesarias para enfrentar los vaivenes de la economía global, sujetas a reglas claras de política económica.

Las nuevas disposiciones constitucionales del proceso presupuestario deberían ser desarrolladas en una nueva Ley General de Presupuesto Público. Una nueva ley de gasto público resulta necesaria pues la actual está superada, quedando demasiados aspectos de gran trascendencia que no son considerados en la ley, sino tratados en un decreto de vigencia anual.

#### LAS BASES DEL NUEVO FEDERALISMO FISCAL

La solución al problema que plantea la dependencia excesiva de las haciendas públicas estatales sobre la federal y a la insatisfacción general con el esquema actual de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno, para el maestro, debía también quedar plasmada en la Constitución. Consideraba que sólo a ese nivel correspondía una decisión de la envergadura y trascendencia como sería la creación de nuevas bases para una distribución más equilibrada de atribuciones y de recursos tributarios entre la Federación y las entidades federativas, y lo relativo a la sana coordinación fiscal.

Las bases del nuevo federalismo deberían incluir tres tipos de criterios. El primero, serían aquellos criterios generales necesarios para asegurar el desarrollo de un sistema fiscal nacional sano; el segundo, comprendería las reglas para distribuir con equidad y equilibrio las facultades tributarias entre niveles de gobierno; el tercero se referiría a los lineamientos para lograr una sana coordinación fiscal.

El licenciado Lamadrid consideraba que para asegurar el sano desarrollo del sistema fiscal debería incorporarse en las bases del nuevo federalismo fiscal, a similitud de lo señalado con relación a las finanzas federales, el criterio de equilibrio fiscal y sus salvedades, como norma

orientadora y obligatoria para las haciendas de las entidades federativas y de los municipios. De igual manera, consideraba que la distribución de competencias tributarias entre niveles de gobierno, además de ser congruentes con las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, deberían respetar, como regla obligatoria, el principio de armonización fiscal para asegurar la racionalidad del sistema tributario nacional y evitar la proliferación de impuestos y problemas de doble tributación, por los efectos negativos que ello implicaría en las actividades económicas.

Congruente con los criterios generales anteriores, proponía como solución a la distribución de las atribuciones tributarias entre niveles de gobierno, los siguientes lineamientos:

- Conservar en el nivel federal las competencias tributarias para legislar y para administrar los principales impuestos nacionales, el ISR, el IVA y los impuestos especiales, pues de esta manera se aseguraría la racionalidad del sistema fiscal nacional. Se harían posibles acuerdos entre la Federación y los estados para la administración de uno o más de estos impuestos por parte de los estados.
- Distribuir el producto del rendimiento de los impuestos arriba mencionados, de acuerdo a los siguientes lineamientos:
  - Asignar el rendimiento del ISR a la federación para financiar su gasto público.
  - Asignar un alto porcentaje del IVA (el monto específico debería ser determinado en el contexto de la reforma integral) para financiar el gasto público de las entidades federativas y sus municipios, mientras que el remanente debería quedar para la Federación.
  - Asignar un alto porcentaje de los impuestos especiales (gasolinas, bebidas alcohólicas, cervezas, tabacos) más tenencia de vehículos y automóviles nuevos, para el gasto público de las entidades federativas y los municipios.
  - Otorgar a las entidades federativas facultades para legislar, administrar y recibir el rendimiento de algunos impuestos complementarios o para imponer tasas adicionales a gravámenes federales. En particular, proponía dotar a las entidades federativas de facultades para gravar, sujetas a máximos establecidos en la ley, las ventas a nivel consumo final o fase minorista y a la gasolina. La ley reglamentaría desarrollar estas normas.
- En materia de impuesto predial, mantener el actual esquema de distribución de facultades, que implica que las entidades federativas conserven las facultades

tades de legislar sobre este gravamen y que el rendimiento corresponda a las haciendas municipales; la administración estaría a cargo del municipio, pudiendo ser realizadas por las autoridades estatales por cuenta del municipio cuando éste no tenga aún la capacidad técnica para asumir tales funciones.

Finalmente, el tercer tipo de elementos que las bases para el nuevo federalismo fiscal debería contener sería el relativo a disponer la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal en la cual se desarrollaran las nuevas figuras que sustituirían a los actuales fondos de participaciones y de aportaciones. Estos nuevos fondos se integrarían con los rendimientos de los impuestos federales, cuyo rendimiento quedaría asignado a las entidades federativas.

La reflexión con el maestro sobre estos problemas arrojó algunas ideas que considero vigentes y que podrían resultar de utilidad en la coyuntura actual. La más importante de ellas se refiere a la distribución entre cada Hacienda local de la recaudación tributaria que corresponda a los estados y sus municipios. El dilema estriba en determinar si estos ingresos deben ser distribuidos conforme al criterio de resarcir a cada entidad federativa de acuerdo a su contribución a la recaudación generada o potencial fiscal, o si deben distribuirse conforme a algún criterio de equidad. La conclusión era que ninguna solución basada exclusivamente en uno de estos criterios sería viable. La solución centrada exclusivamente en el criterio de potencial de recaudación resultaría inviable pues afecta a los estados de menor desarrollo relativo. Una solución alternativa basada exclusivamente en algún criterio de equidad, como podría ser la población, tampoco sería viable pues ello afectaría a los estados de mayor desarrollo relativo y poca población. Una solución viable tendría que atender ambos criterios. Más adelante se ofrece una posible solución a este dilema.

Por lo que hace a la distribución de otros recursos, de naturaleza diferente a la de las participaciones, que conceptualmente correspondería a transferencias federales para propósitos específicos (ubicadas actualmente en el ramo 33), en la reflexión con el maestro destacaba que la solución debería partir de la consideración de que estas transferencias obedecen a

diferentes razones o necesidades, y que por tanto, para construir un esquema de coordinación hacendaria sano y estable era fundamental identificar qué necesidades se pretendía atender con cada tipo de aportación para así encontrar las fórmulas de distribución que reflejen adecuadamente dichas necesidades, con sentido de equidad, de acuerdo a su naturaleza. Ello se consideraba como un paso necesario para renovar el esquema actual de coordinación fiscal entre la Federación y los estados.

A manera de ejemplo, una primera razón para transferir recursos federales a los estados es para que estos atiendan necesidades (servicios públicos) cuya operación si bien corresponde al ámbito estatal, satisface también prioridades u objetivos nacionales. En este caso, el criterio de distribución debe ser el de la necesidad. Esta se puede expresar de varias formas. En servicios públicos, como el de educación básica y de salud, una medida de necesidad puede ser la población susceptible de ser beneficiaria, medida por ejemplo, como el número de personas entre los 5 y los 14 o los 15 años.

En otros tipos de aportaciones, en especial, si se trata de asignar recursos para necesidades de infraestructura, adoptar el criterio de población es totalmente inapropiado. En este caso debe evaluarse el potencial de promoción o de desarrollo económico de cada región y en función a ello asignar los recursos. Ciertos indicadores como el grado de congestión o de insuficiencia en la materia, podrían ser una aproximación más válida al concepto de necesidad y por tanto, a la forma en que se distribuyan las aportaciones federales.

Ahora bien, definidos los nuevos criterios sobre bases objetivas, racionales y equitativas, como las sugeridas arriba, la siguiente pregunta era cómo realizar la transición del actual esquema de distribución de participaciones y de aportaciones que obedecen, en particular en el caso de las aportaciones para la educación y la salud, a la inercia histórica, la cual beneficia indebidamente a algunas regiones como el D.F., y perjudica a la mayoría de los estados.

El esquema a adoptar debía asegurar como mínimo, que ningún estado pierda en relación al esquema actual. Ello implica realizar los cambios en forma gradual y en el contexto de una reforma fiscal que eleve

los recursos globales. Una posibilidad que analizamos con el maestro fue la de crear para cada categoría actualmente existente (la de participaciones y la de aportaciones federales) dos fondos, que se nutrirían con los recursos que se le asignen a estados y municipios.

Uno de estos fondos serviría para asegurar que cada estado quede al menos igual que bajo el actual esquema: los recursos asignados a este fondo se mantendrían en el tiempo en términos reales, las fórmulas de distribución de los recursos entre los estados serían basadas en las actuales reglas. En el segundo fondo, que se integraría con el remanente de recursos, se aplicarían los nuevos criterios, resarcitorios para el caso de participaciones o de necesidad específica para el caso de aportaciones. Este fondo iría creciendo en el tiempo en importancia, pero en forma gradual, lo que permitiría que se fueran reduciendo las diferencias de niveles de desarrollo entre las entidades federativas.

Existe otra razón para aportar recursos federales a los estados no considerada en el análisis anterior. Ésta, se refiere a los recursos necesarios para compensar a aquellos estados con mayor rezago relativo, para propiciar igualdad de oportunidades de desarrollo entre todos los habitantes del país. En este caso, el criterio para distribuir podría ser el de igualar los beneficios que en forma de servicios públicos los gobiernos locales potencialmente pueden, con el apoyo federal, ofrecer a sus conciudadanos. Ello se podría lograr por la vía de la aportación de recursos adicionales, de carácter federal, a los estados cuyos ingresos fiscales por habitante estén por debajo del promedio nacional, suficientes para igualarlos a dicho promedio. Estos recursos deberían ser invertidos en infraestructura que eleve el potencial de desarrollo de los estados beneficiados. Este fondo compensatorio, a diferencia de las otras aportaciones, sería integrado exclusivamente con recursos de los que corresponden al gobierno federal, de acuerdo con la reforma fiscal que se adoptara.

Este esquema tendría la virtud de que ningún estado perdería en el cambio con relación al esquema actual. A la vez, este esquema no penalizaría a los estados de mayor desarrollo económico relativo, sino que los alentaría a fortalecer su potencial fiscal para beneficio de sí mismos y del conjunto de la República. De igual manera, alentaría a los de menor desarrollo relativo por la vía del fondo compensatorio mencionado.

El maestro consideraba que estas fórmulas para distribuir las participaciones y aportaciones, tendrían que ser afinadas en función de ejercicios cuantitativos, los cuales sólo podrían realizarse a partir de las propuestas específicas para los diversos impuestos que integraran la reforma fiscal.

#### LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL NUEVO RÉGIMEN FISCAL DE LOS HIDROCARBUROS

Para el licenciado Lamadrid el nuevo régimen fiscal de los hidrocarburos debería quedar plasmado en la Constitución. A su juicio, un tema de esta trascendencia no debía ser tratado, como lo es hasta ahora, como un apéndice de la Ley de Ingresos, Ley de Vigencia Anual. Estaba convencido de que el éxito de México en el mundo de la globalización requería dejar de usar estos recursos para financiar el gasto corriente del gobierno y convertirlos en fuente de inversiones y palanca de desarrollo.

Su propuesta, congruente con la naturaleza de los hidrocarburos que define el artículo 27 de la Constitución, como recursos que corresponden al dominio directo de la nación, era incorporar al texto constitucional las normas para la utilización en beneficio de todos los mexicanos, de los recursos originados por la explotación de los hidrocarburos propiedad de la nación. Planteaba aplicar estos ingresos a tres destinos:

- El primero, para financiar la operación de Pemex y sus subsidiarias para la realización de las tareas exclusivas del Estado en esta materia; los recursos asignados a este fondo estarían condicionados a la instrumentación de las mejores prácticas internacionales en operaciones petroleras comparables.
- El segundo, para contribuir a la carga fiscal y así contribuir al cumplimiento de las responsabilidades de la Hacienda pública federal. Esta contribución de naturaleza fiscal tendría un límite máximo para lograr una carga fiscal comparable con la que soportan las empresas petroleras en otros países productores del crudo.
- El tercero para constituir un fondo de inversión que podría llamarse "Fondo de Inversión para el desarrollo y la diversificación de Pemex". Este fondo serviría para financiar inversiones en energía eléctrica, inversiones relacionadas con la explotación y desarrollo de los carburos de hidrógeno y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico del sector energético.

En una ley reglamentaria se prevería el funcionamiento y operación de este fondo, así como el desarrollo de la figura del nuevo derecho sobre la explotación de hidrocarburos que se utilizaría para efectos de la carga fiscal del mismo.

El tercer fondo, posible sólo en el contexto de una reforma integral, ofrece una solución alternativa a la propuesta gubernamental de apertura a la inversión privada para financiar las inversiones en el sector eléctrico, propuesta que se ha convertido en el punto más crítico del actual debate sobre la reforma eléctrica y elemento central que mantiene estancado el avance de esta reforma, también necesaria para el mejor futuro del país. Consideraba el maestro que, a partir de este fondo, podrían combinarse ambas posiciones sobre el tema de la apertura a la inversión privada, pues el mismo fondo podría ser utilizado para financiar proyectos de energía eléctrica, mediante nuevas empresas mixtas, que resultarían de la asociación de los recursos de este fondo con recursos de las afores y de los inversionistas privados, empresas y asociaciones que estarían reguladas por la ley que reglamentaría la disposición constitucional que creara este fondo de diversificación.

#### EL CAPÍTULO HACENDARIO

Incorporar a la Constitución las nuevas reglas del proceso presupuestario, las bases para una nueva distribución de atribuciones fiscales entre estados y Federación y para un nuevo esquema de coordinación fiscal entre las respectivas haciendas, y las bases para un nuevo régimen fiscal de los hidrocarburos, requerían resolver el problema de su ubicación en nuestra Carta Magna. Para ello, el maestro diseñó una reordenación de varios de los artículos de la Constitución, reagrupando con buena técnica jurídica materias conexas y liberando algunos artículos contiguos donde pudieran contenerse las nuevas disposiciones constitucionales en materia presupuestal y fiscal.

- El proceso presupuestario

Proponía reordenar en los artículos 71 al 74 los contenidos actuales de los artículos 71 al 78. En los nuevos artículos 71 al 74 se contendrían

las facultades del Congreso; las facultades exclusivas de cada cámara (modificadas para dotar al Senado de facultades en materia presupuestaria) y de ejercicio indistinto por cada una de ellas; la integración y facultades de la Comisión Permanente, y lo relativo al derecho de iniciativa y al procedimiento legislativo general.

Ello permitiría regular respecto a la Hacienda pública y al proceso presupuestario en los artículos 75 al 78, que tendrían nuevos textos. Se incorporarían a esta sección presupuestaria el contenido de los actuales artículos 126 y 127, dado que su contenido actual corresponde a esa naturaleza.

- Sobre el nuevo federalismo fiscal

Se reordenaría el actual contenido de los artículos 125 y 128, relativos al derecho de optar por el ejercicio de un cargo de elección cuando se tengan dos, y al otorgamiento de la protesta constitucional de los funcionarios.

Se utilizarían los espacios de los artículos 125, 126 y 127 para contener las bases constitucionales de federalismo fiscal, enseguida del artículo 124, que es la norma fundamental del pacto federal.

- Sobre el régimen fiscal de los hidrocarburos

Las bases del nuevo régimen fiscal para la explotación de los hidrocarburos podrían quedar contenidas en un nuevo artículo 128, cuyo contenido actual sería reagrupado como se mencionó antes.

## Una solución al problema de las pensiones

La debilidad actual de la recaudación fiscal y la evolución esperada de los pagos pensionarios que, por ley, deben cubrirse con cargo al presupuesto implican que, en un futuro no muy lejano, la Hacienda pública será incapaz de solventar dichos pagos.

Este riesgo de insolvencia debe ser enfrentado como parte del esfuerzo de construcción del nuevo sistema hacendario. El problema no es menor,

el pago de pensiones que las leyes actuales implican, aun sin contar con las nuevas obligaciones que puedan surgir de la insolvencia de otros sistemas pensionarios a cargo de las universidades públicas, de los gobiernos estatales y municipales, alcanza cifras superiores al 1.5 del PIB por año.

En México, las aportaciones totales a la seguridad social, incluyendo las que realizan empresas y personas, son del orden de 3 por ciento del PIB, una cifra baja comparada con los países de la OCDE.<sup>12</sup> Esta aportación mínima explica los montos bajos que se pagan como pensiones, lo cual es fuente constata de irritación entre los jubilados. Tal situación es así a pesar de la elevada proporción del pago pensionario que corre a cargo de la Hacienda pública que es de cerca del 50 por ciento.

En consecuencia, para asegurar la solvencia del sistema pensionario en el futuro, y abrir la posibilidad de mejorar los pagos individuales, así fuese gradualmente, José Luis consideraba que era necesario dotar a la Hacienda pública de una fuente de ingresos que le permitiera cubrir estos pagos. Para ello, proponía crear una contribución especial, que pudiera denominarse contribución de solidaridad con los jubilados. Para mejorar la equidad de nuestro sistema tributario, el maestro consideraba que esta contribución debía montarse sobre la estructura del ISR a las personas físicas, como una obligación que aplicaría de manera general a todos los ingresos, los altos y los bajos, sin ninguna excepción posible. Se crearía mediante un capítulo adicional en la ley del ISR, donde se regularía esta contribución. La tasa complementaria sería una tasa pequeña y progresiva. Cumplir con esta contribución se convertiría en requisito para ejercer los derechos pensionarios, lo cual tendría como beneficio adicional que ayudaría a mejorar la fiscalización del ISR en general. La recaudación que se originara por esta contribución se constituiría como un fondo para el pago de las obligaciones pensionarias, cuyo manejo sería autónomo del presupuesto. Es decir, los recursos estarían etiquetados para ser utilizados para

<sup>12</sup>Como referencia, con relación al PIB, las aportaciones a la seguridad social en Estados Unidos son de 6.9 por ciento, en Canadá de 5.1 por ciento, en el Reino Unido de 6.1 por ciento, en Francia de 16.4 por ciento, en Japón de 9.9 por ciento, en Corea de 4.4 por ciento, Alemania de 14.8 por ciento, y España de 12.4 por ciento (datos para 2000, tomados de la OCDE, *Revenue Statistics*).

el pago de las obligaciones presupuestales en materia de pensiones. En función a lo recaudado, si ello aún fuese necesario, podría complementarse este fondo con recursos presupuestales; sin embargo, lo deseable sería que la contribución permitiese cubrir los montos requeridos.

### Un esfuerzo recaudatorio con equidad

La reforma fiscal que México requiere debe tener como uno de sus propósitos elevar la recaudación tributaria. Las necesidades de servicios públicos en materia de educación, salud, alimentación, de cuidado y saneamiento del medio ambiente, de seguridad y justicia, de infraestructura, de fomento económico y agropecuario, de investigación, en suma, las necesidades públicas que deben ser atendidas por los tres niveles de gobierno en un país con las dimensiones del nuestro, de sus características demográficas y nivel de desarrollo social, requiere un volumen de ingresos superior a lo que actualmente recauda el sistema tributario nacional. Es necesario en consecuencia elevar los ingresos tributarios. De ello no hay duda. Las cifras del diagnóstico, ya comentadas, son elocuentes. Lo crítico para hacer viable cualquier propuesta de reforma fiscal que busque elevar la recaudación, es plantear una distribución equitativa de esta carga fiscal adicional que el país requiere.

El maestro consideraba que la estrategia para construir una reforma fiscal exitosa debe basarse en el principio central que consagra la Constitución en esta materia: todos los mexicanos tenemos la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos públicos.

Es decir, la propuesta de reforma debe basarse en el principio de que, en los momentos actuales, la República requiere del esfuerzo de todos, sin excepción. No es momento de crear nuevos tratamientos especiales, tampoco es momento de bajar las tasas máximas. Es la hora de que todos aportemos al esfuerzo nacional.

Con el propósito de tener una idea del orden de magnitud del esfuerzo fiscal global requerido, y partiendo de una estimación gruesa de las necesidades públicas en los tres niveles de gobierno, elaboramos un ejercicio

que arrojaba que los ingresos tributarios deberían aumentarse (en los tres niveles de gobierno) en alrededor de 6 puntos del PIB, (uno de estos puntos debería provenir de un esfuerzo local en materia de impuesto predial). Por su parte, las contribuciones a la seguridad social, necesarias para dar viabilidad a los sistemas pensionarios, deberían elevarse en cuando menos otro punto adicional. La combinación de ambos esfuerzos fiscales permitiría tanto aumentar los recursos que se destinarían a financiar los gastos sociales y la inversión de los tres niveles de gobierno en unos 4 o 4.5 puntos del PIB, asegurar los recursos (alrededor de un punto adicional del PIB) para financiar las obligaciones de la Hacienda pública en materia pensionaria y a la vez reducir la dependencia de la misma sobre los recursos petroleros en alrededor de punto y medio del PIB. Este monto liberado se debería destinar a la inversión en las necesidades energéticas del país.

Este ejercicio, sujeto a múltiples supuestos, sirve para tener una idea de la magnitud del esfuerzo fiscal que el país debería realizar. Tal es el reto que debe solucionarse con una reforma integral, ciertamente no en lo inmediato, sino en un lapso razonable que permita que se consoliden los efectos de todas las medidas, tanto las fiscales en sí, como aquellas de mejora de la administración tributaria.

Para el maestro, este esfuerzo debería involucrar a todos, y de acuerdo al mismo principio constitucional antes invocado; debería ser acorde a la capacidad de cada quien. Es decir, la reforma debe distribuir con mayor equidad la carga fiscal adicional que se buscaría obtener con la reforma.

A continuación comentaré algunas ideas sobre posibles medidas a incorporar en la reforma integral, surgidas de la reflexión con el licenciado Lamadrid sobre el tema. Para él era claro que convertir estas ideas en iniciativas de reforma a las diversas leyes tributarias requeriría de múltiples ejercicios numéricos sobre las distintas posibilidades, ejercicios que sólo podrían ser realizados con la participación de las autoridades responsables. Así pues, con ese alcance limitado se expresan las siguientes ideas que pueden ser de utilidad para construir el nuevo sistema fiscal que el país requiere.

El maestro consideraba que el esfuerzo fiscal adicional debía girar en torno al ISR; la recaudación que produce este impuesto es a todas luces muy baja, vista desde cualquier estándar internacional.

El esfuerzo por mejorar la recaudación vía este impuesto no significa que hubiese necesidad de subir las tasas del mismo, pero tampoco se puede pensar en bajar las tasas máximas de este impuesto, salvo que hubiese la necesidad de ello para mantenerlas en rangos competitivos, con Estados Unidos y Canadá en particular. Lo que debería evitarse a toda costa sería el crear nuevas exenciones y debería buscarse eliminar, o al menos acotar, los tratamientos especiales para ampliar la base de causantes, acumular todos los ingresos y por supuesto mejorar la fiscalización del cumplimiento de este impuesto.

En adición a ello, el maestro pensaba en dos nuevos impuestos, que no sólo mejorarían la recaudación sino también la equidad del sistema.

- Uno, era la introducción de un impuesto al gasto aplicable a los estratos de altos y muy altos ingresos. Este impuesto tiene la ventaja de no afectar el ahorro pues sólo gravaría aquellos ingresos no ahorrados, es decir el gasto de quien fuese sujeto del impuesto. En ese sentido es una alternativa más eficiente que a la propuesta de introducir una tasa de IVA de 20 por ciento para un grupo de bienes considerados como artículos de lujo. La desventaja que en la literatura económica se atribuye a este tipo de impuesto, relativa a su complejidad derivada de la necesidad de manejar una gran cantidad de información para determinar los gastos de los causantes, se elimina en esta propuesta del maestro que sugería aplicar este impuesto sólo a las personas con ingresos altos y muy altos, sin duda un grupo reducido. La tasa adicional, que sería pequeña, entre 3 y 5 puntos adicionales, contribuiría a mejorar la equidad del sistema tributario sin necesidad de elevar las tasas máximas del ISR o incluso pudiéndolas bajar simultáneamente.
- La segunda figura nueva se refería a la creación de una contribución especial de solidaridad con los jubilados, ya comentada, para garantizar la solvencia de la 3enda pública en materia pensionaria.

## IVA

El licenciado Lamadrid consideraba inviables las propuestas para gravar los alimentos y medicinas con la tasa general del IVA. Ello no era factible ni económica ni políticamente. Un IVA generalizado en las condiciones de débil crecimiento sólo ahondaría la recesión. La inviabilidad política se refleja en el hecho de que el único país que ha logrado establecer una tasa de IVA única fue Chile, durante la dictadura militar.

Sin embargo, consideraba que el IVA podría mejorarse en forma significativa con algunas medidas que redujeran la dispersión de tasas que actualmente existe. Una posibilidad sobre la cual reflexionamos era un IVA con sólo tres tasas:

- Una tasa cero para las medicinas y un grupo muy reducido de productos básicos.
- Una tasa baja, que podría empezar en 4 o 5 por ciento, para crecer en el tiempo (en tres o cuatro años), con un par de puntos más, para los alimentos no incluidos en la tasa cero.
- Una tasa general de 15, sin diferencias regionales. En todo caso, a la frontera se le podría crear un mecanismo de devolución de los cinco puntos adicionales posteriores a su pago.

La reducción en el número de tasas permitiría mejorar la productividad de este impuesto y con ello su contribución al total de la recaudación, la cual podría alcanzar niveles de efectividad equiparables a los de los países de la OCDE.

## IEPS

Para compensar las pérdidas asociadas a no tener un IVA generalizado, se podría recurrir a nuevos impuestos especiales orientados a gravar algunos consumos específicos, de productos poco utilizados por los grupos de menores ingresos o cuyos precios actualmente son excesivos, por el poder que se ejerce en dichos mercados. Algunos de estos bienes o servicios, donde el impuesto especial adicional tendría un bajo efecto en

los grupos de menores ingresos podrían ser: la telefonía celular, la publicidad y la televisión de paga.

## Nuevas instituciones fiscales

En el diálogo que mantuve con el maestro sobre el tema fiscal a lo largo de varios años, él insistía en señalar una grave carencia en México: la escasez de estudios serios sobre el tema. Una revisión de la literatura hacendaria mexicana, revela que la producción de trabajos que analicen con rigor las fortalezas y debilidades de nuestro sistema fiscal es verdaderamente escasa. Ni la academia ni el gobierno han producido la abundancia de estudios que se observa en otros países y que son necesarios para conservar la salud del sistema fiscal, sujeto siempre al desgaste del tiempo y del proceso político que se da en torno a dicho sistema todo el tiempo.

El sistema fiscal es la base material del Estado y es producto de un proceso político que se da en condiciones económicas cambiantes. Por ello, resulta fundamental contar con instrumentos analíticos que permitan evaluar periódicamente su desempeño, realizar constantemente estudios que exploren formas de mejorar las características de los distintos impuestos, que evalúen la equidad de la distribución de la carga fiscal, la eficiencia de cada impuesto, su simplicidad y las características deseables en cualquier impuesto; que analicen experiencias fiscales de otros países; disponer de más estudios para mejorar los mecanismos de la coordinación fiscal. Ello aconseja crear un órgano público con capacidad para realizar estudios de gran calidad que, de manera permanente, aporten elementos de información y analíticos al proceso político para mejorar las decisiones en materia fiscal y con ello fortalecer el sistema fiscal del país.

Su propuesta era crear un instituto de estudios fiscales, como un órgano técnico, responsable de evaluar de manera permanente el sistema tributario nacional y de realizar los estudios tendientes a mejorar su desempeño. Este instituto debería ser un organismo autónomo, profesional, de la mayor calidad técnica, que reportara anualmente tanto al Congreso como al Ejecutivo federal.

Adicionalmente, consideraba necesario crear un órgano que tuviese la responsabilidad de vigilar la aplicación de las nuevas bases constitucionales y las cuestiones derivadas de la coordinación fiscal. Este órgano se integraría con los representantes del gobierno federal y de las entidades federativas, tendría patrimonio propio y un equipo técnico permanente, que podría denominarse junta de coordinación del federalismo fiscal. Consideraba que esta figura debería tener su similar a nivel de las entidades federativas, como órganos responsables en cada una de ellas de vigilar la aplicación de la normatividad estatal en la materia y los asuntos de la coordinación fiscal entre la entidad y sus municipios.

### Sobre el acuerdo político para la reforma fiscal integral

El reto fiscal que México enfrenta es un problema de enorme complejidad y cuya solución es una necesidad cada vez más urgente.

La experiencia ante problemas nacionales que se han enfrentado en el pasado, apuntaba el maestro, muestran que el éxito de una tarea como la que se requiere para construir una reforma integral y a fondo de nuestro sistema fiscal requiere voluntad política, seriedad en el diálogo, argumentos racionales, rigor en el análisis y creatividad institucional.

Lo anterior, dada la naturaleza y complejidad de la cuestión fiscal, exige dedicar tiempo al análisis, a la deliberación y al acuerdo. El maestro consideraba que el esfuerzo que requiere enfrentar un asunto de estas dimensiones con la responsabilidad y con la seriedad que demanda la nación, no puede plantearse en forma precipitada o para realizarse en el curso de unos días y concluirse en unas cuantas semanas. Había que asignarle el tiempo necesario a este trabajo, sin fechas fatales, pero con voluntad de llegar a las mejores soluciones.

De nuestras conversaciones sobre el tema recuerdo algunas ideas que considero podrían resultar útiles en el momento presente, dado que los intentos de una reforma fiscal ya fracasaron en el 2001 y se encuentran en riesgo de correr la misma suerte este año.

Consideraba que el proceso de construcción de la solución al problema fiscal no debía iniciar con la discusión de propuestas específicas de

modificación de tal o cual impuesto; tal camino difícilmente llevaría a una buena solución. Al contrario, consideraba que el primer paso debería consistir en establecer un acuerdo de fondo del gobierno con las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso para entrar a un proceso, sin prisa pero sin pausa, para realizar una reforma fiscal.

Un punto central de este acuerdo sería el compromiso explícito de quienes lo suscribieran de deliberar y construir los entendimientos que hagan posible lograr las mejores soluciones que la buena marcha de la economía requiere en materia fiscal.

El acuerdo debería incluir algunas consideraciones sobre principios orientadores y sobre metodología.

Tres eran los principios básicos que a juicio del maestro deberían tenerse siempre presentes, como guías en la construcción de las soluciones fiscales requeridas:

- El propósito central del sistema fiscal es financiar los gastos públicos.
- Es una obligación constitucional de todos los mexicanos el contribuir a financiar dichos gastos públicos en los tres niveles de gobierno, según lo ordena la Constitución.
- Esta carga fiscal debe ser repartida entre todos con sentido de equidad.

La República requiere del esfuerzo de todos, pero cada quien debe aportarlo acorde con su capacidad de pago.

Sobre la metodología, lo mínimo a incluir en el acuerdo sería un orden para las deliberaciones, a su juicio:

- El primer paso debería ser construir un diagnóstico compartido sobre lo que constituye el reto o problema fiscal que se busca resolver con la reforma.
- El segundo paso sería determinar el volumen y estructura de gasto público en los tres niveles de gobierno que se desea.
- El tercer paso sería determinar, a partir de los elementos anteriores, los objetivos, en términos generales pero claros, que animarían a la reforma, por ejemplo :
  - Establecer nuevas bases para la coordinación fiscal y la distribución de competencias tributarias y para la coordinación fiscal entre los niveles de gobierno.

- Reducir la dependencia sobre los derechos a los hidrocarburos.
- Asegurar la solvencia de las obligaciones pensionarias a cargo de Hacienda.
- La meta de carga fiscal adicional que la reforma debe lograr en el medio plazo, expresada en términos de porcentaje del PIB que se requiere en función de la estructura de gasto deseada.
- Mejorar la administración fiscal, el combate a la evasión y la seguridad jurídica.
- El último paso debería ser el análisis de las modificaciones en los distintos impuestos o la creación de los nuevos que hagan posible lograr los objetivos anteriores.

Una vez cubiertos los pasos anteriores, se estaría en posibilidad de elaborar las iniciativas respectivas que serían sometidas al Congreso para su aprobación con el respaldo del gobierno y de las fuerzas políticas comprometidas en el acuerdo.

Finalmente, el proceso para construir las mejores soluciones al reto fiscal debería ser encabezado por el propio Presidente de la República. La mesa de Los Pinos, como la llamaba José Luis, debía estar permanentemente deliberando sobre los temas de la agenda acordada, revisando los avances, destrabando los problemas que surgieran y liderando el trabajo de los grupos que se establecieran. Los participantes a esta mesa deberían ser reducidos, e incluirían a los secretarios involucrados, algún asesor presidencial, a los representantes de los partidos que participen en el acuerdo. La regla de oro sería la discreción, pues en estos temas no hay acuerdos parciales firmes sino hasta que el conjunto esté convenido; anuncios sobre cuestiones parciales no consensuadas, o de ya mero, casi estamos de acuerdo, etcétera, no ayudan al proceso y sí lo ponen en riesgo. La información debería ser acordada y proporcionada al momento de tener la solución aceptable a las partes, pues el compromiso sería compartido.

## Al maestro con cariño

José Luis fue un ser humano fuera de serie. Desde los primeros días en aquella caótica LIV legislatura de 1988 me impresionó pues tenía una

mente maravillosa. El tiempo logró incrementar mi admiración por él, al grado que en nuestro trato nunca llegué a poder tutearlo completamente, y para dirigirme a él fluctuaba entre la forma del tú y la de usted. Ello no obedecía a falta de confianza, la hubo, mucha y mutua, sino al respeto y admiración que me inspiraba.

Su estatura humana, política e intelectual eran tales que inevitablemente ganaba la admiración y respeto de quien lo conocía. Mi esposa, mis hijos y otros amigos que llegaron a tratarlo admiraron su talento, sabiduría, bondad y lo apreciaron profundamente. Desgraciadamente, también hubo quienes no soportaron su talento y no supieron apreciarlo.

Como los grandes hombres, José Luis vivirá no sólo en el recuerdo de sus amigos, vivirá en las instituciones que con su esfuerzo y talento ayudó a crear para el servicio del México que tanto amó.

Descansa en paz, gran amigo y maestro.



1991-1997: radicales vuelcos  
en la Constitución  
y los poderes desde nuestro  
subsuelo parlamentario

Lamadrid en el Senado\*



Morelos Canseco Gómez

*A Fernando Franco G.S.,  
quien me acercó al maestro Lamadrid  
y no dejó que incumpliera el compromiso  
de recordarlo en su actuación  
como senador de la República.*

## El escenario

Luego de la compleja LIV Legislatura federal de la Cámara de Diputados, a raíz de las reformas constitucionales de 1986 se renovó la mitad del Senado de la República, habiendo sido electo como representante del esta-

\*Durante la LV Legislatura, luego de presidir el Colegio Electoral, las intervenciones del maestro José Luis Lamadrid Sauza en el Senado se refieren a aspectos constitucionales, políticos, históricos, económicos, específicamente vinculados a hechos ocurridos en Guadalajara durante su periodo de desempeño, jurídicos y de procedimiento parlamentario. En la LVI Legislatura, la compilación de sus intervenciones nos refiere nuevamente a los temas constitucionales, políticos, económicos, jurídicos y de procedimiento parlamentario. En parte podría afirmarse que sus participaciones en tribuna durante la LV Legislatura fueron no sólo en mayor número, sino de mayor alcance conceptual, particularmente en el campo de los asuntos constitucionales.

Dentro de la actuación en la LVI Legislatura, este trabajo recoge la referencia a dos de sus intervenciones como miembro de la Comisión Permanente del Congreso que actuó en el receso del 1o. de mayo de 1995 al 31 de agosto de ese mismo año, y que si bien no se produjeron en la Cámara de Senadores, pertenecen a su actuación como senador en el órgano del Congreso que actúa durante el receso legislativo.

Por razón obvia —fungía como oficial mayor— (me desempeñé en ese cargo al final de la LIII Legislatura, cuando don Miguel Montes García fue postulado candidato a diputado federal por el I Distrito de Guanajuato, y durante las LIV y LV legislaturas), presencié íntegramente los debates del Senado en los que hizo uso de la palabra el maestro Lamadrid durante la LV Legislatura federal; también por razón evidente, mi conocimiento de sus participaciones en tribuna durante la LVI Legislatura federal se concreta a la lectura del *Diario de los Debates*. Este trabajo incluye solamente el seguimiento de la actuación en las sesiones del Pleno del maestro Lamadrid. Por cuestiones de espacio no trato aquí el contenido de los dictámenes elaborados bajo su directriz en el ámbito de la Comisión de Puntos Constitucionales durante la propia LV Legislatura, pero que en mi opinión constituyen documentos de donde puede extraerse, particularmente en algunas cuestiones que después fueron tratadas en el debate, el pensamiento del senador Lamadrid sobre asuntos en los cuales el Senado estaba llamado a pronunciarse como parte del órgano revisor de la Constitución General de la República. Destaco, sobre todo, el caso del dictamen de las modificaciones a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales en materia de banca central, donde si bien la participación

do de Jalisco a la LV<sup>1</sup> y LVII<sup>2</sup> legislaturas el licenciado José Luis Lamadrid Sauza. Sus antecedentes políticos y parlamentarios apuntaban que en

de don José Luis fue a partir del proyecto de modificaciones que a petición del Presidente de la República había trabajado el Banco de México, dio opiniones sobre el texto preparado y sus alcances en reuniones de trabajo con servidores públicos del Ejecutivo federal antes de su presentación al Congreso. Al efecto, la consulta de ese dictamen nos permitiría extraer diversos elementos del pensamiento del maestro Lamadrid Sauza sobre el tema. Un comentario mayor podría hacerse en torno a los dictámenes de reformas en materia electoral a la Carta Magna que se produjeron en la LV Legislatura federal, habida cuenta de que la concepción de la función estatal electoral y del organismo a cargo de ella, así como de las instituciones electorales que ingresaron a la Norma Suprema a partir de 1989 puede atribuirse al maestro Lamadrid. Sin embargo, en este artículo me limito al material emanado de sus intervenciones en tribuna.

<sup>1</sup>Conforme a la reforma del artículo 56 constitucional de 1986, que reintroducía la renovación por mitades del Senado, la LIV Legislatura (10. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991) se integró por 32 fórmulas de propietario y suplente electos para el periodo que abarcaba esa y la siguiente Legislatura (10. de noviembre de 1991 al 31 de octubre de 1994) y por 32 fórmulas que actuarían exclusivamente para la LIV Legislatura. Con los comicios de 1991, se eligieron 32 fórmulas de propietario y suplente para el periodo del 10. de septiembre de 1991 al 31 de octubre de 1997. La LV Legislatura del Senado se integró de la siguiente forma: Aguascalientes, senadores Jorge Rodríguez León y Héctor Hugo Olivares Ventura; Baja California, senadores Héctor Terán Terán y César Moreno Martínez de Escobar (fue electo suplente en la fórmula de Margarita Ortega Villa, quien pidió licencia para ser candidata a gobernadora y no regresó al Senado); Baja California Sur, senadores Antonio Manríquez Guluarte y Raúl Enrique Carrillo Silva; Campeche, senadores Carlos Sales Gutiérrez y Jorge Adolfo Vega Camacho; Coahuila, senadores Rogelio Montemayor Seguy (al optar por el cargo de gobernador fue llamada al desempeño Alicia López de la Torre) y Oscar Ramírez Mijares; Colima, senadores Ramón Serrano Ahumada y Roberto Anzar Martínez; Chiapas, senadores Eduardo Robledo Rincón y Antonio Melgar Aranda; Chihuahua, senadores Artemio Iglesias Miramontes y Saúl González Herrera; Distrito Federal, senadores Manuel Aguilera Gómez (al ser designado jefe del Departamento del Distrito Federal fue llamado al desempeño Luz Lajous Vargas) y Porfirio Muñoz Ledo; Durango, senadores Ángel Sergio Guerrero Mier y Maximiliano Silerio Esparza (al optar por el cargo de gobernador fue llamado José Ramón González León); Guanajuato, senadores Roberto Suárez Nieto (al solicitar licencia fue llamado al cargo Héctor Hugo Varela Flores y José de Jesús Padilla Padilla; Guerrero, senadores Rubén Figueroa Alcocer (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño Israel Soberanis Nogueada) y Netzahualcóyotl de la Vega García; Hidalgo, senadores Jesús Murillo Karam (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño Orlando Arvizu Lara) y Humberto Lugo Gil; Jalisco, senadores José Luis Lamadrid Sauza y Justino Delgado Caloca; México, senadores Mauricio Valdés Rodríguez (al pedir licencia para ser embajador en Dinamarca fue llamado Heberto Barrera Velásquez) y Leonardo Rodríguez Alcaine; Michoacán, senadores Víctor Manuel Tinoco Rubí y Roberto Robles Gamica; Morelos, senadores Ángel Ventura Valle y Jesús Rodríguez y Rodríguez; Nayarit, senadores Salvador Sánchez Vázquez y Emilio M. González; Nuevo León, senadores María Elena Chapa Hernández y Alfonso Martínez Domínguez; Oaxaca, senadores Diódoro Carrasco Altamirano (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño Manuel Díaz Cisneros) e Idolina Moguel Contreras; Puebla, senadores Germán Sierra Sánchez y Blas Chumacero Sánchez; Querétaro, senadores Silvia Hernández y Ernesto Luque Feregrino; Quintana Roo, senadores Mario Villanueva Madrid (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño José Godoy Hernández) y José Joaquín González Castro; San Luis Potosí, senadores Carlos Jiménez Macías y Carlos Jonguitud Barrios; Sinaloa, senadores Gustavo Guerrero Ramos y Salvador Esquer Apodaca; Sonora, senadores Ramiro Valdez Fontes y Luis Donaldo Colosio Murrieta, (al solicitar licencia para fungir como secretario de Desarrollo Social fue llamado al desempeño Armando Hopkins Durazo); Tabasco, senadores Manuel Gurriá Ordoñez (al ser designado gobernador sustituto fue llamado al desempeño Jesús Arcadio León Estrada) y Nicolás Reynés Berezaluce (al momento de su deceso fue llamado al cargo Oscar Cantón Zetina); Tamaulipas, senadores Manuel Cavazos Lerma (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño Enrique Cárdenas González) y Ricardo

torno a su persona girarían nuevos elementos para la actuación de la Cámara de Senadores y, en particular, del Grupo Parlamentario del Partido

Camero Cardiel; Tlaxcala, José Antonio Álvarez Lima (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño Ernesto García Sarmiento), y Alberto Juárez Blancas; Veracruz, senadores, Miguel Alemán Velasco y Alger León Moreno; Yucatán, senadores Carlos Sobrino Sierra y Dulce María Sauri Riancho (al ser designada gobernadora sustituta fue llamada al desempeño José Nerio Torres Ortiz) y Zacatecas, senadores Arturo Romo Gutiérrez (al optar por el cargo de gobernador fue llamado al desempeño Ricardo Monreal Ávila) y Gustavo Salinas Iñiguez.

Los senadores Muñoz Ledo y Robles Garnica militaban en el PRD, el senador Terán en el PAN y el resto de los miembros de la Legislatura en el PRI.

En la integración de la LV Legislatura del Senado, sea porque fueron electos como senadores propietarios o como suplentes que fueron llamados al desempeño del cargo, un número interesante de integrantes del órgano legislativo habían sido miembros de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Sin dejar de reconocer los méritos de cada quien, me atrevo a señalar que el diputado con mayor ascendencia en el Grupo Parlamentario del PRI en esa LIV Legislatura de la Cámara de Diputados era el maestro Lamadrid Sauza, por lo que quienes habían hecho trabajo de equipo con él en esa Legislatura, lo continuarían valorando en la LV Legislatura del Senado. Entre los senadores propietarios destacan Rogelio Montemayor Seguy, Artemio Iglesias Miramontes, Mauricio Valdés Rodríguez, María Elena Chapa Hernández y Manuel Cavazos Lerma, senadores por los estados de Coahuila, Chihuahua, México, Nuevo León y Tamaulipas, respectivamente. Entre los senadores suplentes que fueron llamados al cargo se encontraban Luz Lajous Vargas y Ricardo Monreal Ávila, representantes del Distrito Federal y de Zacatecas, respectivamente. No es descabellado considerar que la opinión del senador Lamadrid fue consultada y escuchada al momento de conformarse la propuesta de candidatos priístas –propietarios y suplentes– para los comicios federales de 1991.

<sup>2</sup>Con motivo de la reforma del artículo 56 constitucional de 1993, la composición del Senado se ampliaba a 128 integrantes. Para el periodo 1994-2000 se elegirían 96 senadores, de los cuales 64, a razón de 2 fórmulas de propietario y suplente se elegirían por el principio de mayoría relativa en cada estado de la Unión y en el Distrito Federal, y 32 fórmulas se elegirían con base en la primera minoría en cada entidad federativa; los otros 32 eran los senadores electos en 1991 y cuyo desempeño culminaría el 31 de octubre de 1997. Con esta reforma y la sucesiva de 1996 en esta materia, se suprimía el fugaz regreso de la renovación del Senado por mitades y se optaba –en la segunda– por introducir el discutible principio de representación proporcional para la elección de los senadores, quienes se desempeñaron por primera vez para el periodo del 1.º de noviembre de 1997 al 31 de agosto de 2000.

Así, la LVI Legislatura (1.º de noviembre de 1994 al 31 de octubre de 1997) se integró de la siguiente forma: Aguascalientes, senadores Jorge Rodríguez León (PRI), Oscar López Velarde (PRI), Juan Fernando Palomino Topete (PRI) y Enrique Franco Muñoz (PAN); Baja California, senadores Héctor Terán Terán (PAN), Amador Rodríguez Lozano (PRI), Guilebaldo Silva Cota (PRI) y Norberto Corella Samaniego (PAN); Baja California Sur, senadores Antonio Manríquez Guluarte (PRI), Mario Vargas Aguilar (PRI), José Antonio Valdía (PRI) y Pedro Macías de Lara (PAN); Campeche, senadores Carlos Sales Gutiérrez (PRI), José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI), Layda Sansores Sanromán (originalmente electa por el PRI, se integró posteriormente al PRD) y Guillermo del Río Ortigón (PRD); Coahuila, senadores Alicia López de la Torre (PRI), Melchor de los Santos Ordoñez (PRI), Francisco José Dávila Rodríguez (PRI) y Rosendo Villarreal Dávila (PAN); Colima, senadores Artemio Iglesias Ahumada (PRI), Graciela Laríos Rivas (PRI), Jesús Orozco Alfaro (PRI) y Natividad Jiménez Moreno (PAN); Chiapas, senadores (el senador Eduardo Robledo Rincón había optado por el cargo de gobernador y el suplente nunca fue llamado al desempeño) Sami David David (PRI), Pablo Salazar Mendiguchía (PRI) e Irma Serrano Domínguez (PRD); Chihuahua, senadores Artemio Iglesias Miramontes (PRI), Martha Lara Alatorre (PRI), Héctor Murguía Lardizábal (PRI) y Luis H. Álvarez (PAN); Distrito Federal, senadores Luz Lajous Vargas (PRI), Fernando Solana Morales (PRI), María de los Ángeles Moreno (PRI) y José Ángel Conchello Dávila (PAN); Durango, senadores Ángel Sergio Guerrero Mier (PRI), Samuel Aguilar Solís (PRI), Judith Murguía Corral (PRI) y Juan de Dios Castro Lozano (PAN); Guanajuato, senadores Héctor Hugo Varela Flores (PRI), Ignacio Vázquez Torres

Revolucionario Institucional. La LIV Legislatura del Senado se había integrado por 60 representantes del PRI y 4 del entonces Frente Democrático Nacional, que posteriormente diera lugar al nacimiento del Partido de la Revolución Democrática, en cuyas filas militaron en esos años los representantes de la minoría en la citada LIV Legislatura.<sup>3</sup>

Conducida por don Emilio M. González, la mayoría priísta en el Senado no confrontaba mayor dificultad para llevar a cabo sus tareas constitucionales y dar sustento a su desempeño cotidiano. De hecho, la circunstancia de tener cuatro representantes de otra fuerza política generaba un sentido de unidad y de cohesión en el Grupo Parlamentario del PRI que no había surgido en legislaturas anteriores, donde más bien el impul-

---

(PRI), Salvador Rocha Díaz (PRI) y Alfredo Ling Altamirano (PAN); Guerrero, senadores Israel Soberanis Noguera (PRI), Guadalupe Gómez Maganda (PRI), Porfirio Camarena Castro (PRI) y Félix Salgado Macedonio (PRD); Hidalgo, senadores Orlando Arvizu Lara (PRI), José Guadarrama Márquez (PRI), Carlos Romero Deschamps (PRI) y Benigno Aladro Fernández (PAN); Jalisco, senadores José Luis Lamadrid Sauza (PRI), Eugenio Ruiz Orozco (PRI), Jesús González Gortazar (PRI) y Gabriel Jiménez Ramos (PAN); México, senadores Heberto Barrera Velásquez (PRI) y Mauricio Valdés Rodríguez (PRI), quien regresó al ejercicio del cargo; Laura Pavón Jaramillo (PRI), Manuel Cadena Morales (PRI) y Luis Felipe Bravo Mena (PAN); Michoacán, senadores Víctor Manuel Tinoco Rubí (PRI), Genovevo Figueroa Zamudio (PRI) y Cristóbal Arias Solís (PRD, aunque se declaró independiente durante la Legislatura); Morelos, senadores Ángel Ventura Valle (PRI), Rodolfo Becerra Straffon (PRI), Manuel Montalvo Medellín (PRI) y Javier Álvaro Ibares (PAN); Nayarit, senadores Salvador Sánchez Vázquez (PRI); Álvaro Vallarta Ceteña (PRI), José Luis Medina Aguiar (PRI) y Ernesto Navarro González (PRD); Nuevo León, senadores María Elena Chapa Hernández (PRI), Eloy Cantú Segovia (PRI), Alberto Santos de Hoyos (PRI), Mauricio Fernández Garza (PAN); Oaxaca, senadores Manuel Díaz Cisneros (PRI) José Murat Casab (PRI), Cirila Sánchez Mendoza (PRI) y Héctor Sánchez López (PRD); Puebla, senadores Germán Sierra Sánchez (PRI), Melquiades Morales Flores (PRI), Crescenciano España Morales (PRI) y José Fernando Herrero Arandía (PAN); Querétaro, senadores Silvia Hernández (PRI), Fernando Ortiz Arana (PRI), Sonia Alcántara Magos (PRI) y Arturo Nava Bolaños (PAN); Quintana Roo, senadores José Godoy Hernández (PRI), Jorge Omar Polanco Zapata (PRI), Esteban Maqueo Coral (PRI) y Enrique Hernández Quinto (PAN); San Luis Potosí, senadores Carlos Jiménez Macías (PRI), Juan Ramiro Robledo Ruiz (PRI), José Manuel Medellín Milán (PRI) y Francisco Xavier Salazar Sáenz (PAN); Sinaloa, senadores Gustavo Guerrero Ramos (PRI), José Luis Soberanes Reyes (PRI), Juan Millán Lizárraga (PRI) y Emilio Golcochea Luna (PAN); Sonora, senadores Ramiro Valdez Fontes (PRI), Guillermo Hopkins Gámez (PRI), Armando López Nogales (PRI) Leonardo Yáñez Vargas (PAN); Tabasco, senadores Arcadio León Estrada (PRI), Héctor Arguello López (PRI), Humberto Mayans Canabal (PRI) y Auldárico Hernández Gerónimo (PRD); Tamaulipas, senadores Enrique Cárdenas González (PRI), Hugo Andrés Araujo de la Torre (PRI), Jorge Guadalupe López Tijerina (PRI) y María del Carmen Bolado del Real (PAN); Tlaxcala, senadores Ernesto García Sarmiento (PRI) Serafín Romero Ixtlapale (PRI), Lucía Carrasco Xochipa (PRI) y Luis González Pintor (PAN); Veracruz, senadores, Miguel Alemán Velasco (PRI); Gustavo Carvajal Moreno (PRI), Eduardo Andrade Sánchez (PRI) y Heberto Castillo Martínez (PRD); Yucatán, senadores Carlos Sobrino Sierra (PRI), José Toraya Baqueiro (PRI), Lisandro Lizama Gamma (PRI) y Benito Rossel Isaac (PAN); y Zacatecas, senadores Ricardo Monreal Ávila (PRI), Guillermo Ulloa Carreón (PRI), Pedro de León Sánchez (PRI) y José Ramón Medina Padilla (PAN). ...

<sup>3</sup>Al iniciarse la LIV Legislatura del Senado, las candidaturas comunes de varios partidos a través del Frente Democrático Nacional obtuvieron el triunfo en el Distrito Federal y Michoacán, los senadores electos fueron luego fundadores del Partido de la Revolución Democrática.

so del trabajo se vinculaba al ritmo que le imprimían sus principales personalidades.<sup>4</sup> Sin embargo, las características de los candidatos priístas al Senado en 1991 apuntaban hacia el fortalecimiento de dos frentes específicos: los temas vinculados con la Constitución General de la República y las cuestiones relacionadas con la política económica del gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari. En ambos rubros destacaba la fortaleza del licenciado José Luis Lamadrid.

Precedido de una bien ganada fama como jurista y constitucionalista, el maestro Lamadrid asumiría, con base en sus méritos, y por decisión de la Asamblea, la presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales. También sería puntal en la preparación del debate priísta sobre los temas de la agenda en el plano económico. Aun economistas de reconocida valía como Manuel Cavazos Lerma,<sup>5</sup> Rogelio Montemayor Seguy y Carlos Sales Gutiérrez, quienes asumirían la responsabilidad de dar seguimiento puntual a esos temas, reconocían la claridad del pensamiento y el conocimiento de las doctrinas económicas del político jalisciense. En los asuntos constitucionales, su conocimiento profundo de la materia estaba más que probado a lo largo de su trayectoria. En esa vertiente agregaría a las tareas cotidianas de la Cámara de Senadores su sustento teórico y práctico del derecho parlamentario y las normas rectoras de los debates y las votaciones.

De la actuación de José Luis Lamadrid en el Senado tenemos evidencia testimonial en las intervenciones que tuvo en tribuna, en las participaciones incidentales para ilustrar un debate o reclamar una norma de

<sup>4</sup>Había observado esa característica en la L y LI Legislaturas a través de mi padre, el licenciado Morelos Canseco González, quien representó a Tamaulipas en esos periodos, y en la LIII Legislatura al ingresar a colaborar en la misma por invitación de don Antonio Riva Palacio López, entonces presidente de la Gran Comisión.

<sup>5</sup>En la sesión del 22 de febrero de 1992 al discutirse el dictamen sobre el proyecto de reformas a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al referirse por el senador Manuel Cavazos Lerma la tesis de la imposibilidad del desarrollo de un país con inestabilidad financiera y afirmar que "la estabilidad financiera es condición necesaria, pero no suficiente para tener desarrollo", señalaba que el divorcio entre desarrollo y estabilidad financiera "existía sólo en los análisis de Adam Smith, que eran análisis muy rudimentarios, o de David Ricardo, un poquito más avanzados, pero todavía a la etapa del primitivismo económico." Por su parte, el maestro Lamadrid decidió formular una pregunta al orador, en el sentido siguiente: "A lo largo de su intervención usted se centró en una referencia histórica, y decía que al escuchar los argumentos de los senadores del Partido de la Revolución Democrática, pareciera que revivían las argumentaciones de dos grandes clásicos, Adam Smith y David Ricardo. Yo le pregunto a usted, ¿sí conveniría conmigo en que lo que reviven son caricaturas de las argumentaciones de Adam Smith y David Ricardo?" En respuesta, el senador Cavazos Lerma expresó: "Después del razonamiento que hicimos, su conclusión es no sólo lógica, sino admirable, compañero."

procedimiento y en los dictámenes sustantivos que emanaron de la Comisión de Puntos Constitucionales, aunque desde luego hay una muy rica veta en lo que ocurría para delinear la estrategia parlamentaria de debate y las ideas que se utilizarían en el mismo. En otras palabras, que su presencia está en muchas deliberaciones, aunque no necesariamente haya sido el encargado de desarrollarlas en la tribuna.

De la consulta del *Diario de los Debates del Senado* correspondiente a la LV y LVI legislaturas, destacan cuatro perfiles del senador José Luis Lamadrid como parlamentario. A veces domina el constitucionalista, otras el político que apunta y pondera el interés del Estado, otras más el conocedor de la historia de México, en unas más el jurista de lógica impecable, aunque él mismo reconocía que no se trataba de materias en las que hubiera profundizado, y en otras el estudioso de la economía y de las finanzas públicas. Hay, además, una característica adicional en su actuación senatorial, pues es un experto en las normas que rigen la organización y el funcionamiento de la Cámara.<sup>6</sup>

## El Colegio electoral de 1991

Durante su desempeño como senador de la República, Lamadrid inició su encargo con la confianza de sus pares para presidir el Colegio

<sup>6</sup>En la LV Legislatura del Senado, el senador José Luis Lamadrid Sauza fue presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y miembro de las comisiones de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, de Estudios Legislativos, (primera sección), de Relaciones Exteriores (tercera sección) y de Asuntos Editoriales. En la LVI Legislatura del Senado, el senador José Luis Lamadrid Sauza también fue presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y miembro de la Comisión de Estudios Legislativos (primera sección).

Lamadrid no acudió al Senado como un parlamentario ocioso, protagonista, exhibicionista u oficioso, sino, como un puntal para la argumentación y la estrategia parlamentaria, con reconocimiento pleno del coordinador de su Grupo Parlamentario, don Emilio M. González. No iba a la tribuna de más ni en balde. Sus intervenciones eran pertinentes, fundadas, ilustrativas y contundentes. No a todos gustaba y a veces generaban provocaciones personales o argumentos *ad hominem* para evitar la discusión del punto de fondo, pero eso es parte de todo debate parlamentario.

Por lo que hace al Senado, las intervenciones en tribuna o para formular preguntas del senador Lamadrid Sauza pueden consultarse, en orden cronológico, en el *Diario de los Debates* del 6 de noviembre, 17, 19 y 21 de diciembre de 1991; 15 y 22 de febrero, 23 de abril, 12 de mayo, 13 de julio y 21 de diciembre de 1992; 28 de agosto, 8 de septiembre y 16 de noviembre de 1993; 14 de junio, 24 de noviembre y 16 de diciembre de 1994; 19 de enero de 1995; 29 de octubre, y 16 y 24 de abril de 1997.

Con respecto a la Comisión Permanente, sus intervenciones pueden consultarse en el *Diario de los Debates* del 31 de mayo y 21 de junio de 1995.

Electoral<sup>7</sup> encargado de calificar las elecciones de los senadores electos para la LV y LVI legislaturas (1.º de septiembre de 1991 al 31 de octubre de 1997). Se trataba de un Colegio Electoral singular porque estaba compuesto por 32 senadores electos en 1988 y que ya desempeñaban ese encargo representativo, y por 32 senadores declarados electos por las legislaturas de los estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal. La elección del maestro Lamadrid para encabezar esas jornadas, se apreció como un reconocimiento a su conocimiento del derecho parlamentario mexicano y, sobre todo, a su capacidad para dirigir la Asamblea.

En ese Colegio Electoral se presentó un hecho que requería la valoración política y jurídica. Conforme a los precedentes, en esa instancia el Senado recibía a los candidatos que no hubieren obtenido la declaratoria de senadores electos y les daba acceso a los debates para hacer las argumentaciones del caso al presentarse el dictamen correspondiente de la Comisión de Expedientes Electorales. El asunto de mayor controversia se suscitó en torno a la entonces candidata del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción

<sup>7</sup>Referiré una anécdota personal sobre ese Colegio Electoral, porque refleja la personalidad del maestro Lamadrid. Como correspondía a una de las áreas a mi cargo, la preparación de las sesiones del Colegio Electoral incluía la redacción de una guía de procedimientos para el desarrollo de los trabajos, a fin de que los integrantes de la mesa directiva tuvieran presentes no sólo las normas a aplicar, sino la forma de proceder a su desahogo específico. Esos guiones son una especie de ayuda de memoria o pauta para la conducción de la sesión. Al maestro Lamadrid lo había conocido cuando siendo él oficial mayor de la Secretaría de Gobernación me acerqué un día a su oficina para solicitarle que dictara una conferencia sobre la reforma política de 1977 en la Escuela Libre de Derecho, que finalmente no se concretó por causas ajenas a ambos; posteriormente observaba su trayectoria política y particularmente su actuación como diputado a la LII Legislatura federal, donde tenía evidencia de sus aportaciones en asuntos jurídicamente complejos, como el procedimiento de la declaración de procedencia en el caso del senador Jorge Díaz Serrano. Colaborando ya con el Senado de la República, en algunas ocasiones acudí a reuniones entre senadores y diputados federales a la LIV Legislatura y me percaté de su puntual conocimiento, plagado de críticas certeras, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934. En una ocasión, deliberando sobre el curso a seguir en un procedimiento, me hizo una argumentación fundada sobre la flexibilidad del derecho parlamentario y, advirtiéndome que lo único que no esperaba de mí, aunque fuera egresado de la Escuela Libre de Derecho, era una interpretación formalista de las normas rectoras de la vida interior de nuestro Congreso. Con esos antecedentes, cuando le pido audiencia para preparar lo que a mi área correspondía en torno al Colegio Electoral, con ingenio y firmeza me dijo: "Acuérdese que yo sí conozco la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento. Yo no necesito guiones, así que no me los traiga." Le comenté que mi obligación era ponerme a sus órdenes y asistirlo en lo que requiriera la mesa directiva del Colegio Electoral. En tono amable, me dijo entonces: "Vamos a hacer una cosa. Usted tenga todo listo y lo vemos antes de cada sesión, pero con un compromiso mutuo, que el trabajo de este Colegio Electoral y sus procedimientos sirvan para afinar la aplicación de las normas conforme a la ley." Y así ocurría, se preparaba el guión, lo comentábamos, él lo recibía, nos acreditaba que no lo requería y en el curso de la sesión lo mejoraba.

Nacional, señora Irma Serrano Domínguez, quien solicitaba participar en el debate respectivo, existiendo oposición para ello del propio partido que la había postulado, el cual solicitaba que el uso de la tribuna se diera al candidato suplente, diputado Alexander Santos Álvarez, y la reticencia de algunos senadores priistas ante un escenario de provocación que desluciera los procedimientos parlamentarios.

El asunto fue considerado en reflexiones de don Emilio M. González con el presidente del Colegio Electoral. Había precedentes que constreñían a registrar para participar en el eventual debate a la candidata propietaria del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, pero también había mensajes de riesgo que podían llevar a incidentes que marcaran negativamente el futuro de la Legislatura.<sup>8</sup> Convinieron los senadores González Parra y Lamadrid Sauza en recibir a temprana hora del día de la sesión correspondiente del Colegio Electoral –era el 24 de octubre de 1991– a la señora Serrano Domínguez, con objeto de escucharla. Antes de la conversación, habían acordado que uno de los colaboradores del Senado con mayor habilidad para las relaciones públicas y sangre ligera<sup>9</sup> estuviera pendiente del arribo de la candidata chiapaneca, la condujera a las oficinas de la Gran Comisión y se constituyera en su acompañante permanente durante la jornada. Ya en la conversación, la beligerancia de que pretendía hacer gala la candidata chiapaneca no pudo mostrarse, porque de inmediato el licenciado Lamadrid comentó los precedentes que le daban derecho a hacer uso de la tribuna, de donde pasó a la expresión de las obligaciones que se contraían al hacer ejercicio de ese derecho y, con gran sutileza, obtuvo el compromiso de la señora Serrano Domínguez de conducirse con respeto a la institución senatorial, a los senadores, a los senadores declarados electos y, en general, al público asistente a las sesiones. Conforme a la programación de la agenda de ese día, el caso de Chiapas era el que cerraba la jornada, sin que se supiera la duración de la sesión por lo impredecible del tiempo que se utilizaría para cada caso. La jornada fue larga, pues el expediente de la elección de Chiapas pasó después de las 20 horas. Lo admirable es que desde el inicio de la sesión, la candidata

<sup>8</sup>No es descabellado afirmar que el Colegio Electoral es, metafóricamente hablando, como un parto. De la manera en que éste se produzca dependerá la salud del producto.

<sup>9</sup>La tarea le correspondió al señor Rodolfo Portillo, entonces secretario particular de mi amigo, el contador público Ricardo A. Trejo Hernández, quien era el tesorero general del Senado.

propietaria del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional ocupó el lugar que se le asignó y siguió el desarrollo de los diversos expedientes que precedieron al de su interés. Esperó su turno, hizo uso de la palabra, argumentó y recibió réplicas. Al final, al retirarse luego de la votación que confirmó como senador al licenciado Eduardo Robledo Rincón, buscó al presidente del Colegio Electoral y se retiró con el señalamiento de que así como se había cumplido el compromiso de permitirle defender su caso, ella había cumplido el compromiso de conducirse acorde a los procedimientos y al lenguaje de la tribuna parlamentaria que ocupaba.

## Los debates constitucionales

Durante el periodo comprendido por la LV y LVI legislaturas, el Senado participó en los procedimientos de reformas y adiciones a la Constitución General de la República que dieron por resultado las modificaciones a la Carta Magna en materia agraria del artículo 27; en materia de organismos protectores de los derechos humanos del artículo 102; en materia de composición pluricultural de la nación mexicana que originalmente figuró en el artículo 4; en materia de asociaciones religiosas y culto público de los artículos 30., 50., 24, 27 y 130; en materia educativa de los artículos 30. y 31; en materia de requisitos para ser Presidente de la República del artículo 82, primero con relación a la fracción III y luego con respecto a la fracción I; en materia de banca central y servicios financieros de los artículos 28, 73 y 123; en materia de periodos de sesiones ordinarias del Congreso de los artículos 65 y 66; en materia electoral de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; en materia de derechos y garantías de seguridad jurídica en el ámbito penal de los artículos 16, 19, 20, 107 y 119; en materia de instituciones políticas y de gobierno del Distrito Federal de los artículos 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122; nuevamente, en materia electoral del artículo 41; en materia de impartición de justicia y seguridad pública de los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123, en materia de actividades estratégicas en el ámbito de la economía del artículo 28; en materia de derechos y libertades en el ámbito penal de los artículos 16, 20, 21, 22 y 73; nuevamente en materia electoral de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111,

116 y 122; y en materia de no pérdida de la nacionalidad mexicana de los artículos 30, 32 y 37.

En los expedientes de los decretos que sustentan el criterio del Senado para concurrir a la procedencia de dichas reformas, constan los dictámenes emanados, entre otras, por la Comisión de Puntos Constitucionales; en esos documentos es posible rescatar el estudio, análisis y puntos de vista del senador José Luis Lamadrid Sauza. Dichos dictámenes obran en el *Diario de los Debates del Senado*; frecuentemente su elaboración se hacía con base en las reflexiones y directrices del maestro Lamadrid.

Sin duda el pensamiento de don José Luis está detrás y puede colegirse en los dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre modificaciones a la Carta Magna.<sup>10</sup> Aunque no en todas las discusiones que se dieron en torno a esos textos solicitó el uso de la palabra para argumentar en tribuna, sin embargo, sí lo hizo en un número importante de ellos, todos inherentes a la LV Legislatura. Por ello, existen textos que nos permiten reconstruir su

<sup>10</sup>Durante la LV Legislatura las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución General de la República me conducían a consultar reiteradamente al maestro Lamadrid sobre el contenido y alcances de la propuesta, la preparación de las reuniones de comisión y la elaboración del proyecto de dictamen que serviría para presentar el asunto al Pleno en su oportunidad. Siempre se trabajaba con intensidad y profundidad. En mi experiencia ninguna de las iniciativas que le fueron turnadas le era desconocida o le había llegado sin análisis previo, no del texto, sino del tema. Invitaba a estudiar y a profundizar, a fin de que se prepararan los textos para sustentar los eventuales razonamientos que la presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales sostendría a favor o en contra de las propuestas de la iniciativa. De acuerdo con la naturaleza de la iniciativa, cada tema requería su número específico de reuniones, para culminar con la plenaria de las comisiones unidas en la que se presentaba el proyecto de dictamen y que él defendía con razonamientos concretos cuando había discrepancia con el texto que obraba sobre la mesa. Al principio me pareció atípico y luego fue la práctica general, porque el dictamen era finalmente votado y aprobado, pero con la expresión de confianza al presidente de la comisión para que conviniéndose en la parte dispositiva del documento, la parte expositiva pudiera mejorarse para su presentación en el Pleno, aun cuando la sesión en que se daría la primera lectura fuera a la mañana siguiente. Levantada la sesión de comisiones, el maestro Lamadrid hacía a los miembros de los servicios parlamentarios el resumen de los intercambios producidos, de los puntos de vista que debían incorporarse y de aquellas cuestiones que él estimaba preciso desarrollar más o con mayor claridad y allí empezaba una nueva e interesante jornada, a veces contra reloj, para mejorar el documento; Lamadrid aportaba sus ideas y dejaba trabajar en la redacción. Cuando era noche y la urgencia requería de un nuevo texto para la mañana siguiente, nos recordaba que él dormía muy poco o nada y que estaría en vela por cualquier consulta. Las horas transcurrían y solía llamarnos durante la noche y la madrugada para reforzar argumentos, volver a intercambiar impresiones y desentrañar las dudas que hubiera. En más de una ocasión la nueva versión se culminaba en las primeras horas laborales del día siguiente, tan sólo con tiempo para darse un baño y volver a la tarea. Nos saludábamos con prudente anticipación a la apertura de la sesión y revisaba el dictamen, más como prueba de aprecio al esfuerzo hecho que por desconfianza a la tarea encomendada. Al final solía decirnos que el esfuerzo había valido la pena y que era satisfactorio dejar por escrito los argumentos que sustentaban eventuales interpretaciones de la norma cuya reforma o adición se propondría.

sólida formación como constitucionalista en los debates del decreto sobre organismos protectores de derechos humanos cuando se adicionó el apartado B al artículo 102 (*Diario de los Debates* de 19 de diciembre de 1991); del decreto sobre asociaciones religiosas y culto público de los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 (*Diario de los Debates* de 21 de diciembre de 1991); del decreto sobre educación de los artículos 3o. y 31 (*Diario de los Debates* de 21 de diciembre de 1992); del decreto sobre la duración de los periodos de sesiones del Congreso General (*Diario de los Debates* de 28 de agosto de 1993), y del decreto sobre requisitos para ser Presidente de la República de la fracción I del artículo 82 (*Diario de los Debates* de 8 de septiembre de 1993).

Por la naturaleza de esta colaboración, cuya información se basa en las intervenciones en tribuna del maestro Lamadrid, me concretaré a hacer referencia a las concepciones constitucionales que expuso sobre los temas aludidos, sin demérito de que en otros decretos de modificaciones constitucionales fue quien asumía la tarea de dar sentido a la elaboración del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Como ya lo adelanté, destaca en mucho el relativo a las reformas en materia de banca central y servicios financieros, así como los referentes a la materia electoral, pues en estos campos sus concepciones y conceptos son los que se hayan contenidos hoy en las normas constitucionales vigentes, resultando paradójico que no hubiere estimado necesario sostener determinados puntos de vista o argumentos en la tribuna del Senado.

#### LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

Si bien el apartado B del artículo 102 constitucional presenta hoy un texto distinto al aprobado por el órgano revisor de la Constitución General de la República en 1992, producto del sucesivo decreto de reformas de 1999, el establecimiento de las bases para la creación de organismos protectores de los derechos humanos se efectuó durante la LV Legislatura federal. En efecto, mediante modificaciones al artículo 102 de la Carta Magna, se recogió en su apartado A lo relativo a la organización del ministerio público de la Federación, reservándose el apartado B para los organismos mencionados.

Con base en el procedimiento legislativo constitucional, el texto aprobado en 1992 para el citado apartado B señalaba lo siguiente:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Al presentarse a discusión el dictamen elaborado por las comisiones de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, primera sección, en el debate participaron los senadores Silvia Hernández, Roberto Robles Garnica, Porfirio Muñoz Ledo, José Joaquín González Castro, Jesús Murillo Karam y José Luis Lamadrid Sauza.

Al pedir el uso de la palabra, el maestro Lamadrid lo hizo a nombre de las comisiones dictaminadoras y, particularmente, de la Comisión de Puntos Constitucionales. Tres fueron los objetivos principales de su participación: si el órgano cuya creación indicaba la Carta Magna tenía autonomía, la razón de excluir los actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos que provinieran del Poder Judicial de la Federación, y el alcance de las voces “derechos humanos” en nuestro orden jurídico, en virtud de los cauces que había tomado el debate a lo largo de las intervenciones precedentes, y que aunque anunciaban un voto unánime, no habían dejado de señalar algunas supuestas limitaciones o insuficiencias del texto propuesto.

La cuestión de la autonomía derivaba de los precedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en la naturaleza de organismo público descentralizado de la administración pública federal de esa comisión, poniéndose en duda la posibilidad de que el organismo protector de las libertades y derechos fundamentales cumpliera su encomienda si en la Carta Magna no se establecía su autonomía del Poder Ejecutivo o incluso, si

no debía ser autónoma de los poderes del Estado o incorporarse como parte del Poder Legislativo.

Cabe señalar que la redacción planteada presentó el riesgo de ser interpretada sofisticadamente, pues al señalarse que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados... establecerán organismos de protección de los derechos humanos...”, se podía insinuar que se trataba de órganos del Congreso federal y de los congresos locales, por sobre la deducción –acorde a la lógica constitucional– de que a los ámbitos legislativos federal y locales competía crear dichos organismos mediante el ejercicio de la atribución de dictar normas generales, de establecerlos en leyes.

Para el maestro Lamadrid la caracterización de los nuevos entes públicos como autónomos parecía obedecer a un cierto contagio o una cierta extensión de la previsión de autonomía que se encontraba presente en la propia Carta Magna para dar cabida al desarrollo histórico de esa connotación con respecto a la Universidad Nacional y a las instituciones de educación superior.

Lamadrid planteaba que si bien el concepto jurídico de autonomía servía a un propósito cuando establecía el principio de autogobierno, de autodeterminación o de autoadministración de una institución, no resultaba de extensión automática a la creación de otros entes públicos, en el sentido de no tener vinculación con la estructura del Estado o, dicho de otra forma, autónomos de los poderes del Estado, como si fueran una especie de cuarto, quinto o sexto poder. Opinó que la ausencia de señalamiento de autonomía a los organismos protectores de derechos humanos constituía un acierto constitucional, sobre la base de que, al final de cuentas, lo relevante en nuestro régimen jurídico es la asignación de atribuciones a los nuevos organismos mediante la adición constitucional y la emisión de la ley que los crearía y regularía. Para el senador Lamadrid, si en la Carta Magna y en la ley se señalan las atribuciones, es irrelevante el debate de si los organismos aludidos son parte o no de alguno de los poderes del Estado; lo relevante es dotar de competencia y atribuciones. De toda evidencia que la modificación constitucional no señalaba que se tratara de organismos adscritos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo o al Poder Judicial, lo que eventualmente podía estar a discusión al emitirse la ley reglamentaria correspondiente; lo trascendente era la precisión constitucional de la función que

cumplirían y, por ende, las atribuciones que le corresponderían, toda vez que la noción de la separación de poderes es la que da pie a la interpretación de la actuación de todo ente público con base en el principio de legalidad, entendido como sustento de atribuciones para actuar. Bien podría o no considerarse la ubicación constitucional de estos organismos en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo o fuera de ellos, siempre que se respetara la previsión constitucional que se proponía para conocer de actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad que violaran los derechos humanos, excepción hecha del Poder Judicial de la Federación, así como que sus resoluciones tendrían el carácter de autónomas; es decir, que serían dictadas por el propio órgano y no por otro ajeno o distinto, aún cuando algunos pretendieran ubicarlo dentro de alguno de los poderes del Estado. Para el maestro Lamadrid, establecida la órbita de atribuciones y las características de sus resoluciones, ocioso resultaría haber señalado que los organismos protectores de los derechos humanos se considerarían como autónomos de los poderes del Estado. No son más que otro órgano del Estado con competencia específica.

El segundo punto polémico se refería al rechazo de que los organismos que se crearían no tuvieran competencia para conocer de quejas sobre actos u omisiones administrativos del Poder Judicial de la Federación o de sus servidores públicos. En el debate, Lamadrid acreditó que no había descuido ni capricho, sino comprensión de la Constitución General de la República como un todo. Afirmó, “cuando se reforma la Constitución, hay que tener presente que... es un todo con armonía relativa. No hay una Constitución en el mundo –ni la ha habido en la historia del mundo– en la que la Constitución no tenga partes que entren en armonía con otras...” de su mismo texto. El senador Lamadrid atribuía a “los factores políticos y las fuerzas políticas que están detrás de la elaboración de las normas constitucionales (el que no pudiera ser) un todo pleno y absolutamente armónico.” Ahora bien, para él, “cuando se elabora una reforma constitucional debe tenerse la idea del conjunto y la búsqueda de armonización de los textos constitucionales”. En esa armonía interna del texto constitucional residía tanto la ausencia de caracterización de los organismos como autónomos de los poderes del Estado, para los que se dispondría la base constitucional de su creación, como la exclusión de su competencia con

relación al Poder Judicial de la Federación. De toda evidencia –para el maestro Lamadrid– que los organismos protectores de derechos humanos jamás podrían conocer de presuntas violaciones a derechos humanos en el ejercicio de la función jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, pues corresponde precisamente a éste la salvaguarda última de la constitucionalidad y, en particular, de las libertades y derechos fundamentales contenidos bajo el rubro de las garantías individuales del Capítulo I del Título Primero de nuestra Carta Magna. Pero, ¿porqué no actuar cuando la hipotética transgresión de los derechos fundamentales de las personas se debieran a actos u omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación?

Justamente –refería el senador jalisciense– por el principio de armonía constitucional. Conforme al segundo párrafo del artículo 97 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para intervenir en la averiguación de hechos que pudieran constituir una grave violación de alguna garantía individual. Si la Suprema Corte puede ser requerida por el Ejecutivo federal, las cámaras del Congreso general o el gobernador de un Estado, o bien actuar de *motu proprio* para investigar la conducta de algún juez o magistrado federal; o de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a una garantía individual, no era dable asignar a los organismos de protección de los derechos humanos la posibilidad de conocer de quejas que la propia Carta Magna ya adscribía a un órgano superior del Poder Judicial de la Federación.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cuando se produjo este debate, el párrafo segundo del artículo 97 constitucional consignaba el siguiente texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual." Este precepto se modificó mediante el decreto de reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994 en materia de impartición de justicia y seguridad pública, para contener el texto actualmente vigente. Si bien hoy esta atribución de la Corte no se refiere en específico a la averiguación de la conducta de algún juez o magistrado federal, sí conserva el objeto de la averiguación cuando se trate de hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual. Pero el argumento del maestro Lamadrid para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos, luego de la reforma de 1999, se abstenga de conocer de eventuales quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación o de sus servidores públicos se sostiene en virtud de la esfera de atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, mismo que está encargado de las normas disciplinarias aplicables al personal judicial, incluida la posibilidad de su remoción.

Para consolidar la argumentación contraria a la pretensión de autonomía de estos organismos y a que conocieran de eventuales violaciones de derechos humanos por actos u omisiones administrativas del Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, estableció un argumento complementario: por diseño institucional y estructura constitucional, el Poder Judicial de la Federación es el guardián de la constitucionalidad y el defensor de la Constitución, ubicándose dicho poder en un lugar de excepción. Si esa es la función última de este poder de la Unión, ¿sería acaso posible que fuera objeto de examen, de investigación o de averiguaciones por parte de los organismos que se crearían? Al efecto el senador Lamadrid fue contundente, cuando expresó: "me parece que se entraría en una notoria desarmonía de las normas constitucionales, por una parte, y por la otra se entraría en un juego perturbador del equilibrio de los poderes y de la naturaleza de los poderes". No podía concebir que los nuevos organismos pudieran tener una concepción constitucional o una connotación legal al margen del sistema de equilibrios o de frenos y contrapesos que emanan del texto constitucional para el conjunto de los poderes. Refirió que:

el principio constitucional de juegos y equilibrios de los poderes debe tenerse presente cuando se crea cualquier órgano que va a tener relación con (ellos). Tal vez por la formación excesivamente formalista de nuestras facultades de Derecho se olvida que la norma constitucional, si bien es la suprema expresión jurídica, en muchos de sus contenidos su materia es política. En ese elemento jurídico y político, debe considerarse el juego de los supremos poderes de la Federación.

Por último, ofreció una interpretación en nombre de las comisiones dictaminadoras sobre el alcance de la expresión "derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano". Para el maestro Lamadrid hablar de derechos humanos requería asumir su ubicación histórica y sus alcances políticos y jurídicos, para distinguir que algunos son derechos-resistencia o derechos-defensa, porque el poder público está obligado a una conducta de abstención, de respeto a la esfera política de libertad del

individuo. En tanto que otros conllevan a una acción del poder público y se entienden como derechos sociales (la educación, la protección de la salud, la seguridad social, por ejemplo), donde la ley indica una acción positiva. Su invitación fue expresa, la distinción de derechos humanos que generan una obligación de respeto y abstención o de derechos humanos sociales que generan un deber de acción, resultaba indispensable a la hora de legislar e interpretar la norma jurídica. En un caso el titular es la persona y en otro, sin dejar de serlo, lo es en tanto pertenece a un grupo o categoría social; es decir, que hay derechos humanos que sin perder esa calidad no tienen un concepto generalizado, puesto que sólo comprenden a quien se encuentra en la situación jurídica específica de pertenecer a ese grupo o conjunto social.

#### CULTO PÚBLICO Y ASOCIACIONES RELIGIOSAS

En el tercer informe de gobierno del periodo presidencial del licenciado Carlos Salinas de Gortari, éste había anunciado el propósito de alentar la revisión del texto constitucional que señalaba la situación jurídica de las iglesias en el país. A salvo el principio de la libertad de cultos y plenamente establecida la separación entre el Estado y las iglesias, las agrupaciones religiosas e iglesias presentes en el país carecían de personalidad jurídica, por ende, de las correspondientes esferas de derechos y obligaciones.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Antes de la modificación de 1992 en materia de asociaciones religiosas y culto público a la Constitución General de la República, los textos vigentes eran los siguientes:

"Artículo 30. La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

"1. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:..."

Artículo 50. (párrafo quinto)

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse."

"Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

En el ámbito del Poder Ejecutivo y a cargo de diversos colaboradores directos y de consultores a los que el Ejecutivo de la Unión tenía confianza

---

"Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad."

Artículo 27, párrafo noveno, fracción II.

"Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación."

"Artículo 130.- Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

"El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

"El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

"La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

"Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

"Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

"Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.

"Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno, no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

"Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

"El encargado de cada templo en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

"Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez, en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

en temas constitucionales, se había trabajado el proyecto correspondiente. Sin embargo, los resultados no parecían satisfacer a las fuerzas sociales destinatarias de la norma y al propio Ejecutivo federal. Ante esos hechos, el senador José Luis Lamadrid Sauza fue llamado a brindar opinión, como era frecuentemente que ocurriera en asuntos de esa significación; la consulta de su punto de vista condujo a que prácticamente recibiera el encargo de resolver el entuerto y generar un proyecto que fuera apegado a la tradición histórica del país, basado en la evolución del mismo y de la relación política entre el poder público y las iglesias, al tiempo que fuera aceptable para esas fuerzas sociales y de largo aliento en el futuro de la República.

Algunas semanas después se presentaba en el Congreso general la iniciativa de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 constitucionales en materia religiosa, que en realidad lo era en términos de la situación jurídica de las iglesias en la República.

En el Senado de la República el dictamen correspondiente quedó a cargo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación, habiéndose puesto a discusión el 21 de diciembre de 1991. El debate fue amplio y de altura. Para explicar el dictamen intervino por las comisiones, en términos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el senador Arturo Romo Gutiérrez. En pro de la propuesta hicieron uso de la palabra los senadores Héctor Terán Terán, Netzhualcóyotl de la Vega García, Carlos Jiménez Macías, Porfirio Muñoz Ledo, Víctor Manuel Tino-co Rubí, Gustavo Guerrero Ramos, Ramón Serrano Ahumada, con una intervención para rectificación de hechos del senador Roberto Robles Garnica y la participación por las comisiones del senador José Luis Lamadrid Sauza. Todo

---

"Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales, ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

"Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

"No podrá heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

"Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución. Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado."

ello por lo que hacía al debate en lo general. En el momento parlamentario correspondiente la votación en lo general fue de 57 votos unánimes a favor.

En la discusión de carácter particular se reservó la parte relativa al artículo 3o. por el senador Porfirio Muñoz Ledo, interviniendo en pro los senadores José Antonio Álvarez Lima y Rogelio Montemayor Seguy. El propio senador Muñoz Ledo reservó el artículo 130, habiendo intervenido en pro para la defensa de los textos propuestos los senadores José Murillo Karam y Arturo Romo Gutiérrez, habiéndose producido participaciones incidentales para rectificación de hechos de los propios Muñoz Ledo, Murillo Karam y Romo Gutiérrez. En la planeación del debate que el Presidente de la Gran Comisión haría en la reunión del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en un contexto de amplísimo interés de todos los integrantes del Senado por el tema, se confió la concepción general de la estrategia y de la articulación de los argumentos al senador Lamadrid, cuyo conocimiento y cercanía con el planteamiento de reformas estaba presente desde la elaboración misma de la iniciativa, no en demérito del principio de la separación de poderes, sino en reconocimiento de que su profundo conocimiento de la historia de México, del liberalismo mexicano, del derecho constitucional mexicano y comparado y su fina sensibilidad política en términos de la percepción nacional sobre el fenómeno religioso y la connotación de grupo de interés social de las iglesias y, particularmente, de la Iglesia católica; ésas habían sido las razones para convertirlo en el responsable del régimen –entendido en términos de identidad política entre Ejecutivo y la mayoría parlamentaria en el Congreso– en todos sus términos, para la elaboración y consolidación del proyecto que finalmente se presentó ante el órgano revisor de la Constitución general de la República.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>En 1994, dentro de la colección que publicó el Fondo de Cultura Económica sobre una pluralidad de temas relacionados con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, la obra correspondiente a la transformación en materia religiosa y de culto público correspondió al senador José Luis Lamadrid Sauza, lo que constituye un elemento singular para acreditar el papel que jugó en el proceso de la citada modificación constitucional. Si se observa, la colección a que hago referencia, se verá que los responsables de desarrollar cada tema fueron prácticamente los responsables de distintas funciones ejecutivas de nivel directivo superior en los distintos ámbitos de la administración pública federal. En la colección el único texto que corresponde a un integrante del Poder Legislativo es el correspondiente a la materia de asociaciones religiosas y culto público, que se solicitó al senador Lamadrid Sauza. En la colaboración del licenciado Fernando Franco González Salas para esta obra de homenaje (*José Lamadrid, una sola pasión: la política*) se hace referencia a la característica del maestro Lamadrid como ágrafo, por lo que la edición del Fondo de Cultura Económica corresponde a un trabajo de su coordinación y en el cual los textos eran redactados bajo su supervisión.

Cuando el maestro Lamadrid hizo uso de la palabra a nombre de las comisiones dictaminadoras, fue específico al señalar que su propósito se constreñía a que en el momento de considerar los argumentos de la deliberación y posteriormente valorarlos para efectos de la votación, se tuviera en cuenta “como argumento central, el punto jurídico de la Constitución”. Al respecto afirmó que “no puede plantearse una deliberación sobre normas constitucionales fundamentales, sin tener en cuenta, sin tener presente la historia... (pero) también es necesario tener presente de qué forma la materia constitucional es una materia que se forma de historia, de juridicidad y de política”. En su opinión, las razones histórica, política y jurídica debían alinearse en forma congruente en el texto constitucional. Al efecto, abordó la discusión con relación al orden en que se habían producido diversas expresiones en torno al texto propuesto para los artículos que se proponía modificar.

El primer concepto que abordó el senador Lamadrid fue, y resultó fundamental, el reconocimiento de la personalidad jurídica a las iglesias. Afirmó categórico:

me parece que el empleo de este concepto oscurece la discusión y no la clarifica. Y no puede clarificarla porque jurídica e históricamente, es un concepto inadecuado. El texto de reformas no se refiere, en el artículo 130, a que las agrupaciones religiosas, las iglesias, así en plural, vayan a ser objeto por la norma de un reconocimiento de personalidad. Y la exposición de motivos y los dictámenes son cuidadosos a este respecto. No se trata de reconocimiento, sino de otorgamiento de la personalidad jurídica. Y eso tiene alcances jurídicos y alcances políticos que son evidentes. No se empleó porque histórica y jurídicamente no es dable hablar de reconocimiento.

Continuó en su exposición el maestro Lamadrid:

hasta el momento está vigente el artículo 130 de la Constitución elaborado por el Congreso Constituyente de 1917 y el Congreso Constituyente ordenó que no se reconociera personalidad jurídica a las iglesias. Y lo dijo bien en 1917, pero ahora no estamos en 1917 y si por 75 años la norma ha mantenido su vigencia, no existe personalidad jurídica que no se reconociera y ahora se tuviera que reconocer, 75 años de realidad y de historia y el texto expreso

eliminan el uso del concepto de reconocimiento. Siguiendo los procedimientos inscritos en el (artículo) 130 que se propone y en la ley reglamentaria, se tratará de un otorgamiento de personalidad jurídica.

Ahí estaba ya el argumento jurídico central y la conciliación política de la historia que va del texto del artículo 130 en 1917 a la propuesta de reforma. En el texto aprobado en el Teatro de la República el señalamiento había sido tajante: "La ley no reconoce personalidad alguna a las argumentaciones denominadas iglesias"; ahora se proponía pasar al señalamiento de que: "El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley... (y) tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro." "No era el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, sino como lo afirmaba el maestro Lamadrid, el otorgamiento de esa personalidad jurídica para sujetar a las iglesias y agrupaciones religiosas a la ley." Una fórmula sencilla e impecable: quien desea derechos adquiere obligaciones y no habrá derechos si no se cumple con la ley para acceder al otorgamiento de la personalidad jurídica y con ella la asunción de obligaciones.

La segunda línea argumentativa que invocó fue una a la que recurría con frecuencia: ubicar históricamente la adopción de un texto constitucional y analizar el contexto presente al momento de plantearse su revisión. Por ello afirmaba que:

no es dable discutir sobre la reforma, sin tener en cuenta los cambios que a lo largo de 65 años... se han dado en la sociedad y en el Estado mexicano que surgió de la Revolución de 1910 y que se estructuró con la Constitución del 1917. Sin tener en cuenta que detrás de la Revolución y de la Constitución, está un rico proceso histórico a lo largo del siglo xix y que culminó con la Reforma y la elevación a norma constitucional del proceso de la Reforma. Pero también, después de observar y contemplar lo que es hoy la sociedad mexicana, lo que es el Estado mexicano, tenemos en el análisis que tomar en cuenta, como bien se señaló en la tribuna, la historia de las iglesias, no solamente de una de ellas, de los cambios que ellas han tenido en el país y fuera del país. Esto fue señalado

oportunamente y yo quisiera, porque el análisis nos lo impone, completar recordando los cambios en la sociedad y en el Estado mexicano.

Aquí iba al punto central de su razonamiento, pues señaló que:

en 1917, no obstante cerca de 50 años de normas reformistas incorporadas en la Constitución de 1957, la sociedad mexicana no había completado el proceso de secularización, y el Estado mexicano que surge en 1917 no poseía ni la complejidad ni la fuerza de las instituciones, ni el vigor del Estado mexicano que hoy tenemos alrededor de nosotros. El Estado mexicano tiene la fuerza de las instituciones, y porque la sociedad mexicana es plenamente secular, es por lo que hoy discutimos las reformas a las normas, las esenciales y las circunstanciales, que su cumplimiento, su vigencia, su existencia, fueron uno de los factores que fortalecieron al Estado y lograron la sociedad secular.

Aquí regresó al argumento histórico para sostener que cuando el Constituyente de 1917 definió el contenido de los artículos 24 y 130, así como los efectos de éstos en los artículos 30., 50. y 27, no lo hizo impulsado por la intolerancia o el sectarismo, sino que actuó con lucidez histórica, para dar un sentido claro a la política más adecuada para los años inmediatos por venir. Los constituyentes de Querétaro, consideraba el maestro Lamadrid, recuperaban “en vivo lo que la materia, en términos jurídicos, había sido en la realidad política y social (del) siglo xix y lo que en los años de la lucha violenta de la Revolución había significado la acción de grupos eclesiásticos”. Sustentó con énfasis, a la manera de una precisión en el debate, que México no había vivido:

a lo largo del siglo xix, ni en el siglo xx, en la década de los años veinte, un conflicto religioso. Aquí, a diferencia de otros países, no se enfrentaron católicos contra calvinistas, católicos contra protestantes-luteranos, católicos contra musulmanes: No, lo que existió no fue el conflicto religioso, lo que existió en el siglo xix y lo que existió hasta la revuelta cristera de 1926-1929, fue el enfrentamiento con una capa del clero. Y el conflicto, si recortamos el concepto Iglesia al aspecto puramente organizativo, sería un conflicto con una Iglesia, (una Iglesia) que enfrentó y subvirtió las instituciones (de la Constitución de) 1957, y (un) conflicto (que) se dirimió en la lucha armada.

Usaba el senador Lamadrid el argumento histórico para sostener que la innovación o modernización planteada en el tema de la situación jurídica de las iglesias era hoy posible porque la sabiduría política del Congreso Constituyente de 1917 había incluido el conocimiento de las raíces y los términos del conflicto del Estado mexicano con la Iglesia católica en el siglo xix. A juicio del maestro Lamadrid, las normas emanadas del Teatro de la República tuvieron una connotación educativa, porque estaban llenas de sentido histórico, jurídico y político. Remataba esta parte de su exposición con el señalamiento de que lo ocurrido no era la imposición de la norma de 1917 sobre la realidad o que ésta se hubiera impuesto a su vez al orden constitucional. No es lo que había ocurrido, sino que:

la Constitución ayudó a configurar, progresivamente, la realidad que hoy nos permite reformar. Por ello... no puede hablarse de que hoy que discutimos las reformas estamos rectificando o recorriendo el camino del Constituyente y de la Constitución... Insisto en la precisión: no estamos aquí ni rectificando errores ni tomando medidas que se hubieran postergado. Estamos tomando, como reformadores de la Constitución, el pulso del tiempo, el momento de la realidad, la fase de la historia para que ella, como en 1917, sea premisa de la norma constitucional.

Pasó entonces, en el debate, a responder un argumento expresado previamente –por el senador Muñoz Ledo– sobre una presunta insuficiencia del texto propuesto para la situación particular de los ministros de culto en materia de derechos políticos. En el dictamen se planteaba asumir en sus términos la propuesta de la minuta procedente de la Cámara de Diputados, en el sentido de que “los ministros (de culto) no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna”, así como en torno a la restricción de no poder ser votados, salvo que dejen “de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley...”.

Se había planteado que, a la luz del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, de los que formaba parte el Estado mexicano a partir de 1981, estaban en contradicción con la propuesta de texto constitucional cuya

reforma se discutía. En otras palabras, se había expresado el criterio de que los ministros de culto debían tener una esfera de derechos políticos ajena a las restricciones previstas en el nuevo texto.

Al efecto, el maestro Lamadrid refirió que le era imposible pensar la sustentación jurídica de que en el texto de nuestra Carta Magna existiera una negación de derechos políticos que constara en pactos internacionales suscritos por nuestro país, ya que en virtud de lo previsto por el artículo 133 constitucional eran la Ley Suprema de la Unión. Con ironía apuntó que en el recinto del Senado de la República, entre cuyas responsabilidades constitucionales se encuentra la de aprobar los tratados internacionales, era necesario formular una precisión y dijo que en algún debate constitucional en la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados había tenido que recurrir a la paráfrasis de un clásico de la teoría y de la lucha social para afirmar:

si los diputados quisieran leer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobraría mi precisión. Y hoy digo: si los senadores quisieran leer la Constitución sobraría mi precisión, porque el artículo 133 en el año de 1934 fue adicionado para quedar en los siguientes términos: "Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

Refería entonces el senador Lamadrid que inclusive en el caso de que no se usara el derecho de reserva para una parte de un texto de un tratado internacional, el artículo 133 reformado en 1934 establece:

todos los tratados que estén de acuerdo con la misma (la Constitución). Esto es, los tratados que estén de acuerdo con la Constitución. Por eso, en el caso de la norma vigente que privó del derecho de votar a los ministros de culto, no se trata de una denegación, porque estén inscritos (los derechos políticos) en la Declaración Universal de las Naciones Unidas. Y no se trata de una denegación, si ese argumento se usa contra el texto de la iniciativa, en el caso de ser votados los ministros de culto. Los tratados con reserva y sin reserva tienen que, en los términos de la Constitución, estar de acuerdo con la Constitución. Por eso la tarea del Senado es la de defender, la de cuidar la constitucionalidad de los tratados, entre otras cuestiones en esta materia.

Con el mismo sustento, es decir, el texto de la Carta Magna para valorar planteamientos o propuestas hechas en el debate, se refirió a una intervención previa –del senador Robles Garnica– en la que se había sugerido la conveniencia de llevar a cabo un referéndum en torno a la reforma planteada a nuestra Carta Magna. Al efecto reiteraba que “si los señores senadores quisieran leer el texto de la Constitución, no sería necesaria mi aclaración..., la lectura de la Constitución nos llevaría a concluir que el mecanismo del referéndum no es el que la Constitución establece para reformar la Constitución”. Sostuvo adicionalmente que la sustentación de la propuesta originada por la iniciativa suscrita por diputados priístas en esa Cámara obedecía a un diálogo intenso que desde el Partido Revolucionario Institucional se hacía con diferentes grupos en torno al tema, lo que además era del conocimiento de la opinión pública.

Para rematar su participación regresó a la línea argumentativa de la relación entre la realidad y la norma jurídica, al replantear si prevalece la norma sobre la realidad o ésta sobre aquélla. Rechazó que la simulación fuera la conducta del poder público con relación a las agrupaciones religiosas y las iglesias. Recurrió a la teoría constitucional para explicar el tránsito entre la norma y la realidad en la materia religiosa a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1917, pues a su juicio nos hallábamos ante una mutación constitucional. Es decir, “que la norma se mantiene en el texto, pero su contenido sufre, con mayor o menor intensidad, un cambio de sentido, y presenta un grado mayor o menor de desajuste en el tiempo y con la realidad”. Desarrollaba su pensamiento al afirmar que:

yo entiendo que además de los significados expresos que tienen las reformas que examinamos, hay una que se vincula con la Constitución mexicana como un todo. Que algunas de estas normas (de las) que proponemos su reforma, tienen y deben ser encuadradas en el fenómeno de la mutación constitucional, y que llega el momento en que, para que la Constitución como un conjunto cumpla su función racionalizadora, de certidumbre y de encauzamiento de la vida política y social de un país, la mutación debe asumirse y modificarse en la reforma constitucional.

Al recapitular el conjunto de sus argumentos, el maestro Lamadrid solicitó no apreciar la propuesta bajo la óptica equivocada de un conflicto

entre el Estado y la Iglesia católica, la petrificación del análisis y las ideas en 1917 o en 1928, o la conceptualización de jerarquías civiles y jerarquías religiosas. Pidió evaluar la propuesta con base en la transformación que la norma dio por resultado, su mutación a lo largo del tiempo y la posibilidad de que un nuevo texto, anclado en la libertad de creencias y en la separación del Estado y las iglesias, expanda aún más los espacios para practicar esa libertad.

Aunque el maestro Lamadrid Sauza anunció que se reservaría para la discusión en lo particular algunas referencias argumentativas hechas en torno al planteamiento de reforma del artículo 3o., en el debate respectivo quienes hicieron uso de la palabra sobre estos puntos fueron los senadores José Antonio Álvarez Lima y Rogelio Montemayor Seguy, quienes sin duda valoraban los puntos de vista y opiniones del senador Lamadrid al preparar sus participaciones.

## EDUCACIÓN

Luego de formularse el dictamen correspondiente por parte de las Comisiones Unidas de Educación, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, primera sección, en la sesión pública ordinaria del 21 de diciembre de 1992 se discutía la minuta proyecto de decreto de reformas a los artículos 3o. y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. Los temas eran diversos y complejos, lo que además se potenciaba por el amplio interés de la Asamblea en las cuestiones educativas. El planteamiento de mayor aliento y vigor consistía en otorgar rango de obligatoria a la educación secundaria, con el consecuente compromiso del poder público para destinar los recursos necesarios a la impartición gratuita de ese nivel educativo a toda persona en el país. En sí, la concreción en la norma de un planteamiento de muchos años y profundamente acariciado por la mayoría de las fuerzas políticas del país. ¿Quién podría oponerse a la ampliación del compromiso educativo del Estado mexicano y a que la educación secundaria gratuita en instituciones públicas se convirtiera en una realidad? Seguramente nadie, sin embargo por ausencia de estrategia parlamentaria y desconocimiento de los procedimientos en el Pleno, lo cual había

resultado no sólo sorprendente, sino decepcionante, el Grupo Parlamentario del Partido Popular Socialista en la Cámara de Diputados había votado en contra de la reforma constitucional, atrapado en otra parte del debate, pues se asumía que el texto constitucional debía incluir como educación gratuita a cargo del Estado, la educación superior en las universidades e instituciones públicas de esa naturaleza.

El debate en la Cámara de Senadores fue importante. Algunos de sus integrantes habían tenido responsabilidades en el ámbito educativo. El senador Porfirio Muñoz Ledo se desempeñó como secretario de Educación Pública prácticamente el primer año de la administración del licenciado José López Portillo y la senadora Idolina Moguel Contreras había actuado como subsecretaria de esa dependencia durante más de un lustro, habiendo fungido previamente en otros encargos directivos de la dependencia, por lo que su conocimiento del ramo era puntual y amplio. Pero además, se tocaba un tema central de nuestra política: el derecho a la educación y la determinación de los gobiernos emanados del triunfo de la Revolución mexicana por hacer del proceso educativo la gran vía tanto de transformación y movilidad social a través de la elevación de las capacidades de nuestro pueblo, como para avanzar el cambio institucional en todos los ámbitos mediante la preparación de la población. El tema era por demás sensible.

En el debate se pueden identificar distintos tramos que se desprenden de las reglas parlamentarias. En primer término la discusión en lo general, en la que intervinieron los senadores Porfirio Muñoz Ledo, Héctor Terán Terán, Idolina Moguel Contreras, Víctor Manuel Tinoco Rubí, Antonio Melgar Aranda y, a nombre de las comisiones, el senador José Luis Lamadrid Sauza. Posteriormente, habiéndose apartado por el senador Muñoz Ledo para la discusión particular diversas partes del artículo 3o., a lo que se sumó la reserva parcial de algunas de ellas del senador Terán Terán, se produjeron sendos debates adicionales. El primero con relación al párrafo primero del artículo 3o. constitucional, en el que intervinieron el senador Muñoz Ledo, el senador Lamadrid Sauza y el senador César Moreno Martínez de Escobar. El segundo con relación al párrafo primero y el inciso b) de la fracción II del artículo 3o. del proyecto, en el que intervi-

nieron los senadores Terán y Lamadrid, así como la senadora Moguel Contreras para rectificación de hechos. El tercero, relativo a la fracción III del artículo 3o., trajo consigo las participaciones en tribuna del senador Muñoz Ledo, del senador Terán y de la senadora María Elena Chapa Hernández, habiendo declinado su participación el senador Lamadrid Sauza por considerar irrelevante argumentar con el senador Terán sobre contextos que no había tratado y que –refirió– solo le habían sido atribuidos. El cuarto, referente a la fracción V del artículo 3o., motivó las intervenciones del senador Muñoz Ledo y de la senadora Moguel Contreras. En el quinto, con respecto a la fracción VI del artículo 3o., intervino el senador Muñoz Ledo, habiendo declinado el uso de la palabra el senador Lamadrid Sauza al no haberse expresado ningún argumento en contra del dictamen en dicha fracción.<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Los textos de los artículos 3o. y 31 fracción I. de la Constitución General de la República antes de las modificaciones de 1992, eran los siguientes:

“Artículo 3o. La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia:

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será lógica y por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

“II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

“a) Será democrática considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

“b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

“c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos;

“III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo y grado destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

“IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además, cumplirán los planes y los programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

“V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez a los estudios hechos en planteles particulares;

Al cerrarse la discusión en lo general, como presidente de una de las comisiones dictaminadoras, el senador Lamadrid estimó procedente hacer uso de la palabra para formular precisiones de carácter general. Sus preocupaciones eran de técnica constitucional y con relación a los principios que sustentaban la propuesta de modificación.

Al respecto, formuló las siguientes apreciaciones:

...las reformas que propone el dictamen a discusión han seguido los criterios estrictos de la técnica constitucional. Esto es, el artículo 30. está inserto en el Título Primero de la Constitución, cuya materia son las garantías individuales y los derechos sociales, materias estrictamente conectadas... Asimismo, en el texto de las reformas se ha tenido presente la armonía con los artículos del propio título conectado con el artículo 30.; estos son los artículos 24, 6o. y 7o. de la Constitución, por cuanto se refiere a propuestas de iniciativas diferentes al de la iniciativa presidencial.

Avanzaba entonces el señalamiento de que en la discusión de carácter particular sería posible concretar y especificar esas vinculaciones.

En cuanto a la segunda precisión se preguntó el maestro Lamadrid:

¿cuáles son estos principios que dan base y fundamento al texto de la reforma? Me limitaría a señalar dos. El primero, el principio de considerar en la perspectiva de los destinatarios de la educación que el derecho a la educación es un derecho

---

"VI. La educación primaria será obligatoria;

"VII. Toda educación que el Estado imparta será gratuita;

"VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue la autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y delibere examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como el administrativo, se normarán, por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerdan con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

"IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"I. Hacer el que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado;"

social, y es un derecho social porque el Estado tiene obligación correlativa del derecho de todos los individuos, niños y adultos. El Estado tiene el deber de organizar el servicio público en la extensión que cubra la exigencia del derecho de todos los individuos. Pero también el texto depura y fortalece el derecho de quienes pretenden organizar establecimientos para impartir educación; el texto que discutimos reconoce el principio de que, además del Estado, los particulares tienen la libertad para organizar este tipo de establecimientos.

Como en una intervención previa –del senador Muñoz Ledo– se había establecido la hipótesis de que la reforma propuesta dejaba a los particulares en libertad absoluta o ajenos a la regulación del poder público para impartir educación, el senador Lamadrid se preguntaba: “¿libertad absoluta?, de ninguna manera, libertad regulada y precisada de asumir en la impartición de la educación los principios, valores y criterios doctrinales inscritos en el propio artículo 3o. y cumplir los planes y programas. No debemos perder en la discusión en lo particular este contenido de las reformas: «la educación como derecho social y la educación como garantía individual»”.

Al discutirse el primer párrafo del proyecto de decreto del artículo 3o. constitucional, se produjo la primera intervención en lo particular del senador Lamadrid. El texto planteado señalaba lo siguiente:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.”

Sin dejar de criticar la laxitud de la conducción de la Asamblea en esa sesión y que no se siguiera en rigor la norma procedente, hizo el señalamiento de que en realidad el orador que se había inscrito en contra (senador Muñoz Ledo) no sólo había venido a hablar en pro, sino que había adelantado su voto a favor de la propuesta del nuevo primer párrafo del artículo 3o. constitucional. Es decir, al no haber argumentos en contra de esa parte del dictamen, solo cabía formular precisiones a los argumentos de quien le había precedido en el uso de la tribuna.

Varias fueron las precisiones. La primera fue una aclaración de carácter histórico ante el planteamiento de por qué hasta ese año de 1992 se establecía la educación como un derecho social. Ofreció esta explicación:

lo que sucede es que de 1917 a la fecha, y relevantemente en el momento de la redacción del artículo 3o. por el Constituyente de Querétaro o (de su reforma) en 1934 por el Constituyente Permanente, lo que estaba en el primer lugar de la discusión era el profundo debate ideológico, el desgarramiento de la sociedad mexicana en torno a los valores y principios que orientarían la educación... En mi opinión, con buenas razones, lo primero era resolver el conflicto ideológico antes que cualquier otro contenido del artículo 3o.

Abundaba en su estilo de argumentación –sobre la apreciación de los textos de la Constitución como documentos políticos en un contexto histórico–, para afirmar que el acierto del Congreso Constituyente de 1917 era la superación de la contradicción ideológica. Mencionó que, “hoy estimamos que la inmensa mayoría reconocen, aceptan y aplauden los principios, los criterios ideológicos que están contenidos en el artículo 3o. y que al superarse la contradicción y el enfrentamiento ha sido posible que el artículo 3o., en correcta técnica constitucional, concilie su contenido con el del artículo 24, que establece la libertad de creencias”.

La segunda precisión fue de naturaleza lógico-jurídica en cuanto al contenido del artículo 3o. Sostuvo que el nuevo primer párrafo propuesto establecía el derecho a la educación como un derecho social, lo que implica la obligación del Estado para establecer el servicio público al alcance de toda persona que tenga derecho a la educación y defendía la redacción propuesta al citar que la expresión “el Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria” establecía con correcta técnica constitucional una obligación o deber del poder público, que visto desde los destinatarios del servicio educativo adquirirían un derecho a la impartición de esa educación. En parte, con su argumentación adelantaba un debate que en todo rigor debería circunscribirse a la deliberación del texto propuesto para la fracción V (“además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la educación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”). Es decir, se adelantaba a que la objeción planteada al señalamiento primario y general de la obligación de impar-

ción de educación preescolar, primaria y secundaria por parte del Estado, que además conllevaba al señalamiento de las dos últimas como obligatorias, implicara una distinción en cuanto a la acción pública en tratándose de la acción del Estado para la atención de los demás tipos y modalidades de educación, incluyendo la educación superior. Reitero, en realidad adelantaba el debate al plantear por qué el derecho social o la obligación del Estado de impartir educación se circunscribía a la preescolar, primaria y secundaria.

Estos son los razonamientos que ofreció a la Asamblea:

porque debemos estar conscientes que la educación superior, la educación técnica y tecnológica y otras modalidades no pueden establecerse como componentes del derecho social que sí corresponde a la educación preescolar, primaria y secundaria. Ni las constituciones más cuidadosas y más precisas en cuanto al establecimiento del derecho social a la educación, acogieron en su texto otras modalidades de la educación conectadas con lo que llamamos educación superior y tecnológica.

Pero agregaba:

sin embargo, no puede interpretarse que la no inclusión de la educación como derecho social signifique abandono del Estado de esta obligación, de esta acción, porque respecto a la educación superior y a la tecnológica, fiel a la doctrina social de la Revolución Mexicana, a lo largo de décadas, el Estado mexicano ha atendido y ha promovido el desarrollo de esta modalidad de la educación, y el texto constitucional que discutimos lo incluye como fracción V.

La tercera precisión fue breve, ante los señalamientos de que la norma planteada tenía la insuficiencia de no referirse a la educación para adultos. Al efecto el senador Lamadrid planteó que:

en correcta técnica constitucional, la expresión categórica de "todo individuo" incluye indiscutiblemente la cuestión de la educación para adultos. Formalmente, quiero insistir, desde el ángulo de la técnica constitucional, que el texto que se nos presenta corresponde a la técnica de enunciación de derechos sociales y de garantías individuales. La experiencia de la aplicación constitucional nos dice en todos los países que en tanto se logre respecto a garantías

individuales y a derechos sociales la enunciación más categórica y más definitiva, es la mejor forma de defender el texto constitucional. Y cuando el texto constitucional que discutimos expresa que todo individuo tiene el derecho a recibir educación, lo está haciendo con la mejor técnica constitucional y con los mejores efectos sociales y políticos.

Al ponerse a discusión en lo particular la propuesta de texto del párrafo primero de la fracción II y de su inciso b del artículo 3o., constitucional, el senador Lamadrid optó por registrarse para participar en defensa del dictamen de las comisiones unidas; aunque advirtió que posiblemente hablaría en dos ocasiones, destacando que por los aspectos filosóficos del precepto ello podría resultar útil para la Asamblea, finalmente sólo hizo uso de la tribuna una vez. No obstante, con esa referencia acreditaba su conocimiento de los procedimientos parlamentarios y apuntaba la bondad de –en ocasiones– dividir las partes de la discusión en ámbitos específicos de análisis para conservar claridad en la exposición de lo que finalmente sustentaría la petición del voto de los legisladores.

En específico, las propuestas para el párrafo primero y el inciso b de la fracción II del artículo 3o. señalaban lo siguiente:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) ...

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y...

Luego de la intervención del senador Terán Terán, participó en tribuna el senador Lamadrid Sauza. Su propósito fue expreso, deseaba “argumentar la intervención del senador del Partido Acción Nacional por cuanto ganemos en claridad y no se dé en mi intervención la mezcla o conti-

nidad entre el argumento sobre el criterio derivado del progreso científico y la cuestión acerca de la cultura nacional y las culturas indígenas”.

Afirmó el senador Lamadrid que en la parte a discusión del artículo 3o. había contenido filosófico, sociológico y político, debiéndose precisar “que el concepto de progreso científico vinculado a la acción contra la ignorancia, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios se ampliaba en el texto constitucional”, porque “si la fracción se limitara a establecer que la educación se basará en los resultados del progreso científico y no contuviera la lucha contra la ignorancia, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios, en buena parte el argumento del senador que me antecedió en el uso de la palabra... sería pertinente”. (El senador Terán había señalado que el texto constitucional enfatizaba el progreso científico sin darle una valoración ética a esos logros para la humanidad, con lo que se obtenía una educación vacía de contenido social, haciendo el planteamiento de que la redacción del texto debería señalar: “el criterio que orientará esa educación, se basará en los resultados del progreso científico, promoverá los valores de la ética humanista integral, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y sus prejuicios”.)

Lamadrid lo refutaba con el señalamiento de que el concepto de progreso científico propio de las corrientes filosóficas positivistas o neutralistas, los positivistas del siglo xx que sostienen una concepción neutral de la ciencia y la estimaban como una ciencia libre de valores incapaz de fundar la acción, no era la concepción del texto constitucional mexicano a partir de 1934 y que se recogía en la propuesta de reformas. Afirmó el maestro Lamadrid que la redacción del texto mexicano “implica que del progreso científico se extraen directivas de contenido ético y directivas para la acción. Entonces debe quedar precisado que la Constitución, en el artículo 3o., establece un concepto de progreso científico no ajeno... a la ética, ni a la acción y menos aún neutral”.

De nueva cuenta invitaba el maestro Lamadrid a apreciar el texto constitucional que se proponía como reforma, a través de una correcta técnica jurídica, mediante la conexión sistemática del texto planteado con otras partes del mismo artículo y con otras disposiciones del ordenamiento supremo. Con respecto a la propuesta del senador Terán para incluir el

concepto de “humanismo integral” en la Carta Magna, apuntó que en algún momento pensó que se trataba de la raíz del pensamiento panista en los escritos del filósofo francés Jacques Maritain, pero reconocía que la explicación del propio legislador había dejado en claro que no se trataba de una referencia al humanismo integral de ese pensador, si bien ello habría constituido una contradicción, “porque el humanismo integral de Maritain, además de la ciencia, la razón filosofante, entendía como humanismo integral el que incluye el criterio religioso y sería contradictorio con el texto mismo del artículo 3o”.

Regresaba entonces al argumento de la interconexión de todo el texto constitucional, para señalar que en el párrafo segundo del texto propuesto para este precepto, se señalaba con nitidez que “la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”, sustentándose y estableciéndose en la Constitución General de la República el contenido humanista de la educación mexicana. Agregaba que en el inciso c) de la propia fracción II –y que no había sido reservada para la discusión en lo particular– se reiteraba ese sentido humanista al señalarse que: la educación

contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

A partir de este señalamiento, el maestro Lamadrid remataba su intervención con la expresión de que:

el texto constitucional establece que el criterio para la educación tiene como contenido el aprecio por la dignidad de la persona humana. El texto constitucional acoge el principio humanista, el principio humanista a secas, para evitar confusiones con lo del humanismo integral. El texto constitucional, en dos partes del artículo 3o. (vigente y propuesto) establece claramente que los criterios que orientan la educación se extraen del pensamiento humanista.

Enseguida se procedió al debate vinculado con el texto propuesto para la fracción III del artículo 3o. constitucional, que a la letra señalaba lo siguiente:

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción I, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

Hubo en este apartado de la discusión la pretensión del senador Terán de retomar los planteamientos del debate sobre el concepto de humanismo integral. Así, el legislador de Baja California iniciaba su intervención haciendo referencia a que contestaría la que en su momento había referido el senador Lamadrid. Éste, desde su escaño, se concretó a señalar que con relación a esa parte del artículo la discusión ya se había cerrado, expresándolo en el sentido de que la Asamblea había votado que el asunto se hallaba suficientemente discutido. Mencionaba también el senador Terán, en forma imprecisa, que Lamadrid se había referido al pensamiento del PAN como una antigüedad, a lo que el senador jalisciense replicó desde su escaño que nunca había utilizado esa palabra. De la consulta del *Diario de los Debates* se extrae que el maestro se refirió a "las antiguas preferencias del pensamiento de su partido por el pensamiento del eminente filósofo Maritain". El senador Terán desarrolló su argumento sobre la base de rechazar que las ideas del PAN no tuvieran capacidad de materialización en la realidad contemporánea y afirmó que, en parte, la propuesta de modificación constitucional respondía a antiguas reclamaciones del Partido Acción Nacional. Como ya lo adelanté, el senador Lamadrid declinó hacer uso de la palabra por considerar irrelevante argumentar sobre contextos que no había tratado y que solamente le eran atribuidos.

En la votación en lo particular de este precepto, debe señalarse que la expresión de los senadores, en forma conjunta, a los textos del párrafo primero; del primer párrafo y del inciso b de la fracción II; de la fracción III, y de la fracción VI del texto propuesto para el artículo 3o., constitucional,

fue de aprobación unánime por 53 votos para el párrafo primero, el primer párrafo de la fracción II y la fracción VI; 52 votos en pro y una abstención para la fracción III; y 52 votos en pro y uno en contra para el inciso b de la fracción II y la fracción V.

#### PERIODOS DE SESIONES DEL CONGRESO

En 1986 se había introducido en la Constitución General de la República una regulación distinta a la prevista al expedirse la Carta de Querétaro en 1917 para normar el tiempo en el cual el Congreso general llevaría a cabo sus sesiones ordinarias. Mientras en 1824 el año legislativo tenía un solo periodo ordinario<sup>15</sup> en 1857 contemplaba la celebración de dos periodos ordinarios<sup>16</sup> en 1917 se optó por un solo periodo de hasta cuatro meses de calendario.<sup>17</sup>

Como es sabido, los artículos 65 y 66 constitucionales se referían al inicio del periodo de sesiones ordinarias el 1o. de septiembre de cada año y la posibilidad de su duración hasta el 31 de diciembre del mismo año. La reforma de 1986 a dichos preceptos estableció que el año legislativo tendría dos periodos ordinarios, el primero que iría del 1o. de noviembre de cada año y hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo que

<sup>15</sup>El artículo 67 de la Constitución de 1824 tuvo el texto siguiente: "El congreso general se reunirá todos los años el día 1o. de Enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de precisar en su instalación". Por su parte, el artículo 71 señaló: "El congreso cerrará sus sesiones anualmente el 15 de Abril, con las mismas formalidades que se prescriben para su apertura, prorrogándolas hasta por treinta días útiles cuando él mismo lo juzgue necesario, o cuando lo pida el presidente de la federación."

<sup>16</sup>El artículo 62 de la Constitución de 1857 señalaba: "El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1o. de abril y terminará el último de mayo". Durante su vigencia fue reformado para prever la prórroga hasta por 30 días del primer periodo y hasta por 15 días para el segundo.

<sup>17</sup>El texto aprobado en 1917 para las partes relativas de los artículos 65 y 66 constitucionales refería:

"Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

"I a III...

"Artículo 66. El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República."

iniciaría el 15 de abril siguiente, para concluir como máximo el 15 de julio del año respectivo. De un periodo de cuatro meses ininterrumpido para sesionar se pasó a dos periodos discontinuos, uno de dos meses y otro de tres meses, incrementándose de cuatro a cinco meses del año el tiempo en el cual el Congreso de la Unión celebraría sesiones ordinarias.

La norma constitucional reformada llevó a que en 1989 el segundo año legislativo de la LIV Legislatura federal se iniciara el 10. de noviembre de ese año, fecha en la que además debía concurrir el titular del Poder Ejecutivo federal a la sesión conjunta de las cámaras para presentar el informe anual sobre el estado de la administración pública. La práctica empezó a demostrar que el primer periodo ordinario se había hecho muy breve para dar curso a las tareas de control de la gestión pública que se vinculan con el informe de gobierno y atender el proceso presupuestario que se detona con la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Presidente de la República, ante la norma constitucional y el hecho de que el año fiscal coincide con el año natural de calendario.

Para 1993, se había llegado a la convicción de que el primer periodo de sesiones ordinarias era insuficiente y que se hacía necesaria una reforma. Al efecto, se planteó modificar el texto de los artículos 65 y 66 constitucionales, para que señalaran que el primer periodo ordinario iniciaría el 10. de diciembre de cada año y podría prolongarse hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo cuando el Ejecutivo federal inicie su encargo con motivo de la renovación constitucional de su titular mediante elecciones populares, caso en el cual el periodo podría extenderse hasta el 31 de diciembre; en tanto que el segundo periodo iría del 15 de marzo siguiente al 30 de abril del mismo año.<sup>18</sup> En total un primer periodo de tres meses y medio, y una vez cada seis años de cuatro meses y un segundo periodo de mes y medio, para un total de cinco meses y, excepcionalmente, de cinco meses y medio.

<sup>18</sup>Las fechas corresponden a los textos vigentes de los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República, si bien al redactarse este artículo las legislaturas de los estados –en términos del artículo 135 de la Carta Magna– consideran una minuta aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado de la República para ampliar la duración del segundo periodo ordinario mediante su inicio el 10. de febrero.

Cuando se presentó el dictamen correspondiente en el Senado y que fuera elaborado por las comisiones Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales, participaron en el debate los senadores Porfirio Muñoz Ledo, José Joaquín González Castro y José Luis Lamadrid Sauza.

En su esencia, el alegato en contra del dictamen del senador Muñoz Ledo se refería a la ampliación del tiempo de duración de los periodos ordinarios e inclusive a que se pensara en que el Congreso tuviera un periodo de sesiones de nueve meses en cada año de calendario.

En sus argumentaciones para solicitar el voto a la Asamblea a favor del dictamen formulado, el senador Lamadrid Sauza recordó el antecedente histórico de la reforma de 1986, al precisar que la propuesta de establecer dos periodos de sesiones ordinarias y reducir el primer periodo a dos meses de calendario había sido conocida desde la LII Legislatura de la Cámara de Diputados. Cabe recordar que él había sido miembro de esa Legislatura y se había opuesto a la propuesta, que en la LIII Legislatura federal había merecido la aprobación no sólo de la llamada Cámara Baja, sino del órgano revisor de la Constitución General de la República.

Lamadrid dio importantes razones para que el primer periodo de sesiones volviera a dar inicio el 1o. de septiembre y durara hasta el 15 de diciembre o el 31 de ese mes en el año de la renovación del Presidente de la República mediante elecciones populares. El corazón de su argumentación residía en el profundo conocimiento de las funciones constitucionales del Congreso y, en particular, de las vinculadas con el control de la gestión pública de la administración y la aprobación de los ordenamientos rectores de las finanzas públicas. Por eso destacó que frente a la tradicional concepción del Congreso como un órgano legislativo y, sin demérito de ello, con los años la función de control de la administración pública se imponía como preponderante entre las tareas del Congreso. Por eso explicaba la mecánica de actos sucesivos e incrementalmente influyentes en el ejercicio de esa función de control. Aquí el Congreso –para Lamadrid– no sólo conoce y analiza la gestión pública y sus resultados, sino que se fundamenta en esa tarea para tomar decisiones encaminadas a dotar de ingresos y de autorizaciones para el gasto público en el siguiente ejercicio fiscal. Y todo ello requería de un tiempo adecuado para la actuación del

Poder Legislativo. Las fechas vigentes al plantearse la aprobación de la reforma que se discutía llevaban a que en los primeros 10 días de septiembre se conocía el informe de resultados de la cuenta pública del año anterior, el 1o. de noviembre se conocía el informe de gobierno, y el 15 de noviembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, teniéndose apenas 45 días más para el cumplimiento de funciones delicadas que requerían necesariamente del conocimiento y análisis del informe de gobierno, el informe de resultados de la cuenta pública consolidada de más reciente análisis exhaustivo y las iniciativas de ingresos y egresos para el año siguiente. El tiempo resultaba insuficiente para la Cámara de Diputados y para el Senado, el cual además tenía que cumplir con su función de análisis de la política exterior con base en los informes de gobierno del Presidente de la República y del despacho del secretario de Relaciones Exteriores. En suma, limitaciones de tiempo que se reflejaban ya en detrimento del cumplimiento de esas funciones constitucionales.

Agregó un segundo argumento para sustentar la procedencia de la reforma. Cuando se hizo la modificación en 1986 se pensó que las iniciativas de carácter financiero (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) se presentarían en el periodo de noviembre y diciembre y las otras iniciativas de ley o de decreto legislativo se presentarían en el periodo del 15 de abril al 15 de julio. Sin embargo, la realidad probó que la pretensión o la intención no se había concretado, porque se producía una paradoja grave: si las nuevas leyes o reformas legales que tienen una repercusión presupuestal no se plantean en noviembre y diciembre y se reflejan en las estimaciones de ingresos y de egresos, no podrían aplicarse a partir del siguiente año presupuestal, y si se reservaban para el periodo legislativo de primavera, tampoco podrían considerarse sus consecuencias presupuestales si no se reformaban los ordenamientos que contienen las estimaciones de ingresos y egresos, pues de otra forma quedarían sin posibilidad de aplicación hasta el siguiente ejercicio fiscal. De un lado la solución es compactar todo en dos meses del calendario legislativo, y del otro legislar con efectos deliberadamente dilatados. En ambos extremos había problemas que solucionar.

Por eso el maestro Lamadrid sostenía que esas dos razones eran suficientes para fundamentar la necesidad de regresar a la fecha del 1o. de septiembre como inicio del primer periodo ordinario de sesiones.

En el debate se había presentado otro argumento, al parecer de lesa legislativa, pues se afirmaba que era ofensivo para el Congreso que la iniciativa que detonaba la propuesta de modificación constitucional hubiera sido promovida por el Presidente de la República. En otras palabras, que el periodo de sesiones del Congreso era un asunto propio del funcionamiento del Poder Legislativo y a este competía hacer el señalamiento de cuánto debían durar el o los periodos de sesiones y cuándo debían iniciarse y concluirse. El argumento parecía interesante en apariencia, pero no resistía la contraargumentación de que los poderes del Estado no son compartimentos o estancos en los que no existan implicaciones mutuas y vínculos recíprocos. Si el Poder Ejecutivo tiene derecho de iniciativa, y además tiene a su cargo la presentación de documentos indispensables para la buena marcha del gobierno y de la administración pública federal a su cargo, tan sólo es lógico que pueda proponer si el periodo de sesiones inicia en determinada fecha y tiene una cierta duración. Afirmó el maestro Lamadrid:

los poderes, bajo el principio de división y de separación, no son poderes a la manera de dos compartimentos cerrados y aislados. La propia Constitución y las propias necesidades de la realidad política implican conexiones entre uno y otro poder. Por eso es de señalarse que el efecto principal –y ahí está el mérito de la reforma– permitirá, tomándose en cuenta medidas de modernización en el trabajo de las cámaras, que la función de control se ejerza de manera más eficaz y con mejor tiempo. Y el Ejecutivo, que es el que inicia esta reforma, somete y presenta la posibilidad de un mejor control de la administración pública a su cargo, por el ejercicio de las atribuciones de las Cámaras.

Con relación al tercer argumento del debate, relativo a una duración prolongada o indefinida prácticamente en el año de calendario del periodo ordinario, señaló que “la propuesta simple de ampliación de la duración del periodo o periodos de sesiones de las cámaras..., supone una evaluación del trabajo cotidiano de las cámaras”. Es decir, considerar los

días en que las cámaras del Congreso General realizan sesiones plenarias, y que la práctica ha señalado en dos por semana. Para Lamadrid “nuestro Congreso está entre los pocos que tienen esta práctica”. Al efecto manifestaba que desde años atrás y al analizarse esta cuestión, había expresado “que la decisión de la duración del periodo o periodos de sesiones, dependía lógicamente de un esfuerzo de modernización de las cámaras, en sus actividades de conjunto, y que suponía la evaluación del trabajo de las cámaras en sesiones semanales de más de dos veces”. Al respecto enfatizaba: “por eso nosotros desde aquellas fechas, y hoy lo reiteramos, no secundamos propuestas abstractas de una ampliación del tiempo de la duración del periodo o periodos de sesiones”.

Agregaba lo que él llamó un argumento de lógica constitucional, pues se había escuchado que en otras latitudes los periodos de sesiones de las asambleas nacionales eran mayores a la suma de los dos periodos ordinarios del Congreso mexicano, pero sin señalarse la diferente naturaleza constitucional de los regímenes de que se hablaba, porque no era posible comparar la duración de los periodos de sesiones de un gobierno parlamentario y los de un gobierno presidencial, si bien consideró la excepción de los Estados Unidos de América. En un régimen parlamentario –decía– “donde las atribuciones del gobierno y el trabajo del gobierno se da dentro del parlamento, con la gama cotidiana de preguntas..., de mociones... que tienen que resolverse cotidianamente, nos explican la extensión y la duración de los periodos de sesiones en (esos) gobiernos...”.

#### REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por razones entendibles, la propuesta de modificación del texto de la fracción I del artículo 82 constitucional generó reacciones múltiples en los ámbitos políticos, legislativos y de opinión pública. Desde su expedición en 1917, esa fracción señalaba como requisito para ser Presidente de la República “ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento”. Evidentemente, la norma sólo podía apreciarse a la luz de lo previsto por el artículo 30, apartado A de la propia Constitución, en cuyas fracciones I, II y III se especificaba que la calidad de mexicano por nacimiento correspondía:

a) a quien nazca en territorio de la República, independientemente de la nacionalidad de sus padres, b) a quien nazca en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y c) a quien nazca a bordo de una embarcación o aeronave mexicana, ya de guerra o mercante. Así, la Norma Suprema requería que el Presidente fuera mexicano por nacimiento, pero que a la vez lo fueran su padre y su madre. El precepto había sido objeto de polémicas de diferente tenor y especulaciones de distintas características en el pasado, sobre la base de una dicotomía; en un extremo quienes afirmaban el acierto de la disposición para fortalecer el nacionalismo y la independencia en la conducción del Estado mexicano por parte del Presidente de la República, y en otro quienes sostenían la pertinencia de la norma en 1917, pero también la necesidad de su revisión a raíz de la transformación del país y, sobre todo, de la evidencia de distinguidos miembros de la clase política que, siendo mexicanos por nacimiento pero no siéndolo sus dos padres, resultaba infundado dudar de su sentido patriótico y nacionalista.

En la sesión del 8 de septiembre de 1993 se presentó el dictamen formulado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación y de Puntos Constitucionales en torno a la minuta que se había recibido de la Cámara de Diputados y que proponía la adopción del texto que hoy figura en nuestra Carta Magna, es decir, que uno de los requisitos para ser Presidente de la República es “ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años”. Así, se planteaba la modificación del requerimiento de ser hijo de padres mexicanos por el requisito de que uno u otro progenitores tuvieran la calidad de mexicanos, sin señalarse que lo fueran por nacimiento, al tiempo de adicionar un periodo mínimo de residencia en el país de 20 años, que a la luz de lo previsto por la fracción III del propio artículo 82 constitucional, se entendía que no se trataba de una residencia ininterrumpida de 20 años en el país anteriores a la fecha de ingreso al cargo, sino que en el conjunto de la vida de quien fuere postulado para dicho encargo, al menos 20 años de ellos tendría que haber residido en el país y de ellos, al menos el último, tener residencia íntegra en la República.

En el debate hubo un número importante de intervenciones. En contra hablaron los senadores Roberto Robles Garnica, Oscar Cantón Zetina, y Porfirio Muñoz Ledo, quien además tomó un turno adicional para rectificar hechos. En pro intervinieron los senadores Jesús Rodríguez y Rodríguez, Mauricio Valdés Rodríguez, Héctor Terán Terán y Silvia Hernández. Por las Comisiones dictaminadoras defendió la propuesta de decreto el senador José Luis Lamadrid Sauza.

Por la naturaleza de la cuestión a debate, si bien la intervención del maestro Lamadrid la he ubicado dentro de las que lo caracterizan como constitucionalista, también podría habersele ubicado entre aquellas que destacan su profundo conocimiento de la historia de México y, particularmente, de la historia del siglo xx de nuestro país, porque su participación no sólo atañe a la cuestión jurídico-constitucional y a sus fundamentos sociológico-políticos, sino que se adentra en los hechos políticos presentes al momento de dictarse la Constitución de 1917 y a lo largo de la aplicación de la norma en el curso de la resolución de las sucesiones presidenciales que se produjeron bajo su imperio.

Es importante destacar que su acercamiento a este debate tan delicado fue con un pleno reconocimiento a la susceptibilidad de la opinión pública en torno al tema de la reforma. Afirmaba que:

ciertamente la reforma del artículo 82 ha alcanzado niveles de alto interés para la opinión pública. ¿Por qué es así? Primero porque el tema intrínsecamente es un tema de importancia y significación que se capta de manera inmediata, pero también la opinión pública ha alcanzado estos niveles de interés porque a partir de su anuncio y de su presentación han surgido, por desinformación, por propósito político o por impulso ideológico, argumentos que en la lógica parlamentaria se llaman argumentos especiosos. Argumentos que en apariencia se refieren al contenido de la reforma, pero que lo son sólo en apariencia..., son argumentos que necesariamente tienen un efecto en la opinión pública. Los argumentos para confundir y exaltar hablan de que la reforma al artículo 82 abre la posibilidad a la intervención de intereses extranjeros y llegan, inclusive, a la afirmación de que con la reforma se abre la posibilidad de que un extranjero, un no nacional, un no mexicano pudiera acceder a la presidencia de la República.

Por ello estimó indispensable que la Comisión de Puntos Constitucionales saliera al paso de esos pseudoargumentos y buscara un canal de comunicación responsable con la opinión pública.

Desde el punto de vista histórico, explicó que la norma tenía una razón de ser al momento de su aprobación, que había probado su valía, que su funcionamiento en la realidad mexicana de las últimas cuatro décadas desembocaba a un escenario de fortalecimiento de la nación, vinculado en gran parte con la fuerza del sentimiento nacional. Afirmó que cuando el Congreso Constituyente estableció la norma, no podía tener en consideración el argumento que ahora se tenía para cambiarla, porque en 1917 no había en la República la fortaleza que se hallaba presente en las postrimerías del siglo xx.

En términos histórico-políticos, agregó que también había una gran diferencia entre 1917 y la realidad imperante más de siete décadas después, porque entonces no había partidos políticos permanentes y ahora si existían como entidades constitucionales de interés público. Ahora teníamos partidos permanentes y estables, alejados de los otrora círculos partidistas, que giraban alrededor de sus candidatos.

Para atajar los temores y las especulaciones de la tergiversación de la propuesta de reforma con la entrega del país a los intereses extranjeros, cuantimás en el contexto de las negociaciones y la ruta para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el maestro Lamadrid señalaba que debía ponerse atención a la disposición transitoria de la modificación planteada, toda vez que ésta no entraría en vigor sino a partir del 31 de diciembre de 1999. No había ninguna razón a la insinuación de que la modificación facilitaba el interés extranjero o la posibilidad de que un extranjero accediera a la Presidencia de la República.

Para calibrar la propuesta, el maestro Lamadrid exponía que tanto los argumentos razonables como los especiosos, unos en pro y otros en contra de la modificación tenían un punto en común: "ser demasiado abstractos. ¿Qué quiero decir con esto? Que los argumentos se centran en contrastar deducciones de la norma (contenida en la propuesta de la fracción I del artículo 82) aisladas del contexto".

Regresaba así a los razonamientos sobre la situación imperante en 1917 y las motivaciones del Congreso Constituyente de Querétaro para

acuñar la norma, es decir, comprender la razón de la misma en el contexto de su surgimiento, como invitación para valorar la propuesta de modificación en un escenario nacional distinto, cuando “la nación es ahora más sólida, la nación es más fuerte y consecuentemente, el sentimiento nacional se extiende, se arraiga”. Recordó que el Congreso Constituyente tenía la experiencia de la dictadura, que si algo había promovido en ese sentido, era el desprecio a lo nacional.

En esta línea de exposición reiteró la pertinencia de examinar el funcionamiento de la norma establecida en 1917, sin que en realidad tuviera efectos políticos distorcionantes por su sola redacción sino hasta 1952. Recapituló que para ese año el precepto empezó a provocar efectos y afirmó que se trataba de un efecto que no está en el significado de la norma, pero que se derivaba de las malas interpretaciones. En concreto, se decía –en 1951-1952– que Vicente Lombardo Toledano y Adolfo Ruiz Cortines, candidatos presidenciales, respectivamente, del Partido Popular Socialista y del Partido Revolucionario Institucional supuestamente no cumplían con los requisitos de la norma. Pero hubo más, porque refirió cómo la redacción de la fracción I del artículo 82 constitucional impidió que Manuel Gómez Morín, que no era hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento, fuera el candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República. No obstante las diferencias de pensamiento que el maestro Lamadrid tenía con el PAN, dijo: “yo nunca he compartido la posición ideológica y política de Gómez Morín, (pero) quiero decir que Manuel Gómez Morín estaba a salvo de dudas sobre su patriotismo; que estaba fuera de duda su sentido nacional y su servicio a las causas del país y de la República”. De ahí pasó a relatar la calumnia que con base en la norma aludida se profería en contra del licenciado Adolfo López Mateos cuando surgió como candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, reiterándose el efecto, aunque con otros matices, que se había querido dar al precepto en 1952.

Reflexionó sobre otros efectos del precepto, en términos de mexicanos de valía y cuya capacidad de servicio a la República estaba fuera de toda duda, pero que siendo actores de la política nacional, no podían figurar como aspirantes a candidatos presidenciales, como los

casos de Benito Coquet en 1964, del licenciado Jesús Reyes Heróles en 1970 y del profesor Carlos Hank González en 1982. Historias políticas diferentes, pero con una limitación común. Para el maestro Lamadrid la norma sí tenía consecuencias en un país que se había transformado a lo largo de los años, al establecerse limitaciones para la actuación y desarrollo de los miembros de la clase política nacional que no fueran hijos de padre y madre mexicanos por nacimiento.

Como una tercera línea de razonamiento, invitó a la Asamblea a adentrarse en un asunto de técnica jurídica y técnica legislativa. Al respecto mencionó que, “al apreciar y valorar una norma, sus efectos y las finalidades que persigue, es necesario verla en el contexto de otras normas. Para el caso que nos ocupa, la norma constitucional tiene definiciones acerca de las funciones y el papel de los partidos políticos, y los establece como un elemento indispensable del funcionamiento del régimen político en México...” Su argumento era que si se tomaban en cuenta las normas constitucionales sobre los partidos, como conductos de las fuerzas reales para su expresión política, en un contexto de desarrollo democrático en el que actúan los medios de comunicación y la opinión pública, tendríamos que llegar a la conclusión de que la reforma propuesta se refiere a un nuevo contexto nacional y que la misma actuaría en un escenario distinto de fuerzas y grupos regulados por la propia norma.

En el debate recordó al jurista italiano Giorgio del Vecchio y su ensayo titulado “El derecho social y la insuficiencia del derecho como exclusiva y absoluta norma de vida”, a fin de que se pensara que ninguna norma jurídica “puede pretenderse ni ser suficiente y absoluta (pues) tiene que contar con otras normas y tiene que contar con voluntades y con fuerzas para alcanzar su sentido significativo”. Mencionó entonces, que “la norma del 1982 es una norma que en cualquiera de sus dos redacciones, la todavía en vigor y la que se propone como reforma, es una norma que por sí sola es insuficiente, como toda norma jurídica; a esa norma, que es un marco, debe añadirse el papel de fuerzas y entidades que actúan en el mundo de la realidad social y política, y tienen que tomarse en cuenta otras normas”, por lo cual reiteraba la pertinencia de que la reforma entrara en vigor hasta el último día del año de 1999.

Contra su costumbre, con el propósito de reforzar su señalamiento de la argumentación de lo razonable para impulsar la aprobación del dictamen, llevó a la tribuna –para su lectura– algunos pensamientos del filósofo español José Ortega y Gasset acerca de la nación, quien parfía de los interesantes pasajes de la prosa francesa de Ernest Renan. Al efecto, citó lo siguiente:

Acabamos de ver –nos dice Renan– que no basta para crear el principio y la idea de la nación, no bastan, se dan, pero no son razón suficiente la raza, la lengua, los intereses, la afinidad religiosa, la geografía, las necesidades militares. ¿Qué más hace falta? Después de lo que llevo dicho, ya no retendré mucho tiempo vuestra atención. Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que en verdad hacen una, constituyen esta alma, este principio espiritual. La una, está en el pasado; la otra, en el presente. La una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de seguir haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa. La nación, como el individuo, es la desembocadura de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de abnegaciones. El culto de los antepasados es el más legítimo de todos. Los antepasados nos han hecho lo que somos. Un pasado heroico, grandes hombres, glorias. Entiéndase, la verdadera gloria. He aquí el capital social en el que se sienta una idea nacional: tener glorias comunes en el pasado y una voluntad común en el presente; haber hecho grandes cosas juntos y querer aun hacerlas. He ahí las condiciones esenciales para ser un pueblo. Y recordaba el canto espartano: “somos lo que fuiste; seremos lo que soís”. En el pasado una herencia de glorias y de pesares que compartir, en el porvenir un mismo programa a realizar. Haber sufrido, gozado, esperado juntos, he ahí lo que vale más que las aduanas comunes y que las fronteras conforme a las ideas estratégicas. He ahí lo que se comprende pese a la diversidad de raza y de lengua.

Cerraba entonces así su intervención el senador Lamadrid, “una nación es, pues, nos dice Renan, señores senadores, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. Supone un pasado, pero se reúne sin embargo en el presente por un hecho tangible, el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común”. Retomaba

a Ortega y Gasset para rematar con el señalamiento de que “la existencia de una nación es –dice Renan– perdonadme esta metáfora, un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de la vida”.

#### CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Aunque el senador José Luis Lamadrid Sauza no participó en tribuna al discutirse la propuesta de modificaciones a la Constitución General de la República de diciembre de 1994 en materia de impartición de justicia, seguridad pública y particularmente de reorganización del Poder Judicial de la Federación y de fortalecimiento de las atribuciones de dicha rama del poder público en materia de control de la constitucionalidad, podemos extraer algunos elementos del pensamiento del legislador jalisciense en esta materia, al consultar su participación en la comparecencia de quienes habían sido propuestos por el Presidente de la República como candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se recordará que con la reforma constitucional aludida se dispuso la jubilación de quienes hasta el 31 de diciembre de 1994 se desempeñaban como ministros de la Suprema Corte (21 numerarios y 5 supernumerarios), iniciándose el proceso de postulación para la designación de los integrantes de la nueva Suprema Corte (11 miembros sin distinción de numerarios y supernumerarios).

A la luz del acuerdo adoptado por el Senado de la República el 18 de enero de 1995 para dar cumplimiento a la función constitucional que para dicho órgano se desprendía de lo previsto en la fracción VIII del artículo 76 y en el artículo 96 de la Constitución General de la República, en la sesión pública del primer periodo extraordinario del primer año de ejercicio de la LVI Legislatura del Senado, que se celebró el 19 de enero de 1995, se dieron las comparecencias de los candidatos a ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Laura Trigueros Gaissman. Con base en el acuerdo aludido, cada una de las tres fuerzas políticas representadas en el Senado (PRI, PAN y PRD) tendría la oportunidad de formular una ronda de

preguntas o cuestionamientos a cada uno de los candidatos comparecientes, quienes desahogarían en el orden inmediato de los planteamientos recibidos las respuestas o consideraciones del caso.

En conversaciones personales que a lo largo de los años tuve con el maestro Lamadrid sobre esa reforma y su aplicación, desprendí su apreciación crítica tanto de la previsión constitucional de presentar ternas para la designación de ministros de la Suprema Corte como del hecho de que no se habían presentado 11 ternas para cubrir 11 nombramientos, demostrando lo inadecuado del texto recogido por la Constitución; un juicio también crítico le merecía la decisión de desahogar las comparencias de los candidatos a ministros en el Pleno del Senado, cuando era una práctica parlamentaria ampliamente explorada en muchos Congresos del mundo que las comparencias vinculadas con ratificaciones o designaciones de funcionarios públicos se realizan en comisiones y bajo un formato que permita realmente profundizar el diálogo para la determinación sobre la idoneidad de la o las personas propuestas para el cargo. Sin demérito de ello, en su momento correspondió al maestro Lamadrid formular las preguntas que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional plantearía al Licenciado Mariano Azuela Güitrón, quien no sólo fue electo como ministro, sino que actualmente preside la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>19</sup>

Hay que recapitular que la presentación del licenciado Azuela Güitrón en el Pleno del Senado no estuvo ajena a un incidente parlamentario, que el senador Lamadrid retomó parcialmente en su intervención, con ánimo de sentar un punto de vista y una crítica. Habiendo correspondido el primer turno de las comparencias de esa fecha al licenciado José Vicente Aguinaco Alemán, al formularle planteamientos en representación del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el senador Félix Salgado Macedonio, éste había proferido no sólo una inferencia peyorativa a que de los 18 candidatos propuestos por el Presidente de la República, 7 compa-

<sup>19</sup>El ministro Mariano Azuela Güitrón fue electo para ese encargo por 86 votos a favor en la sesión pública del 26 de enero de 1995, para un periodo que va del día siguiente al de su designación al último día de noviembre del 2009. Fue electo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en enero de 2003 para un periodo de 4 años, que concluirá el 31 de diciembre de 2006.

recían a sabiendas de que su postulación era “de relleno”, sino que se planteaba la posibilidad de que fueran electos para ese encargo constitucional 4 personas que ya habían desempeñado la función de ministros de la Suprema Corte (Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Guillermo Guzmán Orozco y Carlos Sempé Minvielle). En forma general, el senador Salgado Macedonio se refirió a ellos como

ministros de la administración pasada salinista, cómplices de la debacle y la traición a la patria; ministros que presuntamente fallaron a favor de la delincuencia, de la corrupción y del narcotráfico. Estos políticos priistas son eso, del PRI, que actuarán de acuerdo a intereses personales y de grupo. Serán ministros que representarán una justicia ciega y corrupta, como la que hemos padecido durante muchos años.

Al iniciar su intervención ante el Pleno del Senado, el licenciado Azuela Güitrón refirió que había recibido injurias elegantes del senador Salgado Macedonio, de donde extraía razones para acrecentar su fervor democrático, pues se estaba demostrando que ya había democracia o un principio de democracia en México. Mencionó lo siguiente:

Y yo quiero también agradecerle sus injurias. Es cierto que me sorprendí al escuchar que me adornaba de atributos que a través de mi responsabilidad como funcionario judicial he tratado siempre de combatir, pero tengan la seguridad de que esta crítica que me formuló antes de conocerme me servirá para redoblar esfuerzos y tratar de no incurrir en esas deficiencias, que indiscutiblemente me parecen abominables dentro de un sistema político mexicano que tiene que perfeccionarse. También se me injurió al considerármese como una marioneta; marioneta el día de hoy en que parece ser que mi presencia sólo obedece a formalismos derivados de un mecanismo que dio el propio Senado de la República, y para mí esta sería mayor injuria, porque si hay algo propio del ser humano es su calidad de ser independiente, de ser libre y de no estar sujeto a condicionamientos y a esclavitudes...

Agregó, además, que se preocuparía por no ser esa marioneta y, en la intervención sustantiva a la que pasaría a referirse, trataría de dar las razones de porqué sorprendentemente le agradecía esas manifestaciones.

El senador Salgado Macedonio solicitó el uso de la palabra para replicar a las exposiciones iniciales del licenciado Azuela Güitrón, lo que fue rechazado por el presidente de la mesa directiva, en virtud del acuerdo que regía los procedimientos de esa sesión. El primer turno de cuestionamientos correspondió al Grupo Parlamentario del PRD en la persona de su entonces coordinador, senador Héctor Sánchez López, quien inició su participación con señalamientos de reproche a los argumentos vertidos por el candidato a ministro con relación a la intervención del senador Salgado Macedonio. El legislador oaxaqueño mencionó su opinión en el sentido de “que sería abominable que una persona que reacciona visceralmente pudiera llegar a ser ministro de la Suprema Corte de Justicia”, refiriendo que “esperamos nosotros, los del PRD, que usted, señor, no llegue a ser ministro en esa Suprema Corte de Justicia.” De ahí pasó a otras increpaciones y señalamientos ofensivos, en donde sin merma del derecho a la crítica y a la expresión libre, usó la ofensa en demérito del parlamentarismo. Véase los términos que utilizó: “Usted ha asumido una actitud servil a los gobiernos en turno. Esperamos que su actitud y lo que nos dijo hoy, que nos parece la de un merolico del mercado...” Ante esto, el senador Fernando Ortiz Arana, entonces presidente de la Gran Comisión, solicitó en términos del reglamento que se llamara la atención al senador Sánchez López porque injuriaba al compareciente. El incidente concluyó con la expresión del senador Sánchez López de que por no creer que el licenciado Azuela Güitrón reuniera las condiciones para ser ministro, no le formularían ninguna pregunta. En la oportunidad de expresarse con relación a la intervención del senador Sánchez López, el licenciado Azuela Güitrón refirió –con ironía– que preocupado por no reaccionar visceralmente, sí deseaba señalar que no le preocupaban las consideraciones del legislador sobre su persona, porque no estaban basadas en datos obtenidos del *Seminario Judicial de la Federación*, donde consta un importante número de tesis jurídicas de las que había sido ponente, al tiempo de señalar que es digna la consideración de un senador porque lleguen al más alto tribunal de la República los hombres con las mejores características, atribuyendo nuevamente al incidente la expresión de un testimonio vivo de la democracia mexicana.

Con este trasfondo, el maestro Lamadrid aprovechó la intervención que le concedía el acuerdo senatorial para dejar sentadas algunas premisas sobre lo ocurrido. En primer lugar, luego de hacer referencia al presidente de la mesa directiva, conforme a la tradición parlamentaria, se refirió al licenciado Azuela como “respetado compareciente”. Y lo hizo con plena conciencia, pues en su propia intervención insistió en llamarlo así porque era del “dominio público su calidad de respetado y de respetable”. Además, agregó que no podía

dejar pasar por alto la pena que me causan, como senador, las intervenciones de los senadores que a nombre del Partido de la Revolución Democrática han formulado las preguntas. Coincido con el señor compareciente en las loas a la democracia y las acepto, inclusive cuando se dan excrecencias negativas como se ha puesto de manifiesto en las intervenciones de los senadores perredistas. Es el precio de la democracia, sin embargo debemos llamar la atención de que en nada contribuyen a la democracia ni a la dignidad del Senado, actitudes en que el desconocimiento de la materia, la insuficiencia de formación cultural y la deficiencia de formación política, quieren suplirse con el insulto y la calumnia. Se puede diferir de ideas, de juicios, y no caer ni en la falta del respeto ni en la antidemocracia. Yo puedo diferir y de hecho difiero de un juicio del señor compareciente acerca de la etapa histórica del Senado, pero esta diferencia no me lleva a pasar por encima del respeto y de los términos en que se entabla un diálogo democrático, un diálogo en el seno de la Cámara de Senadores.

Con respecto a los planteamientos de fondo que formuló el senador José Luis Lamadrid al licenciado Azuela Güitrón para explorar sus criterios en torno a la función de impartición de justicia que corresponde a la Suprema Corte, puede decirse que tocó temas verdaderamente relevantes e ilustrativos de los grandes campos que apenas empezaban a apuntarse para el máximo órgano jurisdiccional de la nación, al haberse reformado la Constitución en diciembre de 1994 para darle funciones de tribunal constitucional.

El primer planteamiento fue sobre la interpretación judicial, vinculándola específicamente con la nueva atribución como defensora de

la Constitución que adquiriría la Suprema Corte mediante su competencia para resolver las acciones de inconstitucionalidad de las leyes. Para Lamadrid, esta nueva figura se enlazaba con la renovación de los criterios sobre la interpretación de las normas jurídicas. Al efecto, planteó que:

sabido es que en el artículo 14, la norma constitucional establece criterios para la interpretación de la ley, y como tengo la convicción de que la interpretación de la norma constitucional es una interpretación con matices diferentes a la interpretación de las leyes secundarias, me permitirá preguntarle: ¿cree usted que para la interpretación de la norma constitucional son suficientes los criterios establecidos en el artículo 14?

A partir de ese planteamiento derivó su segunda pregunta, vinculada a la evolución de la justicia constitucional en el mundo y, en particular, a “en qué forma, principios explícitos y valores explícitos en las normas constitucionales, son utilizados en el ejercicio de la justicia constitucional”. Fraseó así el tema; esta es una cuestión “que me ha acompañado a lo largo de mi actividad como legislador”.<sup>20</sup>

A través de este trabajo hemos conocido las reflexiones de fondo que el maestro Lamadrid Sauza tenía sobre el tratamiento constitucional para la materia educativa y, particularmente, con respecto a la concepción filosófica de la educación mexicana. No es descabellado que de ahí extrajera el corazón de su pregunta en cuanto a los alcances de la interpretación en materia de impartición de justicia constitucional. Al efecto planteó que:

sabido... por todos que el artículo 3o. de la Constitución contiene principios y valores explícitos que están establecidos para que formen el proceso educativo. Pero como son principios de una generalidad, como se alude a valores que trascienden el proceso educativo, aunque otros están estrechamente

<sup>20</sup>El licenciado José Luis Lamadrid Sauza había sido electo, para ese año, cuatro veces como integrante de la Cámara de Diputados y se hallaba en el desempeño de su segunda legislatura como senador de la República. Su experiencia legislativa no sólo era amplia, sino profunda por haber dedicado su talento al conocimiento puntual de las funciones constitucionales del Congreso y al estudio del derecho parlamentario. En el periodo de la LVII Legislatura federal (1997-2000) volvería a la Cámara de Diputados, completando así 21 años al servicio del Poder Legislativo.

vinculados al (mismo), yo me pregunto ahora que (estando) bajo la responsabilidad de la Corte, la defensa de la Constitución, (ésta) no se limita a la parte correspondiente de los derechos del hombre, sino que se extiende a la totalidad del texto constitucional. Yo me pregunto si aquellos valores, y mencionaría algunos, el tipo de nacionalismo que prevé el artículo 3o., el concepto de democracia que prevé el artículo 3o., el individualismo atemperado que prevé el artículo 3o., los valores de la dignidad de la persona humana que prevé el artículo 3o., podrían y deberían ser llevados para efectos de realizar el examen de la conformidad de las leyes a la Constitución.

En verdad, un planteamiento al fondo y complejo, que afirmaba su distanciamiento con las pretensiones formalistas para la interpretación constitucional.

En tercer término, el senador José Luis Lamadrid se refirió a la competencia de la Corte con relación a la constitucionalidad de las leyes. Preguntó, con base en esta finalidad de control de la constitucionalidad de las leyes para la defensa de la Carta Magna, “¿si en estas condiciones debería pensarse en que la reforma a la Constitución es también objeto del examen de conformidad a todo el texto de la Constitución?, o para decirlo en términos paradójicos, ¿si una reforma constitucional puede ser invocada o puede ser impugnada de inconstitucionalidad?”

Aunque no es este el lugar para profundizar sobre las respuestas del licenciado Azuela Güitrón, al tiempo que la mecánica de la comparecencia no producía un verdadero diálogo entre los senadores y los candidatos a ministros de la Corte, sí vale señalar algunos puntos de los señalamientos del ahora presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En realidad entremezcló los tres planteamientos del senador Lamadrid, para referir que los estudiosos de las constituciones afirmaban que dentro de un mismo ordenamiento supremo se podían distinguir valores fundamentales que estaban por encima de otros elementos del propio texto constitucional y que en ocasiones una reforma constitucional no se refería a la preocupación de llevar a la Carta Magna valores fundamentales del pueblo sino necesidades de tipo circunstancial. Estimó el licenciado Azuela Güitrón que, con base en ese pensamiento:

sí sería factible plantear la inconstitucionalidad de reformas constitucionales, porque sería valedero, desde ese punto de vista, que pensando en esos valores superiores se pudiera decir que algunos otros principios constitucionales chocaban con esos valores superiores. Esto fue algo de lo que ocurrió en un tema que se mencionó en la expropiación bancaria, en el que curiosamente debo señalar que la Suprema Corte no pudo examinar el problema porque había un problema técnico procesal de si procedía a un determinado recurso...

Agregaba entonces el compareciente que, “en este caso se planteaba la inconstitucionalidad de la reforma constitucional... y lo que se pretendía era que valores fundamentales impedían... al Constituyente permanente... introducir esa reforma”. Refirió que:

un juez de distrito admitió la demanda, resolviéndose posteriormente por un tribunal colegiado de circuito conforme a la postura sostenida por don Felipe Tena Ramírez, quien considera “que un Constituyente de hoy no puede condicionar al Constituyente de mañana”, y por lo mismo, cumpliéndose con los requisitos que la propia Constitución establece para que se de la reforma constitucional, esa reforma constitucional se convierte en parte integrante de la Constitución, y no sería posible decir: este artículo constitucional es inconstitucional.

Trató enseguida el licenciado Azuela la cuestión de la reforma constitucional aparente, es decir cuando no se cumplen los requisitos señalados por el artículo 135 de nuestra Carta Magna, *u.gr.*, la ausencia de mayorías calificadas en las cámaras del Congreso federal o del número de legislaturas requeridas por el precepto, para señalar que esta vertiente de análisis confirmaría que una reforma constitucional que cumple con los requisitos de la propia norma suprema para su modificación es constitucional.

Si regresamos a la crítica que a sus amigos confiaba el maestro Lamadrid sobre lo inconveniente de que los candidatos a ministros comparecieran en el Pleno y no en sesiones de comisión, al analizar sus preguntas y las respuestas que mereció y sin demérito de lo señalado por el ahora ministro Azuela Güitrón, en realidad no se respondió el planteamiento sobre si los principios interpretativos del artículo 14 son propios

para las leyes que emanan de la Constitución, pero insuficientes para la interpretación de la propia Carta Magna. En un diálogo de comisiones con el compareciente habría sido posible volver sobre el tema sin los riesgos de los procedimientos plenarios, donde los protagonismos se exacerban por efectos de la publicidad y el formato mismo de la sesión plenaria.

## Un debate de lógica jurídica

Siendo un estudioso sistemático del derecho y encontrándose no sólo al día sino a la vanguardia del conocimiento de la investigación jurídica en los ámbitos del derecho constitucional, del derecho parlamentario, del derecho administrativo, de la sociología del derecho y de la filosofía del derecho, el maestro Lamadrid era un hombre que con modestia auténtica y humildad real reconocía que carecía de experiencia en el litigio y en los aspectos procedimentales civiles y penales y, en general, litigiosos. No es que no conociera los principios o la lógica jurídica detrás de esas materias adjetivas, puesto que muchos tenemos evidencia de su conocimiento de los procedimientos en diversos campos jurídicos, como el constitucional, el parlamentario y el electoral, a los que tal vez haya que agregar los relativos al juicio político y a la declaración de procedencia en nuestro sistema jurídico; sin embargo, apreciaba y respetaba a quienes podían hacer las precisiones procedimentales en otras esferas de lo contencioso y, particularmente, en las esferas civil y penal. En ocasiones llegaba a afirmar que sus nociones en estas materias no distaban mucho de las cátedras que había recibido al mediodía del siglo xx en la Universidad de Guadalajara.

Apenas iniciada la LVI Legislatura federal, el 24 de noviembre de 1994, se produjo un debate en la Cámara de Senadores sobre el informe presentado por el señor Mario Ruiz Massieu, ya para esos días ex subprocurador de la Procuraduría General de la República, con relación a las investigaciones del asesinato de su hermano, el entonces secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, licenciado José Francisco Ruiz Massieu, ocurrido el 28 de septiembre de 1994. El funcionario de la procuraduría se había hecho cargo de una investigación para la cual debió excusarse fundadamente y en las

postrimerías del periodo presidencial del licenciado Carlos Salinas de Gortari había renunciado a su encargo en un contexto de acusaciones y denuncias derivadas de su función investigadora que despertaban el interés y las simpatías de los principales partidos políticos de oposición al periodo que concluía y al mandato que en unos días iniciaría el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, llegándose por parte de la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática a arropar y encomiar al otrora subprocurador por la actitud que asumía de señalar a políticos priístas y a la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional como directamente vinculados al crimen de su hermano, dejándose en el ambiente la imputación de que habían obstaculizado las investigaciones.

En ese contexto, en el Senado se convino en debatir sobre el mencionado informe. Como miembro de esa Asamblea se encontraba la senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, quien había asumido la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional y a quien se hacían imputaciones injuriosas por parte del ex subprocurador. Del debate pueden colegirse dos objetivos políticos distintos pero, a la vez, complementarios de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional; aquél ponderaba al ex funcionario público y trepaba a conclusiones de responsabilidades que pasaban por la dirigencia nacional del PRI y llegaban al Ejecutivo federal, en tanto que los legisladores del PAN asumían una posición favorable a que se continuaran y facilitaran las investigaciones con la dirigencia priísta poniéndose a disposición del ministerio público federal, al grado de plantear, con una postura delicada en las formas y cruenta en su contenido, la necesidad de que la senadora Moreno solicitara licencia de su encargo para facilitar las investigaciones de la procuración de justicia.

Fue un debate largo, algo desordenado en los procedimientos y con numerosas intervenciones incidentales, en el que participaron para fijar la posición de los grupos parlamentarios los senadores Salvador Rocha Díaz, Gabriel Jiménez Remus y Héctor Sánchez López, si bien apenas había hablado el senador Jiménez Remus se produjo la primera intervención incidental del senador Rocha Díaz y luego la del senador Juan de Dios Castro Lozano, seguida por otra del senador José Luis Lamadrid.

Luego de la intervención para fijar posición del senador Sánchez López se dieron participaciones de los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Heberto Castillo Martínez, Esteban Maqueo Coral, Félix Salgado Macedonio, Amador Rodríguez Lozano y Gustavo Carvajal Moreno. A lo largo del debate también hubo algunas preguntas a los oradores (como gustaba en llamarlas el senador Lamadrid, en vez del término interpelación que usa el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General), a cargo de los senadores Félix Salgado Macedonio, en dos ocasiones, y Amador Rodríguez Lozano.

Efectivamente, lo intenso del tema y del debate produjo que la discusión pactada en términos de sendas intervenciones de cada una de las fuerzas políticas representadas en el Senado, se desordenara rápidamente, aunque luego se retomó el curso, porque luego de la intervención del senador Jiménez Reyes se admitió que para hechos volviera a la tribuna el senador Rocha Díaz y enseguida se diera la palabra, también para rectificación de hechos, al senador Juan de Dios Castro Lozano. Al ocurrir esto, el senador Lamadrid reclamó el procedimiento y afirmó que él también había pedido el uso de la palabra para replicar un argumento expresado por uno de los oradores que habían participado en el debate, llamando la atención para que si la Asamblea aspiraba a la seriedad,

si quieren priístas, panistas y perredistas hablar del estado de derecho, empiecen por hacer uso de la palabra en términos lógicos y de las normas. Hechos es una forma de no decir nada para ceder la tribuna, y si el señor senador quiere hacer uso de la palabra –refiriéndose a la petición de turno en tribuna para hechos del senador Castro– es para replicar el argumento del senador Rocha o para apoyar el argumento del senador Jiménez Remus.

Comentó que si él había pedido la palabra inmediatamente después del senador Jiménez Remus era para replicar su argumento y solicitó: “Hablemos con precisión jurídica lo que tanto priístas, panistas y perredistas hablan de respetar las normas y el estado de derecho, (correspondiéndole) a usted presidenta... poner el orden en el debate, que pidan la palabra para réplica.”

Eran varias las cuestiones que estaban en el debate cuando le correspondió hacer uso de la palabra al senador Lamadrid Sauza. Como era obvio, su primera referencia fue incidental a lo ocurrido cuando reclamó el desorden en el debate, y afirmó:

Como yo he pedido la palabra y la he pedido en uso de la lógica parlamentaria que está en las bases del reglamento, del vejistorio y de las normas genéricas del derecho parlamentario, y si ustedes examinan la Ley Orgánica hay referencias tanto a la lógica parlamentaria como al derecho parlamentario, universal en sus principios, pero como lo que deseo es aclarar un argumento (y la presidencia me da la palabra) para hechos, y como es la autoridad de esta Asamblea, pues yo la tomo como me la den.

También agregaba:

Segundo, como ya (se) expresó un criterio de acuerdo con la lógica parlamentaria, porque cuando la presidencia dice que por la naturaleza de la discusión, con mucha flexibilidad les ha concedido (la palabra) a quienes incidentalmente hicieron uso de (ella) en el rubro de hechos por más de cinco minutos, lo único, y atentamente le pido, ciudadana presidenta, que no me vaya a mí a aplicar la otra vara. Me la da (la palabra) con flexibilidad y con flexibilidad también voy a hablar.

He aquí al Senador Lamadrid en su vertiente de concededor de los procedimientos parlamentarios, porque habiendo reclamado el desorden del debate, reconoce también la autoridad de la presidencia de la mesa directiva y da cabida a criterios de flexibilidad, propios y característicos de las normas parlamentarias, para explicar la conducta de la mesa directiva y poner a salvo su función constitucional en el debate, al tiempo de pedir que si otros oradores han excedido de los cinco minutos que el reglamento concede para hacer una rectificación de hechos, también a él se le permita el tiempo necesario para desarrollar sus argumentos.

En este pasaje se observan también las críticas del senador Lamadrid a lo inadecuado del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, al que refiere como vejistorio, pues sus normas –bien lo sabía–

salvo excepciones, eran prácticamente las mismas que en el reglamento de 1824 y el de 1898, que habían sobrevivido hasta el de 1934, sin que la Ley Orgánica del Congreso General hubiera podido desarrollar en 1979 o en el proyecto de reformas de 1994 la parte ordenada por el segundo párrafo del artículo 70 constitucional sobre las normas de funcionamiento o procedimientos en el desempeño de las funciones constitucionales de las cámaras del propio Poder Legislativo federal.

Nos apuntaba con claridad el maestro Lamadrid, en este episodio incidental que las pautas para las discusiones del reglamento de 1934 ya no se adecuaban a los tiempos presentes. En primer lugar, cuando esas normas surgieron en el siglo XIX mexicano no había partidos políticos como parte de nuestro sistema constitucional y habíamos conservado esas reglas para tiempos en que la faz del Congreso tenía ya como protagonistas fundamentales a los grupos parlamentarios. Este debate incidental lo ilustraba, porque habiéndose pactado por los senadores una forma de ir a la discusión con base en tres intervenciones iniciales a cargo de cada uno de los grupos parlamentarios conformados al interior de la LVI Legislatura federal de ese cuerpo colegiado, antes de concluir esa parte expositiva, las solicitudes de uso de la palabra para incidentes de rectificación de hechos, y que frecuentemente no lo son, trastocaban la planeación original del debate. En otras palabras, que antes de conocer los planteamientos, en este caso, del Grupo Parlamentario del PRD, ya había réplica y réplica entre los oradores de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN. En síntesis, lo urgente para el maestro Lamadrid era ir a la adopción de procedimientos que reconocieran a los grupos parlamentarios como actores de los procedimientos y no sólo a los diputados y a los senadores, sin demérito de la connotación individual de cada representante popular, al tiempo de normar en forma puntual y adecuada las intervenciones incidentales que para las llamadas rectificación de hechos o alusiones personales podían darse en un debate. Para el senador Lamadrid Sauza, un debate parlamentario y el procedimiento que lo rige debían ser un ejercicio estricto de lógica, de lógica argumentativa y, por ende, capaz de permitir la expresión ordenada de argumentos y la oportunidad para rebatirlos, en su caso, dejándose las intervenciones incidentales en un sitio específico, sea por su ubicación en el debate, por su duración o por su número, de tal suerte que no permitieran la pérdida del hilo del debate argumen-

tativo fundamental; o dicho de otra forma, que las apariciones de oradores en tribuna no facilitarían la ruptura de la discusión principal, ni desviarían a la Asamblea del objetivo básico al haber acordado un debate sobre un tema específico.

Ya en torno al informe del ex subprocurador, es interesante la intervención del maestro Lamadrid, porque entraña que llevó a la tribuna su conocimiento puntual de la psicología y de las teorías en esa materia, lo que sólo se recoge en otros dos debates de los que participó como senador de la República. Tal vez los interesados recuerden aquella conferencia de prensa del señor Mario Ruiz Massieu en la que al renunciar a su encargo y señalar obstáculos a sus investigaciones, apuntó que “los demonios andan sueltos.” Dijo entonces el senador Lamadrid que si bien él no sostenía la creencia acerca de los diablos ni los demonios, por la lectura y la práctica silvestre de ciertas técnicas del psicoanálisis,

me han llevado a comprender que cuando escogemos en nuestro subconsciente este tipo de metáforas, lo que sucede es que con ese concepto, con esa palabra demonios, nosotros podemos expresar las fuerzas emocionales que nos agitan en nuestro interior. Y en tanto que estas fuerzas emocionales nos agiten más intensamente, en mayor grado perdemos el control y equilibrio de nuestros flujos inconscientes y subconscientes. Y quiero establecer que así como me sorprendió la elección de la metáfora de los diablos y demonios, pronto acudo al psicoanálisis y me doy cuenta de que fuerzas sentimentales, fuerzas emotivas y racionales muy poderosas han agitado la personalidad del señor Mario Ruiz Massieu. Y yo creo que espero comprendan la palabra comprender, yo lo he comprendido en términos psicoanalíticos, invadido por los sentimientos, alterado por sus aflicciones, el control de los flujos inconscientes le es difícil.<sup>21</sup>

De ahí pasó a que tomando como metáfora la expresión del señor Mario Ruiz Massieu, los diablos y los demonios no sólo andaban sueltos, sino que habían ido a posarse al recinto del Senado de la República, “porque en serios, reconocidos hombres de la ley y de la ciencia jurídica

<sup>21</sup>Los hechos posteriores habrían acreditado el ojo clínico del maestro Lamadrid sobre la psique del exfuncionario federal, con base en lo que aquél llamó “práctica silvestre de ciertas técnicas del psicoanálisis”.

que me antecieron en el uso de la palabra, y fíjense ustedes qué objetivo, porque incluyo dos senadores de Acción Nacional y un senador del PRI, pues parece que los demonios les han revoloteado, porque sus argumentos tienen fallas lógicas en consistencia”.

Con altura parlamentaria, en primer término se refirió el maestro Lamadrid a las imputaciones que sin mencionarla todavía se hacían en torno a la senadora María de los Ángeles Moreno, pues consideraba insostenibles las apreciaciones hechas sobre su persona y a la referencia del Ejecutivo federal con respecto a la propia legisladora (se le había dado un reconocimiento como la mujer del año y el licenciado Carlos Salinas de Gortari había pronunciado palabras de elogio a su persona), sobre las que ya se había expresado el senador Rocha Díaz al hablar de la personalidad privada y la personalidad pública del titular del Poder Ejecutivo. El senador Lamadrid afirmó que el argumento expresado por el senador Jiménez Remus era insostenible desde el punto de vista jurídico al reprochar al Ejecutivo de la Unión por las referencias elogiosas de las cualidades que distinguen a la senadora María de los Ángeles Moreno, porque no había la menor duda de que cualquier mención del señor Mario Ruiz Massieu a la senadora o a cualquier otro legislador no implicaba que pudiera hablarse de que estaban involucrados en el asunto,

y claro, al no estar involucrados el titular del Ejecutivo, un secretario de Estado, un senador, un diputado, pueden hacer afirmaciones acerca de las cualidades de los legisladores que parezca a su razón o a su afecto. No hay involucramiento porque no podemos considerar que los legisladores aludidos formen parte del proceso que se sigue por el homicidio de José Francisco Ruiz Massieu... No lo es procesalmente, y con un muy ligero conocimiento de derecho parlamentario diríamos que ni siquiera en el concepto fuerte de la inmunidad forman parte de esa fase que se denomina: de las averiguaciones previas; el concepto fuerte de la inmunidad, inclusive, establece que en la averiguación previa no puede seguirse contra los legisladores o cualquier otro funcionario que goza de inmunidad. De ese concepto fuerte de inmunidad podemos pasar a conceptos medios y a conceptos débiles de la inmunidad. Si yo, para no expresar una opinión puramente teórica, dijera que el señor Mario Ruiz Massieu, cuando actuó dentro de la ley, porque he escuchado y leído que en dos casos de diputados no respetó

el fuero, bueno el caso del senador priísta que fue invitado, uno o dos senadores priístas que fueron invitados, no podemos considerar que estuvieran formal y jurídicamente en la averiguación, o bien podemos, si queremos tener una idea muy precisa, que ante un concepto medio de inmunidad se estaría en una fase previa ligada a la averiguación, y en estos casos el argumento del primer senador del PAN no tiene ninguna consistencia.

Remataba entonces este argumento con las expresiones de que los legisladores a los que se refirió el señor Ruiz Massieu en su informe no están involucrados en el proceso y solo podríamos sostener que habría ese involucramiento si el propio Ruiz Massieu o el procurador general de la República “hubieran hecho el requerimiento a la Cámara de Diputados para que se iniciara el procedimiento de (declaración de) procedencia. Entonces me parece que el argumento sobre la expresión presidencial no es sostenible...”.

Dirigió entonces el maestro Lamadrid su argumento a las consideraciones del senador Castro, que no eran en el sentido de que hubiera involucramiento de legisladores, conforme a lo señalado sobre la senadora Moreno, en el homicidio del licenciado José Francisco Ruiz Massieu, para decir que este legislador optó por el argumento de autoridad, cuando decía que como el titular del Poder Ejecutivo nombra al procurador general de la República, “como se pronuncia el titular del Ejecutivo pesará como una losa, una losa más pesada que la de El Pípila, sobre el propio procurador”. Refutaba entonces el senador Lamadrid al afirmar que:

fíjense que El Pípila pudo con la losa..., el argumento de autoridad no es suficiente para hacer la crítica que se formuló de la expresión presidencial, porque en el caso, no por mal pensamiento, si yo fuera el procurador yo tendría una respuesta: “pues señor titular del Ejecutivo, cuando usted tuvo esa expresión, no conocía yo la materia, hoy que la conozco puedo decirle, muy atentamente, que esta es la situación jurídica y que con base en esa situación jurídica cumpliré con la ley”.

Por la implicación de haber usado a su persona en el ejemplo, atajó de inmediato al decir que “como no quiero verme en la hipótesis y no

vaya aquí, porque dado que revolotean los demonios, no vaya aquí alguno de los ciudadanos senadores o alguno de los medios de comunicación a pensar que esta metáfora acerca de que si yo fuera procurador, es mi postulación para la procuraduría”.

Optó entonces por cambiar la metáfora para centrar la discusión en las características del gobierno presidencial y de las responsabilidades públicas en el mismo. Mencionó:

...yo defiendo la forma de gobierno presidencial, pero siendo un defensor... y sabiendo que esta forma de gobierno tiene amplios campos en donde puede ser mejorada, perfeccionada, como les gusta decir a todos los políticos de todos los partidos, perfeccionada y sobre todo en el medio legislativo se pueden hacer innovaciones..., para quienes piensan o hacen afirmaciones parecidas a las del senador (Castro) en el sentido de usar el argumento de autoridad al referirse al presidente de la República y a sus colaboradores, (sostengo)... la expresión de que cualquiera, un diputado, un senador y con mayor razón un procurador general de la República puede decir que en este caso tengo estos elementos, estos argumentos y pienso que así es como se debe proceder.

Cerraba su intervención con la síntesis de sus argumentos, al referir que:

en consecuencia, los dos argumentos para hacer una crítica política que me parece incongruente y acerba no tienen fundamento, ni el de autoridad ni el de carácter de involucrados de los legisladores, y... considero que se tienen por no puestos... De no ser así yo les diría un poco el argumento de Rocha, sean consecuentes entonces y no jurídicamente señores senadores, pero éticamente. Yo no podría en la tribuna, partiendo de una afirmación que se aplica al titular del Poder Ejecutivo, venir y con la mayor deferencia hablar casi melosamente de “mi amiga María de los Ángeles” y decir una serie de cualidades..., una serie de calificativos llenos de encanto verbal, como los que se cruzaron los tres senadores que me antecedieron en el uso de la palabra. En la cortesía parlamentaria, que no se les olvide señores senadores, basta con no decir groserías. Meliflúo suena éticamente, por lo menos, a mal gusto y yo soy consecuente. Si yo hiciera una afirmación primera al titular del Poder Ejecutivo, no podría tener las palabras melifluas. Y vean ustedes que yo no he empleado ninguna meliflua con el senador Rocha ni con los senadores del PAN,

porque sé que aunque no los he aludido personalmente, subirán aquí y me van a decir, pues no tan melifluas las palabras, pero yo como de antemano dijera, me curo en salud, no les he dicho ninguna cosa meliflua. Yo les he dicho categóricamente, los argumentos de crítica a la expresión presidencial (pues) no tienen ninguna base y deben tenerse por no puestos.

## Los debates históricos

El senador José Luis Lamadrid Sauza era no sólo un profundo conocedor de la historia mundial, de la historia occidental y de la historia de México, sino que había sido actor en diversos procesos políticos que le permitían una perspectiva histórica real de hechos que en ocasiones eran señalados en las deliberaciones y los debates parlamentarios del Senado. En realidad era contrario a las imprecisiones históricas o al abuso retórico con pretendidas alusiones a la historia o a hechos recientes, bajo el argumento de autoridad de que alguien los había vivido y, por tanto, tenían el rango de irrefutables.

### PRECISIONES INCIDENTALES

Dentro de estas intervenciones, recojo la que hizo al discutirse el dictamen de las comisiones unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda sección, sobre la iniciativa de modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 13 de julio de 1992, cuando señalaba desde su escaño al orador que había perdido el dato en la memoria, que el último juicio político que se había llevado a cabo en el país, correspondía al instaurado en contra del señor José Guadalupe Zuno, en ese momento gobernador del estado de Jalisco.

Otras participaciones incidentales se dieron en el debate del dictamen de las comisiones unidas de Energéticos, de Minas e Industria Paraestatal y de Estudios Legislativos, primera sección, el 29 de octubre de 1996, sobre la iniciativa de decreto para reformar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, particularmente con relación a los productos que constituyen la petroquímica básica.

La primera ocurrió cuando el senador José Ángel Conchello hacía referencia a Carlota Corday y Lamadrid se adelantaba para señalar que la frase “Libertad, cuántos crímenes se han cometido en tu nombre” era de Girondina y no de Carlota Corday. Era una referencia puntual en medio del debate.

La segunda está vinculada tanto con el conocimiento de la historia del país, pero también de la industria petrolera nacional que tenía el senador Lamadrid. Así lo acreditó primero al intentar formular una pregunta y luego al hacer uso de la voz para una puntualización cuando se discutió el dictamen ya referido, en el cual se establecían en ese ordenamiento determinadas materias primas industriales básicas como petroquímicos básicos y, por ende, la competencia exclusiva del poder público para su elaboración, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano.

En ese debate, el senador Lamadrid solicitó la posibilidad de formular una pregunta al senador Francisco Xavier Salazar Saenz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con ánimo de que a la luz de la información manejada por dicho legislador expresara si “en los años y décadas en la que la gasolina contenía tetraetilo de plomo (y éste) era producido por una empresa, puede decirme, ¿cuál era la estructura de capital de la empresa productora de tetraetilo de plomo, que era un elemento para elevar el octanaje de las gasolinas?” Cuando el legislador a quien se dirigía la pregunta divagaba sobre si eran varias preguntas y cuáles, se pidió al senador Lamadrid que repitiera su pregunta, lo que hizo agregando más información, al señalar que “cuando las gasolinas requerían de tetraetilo de plomo para subir el octanaje, había una empresa que hacía esta producción, y para ilustrar su ignorancia, la empresa estaba compuesta por Pemex y Dupont, y mi pregunta es muy concreta, ¿cuál era la estructura de capital de esa empresa que producía tetraetilo de plomo?”

En la respuesta, si bien se planteó que la empresa se llamaba Tetraetilo de México y era el único productor de esa sustancia química y su único comprador Petróleos Mexicanos, no se señaló la estructura de capital de la empresa. Al efecto, el senador Lamadrid hizo uso de la palabra para rectificación de hechos y estableció que “Tetraetilo de Plomo

de México... era una empresa de capital mayoritario (de) Pemex y Dupont era el minoritario. El argumento de que se trataba de un mercado cautivo, porque solamente tenía como comprador a Pemex que elaboraba y elabora la gasolina, no es pertinente". El senador Lamadrid desechó una pregunta del senador Salazar, y afirmó que esa empresa "sólo demuestra que la estructura de 51/49 da posibilidades de crear este tipo de empresas... cuando... en forma de sofisma generalizado (se) dice... con la parte de la estrategia del 51/49 su destino es la chatarra". Yo difiero que un legislador, del partido que sea, sin fundamento, sin conocimiento, lance una afirmación que afectaría a una rama muy importante de la industria y afirme con insistencia que su destino es convertirse en chatarra. Yo tengo que expresar la esperanza fundada de que éste no sea el destino de las plantas de esta rama, porque en el caso -yo no puedo asegurarlo- cuántas empresas se constituirán con 51/49, pero si no hubiera socios para el 49 las plantas no se convertirían en chatarra, porque ni... un gobierno priísta ni... Pemex ni... los trabajadores de Pemex, dejarían que se convierta en chatarra...

En realidad son dos las ocasiones en que el senador Lamadrid se vio precisado a intervenir más ampliamente en tribuna para hacer puntualizaciones sobre hechos históricos o pasajes relativamente cercanos en la vida política del país.

#### LA GÉNESIS DE COPLAMAR

Con motivo del análisis del tercer informe de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el senador Lamadrid solicitó la palabra para rectificar hechos en la sesión del 6 de noviembre de 1991. En la tribuna se había expresado por el senador Porfirio Muñoz Ledo la referencia reivindicatoria, desde el punto de vista intelectual, de la concepción y la creación de Coplamar (el programa de la administración pública federal para combatir la pobreza en el gobierno del presidente José López Portillo). Señaló el senador Lamadrid que su intención era matizar esa afirmación absoluta y que "por eso no hablo de rectificación de hechos, porque ni la paternidad que se atribuye el senador Muñoz Ledo -no tengo

las evidencias– (y) las que voy a relatar tampoco la constituyen, de la creatividad intelectual”. Fue preciso al señalar que:

el hecho que relato sucintamente es el siguiente, y para evitar rectificaciones e intervenciones posteriores, quiero fijar las fechas para todos, pero muy particularmente para el senador Muñoz Ledo (porque) presentó su renuncia al cargo de secretario de Educación Pública en el gobierno del presidente López Portillo en los primeros días de diciembre de 1978. La reunión a la que me referiré... tuvo lugar en Los Pinos hacia finales de febrero o principios de marzo de 1979; esto es, cuando el senador Porfirio Muñoz Ledo no era ya secretario de Educación. A finales de febrero o principios de marzo el Presidente convocó a una reunión de gabinete ampliado y por estar fuera de la ciudad de México el secretario de Gobernación, me correspondió asistir a esa reunión...

Narró que “el objeto de la reunión –así lo explicó el entonces Presidente de la República– tenía por objeto evaluar el cumplimiento de los propósitos de Coplamar, y para ese efecto (estaba presente) el licenciado Ignacio Ovalle, responsable de Coplamar...” Manifestó Lamadrid que el Ejecutivo federal:

expresó que la idea de Coplamar había surgido en su mente en el tiempo que desempeñaba el cargo de secretario de Hacienda, y refirió los problemas de los cañeros en el estado de Veracruz y de qué manera la Secretaría de Hacienda y la Comisión Federal de Electricidad habían podido dar respuesta a problemas apremiantes de los cañeros, que con ésta y otras experiencias como secretario de Hacienda, él había concebido la idea de Coplamar.

El maestro Lamadrid recapituló en el sentido de que “esta mañana escucho la afirmación de que Coplamar es producto del pensamiento y de la mente creativa del senador Muñoz Ledo. Tengo dos afirmaciones (que) me introducen la duda,” una de lógica general y otra de lógica jurídica, a fin de matizar la afirmación acerca de la paternidad de Coplamar.

En el mismo debate abundó en una rectificación de concepto proveniente de la intervención del senador Muñoz Ledo, quien se había referido a la República restaurada, con relación a una parte de la historia del siglo XIX mexicano. Apuntó el senador Lamadrid, “pienso que ni en

términos históricos, ni en términos historiográficos ni en términos de conciencia histórica es admisible el concepto de República restaurada". Refirió el legislador jalisciense que:

sabemos que la República se mantuvo en el ejercicio de las atribuciones del Presidente... por el señor Juárez, (quien) había solicitado y tenía las facultades extraordinarias... del Poder Legislativo. Histórica e historiográficamente, los invasores, con el nombre de imperio, jamás pudieron establecer en la República, en su totalidad, el ejercicio del poder estatal. Y sabemos, histórica e historiográficamente, que el llamado imperio y sus fuerzas coactivas, sus leyes, tenían observancia en las capitales de los estados, y no todas, pero que a lo ancho y en la densidad de las poblaciones de la República, la pseudoley y la fuerza del pseudoimperio jamás fueron aceptadas por los mexicanos. La conciencia histórica que tenemos recoge la enseñanza de la historiografía..., cuando los invasores fueron vencidos... en la conciencia de la mayoría de los mexicanos se le considera el triunfo de la República. En consecuencia, el término de República restaurada que fue una ocurrencia y una ocurrencia sin fundamento del historiador Cossío Villegas, no tiene ninguna base. La República triunfó en 1867 y lo que conmemoramos y el período que cubre la lucha de la República se consuma, senador Muñoz Ledo, con la victoria de la República.

#### LA MANCUERNA EJECUTIVO-SECRETARIO DE HACIENDA

En la sesión del 15 de febrero de 1992, al abordarse el debate del dictamen sobre las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que proponían la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se produjo una intervención magistral del senador Lamadrid sobre nuestra historia política de buena parte del siglo xx en el ámbito de las finanzas públicas. Una intervención que acreditó su erudición, pues sin recurrir a ninguna nota -nunca lo hacía, salvo el día que citó a Ortega y Gasset- ni consulta inmediata anterior, sostuvo la tesis de que sin demérito de las responsabilidades políticas y de gobierno del Presidente de la República en materia de finanzas públicas, también comparten esa responsabilidad los titulares de las secretarías del despacho a cargo de ese ámbito. En el

curso del debate, en un giro oratorio para rechazar la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el senador Porfirio Muñoz Ledo planteó que había habido una época en la historia del país en que el Presidente de la República dictaba la política económica y los titulares de la Secretaría de Hacienda fungían como encargados de la caja, para implicar que el sentido social de los regímenes posrevolucionarios se había perdido cuando los presidentes de la República habían subordinado su dirección de la política económica a los criterios de los secretarios de Hacienda y Crédito Público. En concreto expresó que “para los presidentes de la Revolución, la Secretaría de Hacienda era una caja, una agencia responsable de cobrar los impuestos o, en última instancia, un termómetro de la relación con las empresas, pero finalmente, una limitante administrativa y económica y nunca un puesto de mando. Eso no era la Revolución”.

Aunque ya en el debate se habían producido un par de incidentes por una imputación del senador Muñoz Ledo al senador Rogelio Montemayor Seguy y otra por su negativa a aceptar una pregunta del senador Lamadrid, el debate se trabó en torno a la referencia dicotómica que había hecho el senador Muñoz Ledo entre el Ejecutivo federal con la dirección de la política económica y el secretario de Hacienda como titular de una función administrativa instrumental y de rango menor. Sobre esta base, el senador Lamadrid señaló en la tribuna:

El orador afirmó que para los presidentes de la Revolución los secretarios de Hacienda habían sido simplemente cajeros. En respuesta a eso, yo formulo a la Asamblea, que no al orador que me antecedió en el uso de la palabra, porque claramente muestra su desconocimiento de la historia..., las siguientes preguntas... ¿Es posible fundar en los datos históricos que el presidente Carranza considerara a Luis Cabrera un simple cajero?, ¿es posible sostener que el presidente Obregón considerara un simple cajero al ex presidente provisional Adolfo de la Huerta?, ¿es posible que el presidente revolucionario Plutarco Elías Calles considerara al secretario de Hacienda Alberto J. Pani, creador de la primera Ley del Impuesto sobre la Renta, como su simple cajero?, ¿y es posible que el presidente revolucionario Lázaro Cárdenas considerara a su primer secretario de Hacienda, Narciso Bassols, su simple cajero?,

¿cuando después de la crisis de 1935 el presidente Cárdenas le pidió a Narciso Bassols, que continuara al frente de la Secretaría de Hacienda, podría considerarlo un simple cajero?, ¿y el propio presidente Cárdenas consideró acaso a su secretario de Hacienda Eduardo Suárez, un simple cajero?, ¿y el presidente Ávila Camacho, que refrendó en el cargo a don Eduardo Suárez, lo consideraría un cajero?, ¿tal vez el presidente Alemán consideraría un simple cajero al señor Secretario de Hacienda don Ramón Beteta?, ¿el presidente revolucionario Ruiz Cortines estimaría a don Antonio Carrillo Flores, su secretario de Hacienda, simple cajero?, ¿y el presidente revolucionario Adolfo López Mateos consideraría a don Antonio Ortiz Mena, que con posterioridad fue director del Banco Interamericano de Desarrollo, su simple cajero?, ¿y el licenciado presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, que reiteró su nombramiento en el cargo al licenciado Ortiz Mena, lo consideraría simple cajero?

Remataba su intervención con el siguiente señalamiento:

Yo pienso que la enunciación de estos hechos históricos muestran la facilidad con la que el orador que me antecedió en el uso de la palabra falsea datos históricos importantes. Me he detenido en el presidente Díaz Ordaz, pensando que el orador que me antecedió en el uso de la palabra, que trato tan cercano tuvo con el presidente Echeverría y con el Presidente López Portillo, podrá dar la respuesta personal, espero que objetiva, de si ¿el presidente Echeverría consideró a su secretario de Hacienda López Portillo su simple cajero?

## Los debates políticos

En su esencia, aún con los giros de carácter técnico y particularmente de naturaleza jurídica con que suelen presentarse las deliberaciones en el seno de una Asamblea legislativa, las discusiones que ahí se escenifican son de carácter político. Ante todo, el senador José Luis Lamadrid Sauza fue siempre un hombre político, en el sentido específico de ser un hombre de Estado o un estadista; es decir, quien a través del ejercicio de las funciones constitucionales del órgano colegiado del cual formaba parte, buscaba siempre el mejor interés del Estado como formación política a cargo de generar condiciones para la vida en convivencia como comunidad soberana, en pleno goce de libertades para sus habitantes, con la

práctica de la democracia y la búsqueda de propósitos de justicia social. Lamadrid pensaba en el Estado como una forma de pensar en la comunidad toda y pugnaba porque la actuación del Grupo Parlamentario del que formaba parte, se fundara en principios e ideas postuladas en el programa del Partido Revolucionario Institucional, el cual entendía siempre bajo las normas de la Constitución General de la República.

Las intervenciones de carácter político o estrictamente político del maestro Lamadrid en su periodo de desempeño como senador incluyen su actuación en esa condición en el seno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que actuó durante el segundo receso legislativo del primer año de ejercicio constitucional de la LVI Legislatura federal, donde en dos ocasiones hizo uso de la palabra, una para preguntar y otra para argumentar, en torno a las elecciones locales de 1995 en el estado de Yucatán.

Se reitera que las intervenciones tienen naturaleza diferente, porque algunas son piezas oratorias que se inscriben en el contexto del debate y otras son intervenciones incidentales para formular una pregunta al orador o hacer una precisión que estimaba pertinente e inaplazable, ya sea por la información expuesta o por la conveniencia parlamentaria de no aguardar nada para hacer la precisión necesaria. En estas participaciones, frecuentemente acreditaba su conocimiento de la historia para hacer valer su argumento político.

#### PLANTEAMIENTOS INCIDENTALES

En el recuento de la actuación del senador Lamadrid, cronológicamente señalamos esas intervenciones incidentales.

En la sesión del Senado del 22 de febrero de 1992, al discutirse el dictamen de las comisiones competentes sobre el proyecto de decreto de modificaciones a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se produjo la primera de ellas. Por razones de espacio no referiré aquí mayores elementos de esa discusión, salvo para recapitular la pregunta que el senador Lamadrid Sauza formuló al senador Porfirio Muñoz Ledo en el sentido siguiente:

Cuando el senador Muñoz Ledo está en la tribuna y desarrolla un discurso, estamos escuchando las opiniones personales del senador Muñoz Ledo o estamos escuchando a través de su discurso la línea, los programas, las posiciones del Partido de la Revolución Democrática o, para decirlo brevemente, sería conveniente tanto para los senadores como para la opinión pública, saber a qué atenernos, conociendo cuál es la relación del Grupo Parlamentario de Diputados del PRD, ¿cuál es la relación de los senadores del PRD con los órganos de dirección del Partido de la Revolución Democrática?

Sin descartar que la respuesta refirió a la dualidad del legislador como integrante de un poder de la Unión y miembro de un partido político para el desempeño de sus funciones, la tensión inherente y el principio de libertad para adoptar sus decisiones, vale señalar que el espíritu de la pregunta formulada era poner en evidencia la distancia o diferencia que existía entre el punto de vista del orador y las posiciones del partido político en el que militaba. (En esta misma sesión ya cité otra intervención incidental. Véase nota 5.)

La segunda intervención de este tipo se dio en la sesión del 13 de julio de 1992, al discutirse el dictamen de las comisiones unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda sección, sobre el decreto de reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que aludía a la llamada Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados para la atención de las denuncias de juicio político y de declaración de procedencia. El senador Lamadrid participó incidentalmente al formular una pregunta al senador Muñoz Ledo, quien en su intervención criticaba la regulación constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos y en particular de las figuras del juicio político y de la declaración de procedencia, en el sentido de si “¿sabe usted quién fue o quién puede reclamar la autoría material del título de la Constitución y de la Ley de Responsabilidades en vigor?” Independientemente de la escaramuza verbal que se produjo por el senador Muñoz Ledo para no responder a la pregunta, el senador Lamadrid llegó al señalamiento de que “el autor de esa defectuosa ley, es un miembro del Partido de la Revolución Democrática, Samuelito del Villar...” Aquí se aprecia una intervención para restar autoridad a los postulados del senador Muñoz Ledo cuando criticaba un título de la

Carta Magna y un ordenamiento que mucho debían –con toda ironía– a una de las entonces figuras del Partido de la Revolución Democrática.

La tercera intervención incidental del senador Lamadrid se registra en la sesión del 16 de noviembre de 1993, al debatirse en el Senado mexicano sobre los procedimientos parlamentarios del Congreso de los Estados Unidos de América en torno a la votación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. El senador Roberto Robles Garnica había afirmado que, a la luz del debate entre el señor Ross Perot y el vicepresidente Al Gore se había hecho una falsa y perversa asociación del PRD con el racista Perot, señalando que se trataba de una maniobra sucia y un aviso de que podía continuar una campaña contra el PRD y sus dirigentes, asumiéndose que había voluntades que deseaban enturbiar el ambiente político con la violencia verbal o de hecho. Robles Garnica dijo: “No olviden, por lo que dice Perot y lo asocian con el PRD, que los que se descalifican son ellos mismos, porque la opinión pública mexicana ya está suficientemente informada para distinguir la realidad.” Desde su escaño, el senador Lamadrid Sauza lo interrumpió, si bien en forma heterodoxa, para decirle “los mismos textos, senador, los mismos textos”. El senador Robles Garnica le preguntó entonces al maestro Lamadrid: “¿Qué textos, señor?,” a lo que éste dijo: “Lo que ustedes y otros dirigentes de su partido han dicho y los funcionarios americanos han dicho.”

Ya en la LVI Legislatura, el senador Lamadrid Sauza tuvo una cuarta intervención incidental en la discusión que se llevó a cabo el 16 de diciembre de 1994 con motivo de la propuesta presentada por el senador Félix Salgado Macedonio para solicitar la comparecencia en comisiones del secretario de la Defensa Nacional, a fin de que informara sobre la actuación del ejército mexicano en el estado de Chiapas a partir de enero de 1994. Ante la intervención del senador Héctor Sánchez López para argumentar a favor de la propuesta, el senador Lamadrid Sauza optó por formularle una pregunta, en el sentido de que “para estar bien informados, (dígame) si usted estaría de acuerdo en votar un citatorio para que los dirigentes del grupo armado EZLN vinieran aquí a informarnos, ¿cuáles son sus intenciones?”. El planteamiento era evidente, porque habida cuenta la situación jurídica imperante en diciembre de 1994 con relación al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el senador Sánchez López refería la necesidad de que

el Senado y, a través suyo, la opinión pública conociera cuántos efectivos militares tenemos en Chiapas, en qué lugares se encuentran acantonados, qué órdenes tiene el ejército, qué tipo de armas se portan allá, y otras preguntas similares. Es decir, confrontó al senador Sánchez López con el señalamiento de si esa pretensión de acopio de información no tendría consecuencias para los hechos que se suscitaron y se suscitaban en una porción del estado de Chiapas. La respuesta del senador Sánchez López a la pregunta formulada puede que todavía resuene en el salón de sesiones del Senado, puesto que afirmó: “Yo estoy totalmente de acuerdo en cuanto este Pleno reconozca al Ejército Zapatista de Liberación Nacional como ejército beligerante. En ese momento tendremos la capacidad para citarlos y que se sienta acá.” Así, con la pregunta del senador Lamadrid Sauza, se había logrado la evidencia de la curiosa forma de argumentar la paz y de propiciar una solución nacional a la rebelión de las cañadas que impulsaba el orador, mediante el otorgamiento del status de fuerza beligerante al EZLN.

También se produjo una intervención incidental –la quinta– del senador Lamadrid en el debate político escenificado en el Pleno del Senado en la sesión del 24 de abril de 1997, al discutirse si los secretarios del despacho otorgaban un trato adecuado a los senadores que les solicitan audiencia, ejemplificando con la petición de audiencia del senador Auldárico Hernández con el secretario de la Reforma Agraria y de él mismo con el secretario de Gobernación, habiendo incluso organizado una huelga de hambre frente a las oficinas de este funcionario público con la intención de ser recibido. En ese contexto, el maestro Lamadrid refirió desde su escaño, como lo registra el *Diario de los Debates*, “se la pasan pidiendo audiencias...”, reclamándose el orador, a lo que el senador Lamadrid le refirió, “estaba hablando con Murat”.<sup>22</sup>

En su participación en tribuna, el senador Sánchez López dio lectura a la transcripción de una supuesta conversación entre el candidato del PRD a diputado federal por el distrito electoral 05 con cabecera en Tehuantepec,

<sup>22</sup>El maestro Lamadrid había perdido desde joven el sentido del oído en uno de los hemisferios y en el otro tenía una capacidad auditiva disminuida, por lo que a veces –qué afortunado– no escuchaba todo lo que se decía; ello generaba que hablara siempre en voz alta y, a veces, quienes no lo conocían pensaban que era un tono muy elevado y casi un grito. No es difícil pensar que en el debate su intención fuera distraer al orador, pero también es posible que la intervención fuera involuntaria.

Oaxaca, y el entonces dirigente estatal del Partido Revolucionario Institucional en esa entidad federativa. De la conversación se desprende el interés porque el señor Alfredo López Ramos no se registrara como candidato a diputado federal. Al final de la lectura de la transcripción, el senador Lamadrid –la sexta intervención incidental– solicitó la posibilidad de formular una pregunta al orador, señalando que:

después de escuchar la lectura en que el tono, el énfasis, la modulación fonética con la que usted ha dado lectura a esta supuesta conversación, y motivado por un concepto reciente en que se habla de plurilingüismo, encuentro que dos ciudadanos del estado de Oaxaca y el tercer ciudadano, usted que le ha dado lectura...mi pregunta es muy simple: ¿esta forma dialectal del castellano es propia de una etnia, un estrato o un grupo social de Oaxaca. Hace tiempo que no estoy por el estado y me sorprende que este sea el tono y la forma dialectal del castellano en tres ciudadanos oaxaqueños?

Después de la larga lectura de la transcripción y a pesar que se había solicitado en tribuna que la misma se distribuyera textualmente entre los senadores para no desviar el debate con la lectura del documento, el senador Lamadrid Sauza hacía uso de la ironía parlamentaria para llevar la atención del Pleno a un terreno diferente al de la supuesta conversación. El senador Sánchez López respondió: “Bueno, después de su vehemente y oficiosa intervención, quiero decirle que efectivamente éste es el lenguaje de una especie en extinción en Oaxaca y es el priísmo.” Al calor del debate el senador Sánchez López devenía en intolerante, posición criticable y difícil de sostener en un ambiente de pluralidad parlamentaria, a lo que el senador Lamadrid simplemente señaló desde su escaño: “Entonces usted es priísta porque la leyó muy bien, compañero.”

#### ELECCIÓN LOCAL DE YUCATÁN

Más allá de las intervenciones de carácter incidental, se produjeron diversas piezas oratorias del senador Lamadrid sobre asuntos que pueden caracterizarse como eminentemente políticos.

Con respecto a las elecciones locales de Yucatán, en la sesión del 31 de mayo de 1995 de la Comisión Permanente, se conocía apenas el resul-

tado de los comicios del 28 de mayo de 1995, en los cuales el Partido Revolucionario Institucional reivindicaba la mayoría de votos en la elección de Ejecutivo del estado y reconocía diversas derrotas en comicios municipales, particularmente en Mérida y en distritos electorales locales, para señalarse, en voz del senador Carlos Sobrino Sierra que esa fuerza política estaría pendiente y esperando el reconocimiento de sus victorias electorales. En el debate participó el senador Benito Rossel Isaac, nuevamente el senador Sobrino Sierra y el diputado Francisco Peniche Bolio (PAN). Al referirse éste a una serie de fechas que a su juicio marcaban la historia de Yucatán y señalar como tales 1911, 1969 y 1995, el senador Lamadrid planteó una pregunta al orador, en el sentido de que:

se refirió el señor diputado a tres fechas en el firmamento de Yucatán, 1911 (elección del gobernador interino José María Pino Suárez como Ejecutivo del estado), 1969 (elección a favor de Carlos Loret de Mola y desconocimiento del triunfo del candidato panista Víctor Manuel Correa Riancho) y 1995 (supuesto triunfo de Víctor Manuel Correa hijo), y yo les diría ¿no colocan como fecha estelar también 1923?, ¿la colocaría?

obteniéndose desde luego la respuesta del diputado Peniche Bolio en el sentido de que el 3 de enero de 1923 fue alevosamente asesinado Felipe Carrillo Puerto.

Para el 21 de junio de 1995, en otro debate sobre las elecciones locales de Yucatán, se producía una segunda intervención del senador Lamadrid en la Comisión permanente del Congreso de la Unión. El senador Alfredo Ling Altamirano integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, había hecho uso de la palabra para plantear la determinación adoptada por el Consejo Político Nacional de ese partido político de retirarse del diálogo con el gobierno de la República y otras fuerzas políticas en la mesa para la construcción del llamado Acuerdo Político Nacional; describía el legislador guanajuatense el catálogo de las acciones de resistencia civil a las que recurrirían y expresaba que en atención a lo ocurrido en esos comicios, el PAN había llegado a la conclusión de no sostener el diálogo político en el que venía participando.

En ese debate intervinieron el diputado Carlos Rubén Calderón Cecilio (PRI) y el diputado Francisco Peniche Bolio (PAN). Este cuestionaba no sólo la legitimidad de la elección yucateca de 1995, sino que rechazaba la convocatoria del momento a que el PAN asumiera el resultado en Yucatán como el PRI lo había asumido en Guanajuato.

Enseguida correspondió el turno en tribuna al senador Lamadrid Sauza, quien antes de abordar el tema de los resultados de la elección yucateca, tuvo la deferencia de saludar la exposición que en un debate previo –sobre las investigaciones relacionadas con la muerte del magistrado Abraham Polo Uzcanga– había hecho el senador José Ángel Conchello, pues había tenido la serenidad y la objetividad para no apresurar juicios ni ofuscarse en el señalamiento de responsables ante la presencia de una víctima, sino para apreciar el asunto en todas sus aristas. Decía entonces el senador Lamadrid que reconocía el contenido de la intervención del senador Conchello, por su “convocatoria a asumir una actitud objetiva, cercana a la verdad” Al entrar en el tema que lo había llevado a la tribuna sostuvo que la oratoria del senador Ling Altamirano resultaba sorpresiva y de una involuntaria paradoja, pues por un lado implicaba una crítica del presidencialismo como forma de gobierno y por otro hacía expresión de fe a favor del presidencialismo en el seno del Partido Acción Nacional, pues había acabado “identificándose a tal punto con el presidente del Partido Acción Nacional, que de guanajuatense pasó a yucateco”, aseverando a su vez que aún cuando él admiraba y respetaba al presidente Adolfo Ruiz Cortines, “jamás me hizo sentirme veracruzano en vez de jalisciense”. Pasó entonces a la afirmación de que “si se sienten yucatecos, pues obviamente la pasión yucateca obnubila el razonamiento. Por eso hube de sorprenderme ante algo en esa expresión ambigua o que tal vez constituyó un lapsus verbal”. Decidió entonces citar a Freud, “para considerar que cuando el senador de Acción Nacional, por cierto de Guanajuato, expresaba algo así «como falta de cumplimiento de palabra del gobierno en el proceso electoral de Yucatán», se refería tal vez a «la solución de Guanajuato de 1991», al plantearse que «el gobierno falta a la palabra porque no le da el triunfo al candidato del PAN». El argumento de las razones que agitan el pensamiento de los oradores lo llevó entonces a la referencia del subconsciente del diputado Peniche Bolio, al

mencionar el maestro Lamadrid que “casi recordó el mecanismo de 1991, al decir... que Cervera pida licencia, y venía el retorno del subconsciente”. Remataba con el señalamiento de que “cumplir las palabras sobre... las traiciones del subconsciente, (convertía en) difícil sostener un argumento que por sí, no se acepta. La explicación freudiana y/o la rechazo totalmente para el gobierno de la República”.

Al recapitular la enunciación del senador guanajuatense sobre la resistencia y las desobediencias civiles, advirtió que llegó a pensar que el debate permitiría analizar los argumentos de los pensadores del siglo XVI, del siglo XVIII e incluso del siglo XX sobre la justicia. Sin embargo, esa esperanza no se cristalizó, y ni siquiera se contestó la pregunta del diputado Mauro González Luna sobre cuál sería la posición del procurador general de la República (entonces el licenciado Fernando Antonio Fernández Gracia, miembro del PAN) con respecto a la resolución del Consejo Político Nacional del PAN. Expresó entonces el senador Lamadrid, recordando el caso de la licencia solicitada por el licenciado Eduardo Robledo Rincón como gobernador de Chiapas, lo que le había señalado en alguna ocasión el ilustre panista Juan José Hinojosa, al tomar la expresión masónica “está en sueños” para referirse a la situación política de alguna persona. El planteamiento del senador Lamadrid, derivado de una pregunta previa del diputado González Luna fue profundo, porque decía que “si la convocatoria a la resistencia civil va al punto de incumplir las obligaciones que derivan del orden jurídico..., ¿qué actos son compatibles con la ley, con el estado de derecho, para quienes mantienen el punto de la preeminencia del orden jurídico?, pues solamente aquellos que en ejercicio de las libertades, no constituyan el incumplimiento... de una obligación jurídica. Ese es el problema”.

Sin desdeñar el análisis de la argumentación coloquial que se había utilizado en la tribuna para hacer mención de dinosaurios, como connotación que se da para quien sostiene prácticas y frases añejas, pasó a la reflexión de largo aliento, al ponerse de ejemplo Lamadrid en términos de

expresión de disciplina partidista mantenida a lo largo de una actividad política de más de 40 años, pero yo siempre he buscado... especificar las dimensiones de la disciplina, coincidiendo en todas las dimensiones de la esencia de

la disciplina partidaria, que la considero un elemento lógico, normal, de la vida de los partidos, pero en nombre de la disciplina, si se es simplemente militante o dirigente partidista hay una dimensión partidista y hay otra... cuando se es senador o diputado y otra...si se es alto funcionario público...

Refirió el maestro Lamadrid que:

yo considero que los legisladores de cada uno de los partidos debemos mantener nuestra disciplina partidista, pero debemos tener dimensiones a las que nos obliga el carácter y la función de diputados o de senadores, y en nombre de la función... debo pensar que matizado con un dirigente partidista, el legislador tiene sobre sí, con mayor intensidad, el peso de su responsabilidad como legislador; la visión que como legisladores debemos tener de la vida presente y futura del país. De los cargos públicos muy pocos pueden disputarse al de legislador la exigencia de la visión de futuro.

Aquí formuló una convocatoria con rango de estadista desde el Poder Legislativo, pues invitaba a que más allá de las elecciones de Yucatán, se reflexionara no sólo desde la perspectiva partidista, sino también desde las funciones y atribuciones del Poder Legislativo, específicamente con relación a las adecuaciones del orden jurídico que derivan de la adopción de entendimientos y acuerdos en materia política nacional. Refería el senador Lamadrid Sauza:

yo llamaría a los legisladores panistas, que normalmente (son), como los de todos los partidos, a que sean sensatos. Los miembros, no los partidos, acuden y mantienen su disciplina. Sean conscientes de que como legisladores lo que tenemos en las próximas semanas, en los próximos meses, por encima de las contiendas de un proceso electoral (es)... el diálogo en las cámaras, el desarrollo, la construcción, la reconstrucción de instituciones políticas. Y que ello, a la vista del México del futuro, es la principal responsabilidad de los legisladores.

Y concluía con la expresión de que “en un respetuoso mirar a esa responsabilidad de legisladores y de disponerse al diálogo, al diálogo que es

expresión de una idea, pienso (que) compartimos... los diversos significados válidos de una palabra tan rica como política..., la política como compromiso democrático. Seamos consecuentes en el compromiso democrático”.

#### CONFORMACIÓN DE MAYORÍAS Y POLÍTICA ECONÓMICA

En la sesión senatorial del 16 de abril de 1997 se escenificaba un debate sobre la figura presidencial, luego de abordarse la tribuna por el senador Audárico Hernández Gerónimo y reprochar la presencia del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León en un acto del Partido Revolucionario Institucional, pues a su juicio esa actitud le impedía velar por los intereses del conjunto de los mexicanos, al tiempo que afirmaba la práctica del “maridaje entre el PRI y el Estado”. En ese debate participaron los senadores Eduardo Andrade Sánchez, en dos ocasiones, Alfredo Ling Altamirano, en dos ocasiones, Salvador Rocha Díaz, en dos ocasiones, Juan de Dios Castro, Luis Felipe Bravo Mena, en dos ocasiones, José Luis Lamadrid Sauza, Mauricio Valdés Rodríguez y José Ángel Conchello Dávila, al tiempo que se dieron diversas preguntas a los oradores en turno.

Debe señalarse que si bien la intervención del maestro Lamadrid Sauza era para rectificación de hechos, en su oportunidad solicitó la tolerancia de rebasar el término reglamentario de cinco minutos, no sin rogarle a la presidencia se lo concediera (pues) “después de haberlos oído por tantos años pasarse de los cinco minutos, permítanme que en esta ocasión yo rebase los cinco minutos y hasta más...”, lo que motivo que la presidencia le autorizara el uso de la palabra hasta concluir su intervención.

Por la naturaleza del debate que se producía, el senador Lamadrid abordó la tribuna con el señalamiento de que había dudado

solicitar a la presidencia mi participación en el debate, cuya iniciación no tuve el infortunio, no la fortuna, de no escuchar. Pero en la medida que se desarrollaron las intervenciones venía a confirmar que nuestro debate apasionado, nuestro debate entusiasta, a veces debate con falsas cortesías, como aquello de los “dilectos amigos” y de los “estimables compañeros”, también es un debate que

se caracteriza por un aldeanismo, por una estrechez de criterios y de información en cuanto a conceptos y experiencias políticas básicas...

Señalaba entonces el senador jalisciense:

¿pero qué es lo que me determinó a solicitarle el uso de la palabra para rectificar hechos y argumentos ciudadana presidenta?... Fue el estado mental del senador del Partido Acción Nacional, Luis Felipe Bravo Mena, que me antecedió en el uso de la palabra. Un estado mental que por los niveles de emotividad expresados, es muy posible que originen confusión lógica y mental, pero lo más sorprendente es lo que técnicamente se llama –en términos psiquiátricos– la desfachatez personal. Paso la confusión como paso la ignorancia, pero la desfachatez no es posible, porque llega a un grado de perturbación del buen juicio.

Abordaba entonces Lamadrid la rectificación que lo había conducido a la tribuna, al recapitular que dicho senador había afirmado que cuando en marzo de 1995 los senadores del PAN habían votado por el acuerdo relacionado con el crédito de los Estados Unidos de América al gobierno de México, lo conceptuaba como una política económica del Estado, en donde habían confluído con alto sentido de responsabilidad. Afirmó categórico el senador jalisciense:

Se trata de un hecho que no es ni falso y por tanto no lo rectificaría. Afirmar que se trataba... de una política económica de Estado..., es una afirmación conceptual sujeta a dudas y discusiones conceptuales por la imprecisión y la confusión que trae, que acarrea. Pero lo que yo quiero subrayar es la tranquilidad (y) a la vez el énfasis con la que señaló esa votación responsable de convergencia, y sin embargo solamente la psiquiatría puede explicármelo, no la ética, (al decirse) que lo que se necesita es una política de Estado en donde todos converjan... Pues no, no son compatibles esas afirmaciones, porque Acción Nacional no votó la Ley del Seguro Social y la Ley del Seguro Social incide en el proceso económico de México con la misma fuerza con la que incidía el acuerdo sobre el crédito del gobierno de los Estados Unidos. Y, más cercano a la fecha en donde el voto de Acción Nacional se sumó al voto de los priistas en el crédito..., no actuaron conforme a una política de Estado cuando se trató de

emitir el voto por el aumento a la tasa del IVA... (que) incidía sobre el proceso económico con mayor fuerza, inclusive, que el propio crédito.

Refería el senador Lamadrid que no señalaba lo que deberían hacer, sino lo que no hicieron y que la evaluación del PAN sobre la crisis económica se basó en una percepción defectuosa, como ha sido defectuosa en otras cuestiones de carácter económico. Señaló que:

en materia impositiva, ya en la Ley de Ingresos de 1995 y de 1996, la percepción panista no los llevó a confluír, a la convergencia de lo que ellos llaman la política económica de Estado, percepción, para mí, defectuosa... (se debió a) sus defectuosos conocimientos en materia de política económica o cualquier otra finalidad política... Entonces, cuando yo escuché esto... me vi obligado psíquicamente a pedir la palabra, ciudadana presidenta, porque no se pueden hacer afirmaciones de esta naturaleza, cuando los que estamos escuchando sabemos de las ocasiones en que los senadores del PAN, en su terminología, han defecionado de una política económica de Estado.

Pasaba entonces el senador Lamadrid a argumentar que:

cuando el presidente de la República afirma la conveniencia de... una política económica que tiene, frente a la crisis de los años del 1995 y del 1996, algún efecto positivo, porque hay comportamientos objetivos que nos manifiestan indicadores de mejoría, de recuperación del proceso económico, entonces –por pasión política, por mojigatería de índole moralística– sembrar la confusión de un hecho muy simple (no se sostiene porque) los procesos económicos del mundo actual... necesitan políticas efectivas.

Ante una intervención incidental del senador Castro, quien reclamaba a la presidencia el haber autorizado más tiempo de los cinco minutos reglamentarios al senador Lamadrid, éste se vio constreñido a señalar la intolerancia de quien pretendía una moción de orden cuando era uno de los mejores ejemplos del exceso en el Senado, y lo expuso al apuntar que:

usted... que nos sometió, con el senador Lanz, a la tortura mental, psíquica y ética... de dos horas de debate, cuando había pasado ya la hora de comer, que:

ahora no ha pasado, y que nos sometieron simplemente para satisfacer sus insatisfechas necesidades de vanidad. Y los vimos de tribuna a tribuna decir vanalidades en materia de interpretación de las normas.

Retomó entonces el hilo de su intervención para reiterar que “los gobiernos necesitan políticas económicas efectivas y (acentuado éstas), en el mundo económico que nos toca vivir, requieren celeridad y oportunidad. No solamente esa conveniencia, debidamente expresada por el presidente Zedillo..., la conveniencia de una mayoría gobernante en el Legislativo y el Ejecutivo.” Se refirió entonces a la política económica de la República italiana y relacionó la política económica con el sistema electoral y la formación de mayorías para la toma de decisiones en las asambleas representativas, concluyendo que si nuestro sistema electoral no generaba la posibilidad de constituir mayorías, debía ser revisado como lo revisó Italia. Señaló que en su opinión estimaba “fundado el planteamiento del presidente Zedillo (de que), es conveniente –para continuar la recuperación económica– una mayoría en el Ejecutivo que sea la misma mayoría en el Legislativo...”.

Concluyó su intervención con la mención de que:

las inexactitudes conceptuales sobre partido hegemónico (y) presencia del Ejecutivo, no muestran otra cosa que la ignorancia supina que campea en estos recintos y fuera de estos recintos. Basta que se asomen donde son comparables los sistemas políticos y las formas de gobierno, para examinar y admitir, señores senadores de Acción Nacional que sus exageraciones tienen un sentido político-electoral, que es normal en la democracia, pero que no se reclama (en términos de) constitucionalidad, ni de legalidad, ni de eticidad. Lean, si es posible que lean; salgan del aldeanismo y luego volveremos a discutir sobre el papel que el jefe de gobierno o el jefe de Estado (tienen en una democracia); si el jefe de Estado es electo, su relación con el partido o los partidos que han formado un frente común.

Citaba, por último, al politólogo alemán Max Weber, al señalar que ya en la segunda decena del siglo xx postulaba la forma de gobierno presidencial (basada) en el liderazgo político, brindándonos explicaciones en cuanto a

las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración y líder de partido.

## Argumentos parlamentarios

Al maestro Lamadrid le parecía que los debates parlamentarios que se escenificaban en el Congreso solían desordenarse por un uso inadecuado de la posibilidad de intervenir para llevar a cabo una rectificación de hechos o responder a las alusiones personales realizadas en tribuna. Para él, ambas hipótesis tenían una connotación precisa y debían usarse con pertinencia. Si alguien quería controvertir algún argumento o replicar algún razonamiento, estimaba que la vía para hacerlo era pedir la palabra para ello, lo cual no se hallaba –ni todavía se halla– específicamente prevista en las normas para el funcionamiento interior del Congreso, por lo que había que desarrollarlas en nuevas disposiciones relativas, en general, a los procedimientos y, en particular, a los debates en el Pleno.

Especial reticencia tenía al uso de la intervención incidental para alusiones personales, sobre la base de que en la pieza oratoria se hubiera mencionado el nombre de otro senador o se hubiera hecho referencia justamente a su intervención precedente. Para el maestro Lamadrid las alusiones personales no se referían a si alguien había dicho algo en el debate o a sus argumentos en el mismo, sino a la mención específica de alguna conducta particular de un legislador; es decir, una precisión que requiere un legislador sobre algo que se ha dicho en torno a su persona y no el natural señalamiento oratorio a los argumentos precedentes y a quien los presentó. Para superar esa fuente de confusión –aunque debo decir que sin mucha comprensión de la mayoría de sus compañeros– refería la conveniencia de acudir a la articulación impersonal de la oratoria parlamentaria que se utiliza en la Cámara de los Comunes y en la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña. En esas asambleas los oradores dirigen sus intervenciones al presidente de Debates, al *speaker*, y se refieren a los demás miembros de la Asamblea en forma indirecta e impersonal, al señalar que el Honorable Representante de tal distrito o de tal región, según sea el caso de comunes o de lores, para evitar mencionarlo por su

nombre y hacer el señalamiento indirecto de su argumentación al presidente de los Debates. Así, procuraba el licenciado Lamadrid que en vez de inscribirse los oradores para alusiones personales, lo hicieran con todo sentido en el turno que les correspondiera para argumentar a favor o en contra de lo que hubieran escuchado en tribuna. De esta forma, impulsaba la elevación y el perfeccionamiento de las formas en el debate parlamentario mexicano.

En ocasiones, el senador Lamadrid Sauza formulaba precisiones desde su escaño en torno al procedimiento legislativo y la aplicación de las normas rectoras del mismo. Por ejemplo, al discutirse la Ley sobre la Celebración de Tratados en la sesión de 17 de diciembre de 1991, llamaba la atención a la presidencia de la mesa directiva para que ante la presentación de una propuesta de modificación a una fracción del artículo 20. del texto de la ley propuesta, se votara primero el texto del dictamen sostenido por las comisiones unidas, y una vez votado se pusiera a consideración la modificación propuesta. En otras palabras, el maestro Lamadrid exigía la aplicación puntual de la lógica del procedimiento parlamentario, que sólo permite tomar en cuenta una modificación que las comisiones dictaminadoras no han aceptado en el debate, a partir de que ha sido rechazada la propuesta planteada en primera instancia para la votación del Pleno.

En otro apartado he destacado su llamado a la ordenación del debate al deliberarse sobre el informe del ex subprocurador sobre el homicidio del Licenciado José Francisco Ruiz Massieu (sesión del 24 de noviembre de 1994) y el señalamiento de que si se había pactado la modalidad del debate con base en las intervenciones de sendos representantes de los Grupos Parlamentarios, al haberse abierto la posibilidad de replicar argumentos por la vía incidental, mediante la rectificación de hechos o las alusiones personales, el debate se desordenaba por el efecto mismo de alterar el orden pactado para otorgar el uso de la palabra.

En otras ocasiones defendía su dignidad parlamentaria al rechazar desde su escaño provocaciones e imputaciones, como la ocurrida en el debate sobre el dictamen de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 15 de febrero de 1992; o sobre las elecciones de Yucatán en la sesión de la Comisión Permanente de 31 de mayo de 1995; o en la deliberación en lo particular sobre las reformas a los

artículos 30. y 31 de la Constitución General de la República de 31 de diciembre de 1992; o cuando interrumpía al orador porque incurría en una falta de cortesía parlamentaria que, en realidad, disfrazaba una provocación, como ocurrió en el debate de las reformas a la Ley del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores de 22 de febrero de 1992, cuando el senador Roberto Robles Garnica insistía en referirse al senador Cavazos Lerma como senador Lerma; o cuando en el debate del decreto de reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 13 de julio de 1992 defendía el término parlamentario de formular una pregunta al orador, y no la modalidad de plantear una interpelación al mismo, así como para rechazar que no fuera sino el presidente de la mesa directiva quien puede conceder o retirar el uso de la palabra y quien tiene atribuciones precisas para ello, que si bien están sujetas al voto de la Asamblea, no entrañan que ésta decida *per se* sobre el Presidente; o en el intercambio con el senador Juan de Dios Castro para rechazar sus imputaciones en el debate ya citado del 24 de noviembre de 1994.

En realidad, como puede desprenderse de la crónica que he hecho de diversas intervenciones del maestro Lamadrid en las sesiones del Senado y de la Comisión Permanente, fueron variadas las referencias a las normas del derecho parlamentario y a las disposiciones rectoras de los procedimientos en las sesiones plenarias con que salpicaba sus participaciones. A ello se agrega que del análisis de esas piezas oratorias puede colegirse con nitidez la concepción –que a veces refería con ánimo didáctico– que tenía de las funciones representativa, deliberativa, legislativa, presupuestaria, de control de la gestión pública y quasi-jurisdiccional del Senado de la República. No insisto a este apartado en desglosarse esos pasajes porque espero haberlo resaltado a lo largo de esta colaboración.

## Los debates sobre Jalisco

### LA EXPLOSIÓN DE 1992

En Guadalajara, ciudad natal del maestro Lamadrid ocurrió una tragedia el 22 de abril de 1992. Una explosión en el sistema de drenaje y alcantarillado del sector reforma de la ciudad había causado destrucción, dolor y muerte. Los

hechos fueron objeto de una propuesta de punto de acuerdo por parte del senador Carlos Sobrino Sierra, en el cual el Senado expresaba su solidaridad con el pueblo de Jalisco por la tragedia que embarga sus hogares, se unía al esfuerzo que realiza el Presidente de la República dando apoyo y consuelo y expresaba su espíritu de colaboración con las autoridades de la entidad, que en estos momentos reclaman la solidaridad nacional.

Al ponerse a discusión solicitó el uso de la palabra el senador Roberto Robles Garnica, quien se encontraba en Guadalajara el día de los hechos y planteaba que el Senado, con o sin declaración de solidaridad, demandara la investigación a fondo de los hechos, la condena a quienes resulten responsables y el cumplimiento de los compromisos para cuidar el medio ambiente y las vidas humanas con más responsabilidad.

En ese contexto abordó la tribuna el senador Lamadrid, para formular algunas consideraciones sobre el punto de acuerdo a discusión. Así, señaló que en primer término expresaba "a nombre del senador Justino Delgado Caloca, y en el mío propio, el reconocimiento por la expresión de solidaridad, por la forma en que comparten el dolor de la comunidad jalisciense los integrantes del Senado de la República". En segundo lugar, apuntó coincidir con la propuesta en lo "que resulta imprescindible, que los órganos judiciales competentes, la Procuraduría del Estado de Jalisco y la Procuraduría General de la República, lleven la acuciosa averiguación que permita establecer las causas y... los responsables". De ahí pasó a un tercer señalamiento, en el sentido de que los senadores de Jalisco:

deploramos que en el contexto de una expresión de dolor, de pena y de exigencia de averiguación judicial, se hubiesen expresado consideraciones en esta tribuna que entremezclan dos cuestiones: una (referente) al contenido del punto de acuerdo; (y) la otra, con insinuaciones o aseveraciones acerca de lo que debe hacerse en términos de seguridad industrial y política ecológica.

Dijo el maestro Lamadrid:

reitero en nombre del diálogo democrático, que entremezclar las cuestiones no siempre resulta adecuado ni conveniente. Por lo que respecta al carácter que define la comunidad jalisciense, el mezclar una cuestión con las otras resulta

incompatible con nuestra manera de tratar... estas cuestiones. Como no quiero caer en la reiteración de esta confusión, a todos ustedes les expreso de nuevo el reconocimiento por su solidaridad y por su apoyo en este momento en que el dolor y la tragedia están presentes en Guadalajara y en el estado de Jalisco; y por lo que hace a las cuestiones de política ecológica, tendremos la oportunidad de abrir en este recinto del Senado de la República los debates pertinentes.

En la sesión pública del 12 de mayo de 1992, se escenificó en el Senado un nuevo debate sobre lo ocurrido en Guadalajara, en el que participaron los senadores Porfirio Muñoz Ledo, en tres ocasiones, Rogelio Montemayor, José Luis Lamadrid Sauza, Roberto Robles Garnica, Netzahualcóyotl de la Vega García, en dos ocasiones y José Joaquín González Castro.

Al ocupar la tribuna el senador Lamadrid refirió específicamente que deseaba expresar su opinión y argumentos sobre las consecuencias políticas de los siniestros ocurridos en Guadalajara, toda vez que el planteamiento con el que había concluido su primera intervención el senador Muñoz Ledo consistía en una propuesta, aunque verbal y no escrita como lo dispone el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, a fin de que se separara del cargo de director general de Petróleos Mexicanos, el contador público Francisco Rojas, a fin de que pudiera conducirse una investigación a fondo sin que estuviera en el desempeño el principal presunto responsable, a lo que se agregaban planteamientos similares con relación a los subdirectores generales de Productos Primarios, de Ductos y Comercial de Petróleos Mexicanos, así como una investigación al secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, licenciado Patricio Chirinos Calero. Cabe recordar que este debate se produjo cuando el licenciado Guillermo Cosío Vidaurri, quien se desempeñaba como gobernador constitucional de Jalisco el 22 de abril de ese año, había solicitado licencia para separarse de esa responsabilidad.

En ese contexto, el maestro Lamadrid refirió que:

El Senado existe, la razón de ser del Senado es la que corresponde a una concreción de dos principios de la organización constitucional y democrática. Estos dos

principios son: el principio de la estructura bi-camarista del Poder Legislativo, y... el principio del federalismo. Y es precisamente el principio del federalismo el... que no ha tenido en cuenta en su intervención el senador del PRD.

Afirmó entonces el senador jalisciense que:

en virtud de que el Senado es expresión del principio federal,... tiene la facultad extraordinaria y en los casos excepcionales, de tomar decisiones acerca del régimen interno de las entidades federativas. Pero en tanto no se dan estos supuestos, el Senado y cada uno de (sus) integrantes... debe ser respetuoso del principio federalista, del principio federal. La consecuencia de (observarlo)... es saber ser respetuoso de la autodeterminación... de los órganos que constituyen las estructuras de las entidades federativas; ser respetuosos de las decisiones colectivas de los pueblos que forman las entidades federativas.

No desvinculaba los hechos de sus consecuencias políticas, pero buscaba ubicarlos en su justa dimensión constitucional, cuando afirmó que:

los siniestros de Guadalajara tendrían, es lógico, que tener efectos en el proceso político y en el funcionamiento de las entidades públicas. Las instituciones (estatales) a través de sus integrantes han tomado las decisiones que el sentido de gobierno les ha dictado. Así, el titular del Ejecutivo ha solicitado y obtuvo la licencia que fue calificada por el Congreso..., y que en ejercicio de las facultades que la Constitución y la ley le confieren resolvió la vacancia (de esa función). Igual procedimiento cumplió el Congreso del estado..., respecto a la situación que se creó en el ayuntamiento de Guadalajara, y yo me pregunto si funcionando la institución, el Congreso del estado, depositario de la soberanía del pueblo de Jalisco, y después de cumplir con los procedimientos –a través de largas deliberaciones– encontró la respuesta que demandaban las necesidades públicas en el estado y ha restablecido (su) marcha... en conjunto con los ciudadanos y las organizaciones sociales, (pueden darse)... pasos firmes a la reconstrucción de... la ciudad de Guadalajara.

Enfatizaba que “en el estado la vía encontrada por el Congreso ha sido recibida con beneplácito y ha conjuntado, ha hecho que converjan fuerzas

sociales y políticas para lograr la unidad de acción que haga frente a los efectos físicos, económicos, sociales y políticos del siniestro”.

Remató su intervención con un señalamiento histórico sobre el surgimiento del federalismo mexicano. Aseveró que para los jaliscienses resultan siempre sorprendentes:

y lo han sido a lo largo de la historia,... las acciones y opiniones que persisten en expresar una vieja actitud y pudiera decir una expresión de un principio: el centralismo. Jalisco nació como estado y encabezó a otros pueblos... del naciente Estado mexicano, allá en 1823 (y) encabezó la lucha contra los afanes centralistas. Por determinación social, por determinación geográfica, las fuerzas del centralismo se ubicaron y se mantienen ubicadas aquí en el área de la ciudad capital (de la República). Frente a los afanes centralistas, en el nacimiento de la República, Jalisco convocó a los demás pueblos... y lo siguieron en primer término Zacatecas, Oaxaca, Yucatán y Coahuila (los cuales) unidos... forzaron el federalismo. Jalisco se mantiene fiel a esa historia que marca sus orígenes. Por ello reiteró que para los jaliscienses (causa) sorpresa y beneplácito cuando no se manifiestan actitudes centralistas. Sepan, señores senadores, que si el pueblo jalisciense estuvo dispuesto –en 1823– ante las fuerzas del centralismo que amenazaron violentar su soberanía, a actuar con madurez y decisión al proclamar que un paso dentro del territorio de Jalisco significaría que Jalisco proclamara su soberanía,... el (pueblo) jalisciense... sabe tomar conciencia y resolver los problemas que se presentan en su Estado.

Concluía su intervención con el señalamiento “de que para las cuestiones jaliscienses fuera las manos de los centralistas”.

#### EL PELIGRO DEL NARCOTRÁFICO

En la sesión del 14 de junio de 1994, el senador Lamadrid Sauza participó en otro debate directamente vinculado con el estado que representaba en la Cámara de Senadores. Bajo la consideración de que se abordaban cuestiones de interés nacional, el senador Porfirio Muñoz Ledo se refirió en tribuna a diversa información proveniente de Guadalajara en el sentido de que algunas personalidades de la política jalisciense, mencionando

entre ellas al presidente del Consejo Municipal, ingeniero Alberto Mora López, al candidato a senador del Partido Revolucionario Institucional, licenciado Eugenio Ruiz Orozco y el secretario general de Gobierno de esa entidad federativa, se hallaban en una fiesta de familiares de narcotraficantes cuando explotó un vehículo estacionado afuera del hotel donde se realizaba el festejo; para reforzar esas imputaciones se había citado información periodística sobre señalamientos del obispo de Guadalajara que vinculaban al narcotráfico con las autoridades políticas locales. Sin que tampoco se formulara un planteamiento en los términos previstos por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso para las propuestas que no constituyen iniciativa de ley o decreto, el senador Muñoz Ledo solicitaba que la Comisión de Justicia realizara una investigación a fondo sobre las relaciones entre el narcotráfico y las autoridades del estado de Jalisco.

En el contexto de estas afirmaciones, el senador Lamadrid Sauza hizo uso de la palabra, señalándose en primer lugar que no mezclaría diversos puntos en una sola intervención, como había ocurrido con el orador que le había precedido por estimar que ello “no contribuye a la función que el Senado tiene (en materia de) orientación de la opinión pública”. Distinguía entonces el senador Lamadrid los efectos hacia los ciudadanos de la función deliberativa de las cámaras del congreso, al referir que cuando las cámaras “ventilan cuestiones... para fijar una posición, para formular una declaración, la contribución que en conjunto hacen las cámaras o individualmente sus integrantes, es llevar al ámbito de la opinión pública, el concepto, la idea, el argumento preciso y claro que contribuya a suministrar a la opinión pública elementos de juicio, elementos de respuesta”. Al efecto refirió que se limitaba a la cuestión abordada originalmente por la senadora Idolina Moguel Contreras sobre el hecho delictivo ocurrido en la zona conurbada de Guadalajara y Zapopan hacía 72 horas.

Primeramente, destacó que:

debemos dejar muy preciso... que esta acción delictiva se inscribe en el acontecer de las luchas de inusitada violencia y de irracionalidad de las bandas de narcotraficantes. No se requiere... pericia en criminología ni en derecho

penal, para percibir cómo la vida de la colectividad mexicana se ha visto dañada por estas acciones delictivas... (a la que) se añade con virulencia e irracionalidad inusitada, la lucha entre los propios grupos de delincuencia organizada del narcotráfico... ¿Qué nos corresponde? Nos corresponde emitir nuestra opinión para impulsar las averiguaciones... de los órganos competentes, que son las procuradurías.

Además, señaló que:

sería pertinente que por las vías de las facultades de información que tienen las comisiones, se examinara a fondo la trascendencia de esta forma de delincuencia... que no tiene precedente en nuestro país... Se está frente a una organización cuya magnitud de efecto antisocial es muy grande y exige precisión y mucha claridad para apreciar sus efectos. Por ello es necesario no introducir en el argumento y en el discurso..., elementos que dificulten o impidan la toma de conciencia sobre los efectos que en la vida del país y de los países tiene la organización delictiva del narcotráfico. Y porque necesitamos esa conciencia y claridad, es por lo que yo quiero concluir mi intervención apartando todo aquello que –insinuado en algún medio de comunicación–<sup>23</sup> desvía la atención sobre el hecho de las actividades delictivas del narcotráfico, para introducir referencias a personas cuya actividad está vinculada con un cargo público o con las actividades políticas.

Apuntaba el senador Lamadrid que, a su juicio, en el ejercicio de la actividad crítica y de la función de oposición existen límites jurídicos y límites éticos..., no sólo no es válido política y éticamente que el fin justifique el uso de cualquier medio, tampoco es justificable política y éticamente que para el cumplimiento de una finalidad política crítica, de oposición, se emplee cualquier tipo de medio.

Con respecto a los hechos y los señalamientos que se habían efectuado en tribuna sobre personalidades políticas de Jalisco, el senador Lamadrid refirió que “el secretario de gobierno de Jalisco, el presidente del

<sup>23</sup>La información que daba pie a las insinuaciones del senador Muñoz Ledo era una nota publicada en el diario capitalino *La Jornada* del periodista José Ureña.

Consejo Municipal (de Guadalajara) y el candidato a senador, en cuanto conocieron esta infundada, falsa aseveración, hicieron las aclaraciones pertinentes". En ese sentido, relató las precisiones que dichos funcionarios habían hecho a los medios de comunicación, al tiempo que dio lectura íntegra a la carta que a nombre del alcalde de Guadalajara había dirigido el titular del área de comunicación social al diario *La Jornada* con relación a la nota informativa en la que falsamente se afirmaba que el ingeniero Mora López había asistido al evento social que tuvo lugar en las instalaciones donde se produjo el estallido de una bomba, que al parecer se había colocado en un automóvil. Luego de dar cuenta detallada de las comunicaciones generadas por quienes habían sido objeto de imputaciones falsas, estimó que era prudente que cuidemos "en el ejercicio de nuestra actividad política que en la búsqueda de capitalizar (políticamente algunos hechos), no sembremos o no contribuyamos a oscurecer la conciencia respecto de lo que es necesario hacer frente a la organización delictiva del narcotráfico."

## Consideración final

A través de la crónica de los debates y las deliberaciones en las que participó el senador José Luis Lamadrid Sauza durante su actuación en la LV y LVI legislaturas, he intentado proyectar, ante todo, al hombre de pensamiento e ideas claras en los ámbitos político, constitucional, jurídico, parlamentario, histórico, sociológico, económico e incluso psicológico.

Lamadrid acreditó en su actuación senatorial el conocimiento que había acumulado sobre muy diferentes y complejos campos del saber humano a lo largo de toda una vida de permanente preparación y estudio. Se mantenía al día en la consulta y la reflexión de la bibliografía –clásica y contemporánea– más trascendente para el cumplimiento de su función. Pero si bien fue un hombre de libros, de lecturas y de análisis comprensivo de las mismas, era –con la misma intensidad– una persona que vivía el aquí y ahora de las circunstancias políticas en las que se desenvolvía. Su mente analítica y su conocimiento puntual de los ámbitos del ejercicio

del poder público le permitían la articulación de razonamientos complejos sobre la situación en la que se hallaban inmersos quienes tenían a su cargo la toma de determinadas decisiones y cuáles eran los riesgos implícitos en su actuación. Ello hacía posible que la eventual consideración que hiciera sobre un asunto o sobre un tema se encontrara anclada en una evaluación específica de la situación imperante.

Lamadrid era un conocedor detallado de la naturaleza humana, de sus fortalezas y sus debilidades. Aspiraba siempre a que el resultado mayormente positivo para los asuntos públicos fuera la conclusión de la aportación de cada quien. Al efecto, alentaba, en múltiples ocasiones, a la construcción del entendimiento y, si es posible, de los acuerdos.

Como se desprende de los debates en los que participó, tenía una clara concepción de la trayectoria histórica y política de México, por lo que en otras tareas en las que se vio involucrado para diseñar soluciones actuales y nuevas instituciones para atender los problemas de hoy, conjuntaba la perspectiva del pasado con la consideración del futuro.

Gustaba –el maestro Lamadrid– de alentar la imaginación y procurar, dentro de lo razonable, hacer ejercicios de creatividad. ¿Por qué matizo esta expresión?, porque el maestro Lamadrid pensaba que los planteamientos creativos tenían que ser analizados en el extremo del funcionamiento de la institución imaginada y no como propuesta meramente coyuntural para salir al paso del conflicto más inmediato.

Aunque sé que otros lo han tratado o lo tratarán con puntualidad, la participación del maestro Lamadrid en el parteaguas de la reforma política de 1977 y en la solución de la crisis política de 1988 con una nueva reforma electoral, acredita ese sentido de conocimiento histórico y de la realidad, así como de conciencia del futuro de la nación, pues contrario a las posturas que planteaban el inmovilismo o la cabal salud del sistema político –particularmente en 1976–, sus posturas fueron creativas para avanzar el cambio político sin confrontaciones ni rupturas. Tenía el talento para proponer lo transitable, después de descontar los planteamientos de los extremos. El maestro Lamadrid no sólo sabía, sino que practicaba una estrategia política que desechaba las propuestas extremas, para conservar la posibilidad del acuerdo en los espacios de coincidencia y,

cuando factible, convergencia de lo diverso. Al hacerlo anteponía, sobre todo, la posibilidad de la fortaleza institucional.

En su trayectoria como senador de la República podemos apreciar la conjunción de su experiencia previa como dirigente partidista –y siendo senador se le eligió para asumir la Secretaría General del Partido Revolucionario Institucional–, como funcionario público en el área de gobierno interior y como parlamentario. En su desempeño al servicio de la República conocía y había participado intensamente en los tres ámbitos de formación política específica: el partido en el poder, la Secretaría de Gobernación y las cámaras; en otras palabras, los espacios naturales y específicos, cada uno en su connotación, para incidir con decisiones de conducción y desarrollo político del país.

Lamadrid fue, en ese contexto, hombre nacionalista con apertura a conocer y recibir ideas que se generaban en otras latitudes. Como estudioso de la historia universal y de la historia del pensamiento político, no le temía a las ideas y disfrutaba la amistosa confrontación del pensamiento distinto, diverso, coincidente o complementario. Apreciaba las ideas por el valor que tenían y le agradaba explorar si eran sólo una idea o, a veces, una ocurrencia, o si se hallaban sustentadas en un proceso mental más completo de deducción o de inducción. En los debates parlamentarios que he reseñado resalta que cuando sostenía un argumento lo hacía basado en el contexto histórico, político, económico y jurídico en que formulaba sus razonamientos; a veces un elemento tendía a una mayor ponderación que otros, pero siempre estaba presente la contextualización de la propuesta o la idea en esos grandes campos de apreciación. Así esperaba los razonamientos de la contraparte. No como mera postulación de ideas y propuestas, sino como la conclusión o el resultado del sustento del cual emanaban.

El maestro José Luis Lamadrid Sauza fue un jalisciense orgulloso de su tierra y de la historia y el pensamiento político de los antepasados que esa entidad federativa aportó a la nación; un mexicano comprometido con el bienestar de la República, en el sentido más amplio del término; un político que conocía la naturaleza del poder público y las metas superiores –representadas en diversos valores– que fundamentan su ejercicio; un

político de ideas y de ideas en la acción; un constitucionalista refinado, que conocía la teoría y la doctrina, pero que tenía la vivencia del ámbito de aplicación de la norma suprema; un constitucionalista como ha habido pocos, porque su pensamiento y los textos que emanaron de sus ideas son hoy, en diversos preceptos, la norma constitucional que se encomia y practica; un parlamentario formado en la reciedumbre del concepto clásico de la retórica y moderno de la teoría de la argumentación.

Mucho aportó Lamadrid Sauza al desempeño del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado durante el periodo en que actuó en la vieja casona de Xicoténcatl. El solía decir que los partidos políticos estaban obligados a hacer un ejercicio verdaderamente constructivo a favor de la nación, cuando al postular candidatos al Congreso encontraban no sólo los perfiles necesarios, sino los idóneos para la integración de sus órganos plurales. Sostenía que el partido en el poder estaba obligado a postular candidatos a senadores con formación y solvencia para atender las cuestiones políticas, constitucionales, económicas, internacionales y jurídicas a su cargo, tomándose en cuenta que al mismo tiempo expresarían las ideas que esa formación política sostenía para conducir a la nación. En esa, su propia concepción, Lamadrid contribuía desde muchas perspectivas. En la Cámara de Senadores fue un referente obligado, un político serio comprometido con el imperio de la ley y un parlamentario respetado.



Elogio de la conversación



José Carreño Carlón

*Una advertencia desatendida: la crisis de las clases dirigentes. Un adiós al reformismo ilustrado*

JOSÉ CARREÑO CARLÓN

A la fecha de la muerte de José Luis Lamadrid, el 1o. de octubre de 2003, nada razonablemente generoso parecía esperarse ya del primer sexenio del nuevo siglo y del nuevo ciclo político mexicano.

Nada, al menos, de sus clases dirigentes.

Del análisis de sus posiciones en los medios, no podía vislumbrarse algún rasgo que tocara al menos un propósito esencial. De la artificiosa, poco convincente, división de esas élites se percibían acaso datos contingentes –conveniencias rabiosamente coyunturales– entre reformistas (partidarias de una modernización descalificada por sus impugnadores llamándola neoliberal) y tradicionalistas (partidarias de la conservación de lo que quedaba del Estado posrevolucionario y agrupadas por sus oponentes bajo la etiqueta de populistas).

Lo que tuvimos frente a frente en el periodo ordinario de sesiones de otoño de 2003 fue:

- a) Por un lado, una jaloneada y finalmente equívoca oferta reformista, de un calado insignificante de cara a la profundidad de los retos y rezagos acumulados, reducida al manejo instrumental de dos o tres variables, sin perspectiva histórica, sin respaldo en habilidades para el cabileo parlamentario y sin mayor sustento conceptual e intelectual en los medios ni en la tribuna, y
- b) Por otro lado, el rechazo sin alternativa a ese proyecto reformista, con un discurso de exaltación nacionalista-populista manejado como instrumento de

extorsión para la conquista o la reconquista de territorios de privilegio, impunidad y poder.

Ya entrado diciembre de ese año, una apología del cinismo fue la contenida en la frase de un vocero del bando *antirreformista* en el sentido de que el Presidente se equivocó de interlocutor para la gestión de sus magras y fallidas reformas en aquel último trimestre de 2003. De hecho esa frase podía descifrarse como una oferta de venta de protección (o de promesa de respaldo parlamentario en un encontronazo posterior) a un comprador de protección que aún no se reponía del golpe de ver incumplido el trato por una parte de los vendedores. Y precisamente uno de los artífices del engaño culpaba a la víctima del engaño de no haber hecho el trato con los capos efectivos, y le garantizaba que la próxima vez sí le cumplirían los términos de la venta una vez establecido que ahora ellos serían quienes cobrarían por el servicio.

Entre sus equívocamente crispados debates y sus regateos francamente grotescos, más que opciones diversas nuestras clases dirigentes suelen mostrar similitudes nada edificantes.

De hecho, en el trimestre que siguió a la muerte de Lamadrid esas élites aparecieron cada vez más identificadas entre sí por una serie de elementos comunes integrados a su esencia.

José Luis Lamadrid había ubicado estos elementos desde finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo pasado. Los presentaba como constitutivos de un claro proceso de decadencia de esas clases dirigentes, un proceso que, a su parecer, ya hacía crisis en los ochenta; se interrumpía con la expectativa de una renovación generacional en el gobierno, en el empresariado y en el sindicalismo en los primeros noventa; registraba una recaída y entraba en fase terminal a partir de la segunda mitad de los mismos noventa, para llegar a la debacle en los primeros años de este siglo *xxi*.

Entre los elementos centrales del proceso de decadencia de las élites mexicanas del México de las últimas décadas, Lamadrid señalaba una ausencia de ideas rectoras y una inconsistencia manifiesta en sus planteamientos. A derechas, a izquierdas y al centro.

El inmediatismo de estas élites fue otro elemento identificado de este proceso de decadencia. Su impaciencia por cobrar rendimientos –en los mercados de la política y de los negocios– les ha impedido madurar proyectos sociales, económicos, culturales de largo aliento. Sus técnicas de venta rápida son una expresión más de un oportunismo que, ya en la época de la competencia electoral y de la alternancia plenas, terminó reduciendo la diferencia entre las élites políticas y las empresariales a un mero factor de división del trabajo: mientras que las élites políticas ciertamente no suelen ver más allá de la siguiente elección, con el cálculo de su siguiente reciclamiento o colocación, las empresariales no ven más allá de los negocios que esperan impulsar a la sombra de esa misma siguiente elección, con el cálculo de la llegada de sus patrocinados –incluidas aquí todas las opciones viables– en los procesos preelectorales, electorales y poselectorales.

Con la limitación de los alcances de sus hábitos analíticos, en el mejor de los casos, al examen de las encuestas de preferencias electorales o de los vaivenes de los mercados –sin más propósito que el de vender y comprar lealtades y apoyos oportunos en el campo político y comprar y vender ventajosamente negocios y paquetes accionarios en los frentes mercantiles y financieros– nuestras élites no sólo aparecen como incapaces de plantear a la sociedad análisis políticos, económicos y sociales dignos de ese nombre, sino que, cuando se llegan a tropezar con algunos, les resultan incomprensibles y por tanto despreciables.

Un papel central en la configuración de este paisaje desolado han jugado las élites de los medios de comunicación, de la academia y de las iglesias. Su producción intelectual –por llamarla de algún modo– en versiones impresas, de audio y de imagen, apenas alcanza para definir una agenda pública, por un lado, limitada a la descalificación –mientras más crispada mejor *posicionada*– de competidores o antagonistas, y por otro lado, expandida en una generalización de teorías conspirativas y reflejos volcados a la eliminación de los contrarios.

Desde la extrema pobreza intelectual de la mayor parte de nuestros liderazgos informativos y de opinión, un diagnóstico de la realidad, una toma de posición o una propuesta de curso de acción sólo pueden interpretarse como “ataques” a los involucrados en cada situación

analizada o como “cobros de facturas” a quienes han sustentado otra posición o han propuesto otro curso de acción. No es relevante, en esta desolación conceptual de buena parte de nuestros informadores y analistas en los medios, la sustancia de los señalamientos de uno a otro actor político, empresarial, periodístico, académico, intelectual o religioso. Lo relevante es la certeza de que allí no hay más que un “ataque” y lo procedente es el establecimiento automático de alineamientos conspirativos y deslindes traicioneros a “descubrir” y “denunciar”.

Lo mismo en los espacios periodísticos políticos que en los financieros, culturales o religiosos, y como eco de sus fuentes informantes, inspiradoras y/o patrocinadoras, una suerte de aznarización aqueja nuestra agenda pública como reflejo de la decadencia de nuestras clases dirigentes. Si para la derecha española toda crítica o propuesta de reforma a la Constitución es un ataque inaceptable a la Carta Magna y a los valores inmanentes y trascendentes del Estado, aquí, igual para derecha, la izquierda y el centro, toda crítica o propuesta reformista es un ataque a la posición del que se siente atacado, quien remite de inmediato ese ataque ya sea a la nación, al pueblo o al progreso.

Pero si hay un campo en que la improvisación o la decadencia de las clases dirigentes tienen un reflejo especialmente dramático es en el de las ineptitudes expresivas, como lo ha puesto en evidencia Carlos Monsiváis a través de sus disecciones del habla del poder desde hace cuatro décadas.

Desde los púlpitos de los gobiernos –el federal y los locales– los congresos, los partidos, los negocios, los medios, las universidades, la producción editorial, las iglesias, los sindicatos y otras organizaciones sociales, nuestras élites suelen compartir una incapacidad radical –de raíz– para el ejercicio de la palabra y una consecuente –y también radical– falta de respeto por las palabras.

Esto se hace más evidente en un entorno en el que el registro de los medios de comunicación suele incluir no sólo los hechos, sino con mucha mayor frecuencia, suele privilegiar los dichos de los actores.

No es que sea excepcional, en el mundo, que hechos y dichos resulten igualmente susceptibles de ser convertidos en noticias, o de

constituirse en mensajes a concurrir en la agenda del debate público. O, con el sentido de trascendencia en que lo expresa la profesora argentina Liliana Viola desde las primeras líneas de *Los discursos del poder*, no se trata de poner en duda que “la historia no sólo está hecha de acciones, sino también de discursos”.

Lo que para el diagnóstico de las clases dirigentes, en todo caso, resulta fundamental, es la calidad del debate público, ya sea que, por momentos, la agenda comprenda el tratamiento de hechos o se concentre en el procesamientos de dichos.

Y es en este punto en el que José Luis dio más de qué hablar. De él y del mundo político –y retórico– en el que transcurrió su vida.

Si los protagonistas de las noticias y de la historia no sólo suelen ser hombres y mujeres de acción, sino también de dicción, de palabra, de palabra dicha, expresada de viva voz, Lamadrid perteneció más a este grupo de seres.

José Luis vivió por y para la palabra en el filo –en el último tramo– de una época en que, fuera cual fuere el espacio de expresión o el medio de comunicación empleado, todavía se otorgaba algún valor a las palabras. Un tiempo en el que las expresiones verbales, además de una mínima calidad gramatical –ahora prácticamente inexistente– tenían la calidad requerida para constituir mensajes destinados a generar sentidos –y no sólo efectos mercadológicos, como los buscados hoy–. Y en que era factible provocar la discusión de esos sentidos generados –y no solamente producir, en su lugar, una sucesión espasmódica de frases prefabricadas, diatribas, poses de perdonavidas y escenarios teatralizados, como ocurre en la actualidad.

Y José Luis se fue muriendo en la medida en que su época llegaba a su fin. Se fue extinguiendo hasta la muerte en la medida en que avanzaba cada hora de este tiempo mexicano de inmensa desvalorización de las palabras. Y, sobre todo, de una devaluación en picada de quienes se atrevían a *discurrir* y eran capaces de hilar palabras, darles congruencia y sentido sin las muletas del tarjeteo de asesores y consultores, de las frases manufacturadas a pedido, encargadas con un número de caracteres contados cuidadosamente a fin de facilitar el premio de una cabeza periodística en la siguiente edición o una entrada en el siguiente noticiero.

La agonía de José Luis no se limitó a la larga postración de más de un año de dolencias y tratamientos ni a las crueldades hospitalarias del verano y los primeros días del otoño de 2003, sino que venía de más lejos. De hecho se empalmó con la prolongada fase terminal de una crisis de clase dirigente incapaz de producir un discurso con valor conceptual propio, sin sucumbir a las exigencias formales de los medios ni, mucho menos, a sus exigencias sustanciales.

Lamadrid no soportaba la visión de una clase política e intelectual entregada a la viscosa adulación a los medios para ganar la ansiada mención impresa o el *insert* de audio e imagen a cambio de respaldar –con algún lenguaje explícito o con el silencio encubridor– las causas, los intereses y las posiciones del poder mediático y de quienes lo controlan.

Por eso, en este páramo del discurso político nacional de hoy, la muerte de nuestro Lama tampoco parece tan extraña. Tiene congruencia. Digamos que hace sentido: su muerte es un mensaje que genera sentidos y convoca a la discusión de los sentidos generados.

Como sobreviviente de la cultura de la conversación –para beneficiarnos del feliz título del libro de Benedetta Craveri, una historia de las ideas y de las costumbres de la Francia dieciochesca– Lamadrid labró desde su juventud un dominio magistral del arte y del disfrute de conversar, de discurrir; una tradición rescatada por la Ilustración –sostiene Craveri– de los diálogos de los griegos de la antigüedad. No es el lugar ni el momento de rastrear la llegada de esa tradición a nuestro país, pero es un hecho que todavía se conservó en algunos reductos de vida civilizada en el México del siglo xx, sólo para entrar en un acelerado proceso de extinción entre las élites de las últimas décadas de la pasada centuria y del primer lustro del siglo xxi mexicano.

En sobremesas, tertulias, horas de café o de aperitivos, la conversación ha sido un método a la vez eficaz y amigable de comunicación, de circulación de ideas, un espacio para compartir lecturas, transmitir experiencias, recibir testimonios de acontecimientos cercanos y remotos y, por supuesto, para seleccionar aquellos asuntos propuestos por los medios para la atención del público. No en balde Elihu Katz –un clásico de los estudios del espacio público como ámbito de interacción entre medios,

individuos y sociedad, así como de los procesos de formación de la opinión y la acción públicas– ha alertado sobre la precipitación de suponer que basta con que los medios recojan un asunto para que ese quede inscrito en la agenda del debate público. En los términos de Katz sólo se puede dar por establecido un tema en esa agenda del debate público cuando ese tema trasciende de los medios y de sus operadores a las conversaciones del público, a las mesas del desayuno, de las comidas, de las cenas, en salones y bares, en aulas y centros de trabajo.

Pero una *cultura de la conversación* merecedora de ese nombre supone una preparación, un adiestramiento y un entrenamiento continuos.

Obtener, seleccionar, jerarquizar, contextualizar y exponer los asuntos de acuerdo con las expectativas, necesidades o simples estados de ánimo de los contertulios han sido habilidades que se han desarrollado más con delectación que como deber, más por gusto que por la necesidad o la obsesión de hoy de colocar mensajes premanufacturados en los diferentes segmentos del público.

El magisterio y el oficio de José Luis en la cultura de la conversación fluían de un amplio e intenso registro de lecturas de derecho, política, economía, filosofía, historia, literatura, lo mismo que de su seguimiento a flor de piel de las hazañas más memorables de los toros y el fútbol. Como verdadero oficiante de la cultura de la conversación José Luis se aplicaba con la misma intensidad –y la misma consideración para el interlocutor– si se trataba de discutir el resultado del partido de la víspera, que la interpretación de un pasaje clave de la Revolución francesa, la aportación o el sin sentido del libro más reciente de una gloria nacional o internacional o el peso que podía tener en los yerros oficiales del momento el entusiasmo presidencial por alguna funcionaria.

Porque no hay que menospreciar el hecho de que este magisterio fluía también de su posesión de yacimientos generosos de noticias sobre hábitos, incidentes, anécdotas, versiones en circulación, chismes y habladurías referentes a mujeres y hombres públicos de varias generaciones: depósitos de recursos siempre renovables, autosustentables, como se diría ahora, en tanto se reabastecían gracias al flujo incesante de genera-

ciones de contertulios iniciados en los rituales de esa cultura de la conversación.

Acaso acorralados por un fetichismo academicista o tecnocrático en boga, sus amigos solíamos reprocharle en vida, a José Luis –como lo hizo Ricardo Monreal en una serie de cálidas despedidas e informadas remembranzas, publicadas en *Milenio*– que no hubiera convertido sus dominios profesionales y disciplinares en una aconsejable acumulación de artículos y libros publicados y/o en una conveniente colección de títulos de posgrado que le hubieran dado mayor trascendencia y permanencia a sus aportaciones verbales (y quizás mayor brillo y cotización a su presencia en el mercado de la vida pública).

Pero quizás ahora estemos en aptitud de descifrar la sonrisa condescendiente con que se limitaba a responder a esos reproches. Y tal vez también podamos hoy disfrutar con más intensidad la sorna, la histriónica pomposidad con que se dirigía –empezando con un estruendoso ¡doctor! o con un burlón ¡escritor! o ¡escritora!– a cada nuevo aventurero o aventurera que veía acercarse a los corredores del poder para ganar el oído de los poderosos, y desde allí, las nóminas más rendidoras, las prebendas más codiciadas, los apoyos más generosos para sus proyectos y empresas y los sillones más funcionales y los sitios más rentables en los actos solemnes, los banquetes, los viajes y las veladas de esas élites. A éstas llegaban a integrarse esos nuevos doctores y escritores, sin aportar algo memorable, por supuesto, para paliar siquiera la crisis de clase dirigente anticipada por Lamadrid en sus advertencias desatendidas, sino acaso contribuyendo a acelerarla con su docta superficialidad y desmedida ambición.

Nada más alejado de las tertulias de Lama, sin embargo, que una actitud antintelectual, antiacadémica o antilibresca. Al contrario: las conversaciones de José Luis alentaban el desarrollo intelectual –de muchas maneras lo exigían– de los interlocutores. Prodigaba sugerencias, a veces órdenes, de lecturas: desde las más elementales –de acuerdo al nivel del contertulio– hasta las que suponían una profundidad y un refinamiento de lector “especializado”, salvo que su “especialización”, paradójicamente, parecía extenderse a extensiones enciclopédicas del conocimiento.

Cierto. No presumió de series de tesis de grados y posgrados, ni dedicó libros por millares como llaves de ingreso a los escenarios del poder, pero a través de sus infatigables conversaciones indujo, nutrió –muchas veces dictó– y revisó algunos de los documentos normativos, aportes ideológicos y estudios teóricos y de divulgación que hoy son indispensables para conocer, valorar y aprender de los principios, alcances y limitaciones del importante ciclo de aperturas y reformas modernizadoras que entre 1976 y 1996 transformaron al país en los órdenes de la política, la economía, los derechos humanos, las relaciones Iglesia-Estado, el campo y la inserción de México en la nueva realidad internacional.

Me atrevería a decir en este punto que Lamadrid produjo una *obra conversacional* con mayores rendimientos que, digamos, la obra editorial de algunos académicos y de numerosos y afamados consejeros áulicos de las cabezas del poder político de antes o de los poderes económicos y de sus vicarios en las clases dirigentes de hoy.

Otro aspecto característico de la trayectoria de la influencia de su obra conversacional fue su reformismo medular. Éste lo mantuvo a la vez comprometido sin titubeos con los procesos de cambios e innovación, pero, también sin vacilaciones, lo sostuvo alejado explícitamente de los llamados a algún tipo de ruptura de los registrados en el país una década sí y otra también en el último medio siglo mexicano.

Su ilustración y solidez formativa le permitieron andar por la vida con una seguridad, un aplomo –que algunos acomplejados confundían con soberbia– y una estabilidad poco comunes en los tiempos de crisis afrontados a lo largo de este recorrido.

Y aunados, reformismo e ilustración, a un sentido de arraigo de estirpe aristocrático –como la que dio a luz a la cultura de la conversación, según la propia Benedetta Craveri–, una singular lealtad a las raíces, a todas: a Guadalajara y al Atlas, al PRI y a Reyes Heróles, a la FEG y a la memoria del general Ramón Corona, lo inocularon –y con frecuencia lo hacían rebelarse– contra la manifestación más reciente –a que incubó la fase terminal– de la crisis de la clase dirigente en México: una tendencia –en auge desde finales de 1988– a la volatilidad y al desarraigo, a la ruptura constante de acuerdos y lealtades. En tres frentes:

a) De las élites políticas, respecto de la pertenencia a sus partidos, con impulsos adictivos a la deserción a la vista de las ofertas del partido de enfrente, así como con una pulsión al incumplimiento de pactos y acuerdos –dentro y fuera de sus organizaciones– asumida como algo natural, consustancial a la vida política.

b) De las élites empresariales –a la cabeza, las controladoras de los medios– respecto de sus compromisos con proyectos compartidos entre ellas –y de ellas con el gobierno o los grupos políticos– una volatilidad expresada aquí, no en función de entendimientos o desentendimientos sobre el curso del país o los modelos económicos a seguir, sino de la conveniencia de afianzar, cada una por su lado, sus negocios con la vista puesta en los humores, las filias o las fobias del poderoso en turno hasta el 2000, y más tarde en consulta con el oráculo de las encuestas electorales a fin de empezar a cultivar con tiempo el humor del (o de los) que pueden venir.

c) De las élites de la opinión, la información y la cultura, con sus lindes y deslindes, reconocimientos y desconocimientos, juramentos de fidelidad y proclamas de traición, tanto entre esas élites como respecto de los compromisos de cada una de ellas con sus (sucesivos o simultáneos) mecenas, clientes, aliados o contrapartes en colusión en los poderes político y empresarial.

Al calor de la ruptura priísta de finales de los ochenta ocurrió una jornada conversacional típica de las oficiadas por Lama. Los contertulios: unos, actores y partidarios de la corriente centrífuga, otros, sus impugnadores. Lamadrid llevó la conversación a una serie de comparaciones de ese episodio con otros similares del siglo. La conversación ya había despegado cuando, entre tonos deliberantes cada vez más altos, Lamadrid logró poner en perspectiva histórica el episodio en curso y contrastar los perfiles de las personalidades y de las circunstancias de cada ruptura analizada. Ya había tomado bastante altura el intercambio cuando fluyó a otros rompimientos históricos de grupos gobernantes o dominantes, a escala universal, hasta llegar al de la Iglesia católica. Quien más, quien menos, todos, incluido Lamadrid, valoraron el cisma luterano con explicaciones y justificaciones de rutina ante los abusos de Roma. Pero todos coincidieron también en los terribles costos en vidas humanas de la sucesión de guerras religiosas que siguieron al cisma y todos advirtieron sobre los riesgos de violencia que se gestaban en las rupturas en curso.

De pronto, fuera de agenda, sin proponérselo, como se producen los hallazgos en las conversaciones de verdad, José Luis empezó a desplazarse por un canal que lo condujo a verbalizar el perfil de un modelo de conducta y actitud en medio de las rupturas mayores o menores entre quienes plantean cambios por vías diferentes. Y de pronto, también fue cayendo en un relato que concluía en que el verdadero reformista de aquel verdadero hito histórico fue un reformista ilustrado –como el que más– del Renacimiento. Reformista verdadero porque se aferró a promover una nueva forma de ser de la Iglesia, sin caer en la ruptura, sin dejar el seno de la Iglesia, a pesar de que la línea dura romana se empeñó en combatirlo, en identificarlo como enemigo, en aislarlo como autor intelectual del cisma. Y porque se mantuvo en su posición reformadora, crítica de Roma, a pesar de que Lutero mismo se empeñó en denostarlo y en acusarlo de estar al servicio del papado por no estar del lado de la ruptura y la guerra a muerte contra la Iglesia, es decir, por aferrarse al genuino proyecto de reforma de la institución y no a su destrucción.

Erasmus, dejó caer Lamadrid, era un modelo de actitud a observar ante el ciclo de desestructuración institucional y de naufragio de lealtades que en todos los órdenes empezaba –en México y en el mundo– en aquel tránsito de los ochenta a los noventa del siglo pasado, y que en nuestro país tomó su mayor impulso en la segunda mitad de los noventa, con un proceso de autodestrucción institucional y demolición de lealtades que hasta el final de los días de José Luis seguía provocando estragos, particularmente los expresados en la incapacidad de las clases dirigentes para alcanzar acuerdos duraderos.

Las frustraciones, las purgas, la dispersión de los actores generados por este proceso, aunados al fin natural de los días de los más añosos de sus contertulios, hicieron que, con el propio ciclo vital de José Luis, también se fuera agotando el elenco de practicantes de *cultura de la conversación* que convocaba el magisterio de Lamadrid. Desaparecía de la escena la clase dirigente que había sido su interlocutora por cerca de medio siglo, incluyendo los presidentes que incidieron en su trayectoria.

Para finales de los noventa, por ejemplo, ya resultaba inviable una conversación que así pudiera llamarse con una de las cabezas del proceso de descomposición y autodestrucción institucional, con una personalidad de la simpleza (vendida como sencillez) y del hermetismo (presentado como sobriedad) del presidente Zedillo y sus bloqueos y retorcimientos insondables.

Tampoco hubiera resultado transitable un intercambio que pasara como conversación con el presidente Fox. En este caso no tanto por el hermetismo y los bloqueos de su antecesor, sino por el extremo contrario: su ausencia de diques y canales para contener y dar cauces a ideas, asociaciones e informaciones, así como para organizarlas conforme a esa suerte de refinada ingeniería que está en la base de la *cultura de la conversación*.

Sólo desde esa ingeniería resulta factible la adecuada recepción y la necesaria retención de los flujos conversacionales, para finalmente estar en aptitud de incorporarse a ellos de manera activa, conducente. Lo demás –en la voz estentórea de Lama al abandonar, airado, lo mismo una sesión parlamentaria que una reunión de grillos o una sala de juntas de la alta tecnocracia– no era más que “¡Puro desorden mental, Rolando!”

El otoño mexicano de 2003 no sólo dijo adiós, por un tiempo indefinible, a las posibilidades de concretar la nueva generación de reformas que ahora exige la viabilidad del país. También puso fin a las conversaciones del último exponente del reformismo ilustrado del siglo xx mexicano. Si el primero fue un adiós preocupante, el segundo fue un adiós más bien triste, silencioso. Quizás así tenía que ser el adiós a un impulsor destacado de un reformismo todavía en entredicho desde la crisis de 1995, en gran parte por la decisión de Zedillo de aplastar en el desprestigio al gobierno que lo precedió y, con él, al ciclo que aceleró la anterior generación de reformas, con el efecto de aplazar indefinidamente la continuidad y la profundización del proceso. Lamadrid reivindicó hasta el final de sus días que aquél fue un ciclo que dejó un valioso y trascendente legado de reformas, ciertamente incompleto, pero –quizás habría agregado si hubiera sobrevivido hasta diciembre de ese año– a diferencia

de la raquítica oferta reformista que finalmente logró sacar la cara en el nuevo siglo, el ciclo modernizador de finales del siglo anterior sí fue capaz de trazar una perspectiva histórica, señalar de dónde venía y adónde apuntaba y construir un respaldo conceptual y un sustento intelectual que en importantes aspectos permitieron que aquellas reformas calaran en lo profundo de algunos –no en todos, por supuesto– de los principales retos y rezagos del país.



Reformar sin riesgo  
de rupturas regresivas

---

Rolando Cordera Campos

*Después del neoliberalismo:  
el Estado frente a la democracia  
y la cuestión social.  
Desafíos de la globalización*

## Presentación

A finales de 1982, el gobierno del presidente De la Madrid propuso un paquete de reformas constitucionales de gran relevancia. Con ellas, se buscaba redefinir los campos de acción e intervención del Estado, así como las propias definiciones constitucionales de la propiedad, su sentido y orígenes. Para muchos grupos influyentes de la sociedad, estos linderos y conceptos habían sido trastocados el 1o. de septiembre de ese año por la decisión del entonces presidente López Portillo de nacionalizar los bancos. También, se buscaba dar rango constitucional a la planeación económica y social y precisar en ese nivel magno el carácter que habría de tener lo que se entendía como la “economía mixta mexicana”.

De esta manera, la agenda clásica del capitalismo, relativa a las fronteras entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, se abría de nuevo para México al calor de una crisis cuyas enormes proporciones apenas empezaban a visualizarse en aquel invierno. Irónicamente, esas primeras reformas no llevaron al país a un mejor control racional de la economía mediante la planificación, ni a una renovación y fortalecimiento de la economía mixta, y más bien se toparon con una situación todavía más grave de recesión económica e inestabilidad financiera prolongadas, que dieron paso a, o sirvieron para

justificar, otras reformas dirigidas abiertamente a reducir el tamaño del Estado y la calidad y la eficacia de sus intervenciones.

De la economía mixta con rectoría estatal, se pasó a una economía abierta y de mercado, regulada más que por sus instituciones domésticas por su manera de inscribirse en la globalidad que entonces emergía y avasallaba ideas y procesos vinculados con los entornos y los proyectos nacionales.

Empezó así una larga ruta de reforma estatal que al cabo de unos años desembocaría en una vasta revisión de los entramados económicos y sociales de México, así como de sus vínculos con la economía política internacional. Si bien no de modo simultáneo ni sincronizado, en estos años empezó también a explorarse y reclamarse la extensión y profundización de la reforma política iniciada en 1977 y que culminaría al terminar el siglo con la alternancia en la Presidencia de la República y la afirmación del pluralismo político como base de un nuevo régimen estatal.

Entre aquellos años y el presente, quedaron deshechas estructuras y costumbres, visiones y maneras de entender la política mexicana y de vivir las adversidades de su economía. No resultó de todo esto un curso firme para un desarrollo nacional que pudiera desplegarse en dinamismo económico sostenido y concretarse en mayor bienestar y calidad de vida para los mexicanos; sin embargo, es indudable que la gran transformación intentada dejó ya una huella profunda en la historia presente y futura del país, tanto en la economía como en el conjunto de la vida social. Lo mismo debe decirse de sus reflejos culturales fuertemente internacionalizados y de su conducta política, vinculada de manera cada vez más estrecha a la evolución y consolidación del pluralismo y la democracia tanto en el nivel federal como en el local.

Por paradójico que pueda parecer, son los resultados del cambio estructural aplicado en los lustros que siguieron a la reforma constitucional de 1982, junto con la circunstancia histórica presente, los que permiten afirmar que lo que no quedó al margen y más bien se impuso como el eje central del discurso y la deliberación democráticos, fue el tema del Estado y su lugar en la economía política nacional. Las sucesivas reformas que el Estado sufrió en este periodo axial, si bien tuvieron una línea maestra de

continuidad en el reformismo neoliberal y su afán por achicar al Estado, que se impuso a partir de 1985, no pudieron quitarle a éste su centralidad y necesidad.

Más bien, con sus enormes fallas de estrategia y sus flagrantes daños sociales, esas reformas contribuyeron a resaltar la importancia de revisar aquella agenda clásica y de reconocer la centralidad vital de un Estado reformado pero a la vez reforzado por las instituciones y la política democráticas. Es decir, la actualidad de volver al Estado para pensarlo en clave “posneoliberal” como un ejercicio obligado para intentar diseños de apropiación productiva de lo que hoy forma parte insoslayable de nuestro horizonte: la globalización del mundo.

Este ensayo busca explorar estas nuevas dimensiones que en rigor todavía están en el archivo del futuro. Pienso que es una manera adecuada de recordar a nuestro querido amigo José Luis Lamadrid. Una forma congruente con lo que fue, tal vez, su preocupación central y permanente, como político militante y como pensador incansable y riguroso: cómo reformar y cambiar sin incurrir o propiciar rupturas regresivas. Es decir, cómo asegurar el norte constitucional del Estado sin resignarse a una estabilidad improductiva.

## Introducción

Las demandas por reducir el papel del Estado, que en América Latina se nutrieron de la gran crisis de la deuda externa de los años ochenta y posteriormente del recetario del Consenso de Washington, se dieron la mano con los proyectos más generales y ambiciosos de liberalización comercial, desregulación y privatización que, en conjunto, dieron cuerpo a la fórmula neoliberal. Todos ellos confluyeron en la primera ola de la globalización que arrancó después de 1989 y llegó a su conclusión con las grandes crisis financieras en Asia y, luego, con los atentados del 11 de septiembre y la entrada en una recesión mayor por parte de las grandes economías del mundo.

En ambos casos, el de la emergencia bélica global postonce de septiembre y el de la recesión, es factible encontrar graves e inmediatas

implicaciones de alcance global que se concretan en las economías políticas nacionales y en repercusiones significativas sobre sus estados. En este sentido, el panorama mundial sigue siendo global aunque su despliegue haya de ser filtrado por los entramados políticos y culturales nacionales. Es claro que esto tiene particular interés para una reflexión crítica sobre las políticas sociales que puedan diseñarse y ponerse en práctica en México y América Latina.

La actual coyuntura, así, combina una recesión internacional generalizada con profundas mutaciones en el orden político mundial que apenas emergía del fin de la bipolaridad. De esta manera, puede también proponerse que el proceso globalizador ha llegado a un punto de inflexión del que probablemente surjan cambios importantes en la o las maneras como se llegó a entender el papel del Estado en las décadas finales del siglo xx.

### La redefinición del Estado y las paradojas de la globalización

Las demandas y visiones libertarias y antiestatales, que dominaron la retórica de fin de siglo, desembocaron en una suerte de ideología o *mantra*, el globalismo, que comprometía a sus promotores a avanzar en la erección de un orden cosmopolita que habría de tener como contrapartida obligada una ciudadanía global. Se trata de un proyecto inconcluso, utópico han dicho algunos de sus críticos como John Gray (1999), cuyos efectos sociales han abierto un nuevo campo de fuerzas y de deliberación también globales.

Estas deliberaciones rechazan el globalismo y proponen una recuperación de la diversidad y de las historias nacionales, pero no para negar las realidades globales sino para exigir que se les someta a un control local, regional o nacional, que implica un papel central del Estado o, mejor y más ampliamente dicho, de la política organizada y dotada de permanencia mediante instituciones y compromisos vinculantes que se entienden o postulan como de la larga duración. Como lo afirma Linda

Weiss: el Estado en tiempos de la globalización tendrá mayor importancia y mayores avances más que retrocesos en la economía política internacional. En este sentido, el Estado: a) se adaptará más que declinar en sus funciones, b) los estados fuertes serán conductores y no víctimas de la globalización, c) con el surgimiento de “estados catalíticos” se consolidarán las redes nacionales y regionales de inversión y comercio. Aún más, de acuerdo con esta visión, los flujos de capital no necesariamente afectarán el desempeño de los estados; en algunos casos lo harán más fuerte, debido a que todavía poseen capacidades sustanciales de acción en actividades económicas globales (Scholte, 2000).

Los reclamos y oposiciones a las visiones utópicas de homogeneización cultural, mercado mundial libre y unificado y cosmopolitismo transnacional, pueden desembocar en empeños políticos de diverso alcance y magnitud unificados por el propósito de redefinir el papel del Estado y abandonar la mitología del Estado mínimo sin renunciar a proyectos mayores orientados a construir un orden global democrático y comprometido con la equidad y la superación de la pobreza.

Estos postulados forman parte ya de los discursos revisionistas que cruzan los organismos multilaterales e inspiran muchas de las renovaciones democráticas en curso en el mundo. Desde 1997, con el World Development Report, y bajo la inspiración de Joseph Stiglitz, el Banco Mundial trajo de vuelta al Estado a la corriente principal de la economía política del desarrollo. Lo mismo ha hecho la Comisión Económica de América Latina al despuntar el milenio con su planteamiento estratégico sobre el desarrollo, la equidad y la ciudadanía. En ambos casos, pero con más precisión y énfasis en el segundo, se entiende al desarrollo como un proceso complejo y multidimensional en el que se dan cita la economía y la política pero también la cultura y las historias nacionales. Al postular a la equidad como el objetivo central del desarrollo, la CEPAL incorpora de manera explícita a la política democrática como un vector inseparable del conjunto del proceso de desarrollo. A este vector se le concederá cada vez mayor fuerza y los estados tendrán que contar con él para delinear sus proyectos, reconocer sus restricciones y convocar a esfuerzos colectivos y de cooperación.

Al irrumpir la dialéctica de la globalización, con sus oposiciones cívicas pero también terroristas, junto con el avance de Europa hacia otras plataformas civilizatorias y de orden internacional, se han intensificado esas pretensiones revisionistas, al proveerlas no sólo de urgencia y actualidad, sino también de legitimidad histórica e intelectual.

Lo que difícilmente puede imaginarse que ocurra, es que estas redefiniciones traigan consigo una reedición de las matrices estatales que articularon el proceso de desarrollo económico en la segunda mitad del siglo xx.

Los cambios que se avizoran no admiten marchas atrás; entre otras cosas, porque los procesos de transformación global y estructural que concitan dichas revisiones no han desaparecido, ni sus efectos sobre las relaciones políticas, sociales y culturales de las naciones han sido inocuos o efímeros. El retorno del Estado seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de la historia ("demasiado Estado", reclamo libertario, afirmación de la individualidad y de la autonomía) así como de las nuevas figuras políticas e ideológicas, culturales en su sentido más amplio, emanadas de la globalización y del fin de la bipolaridad: sociedad civil, cosmopolitismo democrático, ciudadanía global, en el ámbito social y las empresas transnacionales y organismos financieros internacionales con alta ingerencia financiera en el ámbito económico (Balaam y Veseth, 2001).

La globalización, así, podrá ser reinterpretada y tal vez sometida a diseños políticos e institucionales de gran envergadura, pero se mantiene y mantendrá, salvo que ocurran eventos catastróficos, como el "gran relato" que ordene el cambio mundial en el nuevo milenio. Las convulsiones que han dado lugar, o las que se le atribuyen sin mayor trámite, abren la puerta para pensar en su modulación pero no la despojan de sus potencialidades económicas y de transformación productiva y social.

Ni la interdependencia económica o financiera parecen al borde del colapso, ni la democratización, con todos sus desencantos, se acerca a una corrosión definitiva. Por otro lado, la recuperación de interpelaciones comunitarias o comunitaristas, hasta el nacionalismo exacerbado por reivindicaciones étnicas, no parece capaz de arrinconar de manera significativa la afirmación de la autonomía individual que caracterizó el fin de

siglo y milenio, ni su derivación en formas diversas de cosmopolitismo y búsqueda de una expansión planetaria de la ciudadanía. Sustentadas en la expansión tecnológica y de las comunicaciones, estas vertientes del cambio humano no harán sino desplegarse *urbi et orbi*. De hecho, la mundialización de las comunicaciones ha impuesto ya formas y reflejos culturales inéditos que son portadores de movimientos y visiones que en esencia no son contrarios a la globalización del mundo (Strange, 1994. Scholte, 2000). El consumo se ha vuelto planetario y aunque de modo muy desigual, puede verse ya como la contraparte de la globalización productiva que sigue su impetuosa marcha.

Con todo, el péndulo histórico de la economía política moderna parece moverse de nuevo, sin demasiada nostalgia por las profecías que anunciaban no sólo la “jibarización” del Estado, como con ironía solía hablar de ellas Fernando Fajnszylver, sino su fatal desaparición. El control del mundo global, que hoy parece a muchos desbocado, pasará por los estados y sus capacidades normativas y de dirección, aunque las transformaciones del último cuarto del siglo xx adviertan de la imposibilidad de volver atrás en esta y otras materias (Cfr. Hobsbawn, pp. 81-114).

Ni Estado mínimo (Veanse, Cable, 1995; Reich, 1999; Schmidt, 1995) ni Estado guardián, mucho menos Estado desaparecido: ésta parece ser la perspectiva poco precisa pero emblemática del mundo de hoy; un mundo que aparece sediento ya de nuevos paradigmas cuando los anteriores, los del globalismo, no acabaron de asentarse en las mentalidades globales como paradigmas realmente reinantes.

En realidad, aunque de un modo muy desigual si se observan los desempeños nacionales, lo que se tiene de nuevo en el panorama es una expansión de los estados más que su fatal reducción. Esta tendencia recoge de modo complejo las contradicciones políticas domésticas e internacionales así como las movilizaciones sociales y culturales que propicia la globalización tal y como se ha querido instrumentar. Ahora, a estas contradicciones propias de todo cambio histórico se unen las que propulsa la apertura de una guerra mundial contra el terror por parte de Estados Unidos.

Esta iniciativa hacia una guerra que no por difusa deja de tener implicaciones planetarias, impone una reconfiguración de los sistemas

nacionales e internacionales de seguridad, vigilancia y control, de ciudadanos, regiones y países, que no puede desplegarse sin estados amplios y fuertes. De concretarse en compromisos interestatales efectivos y de alcance mundial, esta “segurización” del vuelco global agudizará los de por sí severos problemas de legitimidad y legitimación que de antemano acosaban a los estados y los órdenes democráticos.

En efecto, la intensidad y la rapidez de la acción estatal que la seguridad antiterrorista exige para ser eficaz, no se compadecen con los procesos que son propios de la deliberación democrática ni con los que corresponden a un Estado de derecho propiamente dicho. Debe esperarse, por tanto, que al calor de esta nueva cruzada, emerjan nuevos conflictos en torno al derecho y su constitucionalidad esencial, así como de las garantías y libertades que el Estado constitucional promete y propicia. Éste es un asunto fundamental que, sin embargo, rebasa el alcance de estas notas (véase, al respecto, Dworkin, 2003, pp. 37-41).

### Derechos y Estado: las asimetrías del cambio global

Un punto de partida para esta revaloración del Estado, se encuentra en la capacidad de duración que han mostrado los arreglos seculares que sostuvieron el Estado de bienestar fundado o ampliado en los años inmediatos a la segunda posguerra. Se le vea desde el ángulo de la deuda pública, del gasto o de los impuestos, así como de las políticas, parece claro que la mayoría de los países que forman la OCDE no han visto reducir sustancialmente la presencia de sus estados en el periodo que inauguraron la primer ministra Thatcher y el presidente Reagan.

Sin menoscabo de las revisiones más o menos significativas que el neoliberalismo impuso en varias de esas naciones, el hecho es que la matriz básica de intervenciones estatales en materia social se mantuvo debido a la resistencia de todo tipo de intereses, corporativos o no, pero las más de las veces cobijados por la expansión de los derechos fundamentales que tuvo lugar a lo largo de las dos décadas que siguieron al fin de la Segunda Guerra.

Junto con esto, o tal vez gracias a ello, ha tenido también lugar la sustitución de las visiones más radicales del neoliberalismo por nuevos intentos reformistas que, de entrada, buscan conservar lo que se considera que vale la pena del edificio de protección social erigido en los primeros años de la segunda posguerra.

Como ha escrito Luis Salazar:

El Estado social de derecho tendría que verse a la vez como la consecuencia de los procesos de democratización más exitosos y como la única fórmula hasta ahora descubierta que permite garantizar las precondiciones esenciales de la democracia formal moderna, es decir, la existencia de personas-ciudadanos-individuos (relativamente) libres e iguales en derechos. No obstante los embates neoliberales aplicados por la Thatcher en Inglaterra, no obstante la ofensiva derechista en España y en Italia, lo mismo que en Austria y en Francia, las bases de esos derechos se han mantenido, aunque, ciertamente, al costo –creciente– de reducirlos a derechos exclusivos de sus ciudadanos, excluyendo y marginando –cuando no explotando y oprimiendo descaradamente a los “extracomunitarios”. Lo que plantea, a su manera, la específica crisis del Estado nacional y de las democracias en Europa.

En cualquier caso, las fuertes estructuras estatales europeas han posibilitado una inserción relativamente exitosa de esas sociedades en el proceso de globalización, que aun generando problemas serios de desempleo, les han permitido mantener al menos niveles de bienestar social sumamente elevados (Salazar, 2003).

El despliegue del capitalismo global, como hemos dicho, ha sido oscilante y marcadamente desigual y ello ha reforzado la negativa de las sociedades a aceptar sin más la reducción del Estado a su mínima expresión de “ley, orden y contratos”. Ante este panorama, el profesor Dahl ha dicho: “hoy, los pueblos en los países democráticos pueden más bien querer más acción gubernamental y no menos, simplemente con el fin de contrarrestar los efectos adversos del mercado internacional” (Dahl, 1999, citado por Friedman, 2002, p. 19).

En el mismo sentido, el economista político Dani Rodrik advierte sobre la viabilidad de construir o reforzar regímenes de protección social

precisamente al calor de las contradicciones sociales agudizadas por la apertura o la globalización de las economías. Según Rodrik, la globalización puede traer no menos sino más reclamo doméstico por protección social y propiciar que este reclamo se plasme en mayor gasto social y un mejoramiento institucional, entendidos como el “precio” que los estados han de pagar por mantenerse en el mercado global sin poner en peligro la estabilidad interna (Rodrik, 1997).

En los marcos democráticos actuales, la estabilidad política interna parece clave para el futuro mismo del proceso global; de aquí el papel crucial que pueden jugar la política social no en contra sino a favor de una mayor y más estable integración de los países a la economía mundial. Los gastos sociales, considerados como excesivos por las críticas más extremas del neoliberalismo, empiezan a verse ahora no sólo como componentes insustituibles de los estabilizadores macroeconómicos, sino factores esenciales para el mantenimiento del orden político nacional de cara a la globalización.

La ironía de esta historia es que ha sido en los países en desarrollo, en América Latina en particular, donde se ha observado una sensible reducción de las capacidades estatales para la protección social o la promoción del crecimiento económico. Es en estas latitudes donde la fórmula neoliberal tuvo su mayor aceptación y celebración.

Por más esfuerzos que se han desplegado en favor de un cambio económico con responsabilidad social, comprometido con la reducción de la pobreza y la equidad social, la evidencia es abrumadora: el crecimiento es lento y errático y la pobreza no cede, mientras que la desigualdad en la distribución de ingresos, riqueza y oportunidades se vuelve una costumbre nefasta a todo lo largo de la región (véase López-Vázquez, 2001).

Con el advenimiento o la recuperación de la democracia, esta situación no se atenúa sino se potencia: a la debilidad secular de los estados para superar la cuestión social, se añade ahora una multiplicidad de reclamos y aspiraciones que el contacto intenso con el mundo y el desarrollo no hace sino exacerbar.

Los estados que hoy se presentan como democráticos parecen estar en una permanente encrucijada financiera e institucional que, irónica-

mente, sólo se alivia gracias a la recurrencia de las crisis que permiten justificar la posposición de los temas cruciales y de fondo. Pero esto no hace sino corroer los órdenes democráticos apenas instaurados y afectar la legitimidad de los estados, limitando sus capacidades para actuar en el orden mundial.

Una consecuencia de estos desarrollos dispares de los estados al calor del cambio hacia la globalización, es la profundización de las asimetrías internacionales que caracterizaban las relaciones interestatales antes del gran ajuste de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Por simple cálculo aritmético, puede decirse que, en términos comparativos, los estados desarrollados son hoy más fuertes que los periféricos, aún si estos últimos han sido capaces de realizar cambios estructurales profundos en sus economías políticas.

La legitimidad que la recuperación (o el estreno, como en nuestro caso) de la democracia le confiere al Estado, superior a la que arropaba a las dictaduras y los regímenes autoritarios que pretendían ser legítimos gracias al desempeño económico, tiende a ser corroída por unas demandas sociales crecientes directa o indirectamente asociadas al cambio mundial. Estas demandas, a su vez legitimadas por dicho cambio y por la democratización política que forma parte de éste, no pueden ser encaradas eficazmente por unos estados debilitados, despojados de sus instrumentos tradicionales de intervención pero sin haber podido crear otros que los sustituyeran. La persistente insatisfacción de este reclamo social acentúa la debilidad política del Estado y pone en entredicho una legitimidad apenas alcanzada gracias a la democracia.

En estas circunstancias, los estados de muchos países en desarrollo no parecen contar con más recurso que el "vaciamiento" de la política democrática, al despojarla de todo referente a las relaciones sociales, la desigualdad o la pobreza de masas, o alejarla, incluso por la vía institucional, de los núcleos centrales y decisivos de las agendas para el crecimiento y el desarrollo económico. Tal es el caso de la autonomía conferida a los bancos centrales a los que, como ocurre en México, se les confiere una tarea única: la estabilidad monetaria, cuyo cumplimiento supone un sistemático alejamiento de la política democrática respecto de

las deliberaciones y decisiones técnicas respectivas. El que estas decisiones afecten directamente la distribución y el monto de los recursos públicos y por esa vía acoten y restrinjan los alcances de la política democrática, no es asumida por los directivos de los bancos pero tampoco por las cúpulas políticas que se dan cita en el Congreso para dirimir las cuestiones presupuestarias.

## Democracia, Estado y política

El péndulo, como noción que organice y dé sentido histórico a los movimientos y oscilaciones en las relaciones entre mercado y Estado no es, tal vez, la mejor metáfora. Entre otras razones, porque sugiere una especie de eterno retorno a posiciones originarias que, por otro lado, nunca fueron tales si las examina históricamente.

En efecto, si de algo nos habla la historia económica y social del capitalismo es de cómo, ante convulsiones o crisis de significación histórica y estructural, los vínculos entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, cambian en direcciones a veces imprevisibles pero siempre o casi siempre como un resultado de los conflictos y deslizamientos en las estructuras estatales y de dominación nacionales. En particular, la orientación de las políticas económicas y sociales, se ve sometida en tiempos de cambio acelerado a muchas tensiones y contingencias que las hacen ver como frágiles y volátiles.

Con la actual universalización de la democracia esta tendencia a la precariedad de las políticas se agudiza o, si se quiere, se vuelve transparente (o casi): la intensa competencia plural y el declive de las ideologías que daban cuerpo a los partidos "clásicos" del siglo xx, agudizan la indeterminación de los resultados electorales y hacen opaca la traducción de estos resultados a programas y estrategias de política económica.

De esta manera, la duración y la estabilidad de esas estrategias, indispensable para sostener el crecimiento y enfrentar la pobreza y la desigualdad, depende no sólo de la estabilidad de los procesos electorales sino de la consistencia que puedan alcanzar sus estructuras

políticas. De ellas depende, paradójicamente si se quiere, la capacidad de los estados para adaptarse al cambio y, a la vez, tratar de modularlo para evitar que las dislocaciones que trae consigo lo vuelvan un proceso (auto)destructivo.

En nuestro caso, en el que la variable internacional ha sido tan decisiva, puede proponerse algo similar: los grandes cambios y crisis del sistema internacional capitalista han podido o no ser absorbidos productivamente en clara dependencia de los factores políticos y de poder. Las “estructuras de oportunidad” que acompañan a las crisis generales, sólo se concretan en nuevas formas productivas y sociales y en nuevas dinámicas económicas, si hay un contexto estatal que pueda ponerse por encima de las contingencias políticas convulsas y confusas, en buena medida provocadas por la crisis misma, y dé cauce a esfuerzos y proyectos de largo plazo.

En una circunstancia como la actual, que hemos propuesto como un punto de inflexión del proceso de globalización, estas consideraciones obligan a reexaminar nuestras propias revisiones sobre el papel del Estado. También a recapacitar sobre la complejidad de las relaciones entre la democracia, el Estado y la política, en particular sobre la política social que se ha vuelto el locus político nacional por excelencia.

Vale la pena, así, volver sobre las relaciones entre democracia y cuestión social aludidas arriba.

## Democracia y cuestión social

Históricamente, la democracia no trajo consigo la eliminación de la desigualdad o de sus bases estructurales más profundas, pero sí propició su reducción y elevó a la pobreza al rango de tema fundamental del debate político. Las distancias entre ricos y pobres disminuyó en muchos países hoy llamados desarrollados, gracias a la acción colectiva y a las políticas sociales de los gobiernos electos democráticamente. El que esto no ocurra ahora en nuestros países, el que incluso ocurra lo contrario y la democracia sirva de pantalla para una exacerbación de la inequidad, es sobre todo una novedad histórica.

La reaparición o la ampliación de la pobreza de masas y la agudización de la desigualdad coinciden hoy con el arribo o la recuperación de la democracia, lo que puede constituir una paradoja de corte histórico. Sea o no así, lo que parece cada día más claro es que conforma una combinación inestable.

Se trata, más bien, de una situación precaria que se agrava con la falta de crecimiento económico y el cambio demográfico hacia la madurez de nuestras sociedades. Esta precariedad conspira a su vez contra la estabilidad económica y financiera que se considera una condición para insertarse en la globalización de modo productivo.

Incluso en condiciones un tanto distintas a las actuales, por ejemplo con un mayor crecimiento económico que trajera consigo una reducción gradual de la pobreza, la estabilidad política no está asegurada. Los pobres, ahora en mejores condiciones gracias al crecimiento, pueden empezar a comparar su situación no con la que ellos mismos sufrían antes, sino con la que gozan los de arriba y reclamar a la democracia otros resultados. Si no a la democracia en abstracto sí a los gobiernos que emanan de ella. Este reclamo, que es sobre todo una exigencia de equidad y no sólo de compensación social, no es extraño a la historia de las democracias y más bien puede intensificarse en condiciones de mayor transparencia y apertura políticas y de una amplia comunicación global.

Tarde o temprano, estos descontentos repercutirán en el orden político-estatal o, simultáneamente, en los equilibrios macroeconómicos que se presentan como satisfactores simbólicos o como condición para el bienestar y la estabilidad democrática. En esta perspectiva, todo parece llevar a un callejón sin salida en el que todos pierdan.

Si el mercado “no cumple” sus promesas de crecimiento y sin embargo nadie quiere volver al pasado autoritario, ¿cómo romper la trampa de la abstención intervencionista en materia de política de desarrollo? ¿Cómo dejar atrás esta aparente suma cero entre democracia y estabilidad macroeconómica, por un lado, y reclamo social y necesidad de crecimiento por otro?

En esta perspectiva, México y América Latina deberían empezar a explorar una salida “neocorporativa con democracia”. Con esta fórmula, se trataría de construir plataformas de cooperación y solidaridad social

que establecieran nuevas relaciones dinámicas y autorreproductivas entre acumulación y distribución, que el viejo corporativismo autoritario auspiciaba y que se perdieron con el ajuste y el cambio estructural.

Esta fórmula, a su vez, nos remite a equilibrios políticos y económicos siempre inestables y acosados por la tentación de “saltarse” a los órganos colegiados representativos propios de la democracia, so capa de la emergencia, ahora social, pero igual a como ocurrió con la era de los ajustes, so pretexto de la emergencia financiera e inflacionaria.

De otra parte, la democracia misma no deja de ser fuente de ilusiones. La principal reza así: con el mercado libre o casi libre gracias a la apertura comercial, la privatización y la desregulación persistente, se puede ahora trazar otra trayectoria de mercado “total”: al mercado económico se agregaría el “cuasi” mercado de la democracia representativa, con legisladores liberados de los amarres partidistas y sometidos a los estímulos del cabildeo y de la transparencia política e institucional. Se trata, en el fondo, de un panorama engañoso que puede ser autodestructivo. De volverse idea fuerza, esta ilusión en el mercado total impide a las sociedades y a sus estados hacerse cargo de la energía social e institucional que es preciso acumular para abordar las primeras hojas de la agenda del desarrollo social.

## De vuelta al Estado

Globalización y democracia, así, nos llevan de regreso a intentar una revaloración del Estado en su sentido amplio, pero también a redefinir, adjetivándola, a la política moderna. Democracia y mercado sin Estado, o Estado sin democracia y sobre el mercado, son extremos que soslayan la idea del Estado democrático como un ideal normativo: como una entidad capaz de interpretar el interés general de la sociedad y de traducirlo en normas y políticas, es decir, capaz de ubicarse por encima de los intereses parciales, sectoriales o de grupo, y así recuperar su autonomía primordial como una condición para ser actual, a la altura de los nuevos tiempos.

En América Latina, y en México en particular, el Estado ha tendido a ir de un polo a otro, en la retórica pero también en las políticas. Y es esta oscilación lo que ha llevado a los estados a volverse factores activos de inestabilidad económica e improductividad política.

Ir más allá de estas polaridades, para construir una nueva síntesis del Estado desarrollista con democracia, es el objetivo primario de la recuperación del Estado de que aquí se habla.

Un Estado “más allá” del Estado empresario; pero a la vez por encima de la noción, un tanto pueril pero no por ello menos perniciosa, de un Estado sólo para la empresa y los empresarios. Estado en sentido amplio: no tanto en la ejecución de la política económica y social (la tasa de interés no se pone a votación), sino en el proceso de formulación de los objetivos de la política, del examen de la congruencia entre metas, objetivos e instrumentos y, desde luego, de la evaluación periódica y sistemática.

La fórmula neo-neocorporativa sugerida arriba, tiene que asumir y estar a la altura de la “restricción democrática”: es en el Estado democrático donde se delibera, decide y ejecuta la política. Pero, a la vez, para que pueda concretarse como realidad histórica y dejar atrás su papel de mecanismo contingente o de emergencia, es preciso “colonizar” al Estado con figuras institucionales nuevas, mecanismos de mediación de conflictos y redes de protección social que den sustento a su reproducción a través, precisamente, de mecanismos democráticos sólidos: el acuerdo, el diálogo, la conversación sistemática.

Pueden advertirse dos desafíos que de entrada encara este Estado redescubierto como ideal normativo: 1. La crisis de representatividad de los actores “clásicos” de todo pacto económico-social (cámaras empresariales, sindicatos). 2. La explosión de la diversidad y la heterogeneidad social y laboral que produjeron las largas crisis y el cambio estructural.

Estos dos desafíos, hay que examinarlos y encararlos en dos dimensiones mayores:

- a) La economía abierta en expansión, que por sí misma plantea o planteará formas diversas de asociación transnacional, así como de construcción de espacios económicos metanacionales con implicaciones directas sobre la vieja y la nueva cuestión social: migración, contratos y reglamentos, leyes no nacionales; organización laboral pos-nacional; salud y seguridad social; educación y formación profesional, etcétera;
- b) La, al parecer, irrefrenable fuerza centrífuga que se resume en la descentralización y/o el federalismo. Estas fuerzas, al menos en el caso de México, se

despliegan en demandas por concesiones y en rebatiñas fiscales, pero mañana tal vez se expresen en nuevas coaliciones político-sociales no centralizables y rebeldes a definiciones únicas del interés nacional.

Por último, pero no al último: a medida que pasa el tiempo y se desgastan los consensos “negativos” de la primera fase del ajuste y el cambio estructural, la pobreza y la desigualdad se convierten en el “corazón de las tinieblas” de la gran transformación mexicana y latinoamericana, sobre todo si se toma en cuenta que el desarrollo deja de ser esquivo para volverse eslabón perdido.

La superación de esta encrucijada es la prueba de ácido del neocorporativismo sugerido, al que hay que concebir sobre todo como una cadena central de los ejercicios permanentes de mediación económico-social que lleva a cuestras el Estado democrático en formación.

Es claro que en esta narrativa, junto con las reformas económica y política del Estado emprendidas en el pasado y aún no concluidas, una reforma social del estado reclama un lugar central en la agenda del desarrollo. Abrumados la sociedad y el Estado por las altas cuotas de pobreza y desigualdad que trajo consigo la “gran transformación” de los últimos lustros, la sugerida reforma ha sufrido posposiciones *sine die* que, sin embargo, no le restan ni actualidad ni urgencia.

## La reforma social

México tiene pendiente la realización de una reforma social. El punto de partida tiene que ser una reflexión cuidadosa sobre el hecho de que, junto con los aumentos en el gasto público social y el avance institucional, la pobreza se mantuvo en grandes números y creció en términos absolutos, la desigualdad se aferró a la vida social y ambos fenómenos se alojan ominosamente en las ciudades, sin dejar del todo su lugar de origen en el mundo rural. Con todos los matices y mediaciones que deben hacerse, resulta imposible separar este panorama social de las reformas económicas y políticas con las que el país pagó su entrada al club de la globalidad.

En estas condiciones, puede proponerse que esta tercera reforma, que buscaría superar los estragos sociales que acompañaron la reforma económica, así como darle a la reforma política miras más amplias que las que la han caracterizado en los hechos sustantivos de las leyes de protección social o la asignación de los recursos públicos, tiene que articularse con lo político más general, así como con lo económico en su más amplio sentido. Lo que está en juego es la textura misma de la sociedad emergente de las últimas décadas del siglo xx, pero también la constitución de "sistemas de supervivencia" que sean congruentes con la presunción de modernidad y democracia que califica esa emergencia y justifica el cambio económico.

La reforma social, no puede concebirse como una forma de vida política o institucional "paralela" a lo que se dice y decide en la democracia y se calcula, invierte, produce y se reparte en el mercado. Tiene, para adquirir credibilidad y vida propia, que incrustarse orgánicamente, mediante la política democrática y la construcción institucional, en la organización económica y el discurso de la política.

Sólo mediante esta incrustación en la economía política, será posible imaginar la erección de un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le de al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más eficaces que las actuales, en buena media heredadas del desarrollo anterior a la vez que minadas agudamente por la forma que adoptó la mudanza económica hacia la globalización. La retórica democrática, sostenida en el aire de lo electoral y de lo "inmediato"-representativo, tendrá a su vez que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso; es decir, verlo y proponerlo como una parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir. Sólo así, las inevitables tensiones entre equidad, democracia y crecimiento, adquirirán una cierta "normalidad" política y social para superar la radical disonancia que hoy las caracteriza.

La reforma que falta tiene que ser parte de una ambiciosa operación de economía política y no sólo una obra de ingeniería institucional o financiera, como las que se han llevado a cabo en los temas de las pensiones o la seguridad social en general. A pesar de sus logros innegables, lo mismo podría decirse de los diversos programas de

superación o combate a la pobreza emprendidos en su mayoría bajo los criterios de precisión y focalización en objetivos y asignación de recursos.

Lo social, en este enfoque, tiene que dejar de ser el residuo de lo económico o la referencia contingente del discurso político. Tiene que abrir paso a una mesa de tres patas como metáfora para el desarrollo futuro y dejar atrás la dicotomía que tradicionalmente se considera como propia de lo moderno (la economía, *versus* la política). En esta operación conceptual y política, es donde se juega la suerte del equilibrio dinámico, que no se ha alcanzado, entre democracia y capitalismo abierto y global. También se juegan el destino y el carácter, el perfil y la calidad de vida, de una sociedad que no ha podido actualizar e implantar los mecanismos de corrección y defensa de su existencia colectiva. Lo que Karl Polanyi llamara el “doble movimiento” de la sociedad moderna.

Es en esta perspectiva, que va más allá de los estragos del ajuste y de los primeros pasos de la mudanza estructural, que adquiere sentido el tema de las restricciones. Estas restricciones se inscriben en el marco mayor del proceso de globalización, pero son fruto también de la morfología estatal y sociológica heredada del desarrollo anterior. Para terminar, vayamos a un breve repaso de este catálogo de limitaciones.

## Una nota sobre las restricciones

Reconocer las restricciones debe ser el punto de partida para la elaboración de una estrategia de reforma social, que pueda plantearse nuevas pautas de comportamiento colectivo y avanzar hacia una nueva concepción del Estado y de lo público. De modo inevitable, México tendrá que vivir en el mundo inestable e incierto determinado por una globalización sin instituciones globales. Este es, sin duda, el gran faltante de la época, pero sólo puede subsanarse si se dan las recuperaciones mencionadas en la acción colectiva y la concepción amplia del Estado.

La ampliación del número de habitantes que vive debajo, o apenas por arriba de la llamada pobreza extrema, junto con la aguda concentración del ingreso imperante, son dos de los más poderosos argumentos en favor de una política social de amplio y ambicioso espectro. Por su carácter omnipresente en la vida social presente, ambos

fenómenos se han vuelto testigos de cargo de que la organización económica y social y la gestión estatal, no funcionan bien ni están a la altura de las necesidades centrales de la sociedad mexicana que emerge de una dura temporada de grandes cambios.

Sin embargo, ni la magnitud de la pobreza ni el reconocimiento que de ella se hace en discursos y estudios, han llevado a acciones públicas, de Estado, que asuman la centralidad política (y ética) de las carencias que condensan la cuestión social contemporánea. La necesidad y la voluntad de actuar se topan una y otra vez con restricciones que es preciso reconocer, no para fomentar la resignación, sino para explorar caminos institucionales y políticos que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos, que abran posibilidades y potencialidades no exploradas o soslayadas.

Las restricciones son muchas, y algunas provienen sobre todo del nuevo marco global que condiciona los márgenes para actuar en la economía, así como sobre el complejo terreno de las relaciones sociales. De un modo telegráfico se pueden listar las siguientes.

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de márgenes de libertad del Estado para operar con déficit, las nuevas y difíciles modalidades del endeudamiento internacional, la creciente importancia del riesgo político en el financiamiento internacional de los países, etcétera. La posibilidad de que los capitales “voten con los pies” se ha ampliado enormemente y el jaque cambiario a los estados está plenamente instalado en la nueva costumbre de la “alta” y la “baja” finanza mundial.

En la segunda vertiente de la globalidad, una política social como la requerida tiene que contar con la doble emergencia de la ciudadanía democrática y de la individualidad económica. Ambas, tienden a desbordarse en un individualismo que es fuente de múltiples rechazos a toda acción pública, pero que a la vez estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se critica y sataniza al Estado, la política y los políticos, pero a la vez se exige más gasto público, más apoyo estatal frente a la competencia, más compensación ante el ajuste, etcétera.

Los sectores sociales que generalmente no forman parte de estas polaridades y conjeturas cotidianas de la política democrática, son los que menos reclaman y más necesitan. De aquí que la pobreza haya quedado fuera del centro de la agenda política. Se da por supuesto que "tiene que esperar" su turno.

De esta problemática, aquí apenas insinuada, surge una abrumadora dificultad para la gestión estatal de la existencia social. No se trata sólo de las dificultades financieras conocidas, sino de los grandes problemas que entraña definir desde el gobierno o las instituciones públicas responsables las necesidades de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas de alcance colectivo o general. La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o básicas, tiene que lidiar ahora con una acelerada diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias que, por así decirlo, impiden una normalización simplista de la calidad y la intensidad de la necesidad que se considera no satisfecha. La conciencia de esta situación embarga a los expertos, que intercambian experiencias y proyecciones con sus colegas del resto del mundo, pero se deja sentir con fuerza en las poblaciones pobres, cuyos lazos de comunicación con el entorno son, a pesar de su pobreza, múltiples e intensos.

La globalización es un proceso inconcluso, un mundo por abarcar y volver inteligible y gobernable. Pero de ella emanan ya determinaciones muy poderosas de la sensibilidad social y colectiva de grandes masas, en los espacios desarrollados y afluentes, pero también en los países en desarrollo. La temática a que nos refiere esta dimensión simbólica y cultural del proceso, rebasa los límites de esta comunicación. Sin embargo, no sobra insistir en que tal vez sea en esta vertiente donde mayores complejidades puedan descubrirse para el diseño y la puesta en acto de una reforma y una política social como la sugerida.

En adelante, se anotarán algunas de las restricciones domésticas más notorias, advirtiendo que su carácter interno está cada día más permeado por la impronta mundializadora dominante. Empero, de reconocerse como restricciones susceptibles de ser removidas por la acción pública, podrían servir de palancas de fuerza para confrontar las restricciones que

proviene de la globalidad y que suelen presentarse, en realidad sin mucho fundamento, como inamovibles. Esta dialéctica, sin embargo, sólo puede hoy ponerse en movimiento a través de las políticas nacionales.

En primer término, es preciso reiterar la que se refiere a la insuficiencia de los recursos públicos. Los impuestos, su estructura y administración, así como la eficacia recaudadora en general, son del todo insuficientes para desplegar una política de real compensación social, que además busque afectar algunos de los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad y la pobreza. El "pacto fiscal" al que se convoca hoy, podría tener en este terreno de la compensación y la reivindicación social su soporte más vigoroso, pero no se ha logrado convencer de la conexión virtuosa que puede haber entre la superación de la carencia social y el fisco que es necesario para llevarla a cabo.

En segundo lugar, está la manera como tradicionalmente se ha entendido la asignación del gasto público y su acentuada inflexibilidad para cumplir propósitos de compensación y desarrollo sociales. El gasto no sólo está constreñido por las directrices macroeconómicas adoptadas ante el ajuste y la globalización (o impuestas por ellos), sino por la forma en que está organizada la administración pública.

No se necesita ir muy lejos en el análisis presupuestal, para concluir que una buena parte de lo que se gasta en los renglones sociales se diluye en sueldos y salarios que, a su vez, sustentan la prestación de unos servicios que no van, por necesidad, a los más pobres. Aquí, temas como el del trabajo público y su organización, el papel de los sindicatos estatales, el lugar del conocimiento experto y especializado y el de la participación social correspondiente, adquieren particular relevancia: lo que está en juego es desde luego la eficiencia del gasto, pero también su eficacia para acometer los objetivos prioritarios de combate a la pobreza extrema y de avanzar por los caminos de la equidad.

El resto del gasto público, en especial el destinado a la infraestructura, no tiene prácticamente nunca entre sus criterios de asignación a la cuestión social. Los objetivos son demasiado generales, y las demandas sociales que influyen en las decisiones gubernamentales tienden a provenir de otros sectores y regiones, no de aquellos donde campean la

carencia y la desigualdad. Con la descentralización o federalización del gasto público, estas disonancias tenderán a acentuarse, porque en el nivel local la “voz” de los pobres no es necesariamente la más potente o la más escuchada, aunque esté más cerca de quienes deciden cotidianamente.

Ésta puede ser una de las grandes paradojas de la descentralización, si no se le ve al mismo tiempo como una descentralización social, de los servicios y las erogaciones del Estado hacia las comunidades específicas. Esto, como es claro, dificulta la organización política “normal” de la democracia representativa, en la que se basa la propia descentralización política y fiscal hasta la fecha.

Bajo cualquier supuesto, lo cierto es que la reforma política del Estado no puede declararse concluida sin un pacto fiscal de envergadura que involucre, desde el principio, los impuestos y el gasto. Sobre los primeros, hay que insistir en que nunca se avanzó lo indispensable en las contribuciones directas y a la propiedad y que, tal vez por eso, no logre legitimidad suficiente el querer dejar atrás el tema para centrar los esfuerzos en el impuesto al valor agregado y otras contribuciones indirectas. De seguir por esta senda, que abandona o relega tareas pendientes o inconclusas, la cuestión fiscal no puede sino redundar en un agravamiento del conjunto de la cuestión social, al tener que cargar desproporcionadamente el financiamiento público sobre los alimentos y las medicinas de los pobres, los peor nutridos y los más proclives a la enfermedad.

Por lo que toca al gasto, es indispensable una revisión completa de la pauta vigente para formular los proyectos y decidir sobre los montos a ser asignados. También en lo tocante a la administración de los proyectos y a su misma concepción.

Si la equidad y la superación de la pobreza van a ser prioritarias, su jerarquía debe plasmarse en la distribución presupuestaria, buscando combinaciones eficientes entre el gasto de emergencia, vinculado a la compensación y el alivio de la pobreza extrema, y el gasto destinado a formar capacidades y libertades, como ha propuesto A. Sen. Este enfoque supone ir más allá de los conceptos de capital humano en boga, en especial en lo tocante a las categorías temporales y sociales que se usen para asignar los recursos.

Aparte de evitar en lo posible la agudización de los conflictos entre los pobres, y entre éstos y los servidores públicos directamente relacionados con la producción de bienes y servicios pertinentes, el gasto social debe “blindarse” respecto de la coyuntura, mediante presupuestos plurianuales y, quizás sobre todo, a través de la redefinición de conceptos, haciendo “no programables” (es decir, no reducibles con cargo a la contingencia), gastos en renglones que se consideren fundamentales para defender a los pobres y para garantizar una continuidad real en la formación de sus capacidades esenciales. La demografía señala todavía con énfasis a las mujeres y los niños como el objeto mayor de la reasignación; sin embargo, la reproducción intergeneracional de la pobreza sólo podrá diluirse en la medida en que se incorpore a las cohortes, crecientemente mayoritarias, de adultos jóvenes a ese esquema de prioridades. Como puede imaginarse, en este aspecto la descentralización en los niveles de gobierno debe complementarse con la descentralización social-comunitaria.

La política para-la-reforma social, debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro. En este sentido, el presupuesto debe convertirse en un vehículo ambicioso para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazos, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la construcción y redefinición de su futuro.

En el presupuesto se da cuenta del acuerdo político al que las sociedades han podido llegar en un momento dado, así como de las prioridades que se adoptan para enfrentar una cuestión social que al agudizarse puede poner en el banquillo a la democracia misma. De aquí la urgencia de regresarle al presupuesto de egresos su “dignidad clásica”, esta vez desde el mirador del desarrollo social.

Por último, pero no al último. Tanto desde el punto de vista de la política social, como desde el de la política económica para el desarrollo, se otorga hoy una insistente centralidad a la educación, que busca concretarse en el presupuesto. Transformación productiva, equidad, ciudadanía y democracia, implican enormes dosis de educación a todo lo largo de la escala vital y, desde luego, grandes modificaciones en la forma como la educación se entiende, produce y transmite.

Sin embargo, es preciso que se asuma con claridad el punto de partida para este esfuerzo por la educación al que se convoca en todas partes. La educación aparece hoy segmentada dentro de la esfera pública y entre ésta y la privada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorrala los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original. Más que panacea, la educación forma parte del reto de la equidad y la pobreza de masas que enfrenta la región. Por eso es que, hasta ahora, el gasto educativo no tiene contraparte efectiva en la distribución del ingreso ni en los niveles de vida mayoritarios.

En tercer término, hay que registrar la discontinuidad que campea en el universo de la pobreza. En el medio rural, esta discontinuidad desemboca en una profunda desarticulación que reproduce situaciones de marginalidad y dualismo extremos, mientras emerge una nueva ruralidad con una cauda de desafíos en buena medida apenas reconocidos por las políticas sociales. En cualquier circunstancia, de cara a recursos escasos y segmentados en su asignación, tiende a agudizarse el reclamo colectivo corporativo o sectorial, en ocasiones también regionalizado, donde los que suelen perder son los más afectados por la pobreza extrema, que son también los menos organizados y carentes de voz pública. El conflicto entre los pobres, que al parecer ha resultado endémico en muchos de los programas antipobreza a nivel internacional, debe entenderse también como una confrontación interconstruida que involucra a importantes sectores del servicio público.

Hay siempre un componente productivo que impone cotos a la acción pública contra la pobreza y la desigualdad. En nuestro caso, este componente se desdobra en dos vertientes. De una parte, está el lento crecimiento, o de plano el estancamiento, de la mayoría de las empresas que no se han podido enganchar a la apertura externa o que fueron severamente afectadas por la forma en que esta apertura tuvo lugar. En estas franjas se vive un retraimiento claro del empleo, que se agrava por la situación salarial y la debilidad extrema de los sindicatos.

De otra parte, se tiene el perfil básico del cambio estructural realizado para hacer a la economía más competitiva y eficiente. Hasta hoy, lo que parece haber predominado es la adopción de técnicas contrarias al uso

extensivo del trabajo y, en la coyuntura actual, formas defensivas, contra el empleo, de incremento de la productividad. El hecho es que el auge exportador no ha implicado una extensión consistente del empleo, y tampoco un mejor empleo, salvo para núcleos reducidos que acentúan la concentración de los beneficios del cambio económico general.

Revisar la pauta de gasto y financiamiento del Estado, así como los términos de referencia del desarrollo industrial que se busca a través de la liberalización e internacionalización económica y comercial, se presentan así como tareas principales y obligadas cuando se pretende asumir como misión nacional la superación de la pobreza masiva y extrema y la construcción de la equidad social. Nada de esto es imposible, salvo que la globalización y el cambio estructural sean vistos no como un conjunto de restricciones que inspiren una estrategia, sino como la base fatal de un argumento para la rendición.

México puede plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de restricciones como las enunciadas. En particular, no puede renunciar al objetivo de aumentar más y pronto las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y a través de otros mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio, tan deturpado en estos tiempos, no sólo es imprescindible ante la contingencia y el ciclo, sino fundamental para darle a la cohesión social tan vulnerada visos mínimos de realismo y credibilidad.

Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento, mediante la acción e intervención de un Estado fiscalmente sólido y, desde luego, gracias a una economía cada vez más robusta que no tenga que crecer gracias a una productividad basada en salarios miserables y empleo escaso y precario. La acción colectiva, por su parte, se ha visto aletargada por los recesos y las oscilaciones pronunciados de estos años, o de plano contenida so pretexto de impulsar o sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia exterior. La acumulación de los frutos, como se dijo, redundó en una mayor concentración que no se ha visto compensada por mejores niveles de vida en la base de la sociedad.

La capacidad institucional de intermediación del conflicto social, más o menos corporativa y estatalista en la época del crecimiento industrial protegido, quedó en el limbo en estos años de cambio. Parece haber quedado suspendida entre la esperanza de un crecimiento mayor y los complejos y veleidosos mecanismos de representación de intereses de la democracia. La esperanza no se concreta y, en buena medida por eso, los mecanismos democráticos encaran ya desgastes “precoces” que no tienen correspondencia con el nivel de ingreso o de bienestar logrado.

Más bien, esta dialéctica es portadora de más presiones sobre una cohesión social y nacional ya de por sí debilitada por el cambio económico. La significación que en este laberinto tiene la política no tiene por qué exagerarse. Sin una política inspirada por la meta de construir acuerdos fundamentales, que tengan como eje la cuestión social, el laberinto sólo puede ser el de una mayor soledad para México, en los tiempos de la globalidad.

Lo que aparece hoy como un bloqueo mayor, más que como una restricción estimuladora de nuevas iniciativas políticas, es una conducta visible y agresiva de los grupos dirigentes y dominantes de afirmación y exclusión social, que paradójicamente se despliega en reiterados reflejos de defensa política y huida económica. Hasta ahora, esta conducta y estos reflejos se han transmitido sin gran dificultad a buena parte de las franjas intermedias de la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento y angustiada por la repetición de traumas y tragedias del desarrollo. Es en esta conducta, que parafraseando a Galbraith se ha vuelto una bizarra “cultura” de la satisfacción y de los satisfechos, donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano.

Volcadas al exterior y hacia un futuro cosmopolita vago pero que se concibe como excluyente, las élites mexicanas se han desprendido de la obligada, aunque casi siempre precaria, conciencia de interdependencia social interna, a la vez que se ha agudizado su sensación de depender cada vez más de sus relaciones de grupo y clase con el exterior. Cuando esto no se concreta en una aceptación o unas asociaciones efectivas, como sucede en la mayor parte de los casos, no se renuncia a la opción

foránea, sino que se la convierte en una sistemática, a veces frenética, adquisición de activos fuera, financieros y de otra índole.

Por otro lado, la "culpa" por la pobreza o la desigualdad se ha difuminado en la nueva sociedad de ciudadanos "individualizados", o encontrado en el Estado desarrollista o en el modelo de desarrollo anterior a los principales villanos. No hay un sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social.

Como, además, el nuevo modelo apunta hacia tipos de Estado instrumentales o administrativos, despojados de capacidades sustanciales de intervención redistributiva, hacia adelante la responsabilidad pública se diluye o queda en las manos de una sociedad civil imprecisa y desarticulada. Junto con esto, los instrumentos y mecanismos públicos, estatales y no estatales, nunca parecen suficientes o eficientes para acometer cruzadas vigorosas y de largo plazo para superar la pobreza y paliar la desigualdad.

La democracia representativa, por su parte, puede reforzar, sin quererlo, estos resultados que muchos prefieren presentar como "sistémicos". De entrada, el Congreso de la Unión y cada día más los congresos locales, presionados por los intereses dominantes o sujetos a la exigencia de disciplina de las agencias multilaterales, dan lugar a esquemas presupuestales que obligan a racionar primero lo destinado a la cuestión social.

Al aceptar como dados los múltiples requisitos de asignación que trae consigo la estabilización macroeconómica permanente, o la inminencia de un relanzamiento del desarrollo, con sus naturales demandas de infraestructura y otros gastos no directamente vinculados con la carencia colectiva, los congresos consagran y hasta "legitiman" una distribución de los recursos públicos que siempre o casi siempre desemboca en posposiciones sin fecha de término de proyectos trascendentes de desarrollo social. Se configura así, desde la democracia, una situación que potencialmente la niega, al coadyuvar a la reproducción de los desiguales que la política pretende igualar.

Para enfrentar este bloqueo enmarañado, es preciso pensar a la política social como una empresa civilizatoria que abarque al conjunto de la sociedad y haga explícitas las implicaciones socialmente nocivas de las actuales mentalidades dominantes. Nada asegura hoy que esto ocurrirá gracias a la emergencia súbita de otro “consenso” negativo, como el que facilitó los primeros pasos del cambio estructural para la globalización. Pero la conversación entre economía y política, entendidas como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente en presencia de una despolitización intencionada y sistemática de la circunstancia social que las rodea.

### Un apéndice memorioso y vernáculo

Para ilustrar estas notas, vale la pena traer a cuento la experiencia mexicana del cardernismo. En esa época (los años treinta del siglo pasado), pudo encauzarse un cambio social que parecía sin control y que no había abandonado del todo su impronta bélica. Este encauzamiento del cambio social permitió a su vez erigir una plataforma de consolidación estatal llevada a cabo por una coalición social y un grupo gobernante que se pusieron al frente de la movilización colectiva desatada por la crisis y buscaron inducir, contradictoriamente sin duda, el concurso de las más diferentes fuerzas sociales en un rumbo nuevo de expansión y desarrollo.

Este nuevo curso se materializó en la era del crecimiento alto y sostenido con estabilidad de mediados de los años cincuenta a los setenta. Sin los mecanismos de mediación del conflicto y de compensación social que se empezaron a crear en aquella experiencia, hubiera resultado prácticamente imposible mantener la ecuación exitosa de crecimiento rápido con estabilidad política que México puso en práctica hasta propiamente el final del siglo.

No es que hubiese en los treinta un diseño o un plan maestro, para llevar a México a lo que se llamó el “desarrollo estabilizador”. Sin embargo, sin las transformaciones ocurridas en aquel lustro, difícilmente podría explicarse la relativa suavidad política y la todavía más relativa estabilidad social, con que México transitó en menos de 20 años de una economía

primaria y una sociedad rural a una economía dominada por el crecimiento industrial y a una sociedad cada vez más urbana. En medio de estas mutaciones, la desigualdad se mantuvo como matriz central de la organización social pero no dio lugar a irrupciones significativas en contra del orden político.

La estrategia de inversiones y de acumulación de capital en general, puesta en práctica en ese periodo, suelen ser usadas para explicar las enormes fallas de estructura y, luego, de dinámica que acompañaron a esta transformación. Y no hay duda de que el camino se fue estrechando al paso del tiempo debido a ellas. Sin embargo, lo que aquí quiere resaltar es que fue en la política, condensada en el Estado, donde pudiera encontrarse algunas de las claves maestras del tránsito no destructivo hacia nuevas y duraderas formas sociales y económicas.

Estas combinaciones tuvieron en su base una afortunada mezcla de propósitos y visiones de mediano y largo plazos con mecanismos de mediación de conflictos y compensación social que, en el marco autoritario heredado de la Revolución mexicana, le dieron ritmo y rumbo al desarrollo nacional. Una estrategia nacional de inversiones articulada por el proteccionismo comercial y el apoyo estatal sostenido a la acumulación de capital privado, junto con un paquete institucional no universalizante pero siempre atenta a los reclamos de inclusión social, constituyeron los cimientos de los largos años de expansión que alcanzaron su clímax en el desarrollo estabilizador.

Fue esta “acumulación social-histórica”, la que al final de cuentas le dio un sustento material e institucional a la otra gran transformación que México ha vivido en las décadas recientes: la que lo llevó a configurar aceleradamente una economía abierta y descentralizada, de mercado, y, aunque a paso más lento, un sistema político plural y democrático.

Al dejarse de lado la importancia de la combinatoria descrita, porque se asumió desde el Estado y las cúpulas de la sociedad, en buena medida “por adelantado”, que el desgaste de dicha fórmula era inevitable e inminente; o bien por una creencia unidimensional en el mercado o por una resignación fatalista ante una globalización mal entendida; el país perdió las coordenadas básicas para realizar una oportuna redefinición

positiva del Estado, que lo adecuara a los nuevos tiempos y movimientos en gran medida introducidos por el propio Estado.

Por eso, lo que está en la orden del día es la actualización del Estado, conforme a los reclamos del nuevo orden político democrático, pero sobre todo para asimilar las exigencias de un nuevo curso de crecimiento económico y mejora social que demanda no de menos sino de más Estado.

Puede parecer una más de las ironías que acompañan nuestra historia, pero después del momento neoliberal que se implantó gracias al uso extensivo y abusivo del Estado autoritario, hasta su desgaste final con el ascenso de la democracia a través de la alternancia, al país le urge una nueva ronda de “invención” estatal e innovación institucional que no puede provenir sólo del juego democrático electoral. No al menos en el tiempo y con la densidad y calidad que se requieren.

Desde el Estado desgastado y acosado por las demandas que emanan del cambio estructural y de su inconclusión en una senda de crecimiento sostenido, tendrá que venir una iniciativa que despeje una ecuación que ha llevado a México al estancamiento más ominoso de su historia moderna. Es en esta tesitura que las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil en clave y código democráticos, podrán probar su eficiencia histórica y política. Pero esto es todavía, por desgracia, parte de la agenda futura.

## Bibliografía

- BAALAM, David N. y Michael Veseth (eds.), *Introduction to International Political Economy*, New Jersey, Prentice-Hall, 2001, pp. 346-367.
- BANCO MUNDIAL, “Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación”, 1997.
- CABLE, Vincent, “The Diminished Nation-State: A Study in the loss of Economic Power”, *Daedalus*, 124, 1995, pp. 23-53.
- DAHL, Robert, “The shifting boundaries of democratic governments”, *Social Research*, 66, núm. 3, otoño de 1999.
- DWORKIN, Ronald, “Terror and Attack on Civil Liberties”, *The New York Review of Books*, vol. L, núm. 17, 6 de noviembre de 2003, pp. 37-41.

- FRIEDMAN, Steven, "Democracy, Inequality and the Reconstruction of Politics", en Joseph S. Tulchin (ed.), *Democratic Governance and Social Inequality*, Boulder, Colorado, USA, Lynne Rienner Publishers, 2002.
- GRAY, John, *False Dawn*, Nueva York, The Free Press, 1999.
- HIGGOTT, Richard, "Contested Globalisation: The changing context and normative challenges", *Review of International Studies*, 26, 2000, pp. 131-153.
- LÓPEZ-VÁZQUEZ, Pablo Eduardo, *Globalisation and the Evolution of the Latin American States: The Mexican Case*, Thesis, University of Warwick, 2001.
- PHILLIPS, Nicola, "Globalisation and the «Paradox of State Power»: Perspectives from Latin America", *Centre for the Study of Globalisation and Regionalism*, working paper 16, 1998, pp. 1-18.
- RODRÍK, Dani, *Has Globalization Gone to Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997.
- SALAZAR, Luis, "Política y democracia en México", *Configuraciones* núms. 12-13, México, D.F. abril-septiembre de 2003, pp. 5-17.
- SCHMIDT, Vivien A., "The New World Order, Incorporated: The rise of Business and the Decline of the Nation-State", *Daedalus*, 124, 1995, pp. 79-96.
- SCHOLTE, Jan Aart, *Globalization a critical introduction*, Londres, Macmillan Press, 2000.
- , "The Globalization of World Politics", en John Baylis y Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics an Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1997. pp. 13-30.
- STRANGE, Susan, "The defective State", en Richard Higgott y Anthony Payne (eds.), *The New Political Economy of Globalisation*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited, 2000, pp. 268-287.
- WEISS, Linda, *The myth of the Powerless State Governing the Economy in a Global Era*, Oxford, Polity Press, 1998.



Por una cultura  
del acuerdo



El ser humano, en soledad, no participa en las decisiones del conglomerado social, puesto que su voluntad sólo se encamina al logro de sus objetivos individuales, sin necesidad de confrontarlos o acordarlos con el resto de sus congéneres, puesto que lo ve desde su perspectiva estrictamente individual.

Al participar en la vida social, la persona está necesariamente involucrada en las relaciones con otros individuos, que igualmente tienen una visión personal de los objetivos e instrumentos para lograr la felicidad individual y colectiva. Estas relaciones serán desde el nivel familiar, el de la escuela, el del club deportivo, etcétera, hasta los niveles de vida de relación en los municipios, los estados y el Estado federal.

Y es ahí donde empieza el problema, puesto que cada individuo pretende, con técnicas diferentes, imponer su propia definición de los objetivos e instrumentos que logren el bienestar de la comunidad correspondiente. Y surge la cultura de la confrontación y la cultura del acuerdo, consistentes fundamentalmente en pretender imponer, a todo costo, el punto de vista individual sobre el de los demás, o el saber ordenar las emociones y las razones hacia el objetivo que pueda ser común a la mayoría de los miembros de la comunidad.

Este era el punto de partida de José Luis Lamadrid Sauza, quien nunca temió a la confrontación y quien siempre luchó por el acuerdo, sin

mengua de los principios fundamentales, que hoy llamamos ideología, pero con máxima flexibilidad y apertura para lograr los indispensables consensos para la vida social.

Los mexicanos del siglo xx evolucionamos de la confrontación violenta y armada, al autoritarismo central, y del autoritarismo central al acuerdo forzado por la distinta capacidad numérica, y del acuerdo forzado al acuerdo auténtico, democrático y respetuoso.

La Revolución de 1910 nos obligó a terminar con los cacicazgos regionales y violentos, por medio de un presidencialismo exacerbado, que resultaba indispensable para darle a México la unidad indispensable, para lograr nuestra supervivencia como nación. El presidencialismo mexicano que se inicia en 1929, era una necesidad histórica y no respondía a una voluntad de apoderamiento, sino a una conciencia clara de la exigencia nacional de unidad y coherencia nacionales.

La fundación del PRI y varios instrumentos constitucionales sirvieron para crear un México moderno y democrático, cuya viabilidad era muy cuestionable en 1921, al término de la Revolución.

El sistema político priísta fue algo más que una estructura de poder, fue algo más que un sistema hegemónico y fue algo más que un programa definitivo para el país. Fue la creación de una cultura política, económica y social, que durante más de 70 años permitió que México creciera y se desarrollara como un país democrático, con unidad nacional, con conciencia de su soberanía y con un claro destino a superar la propia cultura política priísta.

En esta evolución los políticos mexicanos –predominantemente priístas pero con destacada participación de otros partidos– fuimos creando las condiciones propicias para el México de hoy. Impulsamos y exigieron que las voces minoritarias fueran escuchadas; exigieron y escuchamos que en las legislaturas se oyeran las distintas voces de México; reconocimos y demandaron que los procesos electorales de b h í a n ser limpios, intachables, legales y respetuosos de la voluntad popular.

Los políticos mexicanos, desde la década de los setenta, sembramos las semillas de la democracia, en el campo fértil de las aspiraciones populares, y desde entonces empezamos a generar una cultura del

acuerdo, acuerdos que en su momento estaban facilitados por las mayorías parlamentarias, pero que no operaban en detrimento de las razones. José Luis Lamadrid Sauza fue uno de los pioneros de esta cultura del acuerdo.

Pero llegó la alternancia en 2000 y con ella la confusión. A pesar de los esfuerzos de políticos serenos y maduros que la entendieron y la apreciaron, la mayoría entró en desasosiego y en crisis. Lamadrid, ya en disminución física, hizo su esfuerzo porque imperara la prudencia y la alta visión de los valores, con resultados negativos que lo acompañaron a su sepultura.

A partir de 2003, hemos visto, con tristeza política y nacionalista, que los principales protagonistas de la política mexicana están inmersos en la creación de una cultura de la confrontación, donde basta que alguien diga blanco, para que otros aseguren que la oscuridad es lo objetivo; donde basta que unos aboguen por los pobres, para que sean tildados de populistas; donde basta que unos busquen la modernización económica de México, para que otros los acusen de traidores y entreguistas; y donde basta que un político se confiese priísta –con legítimo orgullo– para que otros le griten corrupto y dinosaurio.

Este es el momento mexicano de la cultura del acuerdo; este es el momento mexicano de oponernos a la cultura de la confrontación; este es el momento mexicano del diálogo comprometido y serio, respetuoso y abierto, comprensivo y en busca de consensos.

Este es el momento que José Luis Lamadrid Sauza hubiese querido vivir y al cual hubiese aportado su talento y ponderación, su cultura y prudencia, su aceptación e insistencia. Y por ello es el momento en que lamentamos su ausencia.



Reformar sin  
divisionismo ni  
estancamiento



I

Dicen los buenos historiadores de este país que una de las mejores etapas políticas de México fue la época de la Reforma (de aquí vienen las ideas, los programas y las instituciones que dieron identidad y viabilidad constitucional a la nación mexicana. Pero ante todo, de esa época provienen los mejores hombres de Estado. Es decir, mexicanos que entendieron y ejercieron la política como un servicio a la sociedad: con integridad moral, formación intelectual, visión de futuro, tolerancia ideológica y firmeza de carácter).

Casi todos ellos abrazaron las causas del liberalismo político; casi todos ellos fueron hombres de ideas y realizaciones; y casi todos ellos, hombres dedicados de lleno a tareas de Estado, vivieron en la austeridad y murieron en la "honrada medianía" que tanto apreciaba Benito Juárez, el representante más acabado de esa histórica generación.

Conversar con José Luis Lamadrid Sauza era como emprender un viaje a la época de la Reforma y regresar al México de hoy con el compromiso de transformar al país. En lo personal, me transmitía la sensación de estar hablando con el doctor José María Luis Mora, ideólogo y forjador de la "República Restaurada". Sus ideas, juicios y pensamientos políticos me recordaban la trayectoria de este librepensador mexicano.

Sin lugar a dudas, Lamadrid fue uno de los mejores parlamentarios de la segunda mitad del siglo xx. Poseía una sólida cultura jurídica y una formación histórica erudita que se traducían, cada vez que utilizaba la tribuna del Poder Legislativo, en una verdadera cátedra de derecho constitucional.

Podía desarrollar un tema o debatir un asunto legislativo, sin más instrumentos que su privilegiada memoria. Sabía fechas, lugares, circunstancias, anécdotas y biografías de personajes como pocos políticos en este país. Además, era poseedor de una oratoria vehemente, que hacía destacar aún más el contenido político de sus discursos. No sólo era importante lo que decía, sino cómo lo decía. En gran medida por ello se ganó la admiración de sus correligionarios y el respeto de la oposición.

Nació en Guadalajara, Jalisco, el 22 de febrero de 1931. Estudió la licenciatura en derecho en la Universidad de Guadalajara (1949-1954), donde llegó a dirigir la Federación de Estudiantes de Guadalajara y la Federación de Profesores de la misma universidad, en la que fungió como catedrático. De aquí pasó a ocupar diversos cargos administrativos en el gobierno de la entidad, como oficial mayor y Jefe del Departamento de Educación Pública (1959-1961), al igual que en el gobierno federal, donde sería director general de Información en el DDF, oficial mayor de la Secretaría de Gobernación, subsecretario de la misma dependencia, así como embajador de México en Nicaragua.

Sin embargo, su desempeño fundamental fue como parlamentario. Perteneció a seis legislaturas federales: cinco como diputado y una como senador, en todas representando al estado de Jalisco. Aquí participó en la concepción, diseño y operación de las reformas electorales que abrieron gradualmente, desde 1978, el sistema político mexicano. Tenía una especial inclinación por lo que hoy conocemos como "ingeniería constitucional". Es decir, la conducción del cambio social a través de instituciones políticas y jurídicas. Ello lo obligaba a estar al día en materia de ciencia política y derecho comparado. Leía en inglés, francés y alemán. Era especialmente conocedor del sistema político y de las instituciones jurídicas alemanas, de donde tomaba ejemplos y referencias.

Pero no se quedaba en ese nivel. Sabía traducir las tendencias políticas universales a la peculiar realidad mexicana, ya que era un avezado conocedor de la historia política, económica y social del país, lo que daba un valor peculiar a su trabajo parlamentario.

## II

José Luis Lamadrid Sauza fue un hombre riguroso, desde la forma de vestir hasta en su obra parlamentaria. Poseía una memoria privilegiada. Recuerdo la primera vez que lo escuché en la Cámara de Diputados. Se discutía la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera las impugnaciones sobre la elección presidencial de 1988. Hilvanó un discurso sobre la inconstitucionalidad de esta acción, con datos históricos, tesis doctrinales y experiencias contemporáneas, que no mereció réplica alguna.

Al finalizar le pedí las notas de su discurso. “Soy ágrafo. Yo no escribo”, fue su respuesta. En efecto, no escribió texto alguno de sus intervenciones, ni de sus proyectos ni de sus opiniones sobre la vida pública del país, no obstante ser un político prolífico y creativo. Si alguna vez lo vi redactar, fue alguna modificación o elaboración de textos de artículos constitucionales. Dictaba a su secretaria, asesores o asistentes todas y cada una de sus propuestas. Generalmente tenían que acudir al apoyo de una grabadora, para no tergiversar idea o planteamiento alguno.

Para la elaboración, estudio y dictamen de una iniciativa de reforma constitucional, el maestro Lamadrid se documentaba, y de qué manera. Agotaba los antecedentes históricos, analizaba las experiencias de otros países y revisaba la redacción y técnica jurídica de la iniciativa. Había que temerle cuando asumía el papel de “abogado del diablo”; es decir, cuando cuestionaba las argumentaciones y fundamentaciones de una iniciativa que muchas veces él mismo había sugerido o concebido.

Así trabajó cada una de las iniciativas de ley que pasaron por sus manos. Así participó directamente en casi todas las reformas constitucionales del periodo 1978-1996 que hicieron evolucionar al sistema político mexicano de un sistema de partido prácticamente único a un

sistema pluripartidista de competencia abierta, con la creación de leyes como el Cofipe y de instituciones como el IFE y el Tribunal Electoral; sin que el país se dividiera o se paralizara.

Pero además de buen parlamentario y constitucionalista, el maestro Lamadrid era un economista competente. Pocos conocieron esta faceta. Por ejemplo, es el autor de una iniciativa de federalismo hacendario, donde se redistribuyen las facultades y competencias fiscales entre los tres órdenes de gobierno, con un sentido de mayor equidad y responsabilidad que el centralismo actualmente imperante. Es una iniciativa que seguramente se hará escuchar en los trabajos de la próxima convención nacional hacendaria convocada por la Conago.

Fue un mexicano de una gran integridad y honestidad personal. Admirador de Benito Juárez, su estilo de vida hacía honor al código de conducta que el Benemérito recomendaba a los servidores públicos sobre la importancia ética de vivir en “la honrosa medianía” que su sueldo les depare. Vivió sin lujos ni extravagancias. Gastaba en libros y puros, si no es que en puros libros. Murió en la semisoledad. Acompañado de unos cuantos amigos leales, como Luz Lajous y Fernando Franco, así como de sus ayudantes y su esposa Beatriz.

“Yo no voy a bodas, bautizos ni primeras comuniones, así que no me invite a ser su compadre; mejor invíteme a ser su amigo”, me recomendó al poco tiempo de conocerlo. En efecto, siempre fue amigo de sus amigos. Sin embargo, pasó sus últimos días muy triste. Es probable que la tristeza, tanto como la enfermedad, hayan minado su vida. Estaba triste por la crisis de liderazgos del país. Triste por la incertidumbre. Triste por la falta de rumbo. Triste por el futuro del país. Si existe alguna relación de mexicanos contemporáneos que deban ser reconocidos por su vida ejemplar, en ella debemos incluir a José Luis Lamadrid Sauza.



Influir en los espacios  
de poder; no ejercer  
el poder por el poder



Andrés L. Valencia Benavides

*In Memoriam. José Luis Lamadrid.*

1. Tuve la oportunidad de conocer a José Luis Lamadrid en 1977, cuando él, todavía oficial mayor en la Secretaría de Gobernación, bajo la titularidad de Jesús Reyes Heróles, dedicaba la mayor parte de sus esfuerzos a la elaboración de las modificaciones constitucionales que habrían de iniciar la reforma política del presidente López Portillo, un paso decisivo, cada vez más significativo en una perspectiva histórica, hacia la gobernabilidad democrática de México, o si se quiere hacia una democracia gobernable en nuestro país.

Por unos meses, en 1979, me fue dado el honor de colaborar con él, ya como subsecretario de Reyes Heróles, en la instrumentación, a través de la Comisión Federal Electoral y del Registro Federal de Electores, de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que reglamentó las reformas constitucionales de López Portillo. Era la época cuando la Secretaría de Gobernación dejaba atrás, aunque quizá por un breve periodo, las mentalidades policiacas, cortoplacistas, del control político, que prevalecieron durante los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría, en favor de las visiones de ingeniería social, de más amplio aliento, que promovían el cambio, y consecuentemente el progreso democrático, como condición de un gobierno mínimamente eficaz. Todo ello, además, con el rigor y la responsabilidad que excluían el discurso demagógico.

Después, más allá del trato cotidiano que siempre me permitió su generosa amistad, sólo hubo la ocasión de trabajar bajo su dirección en

la Secretaría General del Partido Revolucionario Institucional, en el periodo enero de 1993-abril de 1994, cuando, en un gesto de amistoso interés, tuvo a bien invitarme a desempeñar el cargo de subsecretario general del Comité Ejecutivo Nacional.

2. José Luis Lamadrid era un hombre de una vasta cultura jurídica-política, quizá el mejor constitucionalista mexicano en la segunda mitad del siglo xx. Un constitucionalista que nunca perdió de vista la doctrina de La Salle y los factores reales de poder, y a Bordeau y su doctrina de la soberanía, en conjunción con un profundo conocimiento de la historia de México, particularmente de la historia de la posrevolución, que lo llevó a una profunda admiración de Calles, el constructor de las instituciones que cimentaron la paz y el desarrollo mexicanos en las décadas de su formación política e intelectual.

3. José Luis Lamadrid fue, a juicio de uno de sus contemporáneos, un conocido escritor de izquierda, un hombre de cultura "librezca", quizá porque nunca frecuentó los circuitos académicos que nutren los prestigios intelectuales del "club de los elogios mutuos". Lamadrid, en cambio, fue, en definitiva, un legislador al que le debemos la redacción de un sinnúmero de artículos constitucionales, no sólo en el ámbito político-electoral, particularmente en lo que se refiere al sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional que determina la conformación del Congreso de la Unión, y la creación del IFE, sino en otras materias de relevancia especial, como es el caso del régimen de las iglesias conforme a nuestra ley suprema. Su propósito, en última instancia, no fue otro que el de moldear la realidad social. De ahí su interés, casi exclusivo, de "influir" en el diseño del Estado, un estado de derecho, y, para ese fin, en los círculos del poder, particularmente la Presidencia de la República, que cumplían un papel decisivo en la formulación de las normas jurídicas del Estado mexicano.

4. Lamadrid fue ágrafo. Sus intervenciones parlamentarias fueron siempre improvisadas, inclusive en aquellas ocasiones como cuando, hablando en nombre de la fracción priísta, en la toma del presidente Salinas, una elemental prudencia hubiera dictado otro curso de acción. Nunca escribió más que textos constitucionales o legales, jamás las exposiciones de motivos que, en definitiva, tienen por objeto explicar al ajeno

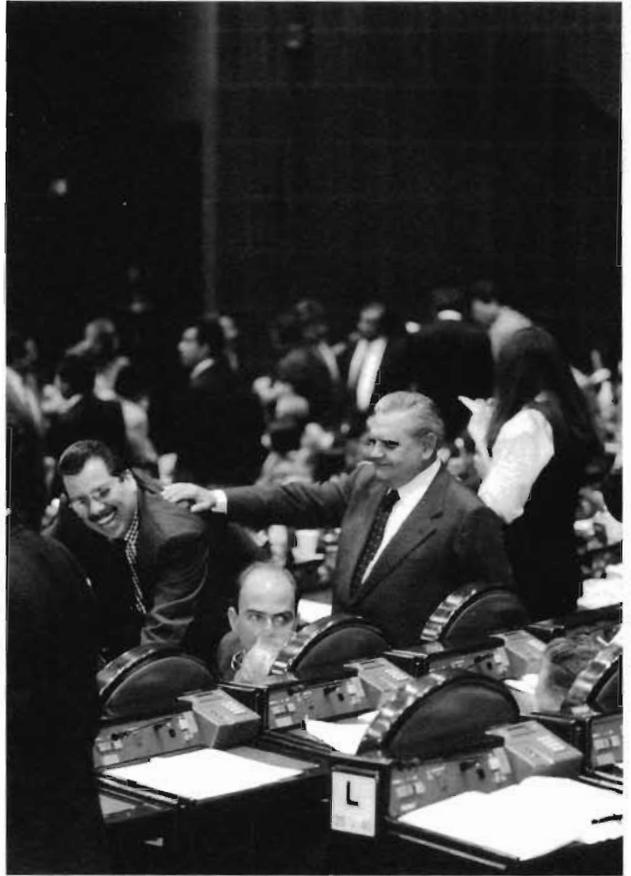
el sentido y propósito de la legislación, quizá en un gesto de notoria soberbia intelectual. Para ese fin recurrió siempre a escribas, de los cuales, en alguna época, tuve el honor de ser uno de ellos, aunque habría que destacar que, en ningún momento, a diferencia de otros funcionarios mexicanos del más alto nivel, Lamadrid pretendió hacer suyos los escritos de sus colaboradores.

5. Lamadrid, ante todo, fue un patriota, que adoptó como norma de vida la defensa de la soberanía nacional, tal y como la formuló el presidente Calles, en la tradición de Carranza y la doctrina de la Revolución. Recuerdo siempre que, al revisar el anteproyecto que había yo elaborado sobre la Declaración de Principios que se sometería a la XIV Asamblea Nacional del PRI, a celebrarse en Aguascalientes en 1993, texto que privilegiaba el tema de la justicia social, el entonces secretario general lo rechazó y adujo: "Primero la nación. Por ende, la reivindicación de la soberanía sobre los recursos naturales."

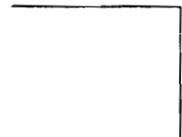
6. José Luis Lamadrid fue un servidor leal del sistema político mexicano. Admitió plenamente y, por eso defendió siempre el papel de árbitro político supremo que dicho sistema confería a la Presidencia de la República. Su lealtad, sin embargo, fue siempre institucional y jamás implicó una sumisión personal al titular del Ejecutivo federal. De esa lealtad institucional, y de sus límites, no hay quizá mejor testigo que el presidente Salinas, en los difíciles momentos del proceso sucesorio que tuvo lugar después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, para designar candidato del PRI a la Presidencia de la República al doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

En el ejercicio de dicha lealtad, José Luis Lamadrid fue un hombre leal a sí mismo, leal a sus amigos, e incluso a sus enemigos políticos. Se consideró, y fue, un fiel servidor de México y representó, en definitiva, un punto de referencia ético en una época durante la cual la política mexicana ha estado marcada desgraciadamente por la traición y, por ende, la más profunda amoralidad.

7. A su esposa Beatriz, a su ejemplar servidor Marcos, mis más sentidas condolencias, que extendiendo a Luz, a Fernando, a Arturo, a Jesús, a Rogelio, y a todos los amigos que comparten conmigo la pena que hoy nos embarga.



Un espíritu tutelar  
con olor  $\alpha$  puro



Alejandro Madrazo Lajous\*

*Respirando espíritus.*

No recuerdo cuándo conocí al maestro Lama, pero debe haber sido cuando rondaba yo los cinco años de edad; el año que mi madre ingresó por primera vez a la Cámara de Diputados. Lo que sí recuerdo, y lo recuerdo claramente, es el olor a puro. Ya sea que el puro anunciara que había llegado el contingente adulto y con él la hora de bajar a comer, o bien que, al abrir la puerta de entrada regresando del colegio, el humor a tabaco nos diera la bienvenida a mi hermano Luis y a mí, el olor a puro era siempre bienvenido. De muy niño, las visitas a comer del maestro Lama eran día de fiesta pues ese día no habría que batallar con la obligación de comerme todo el plato: el diputado era aún más quisquilloso que yo con la comida y poniendo él el mal ejemplo, difícilmente mis padres lograban que yo comiera bien. Cuando se le ofrecía el plato principal, invariablemente preguntaba si había pacholas (platillo tapatío –por supuesto– consistente en carne molida en metate con canela y otras especies y frita) o, de pérdida, arroz. Con el tiempo, siempre que venía a comer el “dipu Lama” había pacholas; y como las pacholas eran la única carne roja que me gustaba comer, las visitas del maestro eran día de fiesta.

\*Quisiera agradecer a mi hermano, Luis Madrazo Lajous (“Luisito”, diría Lama), por proponer que se me incluyera en este homenaje al “Dipu Lama”; y a mi madre Luz Lajous Vargas (“La senadora”, diría Lama), por orientarme hacia las intervenciones en tribuna del diputado y senador Lamadrid y facilitarme las transcripciones correspondientes en el *Diario de Debates*. Quisiera también agradecer a Beatriz Mariscal y a mi esposa, Catalina Pérez Correa, por su paciencia, críticas y sugerencias durante la elaboración de este texto.

Con el paso de los años, el que el maestro Lama viniera a comer con mis padres continuó siendo un agasajo, pero por razones muy distintas. Pocos privilegios como aprender de sus conversaciones. Primero simplemente escuchándolo discutir con mi madre, mi padre o algún otro invitado. Con el tiempo, Luis y yo fuimos participando cada vez más activamente en las sobremesas hasta habituamos a escuchar, refutar, y ser regañados por Lama. Desde los primeros conflictos escolares hasta las más importantes y recientes decisiones académicas y profesionales, el diputado fue para nosotros un referente obligado.

Considero que esas sobremesas en que participaba Lama me informaron sobre una multiplicidad de temas (desde la historia de México hasta la historia del tequila pasando por la filosofía del derecho, las aportaciones de Jalisco al fútbol nacional y, por supuesto, la política, teoría y práctica). Pero más que eso, quiero creer que las enseñanzas del maestro Lama –porque eso hacía al hablar: enseñaba, sus conversaciones eran cátedras, tanto en tono como en contenido– me formaron, en importante medida, el criterio y el carácter.

En el 2003 perdimos al maestro Lama. Estas páginas son un intento de rescatarlo del olvido en el que caen la mayoría de los maestros que, como él, eligieron ser “ágrafos”. Es mucho lo que hay que rescatar de la vida, obra y ejemplo de José Luis Lamadrid, sobre todo ahora que la República y la vida política sufren tantos cambios y tantas carencias a la vez que atraviesan tantas oportunidades. El maestro Lama murió preocupado por la República, cuyo cuidado siempre se adjudicó primero en los hechos y luego en intención, cuando habían pasado ya los años en que le correspondió participar en la conducción de las transformaciones políticas de nuestro país. Estaba preocupado porque no veía estadistas, mujeres y hombres con visión amplia y convicción firme, que se hicieran cargo de la República en los años por venir.

En una intervención ante la Comisión permanente, a finales de enero de 1984, con motivo de la conmemoración del Acta Constitutiva de la Federación y de la promulgación de la Constitución Política de 1917, el entonces diputado José Luis Lamadrid propuso que el discurso político permitía varios posibles realismos.<sup>1</sup> En particular habló del “realismo armónico de la función

<sup>1</sup>*Diario de los Debates*, Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LII Legislatura, año II, tomo II, núm. 6, martes 31 de enero de 1984, pp. 16-18.

constituyente” el cual debía ser un realismo crítico.<sup>2</sup> Creo que la preocupación que, en los últimos años de su vida, manifestó el jefe Lama por la carencia de estadistas en los tiempos presentes se debía a que entendía el momento presente, como un momento fundacional, o mejor, refundacional. Actualmente la República enfrenta el reto de refundar muchas de sus instituciones, de revisar los mecanismos de convivencia y construcción política. La Constitución “real” se ha transformado aún más que la formal. Así, me parece oportuno consultar el pensamiento de Lamadrid referente a la función constituyente; esto es, la función primordial del estadista.

El realismo de la función constituyente debía ser, continuaba Lama, además de crítico, cálido. En mi entender, el realismo de la labor constituyente puede ser crítico en tanto entiende las tareas por su pasado, en su dimensión histórica –“El ejercicio histórico nos da claridad y consistencia”– y las entiende, en tiempo presente, en detalle, minuciosa y rigurosamente.<sup>3</sup> El realismo debe ser, a su vez, cálido, en tanto se permita encontrar inspiración y asombro en las posibilidades que, gracias a la imaginación, ofrece el futuro. “El realismo de la función constituyente es un realismo que no es sordo a la historia ni es miope a la utopía.”<sup>4</sup> El actuar del estadista debe estar siempre anclado en el *presente*, pero entendido a través de su *pasado* –su devenir histórico– y en función de la visión a *futuro* que la imaginación y los ideales le permiten.

De su vida y obra hay muchos mejor ubicados para recordárnoslas que yo. Quienes trabajaron con él, quienes con él colaboraron en las múltiples tareas con las que buscaba transformar nuestro país y que encauzaron el desarrollo político de nuestras instituciones, quienes lo apoyaron, auxiliaron, contradijeron, refutaron y conocieron como político, legislador y servidor público, podrán hablar de su trabajo y de su legado político. Yo quisiera limitarme a rescatar algunas viñetas del otro legado que nos dejó Lama y que, si bien está inevitablemente unido a su desempeño en la vida pública, para objeto de este ensayo presentaré por separado: su ejemplo.

Teniendo en mente los tiempos que debe contemplar el estadista (pasado, presente y futuro), si ha de ejercer un realismo crítico, me intere-

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 17.

<sup>3</sup>*Ibidem*.

<sup>4</sup>*Ibidem*.

sa rescatar del ejemplo del maestro Lama tres virtudes que caracterizaron su actuar y que ilustran dicha forma de actuar. Pienso servirme de tres anécdotas que recuerdo de él para ilustrar las virtudes que caracterizaban una forma de proceder siempre *histórica*, *meticulosa* y *abierta*. Estas tres anécdotas servirán –espero– para ayudarnos a recordar a quien tanto aportó a quienes lo conocimos y al México que vivimos. Pero también es un ejemplo a seguir para quienes hoy buscan asumir la tarea de forjar los destinos de la República que el maestro Lama tanto conoció, cuidó y moldeó. Las tres virtudes a las que me referiré se relacionan con el pasado, presente y futuro del actuar político, y lo califican en función de los tres momentos que son transformados mediante una acción.

“El realismo crítico parte de la historia, y enlazado con la trama de la historia ejercita a la prudencia del realismo. El realismo crítico se permite, en la claridad del día, el soñar los sueños diurnos que acercan a la utopía, para que de regreso de la utopía sea fecundo el realismo de la prudencia.”<sup>5</sup>

## Tiempo pasado-actuar histórico

*La verdadera historia es siempre historia contemporánea.*

J.L.L.

Con relación al pasado, Lama era conocedor exquisito de la historia (de casi todo). Pero es preciso señalar que la historia la entendía en una forma particular. Consideraba que para entender había que conocer los lugares de donde venimos, las rutas que seguimos y las cosas que perseguimos para caminar esos caminos. Lama sabía que hay que conocer los datos, pero también saber por qué se había hecho esto y no lo otro; qué problema se intentaba resolver, por qué era importante, cómo se le entendía, quién lo interpretaba, qué resultados se habían obtenido y cómo y en qué se distinguía un hecho pasado de una circunstancia presente. Para entender un problema y sondear sus posibles soluciones, se requiere empaparse de los orígenes tanto del problema como de las soluciones.

El mismo día en que le platicué de mi aceptación a la Facultad de Derecho de la UNAM, el maestro Lama me prescribió “respirar los

<sup>5</sup>*Idem.*

espíritus". Estábamos comiendo en casa cuando después de informarle sobre los resultados del examen de admisión, le comenté que quería irme el verano a viajar, mochila al hombro, por Europa antes de ingresar a la facultad. Me preguntó que qué pensaba yo visitar. Respondí que empezaría por asistir a la Pamplonada y de allí viajar hacia el sur y hacia el este, con la esperanza de atravesar lo más posible de la región mediterránea del continente hasta donde el dinero alcanzara.

"No pierda su tiempo en tonterías, Coleguita." Me regañó usando el mote burlón al que me había hecho acreedor cuando le informé que pensaba estudiar derecho y del que no me deshice hasta que me recibí del licenciado en derecho seis años después. "Si piensas ir a Europa entonces tienes que ir a respirar los espíritus."

Continuó, con acento tapatío, cantando la instrucción y dejando mecer su voz en las vocales de la primera sílaba de la última palabra: "Ve a Bolonia... a Salamanca. Paséate por los pasillos y por las aulas donde aprendieron y enseñaron los juristas durante siglos y de donde viene la universidad a la que piensas ingresar. Entra a la biblioteca y respira hondo... así, si no lees nada en los próximos cinco años, al menos tendrás la posibilidad de que, por ósmosis, se te pegue algo. Así nomás."

Al regaño siguió una cátedra sobre la importancia de la Universidad de Salamanca en la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México en el siglo xvi. Escuché atentamente y descarté la sugerencia inmediatamente. Sin embargo, por azares de los itinerarios del ferrocarril español terminé por ir a Salamanca tras haber pasado la noche de mi llegada a Pamplona en vela, sin cuarto dónde dormir y en pleno chubasco. Visite la Facultad de Derecho, me paseé por las aulas, recorrí los pasillos, me asombré con el lugar. De allí, me fijé como visita obligada la Universidad de Bolonia.

La consigna que Lama me dio de cazar e inhalar espíritus me ha orientado en todos los temas que he intentado comenzar a entender. No sólo ha sido la abstracta tarea de "respirar espíritus" que Lama me recomendó lo que hoy le agradezco al maestro, sino, específicamente, la caza de los espíritus de los juristas salmantinos y boloñeses hacia la que me dirigió es una actividad a la que periódicamente he vuelto y a la que hoy le dedico la mayor parte de mi investigación de doctorado.

La recomendación de cazar espíritus representa, para mí, el valor de la historia en el entendimiento que Lamadrid tuvo de su propio actuar. José Luis Lamadrid fue alguien que hablaba y actuaba con conocimiento de causa; en específico, actuaba en la política con el conocimiento de las causas históricas de la tarea que asumía. La historia permite entender al presente, pero sólo en tanto se le entienda en función del mismo. “Yo coincido con quien entiende que el ejercicio histórico, que no quiere ser simple erudición o mera crónica, es siempre la construcción de una historia desde el presente”,<sup>6</sup> dijo a la Comisión Permanente el Diputado Lamadrid, desde tribuna, el 31 de enero de 1984.

## Tiempo presente-actuar meticuloso

*Soy partidario de la deliberación parlamentaria en términos libres y, pudiéramos decir, libérrimos, pero creo que la deliberación, la reflexión de una asamblea, sin monoscafo de la libertad, debe ordenarse por cauces en donde se establezcan las mejores condiciones para esa reflexión conjunta*

JLL

El maestro era meticuloso. Si de algo no se le puede acusar es de haber sido descuidado. Era meticuloso en su dieta, meticuloso en sus lecturas, meticuloso en su atuendo y meticuloso con sus puros. Pero sobre todo era meticuloso en sus ideas. Al encontrarse frente a cualquier tema, sabía ser riguroso al límite. Además de un amplio conocimiento histórico de cada tema que trataba, desplegaba una aguda destreza analítica al desmenuzar las ideas y construir soluciones. Cuidaba no dejar sin tocar, cuando menos señalándolo, aspecto alguno de un tema y nunca lo oí llegar a conclusión alguna sin cubrir todas las bases, por más deseada que la conclusión fuese. Si el diablo está en los detalles, el maestro Lama sabía sacarlo a la luz.

A principios de 1998 pasanteaba yo como voluntario en la vice-coordinación de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados bajo el mando del diputado Ricardo Monreal Ávila, durante las últimas semanas de éste como priísta. Recientemente se había aprobado la legislación federal que hacía posible que los nacionales ostentaran la

<sup>6</sup>*Ibidem, supra* nota 1.

doble nacionalidad. El diputado nos había encargado preparar un proyecto de folleto para la divulgación de información sobre los derechos y las limitaciones que implicaría la doble nacionalidad. En nuestras labores habíamos encontrado mención explícita sobre los cargos públicos que quedaban vedados a quienes ostentaran la doble nacionalidad. Entre dichos cargos no se encontraba el de Presidente de la República lo cual nos resultaba absurdo y, por lo tanto, un posible error de quienes habían redactado las reformas. Buscamos alguna mención al respecto en la nueva legislación y no encontramos nada. Orgullosos de haber encontrado una omisión importante de parte de los legisladores, compartimos el hallazgo con los demás miembros del equipo. Nos preguntábamos si en verdad los involucrados en la redacción y aprobación de la reforma serían tan descuidados como para haber dejado abierta la posibilidad formal de que un ciudadano de otro país fuese nuestro jefe de Estado y comenzábamos a festejar lo que creíamos era un importante hallazgo.

Entonces apareció en el pasillo el diputado Lamadrid. Venía a buscar al diputado Monreal, pero siendo que no lo encontraba nos pidió le avisáramos que estaría en su oficina. Aprovechando el momento le pedí que si podría ayudarnos con una pregunta. Le platicué de nuestro hallazgo y le expliqué que creíamos haber encontrado una laguna importantísima en la ley. “A ver... tráiganme una silla”, ordenó, creo que un tanto divertido, como quien se da el lujo de tomarse el tiempo para escuchar las inocentadas de un chamaco que cree descubrir el agua tibia.

Una vez sentado, nos dijo: “Lo que dicen no hace sentido. Es cosa de buscar bien en las leyes. Tráiganse la Constitución, el decreto, la ley reglamentaria...”, etcétera. Cuando teníamos los diferentes textos distribuidos entre todos los presentes, dijo: “A ver, coleguita Madrazo, léame lo que dice la Constitución sobre los requisitos para ser Presidente.” Entonces comenzó un episodio que debió durar media hora en la que el maestro Lama sentado en su silla localizada al final de un largo pasillo, con su abrigo envuelto alrededor del brazo, nos indicaba, uno a uno de los presentes que, de pie o sentados sobre los escritorios que flanqueaban el pasillo, lo rodeábamos, qué partes de qué textos leer en voz alta. Cada lectura aumentaba la emoción de quienes no encontrábamos falseada

nuestra hipótesis de que la nueva legislación sufría de una falta grave; y cada vez que terminábamos de leer un artículo que no contenía la solución al problema, asumíamos un tono más retador y nos volteábamos a ver para felicitarnos mutuamente. Lama, impávido, pensaba unos segundos y nos indicaba cuál era el próximo texto a leer.

Cuando sentíamos que estaba cercano el momento de declarar la victoria, el maestro Lama, percibiendo nuestra impaciencia, nos llamó la atención: “No sean soberbios. Lean con cuidado.” Entonces, sereno, regresó a hacernos leer los textos ya leídos y nos indicó que esta vez examináramos porciones más largas. Por supuesto, el texto buscado apareció más pronto que tarde, en algún artículo transitorio perdido: aquellos cargos que requieren que se sea ciudadano mexicano por nacimiento, se entenderán vedados para quienes ostenten la doble nacionalidad. “¡Pues claro! ¡Si no podía ser de otra forma! ¡Eh!... Si era nomás cosa de buscar.” Dijo, casi gritando y abriendo bien los ojos mientras levantaba las cejas.

Se oyó un gran suspiro colectivo y cada uno fue regresando a la labor pendiente. El maestro Lama se levantó, se puso su abrigo con la ayuda de alguien, pasó las manos por encima de las solapas del abrigo para acabar de acomodarlo y colocó un puro nuevo en su boca, sonriendo a medias, como quien se da el lujo de no emocionarse. Yo lo acompañé unos metros para encaminarlo a su oficina. Cuando iba rumbo al otro extremo del pasillo se volteó y me dijo: “¿Ya ves? Es cosa de buscar con calma. Antes de asumir que alguien más está haciendo una pendejada, asegúrate bien que sepas de lo que estás hablando. Si no, corres el riesgo de terminar diciendo una pendejada. Y lo malo de decir pendejadas es que parece uno pendejo... ¡Ay, coleguita! No sea usted tan atrabancado.”

## Tiempo futuro-actuar abierto

*Renovar e impulsar el federalismo supone que Gobierno,  
que partidos, que ciudadanos, que universidades,  
construyamos el nuevo espíritu del federalismo*

J.L.

José Luis Lamadrid Sauza fue abierto a lo nuevo, al futuro; abierto a escuchar nuevas ideas o distintas interpretaciones de viejas ideas; abierto

a escuchar los argumentos y las razones que uno pudiera ponerle enfrente. Lama podía alzar la voz, insistir, vociferar, agitar las manos, gesticular, insistir, regañar, necear, exhortar, golpear la mesa, gritar; pero siempre escuchaba con atención y se tomaba en serio los argumentos opuestos –normalmente justo antes de refutarlos con éxito. En particular, siempre me sorprendió su capacidad para no cesar en el esfuerzo por aprender, de autores, de pares y de no tan pares. No dejó de leer ni de estar al tanto de lo que sucedía. No se permitió descansar en la comodidad de la sapiencia acumulada, la información digerida, la bibliografía dominada, del tema cubierto. Lama estaba constantemente al acecho de nuevos libros, nuevas ideas, nuevas publicaciones, nuevas discusiones y nuevos discípulos. Atento a lo que oía, no dejaba pasar lo que le cautivara la atención.

Cerca de seis años después de haber ingresado a la carrera de licenciado en derecho, en abril del 2002, presenté mi examen profesional en el ITAM (había yo migrado de la UNAM al ITAM como refugiado del paro “estudiantil” de 1999-2000, recibíendome por el ITAM). El maestro Lama llegó apenas unos minutos tarde al evento y, considerándolo una ceremonia solemne, no quiso ingresar al salón donde se desarrollaba por no interrumpir (a pesar de que el flujo de amigos que llegaban tarde no cesó sino un minuto antes del final). Cuando salí del salón para que el sínodo deliberara, el maestro Lama estaba parado frente a la puerta, con su abrigo envuelto al brazo. Me recibió con un: “Colega Madrazo: ¡Felicidades!” y un abrazo. “Leí la tesis. Luego quiero preguntarle un par de cosas allí...” Me adelantó en tono serio antes que el remolino de abrazos y felicitaciones comenzara.

Inmediatamente me imaginé el regaño por venir. La tesis no era convencional. Ni en fondo, ni en forma. Además, era un trabajo abiertamente crítico de la enseñanza del derecho en México. No había sido bien recibida entre varios de los abogados y profesores que yo consideraba –y considero– modelos a seguir. La mayor parte del sínodo había criticado las tesis centrales fuertemente durante el examen. En defensa propia, me decía a mí mismo que parte del rechazo tenía que ser una diferencia generacional. Y, siendo el “Dipu Lama” veterano mayor que quienes la habían criticado, asumí que su opinión sería dura y que rechazaría los

puntos centrales de la tesis. En el fondo, me sentí honrado que el maestro la hubiera leído, pero también temía que acabara por convencerme con sus críticas. Volvimos todos al salón, el maestro Lama en primer lugar, y concluyó la ceremonia.

Unos días después del evento llegué a comer a casa de mi madre y me encontré al senador Lamadrid (el maestro Lama bromeaba en que el título de senador era como el de embajador: se era senador a pesar de ya no tener cargo) en la sala. “Colega Alejandro, tráigase una copia de la tesis y vamos a platicar.” Traje mi copia, se la entregué y comencé a excusarme: la parte histórica estaba muy poco desarrollada porque en el ITAM teníamos un límite superior en el número de páginas que podía tener la tesis y ya estaba excedido; no había estudio comparativo porque, dado el límite de espacio, me pareció más importante un análisis crítico que una comparación con otras disciplinas u otros países...

“¡Eso no importa hombre! Está bien. Falta documentar una que otra cosa, pero está muy bien. Ya tendrás tiempo de hacer eso después. Tus críticas son ciertas”, me calló. “Lo que me interesa es que me platiques de dos libros que vi aquí... Los que edita Yale con una editorial... ¡Gedisa!” Buscó en la bibliografía y me señaló los libros. Aliviado, le comencé a explicar: uno era de un profesor de Yale con quien esperaba yo trabajar si lograba me admitieran al doctorado; el otro era una compilación editada por un profesor argentino... “A ver. Tráemelos y los vemos.” Los traje. Abrió uno cuidadosamente, ojeó la bibliografía, luego el índice y la introducción, como lo había visto hacer varias veces en los últimos seis años, cada vez que le traía yo alguna nueva adquisición bibliográfica para que me la dictaminara. Lo mismo hizo con el segundo libro. “Pues sí. Habrá que leerlos”, dictaminó. “Ahora que pueda los compro. Ahora sí, platicame qué te dijeron tus sinodales.”

No sé con qué ánimo haya leído el maestro Lama mi tesis: si por obligación moral porque se la había llevado o por algún sentido de disciplina de enterarse de las cosas que hacíamos quienes veíamos en él un referente obligado. El punto es que lo que vio en una tesis de licenciatura fue la posibilidad de ampliar su biblioteca y su bibliografía. Dejó a un lado una fácil oportunidad de pontificar y aprovechó lo que

seguramente fue para él una lectura por obligación, para encontrar ideas y autores que él no conocía. Ubicó, con la agudeza que lo caracterizaba, no sólo las dos influencias más importantes de la tesis (que no las obras más citadas) sino las dos publicaciones más innovadoras de que había yo echado mano (y que él no había leído ya). Vio, en los pininos académicos de un estudiante de licenciatura, la oportunidad de aprender algo.

Esa disposición de aprender y de escuchar cosas nuevas es, creo yo, una de las virtudes que caracterizaba al maestro Lama, en su decir y en su hacer y que creo no sólo es particularmente difícil de encontrar, sino también es particularmente necesario a todo aquel que hoy quiera participar en la cosa pública.

## Estadista y espíritu

*...tan relevante es para la democracia la función  
de decidir como la de discrepar*

JLL

En el 2003 perdimos al licenciado, senador, diputado y maestro Lamadrid. Su muerte, sin embargo, nos abre la oportunidad de revisar su vida y aprender de su obra. José Luis Lamadrid no fue un político más; fue un político que tuvo la visión de un estadista, la capacidad para encauzar su visión y la inteligencia para hacerse escuchar. Fue una pieza clave en la construcción de la democracia que hoy tanto valoramos. Hacerle justicia a su memoria implicaría revisar la historia reciente y darle el lugar que merece en la gestación de la democracia política que en las últimas décadas ha visto gradualmente la luz. Implicaría reconocer que el anhelo democrático que hoy sirve de faro para el desarrollo político de México es obra no sólo de quienes desde la oposición lo reclamaron, sino también de quienes, desde las instituciones, reencauzaron, rediseñaron y reformaron al país; y si a alguien podemos contar entre estos últimos, es al maestro Lama.

José Luis Lamadrid Sauza, el Gran Lama, guió a muchas de las personas que han cuidado y gobernado a la República. Lama propuso, diseñó, instrumentó, ideó y legisló muchas de las transformaciones que

en el último cuarto del siglo xx refundaron a la República. Hacerle justicia es reconocer y rescatar sus múltiples aportaciones. Pero, más aún, hacerle justicia es aprender de él. Seguir aprendiendo de él. No sólo rescatar su obra, sino rescatar su ejemplo, para poder continuar con la labor a la que el maestro dedicó su vida.

Ahora que el maestro Lama forma parte del mundo de los espíritus, respirémosle. Estoy seguro que olerá a puro.



Tres décadas de  
transformaciones  
democráticas



Rodolfo Duarte

*Jose Luis Lamadrid,  
creador de instituciones*

Lo conocí en abril de 1972 por la intervención de Mario Vargas Saldaña, un político veracruzano quien había sido ya presidente municipal de Veracruz y diputado federal, cuando Lamadrid iniciaba una nueva etapa de su vida política, esta vez junto a don Jesús Reyes Heróles, recientemente designado presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Me lo ponderó como un destacado jalisciense que había brillado en la política estudiantil de su estado y que en su paso, muy joven, por la XLIII Legislatura de la Cámara de Diputados tuvo una participación destacada, al grado de hacerse mecedor del reconocimiento de legisladores maduros que a esa asamblea pertenecieron como el propio Reyes Heróles.

Al paso de los meses se inició, con la compañía de Mario Vargas, lo que después derivaría en una amistad entrañable. Lo facilitó su carácter franco pues pertenecía a la estirpe de políticos que no solían esconderse en sus oficinas sino, por el contrario, airearse en la calidez de la vida política; esa relación se haría más cercana pues casi en lo inmediato se le designó, por breve tiempo, delegado del partido en Veracruz, nuestro estado.

### El hombre de partido

A José Luis Lamadrid sólo la vocación política lo llevó a militar en el Partido Revolucionario Institucional. A ello contribuyó el haber figurado

como dirigente en la Federación de Estudiantes de Guadalajara dada la estirpe revolucionaria de dicha agrupación que por igual funcionaba como una especie de escuela de cuadros del PRI. Esa afiliación por convicción hizo de él un priísta verdaderamente comprometido y crítico a la vez.

La primera incursión de Lamadrid como funcionario del Comité Nacional del partido se desarrolló bajo la presidencia de Carlos A. Madrazo en el año de 1965, cuando ocupó el cargo de director de Prensa; el temperamento del tabasqueño, su rompimiento con el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz y otras circunstancias, no permitieron que las tareas partidarias se realizaran con normalidad y menos que los objetivos de Madrazo cristalizaran. Renunció pronto y Lamadrid, sin ninguna afinidad con Lauro Ortega, el sucesor, salió también.

Para septiembre de 1972 se habría de celebrar la VII Asamblea Nacional del partido, para ratificar en sus cargos al presidente y al secretario del Comité Nacional, pero también porque Reyes Heróles promovía una transformación que actualizara principios y programa y un cambio estatutario que desburocratizara al partido. De hecho, Lamadrid tuvo a su cargo gran parte de la organización del evento, tarea que compartiría con el oficial mayor, Rodolfo Echeverría Ruiz, con quien lo unía una gran amistad desde la época en que ambos fungieron en el PRI de Carlos Madrazo y el desenlace con Lauro Ortega, así como en la elaboración y revisión de los documentos. José Luis me hizo el honor de invitarme a participar para arrastrar el lápiz junto con otros priístas, de manera que yo repartía mi tiempo en el duro trabajo de las controversias jurídicas de la Secretaría de Comunicaciones, donde prestaba mis servicios, con las desveladas preparatorias a la asamblea.

Desde el discurso inaugural de la asamblea, Reyes Heróles plasmó el esbozo de un partido moderno y el principio de una nueva relación con el gobierno. La declaración de principios constituyó un documento que debe leerse todavía, por la proyección que se proponía para un partido político al que le había llegado el momento de su transformación. Por su parte, la nueva organización que se planteaba en los estatutos tomaba en cuenta la estructura de los partidos de la socialdemocracia europea. Entre otras innovaciones destacó la supresión de la dirección juvenil y la

dirección femenil, que aparecían como dependencias administrativas, por movimientos autónomos adheridos al partido; curiosamente, como lo resentiría Reyes Heróles a lo largo de su vida política, hubo que confrontar intereses rezagantes que se opusieron durante la asamblea a una evolución.

Fue una etapa en que el partido vibró con mucha intensidad, vivió muchos sucesos y contingencias, de los que haré referencia a uno de ellos en cuyo desarrollo y desenlace José Luis tuvo particular intervención como gente en cuyo juicio confiaba mucho Reyes Heróles. En 1974, al aproximarse la sucesión para gobernador de Veracruz, el presidente Luis Echeverría se había pronunciado, conforme a los hábitos de entonces, a favor de la candidatura del licenciado Manuel Carbonell de la Hoz, quien fungía como subsecretario de Gobierno y hombre fuerte del gobierno de don Rafael Murillo Vidal; el desempeño de Carbonell había levantado muchas controversias. Echeverría dio instrucciones que no se comunicara la decisión al presidente del partido, quien al regreso de unas vacaciones de semana santa al extranjero encontró con que se estaba pronunciando la clásica *cargada* por Carbonell. Don Jesús no tenía opción más que la de *apechugar el fait accompli* y acudir a tomarle la protesta o renunciar. Tomó la decisión de hacer declaraciones al que en ese entonces era el diario más importante del país: “Yo, como veracruzano, no he votado por él”, se publicó a ocho columnas, lo que produjo una conmoción nacional, pues conforme a los cánones no procedía siquiera que se discutieran estas decisiones. Sin embargo, el giro de los sucesos llevaron al presidente a reflexionar y a pronunciarse mejor por Rafael Hernández Ochoa, diputado federal y su amigo y compadre. No le fue aceptada la renuncia a Reyes Heróles y Echeverría guardaría su némesis para otra ocasión.

En 1975, al aproximarse la fecha en que el PRI habría de postular candidato a la Presidencia de la República, el partido convocó a una conferencia nacional para elaborar un plan básico que se sostendría como plataforma política en las siguientes elecciones. Lamadrid llevó gran parte del peso de la organización de la conferencia, nuevamente junto con Rodolfo Echeverría, y del acopio o redacción de documentos, en la que

se aportaron con éxito los esfuerzos de individuos destacados en el análisis, en la academia y en la política, es decir, la vasta masa crítica que tenía el partido en aquel entonces. En estas tareas participaron Gabino Fraga, quien recién acababa de dejar la representación de Petróleos Mexicanos en Europa para incorporarse como secretario particular de Reyes Heróles, Jorge Pinto, Nicéforo Guerrero y otros funcionarios más del Comité Ejecutivo Nacional. Nuevamente tuve el honor de ser invitado a estas tareas partidistas.

La conferencia realizaba normalmente sus trabajos, pero una mañana de octubre, estando reunida en sesión plenaria, apenas comenzaba José Luis Lamadrid a leer las conclusiones de los diversos foros cuando comenzó a circular la noticia de que los sectores del partido se estaban pronunciando por la candidatura presidencial a favor del secretario de Hacienda José López Portillo. Adicionalmente, el Presidente dispuso cambios: Porfirio Muñoz Ledo y Augusto Gómez Villanueva irían a la Presidencia y a la Secretaría General del PRI y a Reyes Heróles se le ofreció la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, entidad donde ya había estado como secretario técnico. En la opinión pública quedó la idea que Echeverría había resuelto el tema de la sucesión y, a la vez, hizo pagar a Reyes Heróles su temeridad por el asunto Carbonell.

Sin embargo, no dejó de ser la conferencia un evento provechoso, pues se lograron los propósitos de concitar a la clase política nacional para reflexionar sobre los problemas nacionales y pensar en el conjunto de acciones que debiera emprender el nuevo gobierno conforme a objetivos que respondieran a una planeación democrática y dejar atrás el despliegue de micropolíticas espasmódicas. Se logró, también, la finalidad de ocupar a los hombres del partido y distraerlos respecto del proselitismo anticipado que se generaba alterando el discurrir normal de la vida pública. Reyes Heróles había expresado, “primero el plan y luego el hombre” y, pese a todo, hubo plan básico y candidato.

Excedido, Echeverría conservó sobre la campaña presidencial gran parte del control y tuvo una intervención importante en decidir quiénes serían candidatos a integrar las próximas cámaras de diputados y de senadores. Poco a poco, el Presidente entrante llegó a la convicción que

para gobernar requería de un alejamiento de su predecesor y de quien lo había hecho candidato, pues de otra manera se configuraría un maximato.

A la salida de Reyes Heroles, durante los meses de la campaña electoral, Lamadrid fungió como representante del partido ante la Comisión Federal Electoral. Ese cargo era muy importante porque a pesar de corresponder a la época de dominancia del PRI, se trataba de una instancia que, conforme al marco institucional de la época era el árbitro superior que decidía las cuestiones incidentales en las elecciones, además de foro político, pues si bien no le faltaba al PRI la mayoría en los casos trascendentes, el interés radicaba en que las resoluciones no parecieran producto de la arbitrariedad y el mayoriteo sino que debían estar sustentadas jurídica y políticamente; por dicha razón, se procuraba a individuos conocedores de las disposiciones electorales y capaces en la argumentación jurídica y política. José Luis, quien más joven había cumplido ese mismo encargo, descolló en la encomienda conferida.

Volvería Lamadrid a ser dirigente partidista poco más de 15 años después, esta vez como secretario general siendo presidente Genaro Borrego; nos invitó a Andrés Valencia y a un servidor a colaborar junto con él, pero fue poco lo que pudo hacerse por los constantes cambios en la presidencia del partido y a que éste prácticamente se manejó desde Los Pinos, en esa etapa previa a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y que comprendió el año trágico de 1994.

## La reforma política

Designado en diciembre de 1976 como secretario de Gobernación del nuevo gobierno, Jesús Reyes Heroles percibió la razón de su nombramiento, pero, al mismo tiempo, entendió que era la oportunidad para poner en marcha un proyecto de transformaciones de nuestro sistema político. En ese quehacer, José Luis Lamadrid tuvo una importante participación; se le nombró oficial mayor, primero, y subsecretario, posteriormente.

Poco trabajo costó a Reyes Heroles convencer a López Portillo de que era necesario un cambio profundo en las estructuras y los procesos

políticos, renovar el marco que regulaba los procesos políticos reconociendo la necesidad de transformar una realidad que limitaba el acceso de nuevas organizaciones y de otros actores presentes ya en la vida política institucional. Para la elaboración de los proyectos se constituyó un grupo de trabajo interno en la Secretaría de Gobernación que Lamadrid tuvo a su cargo coordinar. El grupo trabajó en armonía y en forma altamente creativa. Figuraron en el ámbito cercano: Rodolfo Echeverría, titular de una de las subsecretarías; Gabino Fraga, el director de Gobierno; Jorge Pinto, secretario particular de don Jesús; Antonio Brambila, su secretario auxiliar y un servidor, que había sido designado director de Asuntos Jurídicos de la secretaría. Fausto Villagómez fue confirmado como titular del Registro Federal de Electores y su aportación técnica tuvo importancia. César Becker, director de Programación y Sistemas de la secretaría, Antonio García Orozco y otros nombres que seguramente se me olvidan. Todos teníamos que cumplir con las tareas propias del encargo y restarle horas al sueño para dedicarle tiempo a los proyectos de lo que se comenzó a denominar como la reforma política, así, en singular.

No formaban parte de la secretaría pero se contó con las aportaciones de Miguel Limón, Manuel Camacho y Luis Medina, quienes elaboraron estudios y concurren con ideas.

Parte sustancial de la reforma fue la constitucionalización de los partidos políticos, cuestión que fue más allá del mero reconocimiento en la Constitución de lo que la realidad había impuesto y que configuraba una vigorosa corriente en gran parte de las democracias occidentales a partir de la segunda posguerra; también fue algo más que el despliegue u objetivación del derecho de reunión o asociación. La constitucionalización implica considerar a los partidos como parte integrante fundamental del sistema jurídico-político democrático, cuya función es concurrir en el desarrollo del proceso democrático y cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo. Su caracterización como entidades de interés público reforzaba su carácter como parte de la estructura del Estado.

Se adicionó el artículo 41 de la Constitución con dos párrafos, en los siguientes términos:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación política del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Tal redacción fue resultado de ideas surgidas en el grupo de trabajo pero respondían a un patrón universal en las constituciones democráticas. La Constitución española, promulgada un año después, recogería en su articulado la siguiente fórmula: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

En nuestra tradición institucional el principio de mayoría relativa, rigiendo en términos genéricos para la elección de las cámaras de diputados y senadores, restringió el acceso de otras organizaciones a nuestra representación nacional, cuestión que ni siquiera el régimen de diputados de partido, introducido en la elección de 1963, pudo corregir. La debilidad de los partidos opositores aunado al bajo desarrollo de un sistema electoral, que no estaba diseñado para la libre competencia, limitaba sus oportunidades para acceder a través de la elección por mayoría en los distritos. De ahí surgió la necesidad de un sistema mixto, a fin de que existiera una vía complementaria de acceso a través del porcentaje de su votación nacional.

Prosperó una fórmula que acogía un sistema mixto: una parte de los diputados sería electa por el principio de mayoría en trescientos distritos electorales y otra con hasta 100 diputados electos por la representación proporcional en hasta cinco circunscripciones electorales en que se dividiría la geografía del país. El sistema se adoptó con diversos candados, de manera que los partidos minoritarios incrementaran el número de curules en la Cámara según su votación, pero que tampoco se generaran

distorsiones que mucho preocupaban a personalidades *dinosáuricas*, quienes rechazaban la reforma en cuanto ella pudiera significar regalarle diputaciones a la oposición supuestamente no ganadas por su fuerza electoral.

La nueva composición de la Cámara fue una aportación neta de la mesa coordinada por Lamadrid, desarrollada con ideas construidas por él mismo, con algunos elementos que introdujo Gabino Fraga. A pesar de cierto parecido con la integración de la asamblea popular de Alemania, el *Bundestag*, que se conformaba de manera que la mitad de sus miembros se elegía por el principio de representación proporcional y la otra mitad por mayoría, no se trató de una copia ni una imitación, pues respondían a realidades diferentes. Tampoco se reconoció que se trataba de dos vías diferentes de acceso que hiciera pensar que de esa manera el PRI se reservaba perversamente, como se llegó a decir, los escaños de mayoría y dejaba a los demás partidos los escaños de representación proporcional y que, por tanto, condenaba a las minorías a seguir siéndolo. Se asumía que a medida que el sistema de partidos se fuera consolidando y se introdujeran condiciones de equidad en las elecciones, los partidos pequeños irían ganando, como fue, un mayor número de diputados de mayoría y su cuota de votos aumentaría para ganar más escaños de representación proporcional. Las dos fórmulas de acceso estaban entrelazadas de manera que si un partido rebasaba las 90 diputaciones, caso del PRI en ese entonces, no tendría derecho a la representación proporcional para no restar oportunidades a los partidos minoritarios.

En ese momento no figuraban en el lenguaje electoral los conceptos de *sub* o de sobrerrepresentación, pues no se correspondían con el sistema ideado cuya esencia de dominante mayoritaria era perfectamente clara viniendo a regir el enunciado *the first past the post*. Sin embargo, en las elecciones federales celebradas bajo este método los resultados reflejaban en la integración de la Cámara porcentajes aproximados a los votos de los partidos; de alguna manera se eliminó la desproporción resultante de la elección puramente mayoritaria, aun considerando el añadido de los diputados de partido.

Por otra parte, la fórmula para el registro de partidos políticos, entonces vigente, había impedido que organizaciones con cierto grado de

representatividad, aunque fuera mínima, participaran en las contiendas electorales. Desde 1954, a lo largo de toda una etapa de dinamismo y movilidad sociales en México, ningún nuevo partido había alcanzado el registro. Era significativo de esta debilidad el que en la misma elección presidencial de 1976, en la que resultó electo presidente López Portillo, sólo el PRI hubiera registrado candidato. Como consecuencia de diversas propuestas, de fuera y de dentro del grupo de trabajo, surgió el proyecto, que manteniendo el tradicional registro de partidos políticos, introdujo un procedimiento alterno, el del registro condicionado, de manera que cualquier agrupación política que cumpliera un mínimo de requisitos participara en las elecciones y, de obtener el 1.5 por ciento de la votación nacional, alcanzaría, sólo así, su registro definitivo.

Esta pinza, formada por la nueva composición de la Cámara de Diputados y el nuevo mecanismo para el registro de los partidos políticos, resultó fundamental para generar un esquema que potenciaba la participación y la diversidad, nos colocaba en los umbrales del pluralismo y abría los caminos para la competencia. Correspondía a las nuevas fuerzas el impulso de organización y de trabajo político, así como la convocatoria a la sociedad a favor de las ideas y las propuestas que enarbolasen. Sólo de esa forma podrían consolidarse como las nuevas alternativas que respondiesen cada vez más a la diversidad mexicana. A la larga no tuvieron viabilidad las organizaciones que recibieron su oportunidad de acuerdo con la ley pero que se refugiaron cómodamente en las curules de representación proporcional, creyendo que el gobierno les iba a sustituir en su quehacer.

En congruencia con la voluntad de ampliar la participación política y de propiciar la implantación y desarrollo de los partidos políticos, se constitucionaliza el financiamiento público –ya en la ley se hacía mención a las prerrogativas– de las actividades de éstos, conforme a una definición que la legislación electoral y reformas posteriores le otorgarían mayor amplitud y regulación. Así quedó establecido en el quinto párrafo del propio artículo 41 “En los procesos electorales los partidos políticos deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.”

Otro capítulo importante de la reforma política fue haber hecho extensiva la validez del registro de los partidos a las elecciones en las entidades federativas y los municipios, de manera que, sin necesidad de un registro local, pudieran participar en dichas elecciones. Además, con el fin de introducir el pluralismo a sus congresos y a los cabildos, la ley fundamental dispuso la introducción del sistema de diputados de minoría y la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos cuya población fuera de 300,000 o más habitantes (una reforma posterior la extendió a todos los ayuntamientos).

La reforma política, al transformar el sistema electoral y modificar la composición del Poder Legislativo, hacía ineludible un nuevo marco jurídico para el Congreso de la Unión. Una de las materias que acusaban mayores rezagos era la normatividad de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, por ello se propusieron cambios al artículo 70 de la ley suprema a fin de conferirle al Congreso la facultad de expedir la ley que regularía su estructura y funcionamiento internos y establecer que dicha ley determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados; quedó establecido, recogiendo el principio de autonomía, como excepción a lo previsto en el artículo 72 constitucional, que dicha ley no podría ser vetada ni necesitaría de promulgación del ejecutivo federal para tener vigencia.

Dicha adición y el correspondiente proyecto de Ley Orgánica para el Congreso, serían planteamientos específicos de José Luis Lamadrid, cuyos afanes renovadores quedaron frenados, por una parte, debido al desconocimiento de la materia parlamentaria aun por los propios legisladores y, por otra, porque las ambigüedades, omisiones y rezagos de la normatividad vigente permitían a los entonces líderes de las cámaras un amplio margen de maniobra e imponer su voluntad sin consideración a los derechos de las minorías. A pesar de las oportunidades posteriores que tuvo Lamadrid para volver sobre el tema, fue hasta la LVII Legislatura en que fue posible modernizar la estructura de la Cámara de Diputados.

El establecimiento de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia tenía como fin introducir la justicia electoral en los

procesos y de limitar la amplia discreción de los colegios electorales de las cámaras. Por parte de la Secretaría de Gobernación, Lamadrid y el que suscribe tuvimos varias reuniones con ministros de nuestro máximo tribunal, de quienes se obtuvo su punto de vista y sugerencias para el texto que reformaría la Constitución en que se plasmó el recurso. Sin embargo, una deficiente lectura y comprensión, así como la falta de voluntad política para poner en práctica una auténtica justicia electoral, forzaron una conclusión para hacer creer que las resoluciones de la Corte no serían vinculante para los citados colegios, los cuales seguirían siendo omnímodos. Fue ésta una percepción extraña al texto de la reforma pues el Colegio Electoral en su nueva calificación tendría que atenerse a la resolución de nuestro máximo tribunal una vez que la misma le fuera reenviada para efectos. Se careció de interés o no se quiso que el recurso adquiriera carta de naturalización; su trámite, para eliminar los equívocos generados, requería de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la renuncia de Reyes Heróles de la Secretaría de Gobernación dejaría trancos los propósitos.

El derecho a la información fue introducido como una garantía complementaria de la libre manifestación de las ideas en el artículo 60. de la Constitución. Tocaría a la ley secundaria su reglamentación. Le tocó coordinar el trabajo para su reglamentación al subsecretario Rodolfo Echeverría, quien invitaría al abogado Humberto Lira Mora y a un servidor a participar; sin embargo, la designación de Rodolfo como subsecretario del Trabajo interrumpió temporalmente las tareas. Posteriormente, el derecho a la información entró en el ámbito de los temas que se trabajaron bajo la coordinación de José Luis Lamadrid. A nuestra salida de la Secretaría de Gobernación los diputados de la LI Legislatura trataron de formular una iniciativa pero como ellos mismos lo dirían, no le encontraron "la cuadratura al círculo". Es hasta fechas recientes que el derecho a la información fue regulado parcialmente al aprobarse La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Otros logros de la reforma política, como fueron una ley de amnistía, que era necesaria para que organizaciones de izquierda que militaban en

la clandestinidad pudieran incorporarse a la lucha institucional como partidos o asociaciones políticas, y la reglamentación de la fracción V del artículo 76 de la Constitución, a cuyo amparo, ante la falta de normas, se cometían atropellos contra las entidades federativas, a través del ejercicio abusivo de la facultad para declarar desaparecidos los poderes.

Los cambios que introdujo la reforma política demarcaron una transformación sustancial en nuestro sistema político. Se trató de un parteaguas. Desde luego que no resolvió todos los problemas que en ese momento frenaban el desarrollo nacional pero sí constituyó un esfuerzo amplio, con concreciones en lo inmediato y con una proyección hacia el futuro; fue la simiente para emprender nuevas reformas que hoy configuran nuestro régimen político. Con la reforma se transitó desde la precariedad política hasta un régimen avanzado de libertades democráticas.

La reforma política tuvo como contrapunto el inmovilismo y el estancamiento; así como una gran parte de nuestra clase política la consideró como una necesidad en un momento inaplazable para superar los rezagos existentes y regir nuevas realidades, también de enclaves importantes de poder hubo rechazos que frenaron innovaciones que para ese momento estaban maduras. Algunos propósitos como la apertura del Senado al pluripartidismo, una mejor organización electoral que contara con el personal profesional que hiciera factible la regularidad de las elecciones y el contencioso con órganos imparciales para imprimir justicia y equidad a nuestras contiendas, así como las reformas que fuesen consecuencia de los cambios primigenios, quedaron o en el tintero o en meros planteamientos a la salida de Reyes Heróles, antes de la mitad del gobierno de López Portillo. Empero, los que nos retiramos con él, quedamos satisfechos de lo logrado. Lamadrid tendría hacia el futuro múltiples oportunidades para seguir contribuyendo a la creación de instituciones.

Es importante destacar que en la elaboración de los textos de la reforma política la dinámica del grupo de trabajo y su creatividad no hacen posible imputar a ninguno en lo individual la autoría de las propuestas que fructificaron. Fue mérito de Lamadrid hacer sentir que todos aportamos, como se

diría en derecho, de las obligaciones, mancomunada y solidariamente, a los objetivos de la reforma sin que nadie pudiera sentirse excluido o derrotados sus planteamientos. La propiedad intelectual fue colectiva.

## El perfil del hombre

La personalidad de José Luis Lamadrid no puede ser fácilmente aprehendida. Poliédrico, multidimensional, algunos sólo llegaron a captar una sola de sus facetas por eso es que lo conocieron poco quienes lo trataron a medias.

Dueño de un carácter decidido, a veces, en lugar del personaje generalmente amable, aparecía el individuo duro; no se plegaba en las coyunturas difíciles, en las cuales sabía mantener la serenidad, ni perdía la parsimonia, sólo tenía estallidos cuando su paciencia se veía colmada por la trivialidad y la mediocridad.

En sus etapas de intensa actividad sobresalía una personalidad distinta a la que adoptaba durante los recesos que se vio obligado a guardar. Vivió estados de euforia como de depresión, dependiendo del entorno y las circunstancias. Estoy convencido que le hubiera gustado vivir otra época donde su talento y capacidad para la acción pudieran ejercitarse con libertad; en cambio, padeció la pequeñez y la falta de relieve de una realidad que muchas veces le rodeó en la vida.

Solía ufanarse de sus andanzas en la agrupación de estudiantes de Jalisco donde fue dirigente destacado y de las pugnas con el gobernador Agustín Yáñez. En esa etapa la Federación de Estudiantes de Guadalajara era la organización estudiantil más estructurada del país y con fuerza decisoria en la vida universitaria y del estado. Según platicaba, ahí se aprendía a hacer política y, efectivamente, toda una generación de políticos que destacarían luego en el plano estatal y nacional emergería de la FEG. Reivindicó siempre la prosapia revolucionaria de la Universidad de Guadalajara, razón por la cual, decía, siempre fue universidad de estado y nunca aceptó la autonomía.

En la carrera de Lamadrid influyeron otros hombres por los que tuvo reconocimiento y, a veces, gratitud. Yo sólo conocí la influencia nacida de

su relación con don Jesús Reyes Heróles, pero no quito mérito a la que eventualmente ejercieron sobre él otros políticos. "¡Qué va!, yo le enseñé a leer a Gramsci", dijo una vez don Jesús, mas no alcancé a percibir si lo decía en broma o bien era una manera de expresar que José Luis conocía al pensador y revolucionario italiano gracias a que el tuxpeño lo adentró en su lectura y entendimiento. La verdad es que siempre guardó respeto intelectual para Lamadrid.

Volvería Lamadrid a ser diputado dos veces y una vez senador, acentuándose con la madurez su capacidad creativa y su afán por la necesidad de instituciones fuertes como factor para que el país pudiera avanzar. Observador de los personajes que actuaban en nuestra vida pública, lamentó mucho la declinación, cada vez mayor, de sus aptitudes para dirigir al país. "El problema de este país es la decadencia de nuestra clase dirigente" y se refería así, no sólo a quienes actuaban en el campo de la política; su juicio comprendía a los liderazgos empresariales, religiosos, sindicales, a las demás organizaciones de la sociedad civil, donde notaba vacíos, insuficiencias, falta de formación e ignorancia histórica. A veces le parecía más rica la política cuando dominaba la falta de competencia entre los partidos políticos, posiblemente la competencia interna o la extrapartidaria, era más formativa que las incipiencias pluralistas. Los políticos de la posrevolución y de la consolidación revolucionaria tenían para él esa vena que permitió al país crecer y desarrollarse, quizás como herencia de la sangre de sus precursores. Mucho advirtió el peligro de la erosión de las instituciones.

En un principio las lecturas de José Luis no tuvieron un enfoque intenso respecto de las disciplinas jurídicas y sólo portaba la buena formación de sus estudios universitarios. Pero las necesidades, sobre todo a partir de la reforma de 1977, lo llevaron a inclinarse por una comprensión mayor del derecho constitucional, materia sobre la que cobró un gran dominio. Lo llevaba a ello su facilidad para la traducción del idioma francés, que le permitió leer a los constitucionalistas franceses clásicos y a los modernos en su idioma original, así como la traducción de los alemanes. La facilidad con la que obtenía libros recién editados en sus países de origen le permitió estar muy informado y actualizado. A pesar

de que alcanzó a vivir la era cibernética, tuvo un rechazo sobre las nuevas tecnologías y le llegaba de Internet lo que sus amigos le llevaban.

Respecto de una personalidad con la cultura y la capacidad comunicativa como Lamadrid, muchos solían preguntar sobre su obra escrita. No existe. De lo que yo soy testigo no encuentro siquiera reseñas o artículos. Eso sí, dictaba ideas y a veces textos completos, pero no organizaba una investigación ni se juntaba con otros para escribir un *dossier*. Inspiró la redacción de documentos, muchas veces de carácter partidario y si acaso un pequeño volumen, a solicitud del Presidente de la República, que salió a la luz por el auxilio de Andrés Valencia, conteniendo la historia crítica de las relaciones Estado-Iglesia. A falta de esa obra, hemos de encontrar una frondosa literatura cuya autoría no se le puede atribuir formalmente y que es abundante: son los capítulos, títulos, párrafos y definiciones que están dispersos en la Constitución, o en diversas leyes que aparecen normando nuestra vida democrática.

Sus aficiones íntimas revelaban delicadeza y buen gusto. No sólo gran fumador sino fino degustador del tabaco, dedicó buena parte de sus ingresos a consumir habanos en cantidades industriales y sólo cuando lo acometió la gastritis tuvo que probar otros más suaves de procedencia hondureña o dominicana. Su apreciación por la tauromaquia llegó a niveles de excelencia desde la minoría de edad, cuando su padre lo llevaba a la plaza de Guadalajara, que en aquel entonces celebraba magnas corridas con la figuras más destacadas del arte, ya fueran mexicanas o españolas. Llegó a tener una cercana relación con Paco Camino, a quien Lamadrid, en una de sus temporadas sabáticas, acompañó por ruedos españoles. Que nadie delante de él pontificara sobre toreo porque podría salir apabullado. Dejó de asistir a las corridas cuando la fiesta vino a menos; “maestro, no hay toros ni tampoco toreros”, se quejaba. Vio mucho cine de arte en su juventud y temprana madurez, afición que persistió aun en su alejamiento de las salas cuando éstas se comercializaron y proletarizaron; sin embargo, no desdeñaba una buena cinta cuando se exhibía en televisión o la época de las reproductoras cuando alguien le llevaba un buen video. Una deficiencia auditiva congénita le impidió gozar la música universal; estoy seguro que

hubiera sido un melómano de no haber padecido ese problema de nacimiento.

Desde la infancia fue *fan* del fútbol, él decía que llegó a jugarlo, relataba que siendo niño acudía semanalmente a comprar la revista especializada del fútbol argentino que en ese entonces llegaba a Guadalajara; con qué placer contaba las etapas gloriosas de nuestro deporte nacional y no abandonó su afición aun en la medianía de los tiempos recientes; su favorito fue siempre el Atlas y pobre del que le identificara alguna afición por las "Chivas", al que consideraba como equipo rival.

## Un nuevo régimen para la etapa de la competencia

Lamadrid fue diputado por representación proporcional en la elección federal de 1988 para formar parte de la LIV Legislatura; se trató de una etapa que me tocó vivir cercanamente, pues tuve la suerte de ser electo por el puerto de Veracruz. Todas las crispaciones y situaciones complejas que se vivieron en dichos comicios no eran más que el anuncio de la competitividad política y del nuevo equilibrio de las fuerzas políticas. Era evidente que se requería un nuevo marco político-institucional para la organización de las elecciones, una jurisdicción electoral más plena en facultades que las del tribunal electoral apenas estrenado en las elecciones recientes, así como un registro e identificación de los electores que alcanzara amplios niveles de fidedignidad. Para Lamadrid, tomando como referencia la reforma de 1977, era la oportunidad para avanzar en lo que había quedado pendiente, corregir las desviaciones y abordar los problemas de los nuevos tiempos.

El colegio electoral de la Cámara de Diputados que funcionó para la elección de 1998 se desarrolló bajo circunstancias dramáticas en vista de la coyuntura; el anterior régimen estaba concluyendo en medio de una aguda crisis económica; la renuncia al PRI de una serie de personalidades que conformaron una coalición con partidos políticos opositores, que conformaron un sólido frente para obstruir la calificación de los diputados y la calificación de la elección presidencial.

Guillermo Jiménez Morales, el coordinador del grupo priísta y presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, sintió el gran apoyo que le significaba Lamadrid; por eso delegó en él toda su confianza, como también la tuvo en Miguel Montes, cuyos temperamentos y su conocimiento de los procesos parlamentarios mucho contribuyeron a salvar la circunstancia.

A las pocas horas de asumir la Presidencia de la República, Carlos Salinas se había reunido con la cúpula del Partido Acción Nacional; de ahí surgió el compromiso para renovar el sistema político mediante las reformas constitucionales y legales que serían abordadas en lo inmediato por el Congreso de la Unión.

Con habilidad, Lamadrid se posicionó en el centro del escenario y se desenvolvió en diversas pistas. Los vínculos que estableció en la Presidencia de la República le permitieron influir en el desarrollo de los proyectos. De manera natural tuvo una función directriz del grupo que se encargaría de la expresión de las ideas y de la redacción de los textos. Formaron parte del mismo, y espero no incurrir en lamentables omisiones: Fernando Franco, Juan Rebolledo, Santiago Oñate, Miguel Montes, Rogelio Montemayor, Arturo Núñez, así como con un servidor. Por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI se incorporó Amador Rodríguez Lozano. Ahora que no tiene encomienda pública puedo formular un reconocimiento por Arturo Núñez, cuyo rigor y notable capacidad para resumir en forma sistematizada las ideas expuestas en las deliberaciones, además de su innegable talento para la operación política. De profesión economista, logró acceder a una formación en la que el criterio jurídico se le daba.

La Secretaría de Gobernación constituyó una sede destacada para forjar las ideas y propiciar los acercamientos. El secretario Fernando Gutiérrez Barrios tenía una carrera que lo acercó a las fuerzas políticas del más variado signo y su talante le permitía entenderse con ellas, su maestría para la negociación era innegable, tarea en la que fue auxiliado diestramente por el subsecretario Manlio Fabio Beltrones. Por conducto de la Comisión Federal Electoral se celebrarían audiencias públicas a las que fueron convocados especialistas en derecho constitucional, en ciencia polí-

tica y derecho electoral, a legisladores y representantes de los partidos políticos. En diversas sesiones fueron abordados los temas que comprendería una reforma de vastos alcances y se lograron expresar las diversas propuestas y puntos de vista que irían conformando el proyecto de reforma que se sometería al Congreso de la Unión.

Sin desmedro de las instancias referidas, la Cámara de Diputados adquirió un rol fundamental, dada la nueva composición de las fuerzas políticas representadas en su seno. Como la reforma que se pensaba requería de reformas constitucionales, no tenían los diputados priístas el número necesario para lograrla por sí mismos, de ahí la importancia de negociar afuera pero también hacia el interior del grupo parlamentario. Por obvias razones figuraría como Cámara de origen por lo que debía ser el asiento natural de los consensos. En su papel de secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Lamadrid condujo el proceso. Se celebraron audiencias públicas que contaron, asimismo, con la asistencia de académicos y expertos en la materia político-electoral y la participación de los propios legisladores.

Ahora no sólo se debía convencer a los opositores, sino que fue difícil, o más, persuadir a los dirigentes priístas, al igual que a nuestros diputados, cuánto más que la nueva reforma implicaba reconocer que el PRI aunque conservara una leve mayoría de diputados, ya no era el partido hegemónico que en cualquier reforma podía imponer sus proyectos, ahora había que llegar a acuerdos con las otras fuerzas, que le significaba, incluso, aceptar planteamientos que le restaban ventajas y reducían sus espacios. Hubo que tragar ruedas de molino.

Todos los temas fueron considerados trascendentes, pero lo novedoso fue la nueva estructura institucional que se encargaría de la organización de los procesos. Lamadrid fue el portador de la idea original, de acuerdo con una definición en la que fue enfático: las elecciones debían ser función que correspondería al Estado, no al gobierno, y en la que participarían los partidos políticos y los ciudadanos. Se desecharon proyectos que encomendarían esa función a los partidos políticos en una especie de autogestión, pues precisamente ése había sido el problema de la Comisión Federal Electoral ante la necesidad de un órgano imparcial, lo

mismo que a consejos *ciudadanizados*, por la imposibilidad de encontrar a individuos conocedores de la complejidad legal y técnica de los procesos electorales y al mismo tiempo liberados de inclinaciones ideológicas.

Las anteriores vertientes del derecho electoral no habían abordado el problema de la autonomía estructural de la instancia responsable de las elecciones. Existían la Comisión Federal Electoral, las comisiones estatales y las comisiones distritales, pero se carecía de una estructura responsable de los actos ejecutivos y la operación de los procesos. Los nuevos términos de la competencia y la nueva composición de las fuerzas electorales, hacían necesaria una autoridad electoral constitucionalmente responsable del conjunto de las funciones electorales. Anteriormente, por default, quehaceres tan importantes quedaban a cargo de la Secretaría de Gobernación, de los gobiernos estatales y de las áreas de gobierno de los ayuntamientos cabecera de los distritos; estos dos últimos órganos de gobierno, incluso, aportaban recursos propios para elecciones netamente federales, ¿cuál autonomía?

En vista de ello, se planteó la erección de un organismo público, autónomo, profesional en su desempeño, que ejercería la función de autoridad electoral y se encargaría del conjunto de las funciones electorales, que fuera policéntrico y piramidado, cada órgano desplegaría en forma autónoma sus funciones aunque mediante el contencioso electoral sus decisiones podrían ser revisadas por el órgano superior; contaría con personal propio en toda su estructura que no tendría vinculación con los actores políticos y ajeno a los gobiernos locales. La certeza, legalidad, imparcialidad y la objetividad serían los principios rectores en el ejercicio de las funciones del Instituto Federal Electoral.

Su órgano superior sería el Consejo General integrado por un total de seis consejeros magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; cada cámara contaría con dos representantes, uno correspondiente al grupo parlamentario mayoritario y otro a la primera minoría; asimismo cada partido podría acreditar con voz y voto representantes de acuerdo con un sistema, proporcional a su fuerza electoral, pero moderado. En la figura de los consejeros magistrados se

cifraba el contrapeso que aseguraría la imparcialidad y la objetividad en la toma de las decisiones, ya que desempeñarían su oficio tal como “si se tratara de una magistratura”.

Una vez aprobada la reforma había que seleccionar a los candidatos a consejeros magistrados para el Instituto Federal Electoral y a los magistrados para el renovado Tribunal Federal Electoral cuya designación fue sometida por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. La negociación partió desde Los Pinos y se continuó en la Secretaría de Gobernación, al tiempo que se expresaba la opinión de la dirigencia del PRI. Con el PAN estaban adelantados los acuerdos con Diego Fernández de Cevallos quien no formaba parte de esa Legislatura pero era depositario de las confianzas de don Luis H. Álvarez, para entonces su presidente, al mismo tiempo que en la Cámara de Diputados los contactos de Jiménez Morales y Lamadrid con Juan Antonio García Villa, Fernando Lozano Gracia, y Bernardo Bátiz, cabeza de un grupo que luego se escindiría, así como con el PRD y los demás partidos.

Habría que decidir y luego negociar sobre la persona que figuraría, conforme a la estructura original, como director del Instituto Federal Electoral, entonces personaje operativo central pues al secretario de Gobernación le correspondía exoficio la Presidencia, quien sin ser personaje decorativo procuraba estar por encima de los conflictos para mantener la interlocución con los partidos. Con dificultad se encontraban candidatos con el perfil adecuado, en ese trance surgió la figura de Emilio Chuayffet, entonces procurador del consumidor y quien tenía ya una carrera política en el Estado de México. Emergían sus capacidades para el cargo, por lo que su nominación se deslizó sin problemas. Chuayffet duró poco tiempo, pues su gestión alcanzó a cubrir sólo la elección federal de 1991, ya que sería postulado en el año subsecuente como candidato a gobernador por su estado, el sueño de toda su vida. El IFE pasó su primera prueba con éxito, fueron las primeras elecciones, en la era de la competencia equilibrada, sin cuestionamientos escandalosos. Me tocó asistir al nacimiento y colaborar en la consolidación de este organismo, ya que con el apoyo de Guillermo Jiménez Morales y del propio José Luis Lamadrid fue posible ser representante ante su Consejo General por parte

del grupo parlamentario mayoritario de la Cámara de Diputados; la primera minoría estaba representada por el panista Juan Antonio García Villa, quien se condujo con mucho decoro y dignidad.

La otra gran decisión se relacionaba con el presidente del Tribunal Electoral. Se desahogó sin problemas pues surgió en forma natural la figura joven de Fernando Franco, quien tenía la experiencia reciente como magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, con un papel sobresaliente en el grupo encargado del proyecto y que era avalado, además, por una trayectoria de impecable jurista.

De suma importancia resultó la decisión de crear el Registro Federal de Electores a partir de cero, en vista de las grandes omisiones y deformaciones que contenía el existente; se tenía que elaborar un nuevo catálogo general de electores mediante la aplicación de técnicas censales a fin que de éste surgiera un nuevo padrón electoral y las listas nominales de electores, para contar así con la base de datos que contuviera el registro completo y exacto de los datos de todos aquellos ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos. Aquí el problema no era en sí acceder a un nuevo instrumento fidedigno sino que se propuso contar con el mismo para las elecciones de 1991, junto con la credencial electoral con fotografía, para lo cual se inició una carrera contra el tiempo. Lograrlo constituyó una hazaña.

El IFE y el Tribunal Electoral aceptarían cambios posteriores, el principal en el año de 1996, sin variar la esencia de su primigenia concepción, cuando la primera institución dejó de ser presidida por el secretario de Gobernación y la Cámara de Diputados designaría de entre los consejeros a quien le tocaría presidirla. El Tribunal Electoral pasaría a formar parte del Poder Judicial de la Federación bajo la convicción de que así adquiriría plena autonomía. Sin embargo, para mí, ambas instituciones, es mi convicción, se manejaron con independencia desde que comenzaron a funcionar en el año de 1991 al llevarse a cabo el proceso electoral federal de ese año.

La trayectoria histórica de nuestra justicia electoral siguió un ritmo paralelo al de otros países en lo que se refiere al tránsito de la calificación de tipo político a la calificación estrictamente jurídica. La calificación política

presente en los *estados generales* se ratificó con la Revolución francesa, como inherente a la independencia de los parlamentos y sólo hasta avanzado el siglo xx, la Constitución austriaca en 1920, por el influjo de Kelsen, le imprimió un giro que orientaba hacia la calificación jurídica en tanto se partía de reconocer al Tribunal Constitucional como guardián de la Constitución, lo cual constituyó la base para la judicialización de las cuestiones políticas y el inicio de una corriente que incorporó en una gran número de democracias una jurisdicción electoral, sustituyendo así la calificación política de las elecciones generalmente a cargo de los colegios electorales de los parlamentos o congresos. La desaparición en México de dichas instancias de calificación y la judicialización plena formó parte de esa corriente.

## El parlamentario

No fue casual que la mayor parte de la vida política de Lamadrid se desarrollara en el Poder Legislativo. Más que en la burocracia, aquí pudo desplegar su creatividad. Fue cinco veces diputado y una senador. Es una carrera muy vasta para un país donde la reelección inmediata no existe y a la que sólo accedían líderes obreros o campesinos que tenían corporativamente asegurada una posición en el Congreso. Desde 1961, cuando Lamadrid es electo por primera ocasión en la XLIV Legislatura, cobró interés por el marco jurídico del parlamento y por el fenómeno legislativo; elaboró algunos textos para sustituir un anticuado reglamento que provenía del porfirismo y que de hecho contenía similares regulaciones del aprobado para la primera experiencia legislativa de la República en 1823. Sus lecturas de Jeremias Bentham, de Hamilton y de los teóricos del parlamentarismo le dotaron de la formación necesaria para hacer presente la importancia de un ordenamiento que modernizara nuestro Poder Legislativo. Las posteriores ocasiones de su desempeño parlamentario fue insistente en este tema hasta que en la LVII Legislatura logró –con la intervención y apoyo del coordinador del grupo priísta Arturo Núñez y nuevamente el trabajo de Fernando Franco juntamente con Morelos Jaime Canseco–, se aprobara una reforma respecto de la estructura de la Cámara de Diputados.

Aunque Lamadrid no era pródigo en sus intervenciones en tribuna, su capacidad para el debate sobresalía, desdeñando cualquier apunte o ayuda escrita. Con mucha habilidad dirigía la deliberación en el hemiciclo, además, su trabajo era intenso y eficaz en comisiones o en encomiendas específicas; se le reprochaba su desorganización; la verdad era que él esperaba que los demás se sujetaran a su propio método.

Extrañamente, teniendo oportunidad de pulir su formación parlamentaria en el conocimiento directo de otros congresos o parlamentos, nunca aceptó comisiones o invitaciones a otros países con ese objetivo y sólo refirió de un viaje que realizó en el año de 1962 a la República de Chile en compañía del licenciado Jesús Reyes Heróles, siendo ambos diputados, para conocer las instituciones de ese país austral.

La actividad de José Luis Lamadrid en su última etapa como senador y diputado fue rica en el despliegue de ideas y propuestas para continuar enriqueciendo nuestro marco político y jurídico. Quienes vivieron junto con él estas experiencias las relatarán con acierto y puntualidad.

## Como colofón

Es innegable el avance en los últimos 25 años en nuestra vida política. La modernización del país la registra como la secuencia reformadora con mayores logros y concreciones. Puede haber inconformes con lo conquistado y sea necesario resolver problemas originados a medida que la competencia electoral se volvió más intensa y contuvo mayores regulaciones. La reforma política de 1977 estuvo pensada para el futuro, sin embargo, parte de sus contenidos regirían para salir de la fragilidad política de entonces y construir un sistema de partidos y nuevos términos para las contiendas electorales. Una vez que los objetivos transitorios se lograsen, eran menester nuevas reformas para seguir evolucionando al ritmo que adquiriesen la correlación de las fuerzas políticas y la necesaria certidumbre en las elecciones, así como la composición de las cámaras del Poder Legislativo una vez que el pluralismo arraigara; no siempre se dieron soluciones al compás de estas transformaciones o en el momento que se requerían o, contrariamente, imperó el retroceso. Esta etapa no fue

un paseo triunfal de realizaciones, sino un proceso convulso, de retos y de creación.

El nombre que estará siempre presente es el de José Luis Lamadrid. Aunque puedan el desconocimiento, la envidia y la mezquindad regatearle méritos, Lamadrid, habrá que reconocerlo, es artífice de gran parte de esas instituciones que hoy hacen posible una representación nacional que incorpora la diversidad de corrientes y expresiones políticas.

En las ocasiones en que se requería interpretar o integrar una norma en cuya génesis hubiera participado bastaba con preguntárselo a Lamadrid y solícito daba respuesta a la petición, aunque a veces el requirente no se libraba de la retahíla de reproches por no haber alcanzado a comprender lo que para él era suficientemente claro.

Murió en plena madurez, en la cúspide de sus facultades para seguir aportando rumbos y descifrando escenarios complejos. Va a hacer falta. Quienes nos enfrentemos a situaciones que requieran para su solución dominio intelectual, perspicacia, madurez, racionalidad y una aguda penetración, estoy seguro que nos preguntaremos, buscando una respuesta, ¿qué hubiera hecho José Luis Lamadrid en esas circunstancias?



Breve reseña biográfica



Un hombre sereno, reposado, severo consigo mismo, en el que se conjugaron permanentemente los méritos del pensador y maestro con las dotes del ejecutivo orador; la habilidad del legislador con las del político, que entiende la política como una actividad creadora, de transformación histórica y social, eso fue siempre el licenciado José Luis Lamadrid Sauza, quien falleció en la ciudad de México el 10. de octubre del año 2003, a los 72 años de edad, en el Hospital Siglo XXI del IMSS, a las siete de la mañana.

Sus inquietudes por los problemas sociales, políticos y económicos de México, lo llevaron a ser, en su natal Guadalajara, dirigente estudiantil y sus convicciones férreamente arraigadas en la ideología de la Revolución mexicana, estrictamente apegadas a la realidad de los tiempos en que participó en actividades públicas y docentes, lo condujeron a ser diputado federal por el PRI, a los 30 años de edad, ganando el primer distrito electoral federal de Jalisco, en el sector Hidalgo de Guadalajara, el más recalcitrante distrito panista, en el año de 1962.

El licenciado José Luis Lamadrid Sauza, que nació el 22 de febrero de 1931 en la capital jalisciense, simbolizaba no solamente la apertura de la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión para los jóvenes, sino también la conquista de una personalidad propia, firmemente consolidada en las actividades políticas dentro del Instituto Político en que militaba.

El abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, el alumno de primaria, secundaria y preparatoria del Colegio

Cervantes, fue a los 23 años de edad, dos después de haberse iniciado como dirigente de las juventudes, campeón nacional de oratoria de su partido, de cuyas filas, en 1955, ya era representante ante el Comité Distrital del VII Distrito Electoral, de la ciudad de Ocotlán.

El licenciado José Luis Lamadrid Sauza, pudiendo haberse entregado plenamente a esas actividades políticas, que abrían ante sí un amplio horizonte, por sus facultades, muy especialmente por el profundo conocimiento que ya tenía en materia social, económica y política, prefirió “igualar con la acción su pensamiento” y por lo tanto también a partir de 1955 comenzó a impartir los conocimientos que había abrevado en las aulas y los que adquiría en su diario contacto con la vida nacional, comenzando a transmitirlos como catedrático de tiempo completo en las facultades de Derecho, Economía y Filosofía y Letras de su *Alma Mater*, la Universidad de Guadalajara, donde impartió las cinco cátedras siguientes: Introducción a la Ciencia Política, Introducción a la Filosofía, Historia del Pensamiento Económico, Economía Política y Teoría del Estado.

Tres generaciones de estudiantes universitarios jaliscienses pasaron por las aulas en las que él impartía su saber y en las que sus experiencias eran volcadas; cuando en 1961 hubo cumplido la misión inicialmente propuesta, fue designado director del Seminario de Teoría Política en la Facultad de Derecho de la propia Universidad de Guadalajara.

Empero, el licenciado Lamadrid no por el diario trajín que implicaba la responsabilidad docente de la impartición de cátedras –en las que sí se enseñaba y en las que se establecía comunicación real entre el maestro y el educando– sino por su más profunda vocación, abandonó sus quehaceres universitarios para adentrarse también en la actividad política.

Continuó actuando de manera activa y creciente y es singular el hecho de que, también en el año de 1955, o sea cuando principió sus actividades en la docencia universitaria, integrara también el grupo dirigente de la Organización de Maestros Universitarios, lo que habla por sí sólo, de la confianza que despertaba a sus compañeros y del respeto que merecía su dedicación a las tareas docentes.

En 1958 es nombrado representante del Partido Revolucionario Institucional ante la Comisión Local Electoral de Jalisco, durante las

elecciones constitucionales que llevaron al licenciado Adolfo López Mateos a la primera magistratura del país.

Hemos dicho que sólo abandona la docencia en Guadalajara hasta 1961, cuando es electo diputado federal por el estado de Jalisco, a la XLV Legislatura del Congreso de la Unión.

En el campo legislativo destacó como orador analítico, de frío razonamiento, pero también de encendido debate y combate. Miembro de diversas comisiones, sus sólidos conocimientos, su habilidad política y su sentido de equidad, lo diáfano de su pensamiento, quedaron plasmados en muchos de los textos transformados en leyes, en el periodo de la XLV Legislatura, en la que sirvió a la nación en el palacio de Donceles, teniendo como auténtico par, entre sus colegas, al entonces también diputado Jesús Reyes Heróles, con quien trabó una amistad profunda a partir del viaje que como representantes de ese órgano legislativo hicieron a Chile en el año de 1962.

Al inicio de sus actividades en el Congreso de la Unión, en 1961, es nombrado representante de la Cámara de Diputados en la Conferencia Interparlamentaria que se celebró en Santiago de Chile, a la que asiste también Jesús Reyes Heróles; un año más tarde su propia Cámara lo designa representante de los diputados ante la Comisión Federal Electoral, cargo que ocupa hasta el término de su comisión constitucional representativa.

Un hombre con la capacidad de trabajo, demostrada al servicio de la universidad, de las instituciones nacionales y de su partido, no podía ser desperdiciado, por lo que, al dejar de ser representante popular, es designado secretario de Prensa y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, cargo desde donde, con atinencia, hace llegar el mensaje partidista, con las decisiones democráticas del Comité Ejecutivo Nacional (encabezado entonces por Carlos Madrazo Becerra), a todos los medios masivos de difusión nacional.

De 1959 a 1961 desempeña el cargo de oficial mayor del Departamento de Educación Pública del gobierno de la entidad. Deliberadamente habíamos omitido citar antes esta actividad, para poder enfatizar, singularizándola, su capacidad de trabajo a que nos referimos,

por cuanto es funcionario de gobierno, catedrático y dirigente magisterial y en cada una esas funciones –además de sus actividades dentro del PRI– desempeña con responsabilidad su cometido.

Lamadrid reanuda sus actividades docentes hasta 1970, cuando es nombrado maestro del Seminario sobre Pensadores Políticos, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, indudablemente una de las cátedras de mayor importancia dentro de la carrera de licenciado en ciencias políticas.

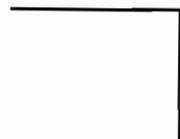
El de nuevo diputado José Luis Lamadrid Sauza es designado, además, en 1972, secretario del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Adjunto a la Presidencia; en el mismo año ocupa el cargo del Primer Vocal de la Comisión Coordinadora de Convenciones y se le designa delegado general del CEN del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Veracruz.

En el año de 1973, antes de ser postulado por los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional como su candidato a diputado federal por Autlán, Jalisco, representando al XI Distrito Electoral de Jalisco, por el que fue electo para el periodo 1973-1976, es nombrado secretario de Acción Social del CEN del PRI, cargo que a la sazón continuó ocupando.

Durante los últimos cinco lustros de su vida, José Luis Lamadrid continuó sirviendo a su partido ininterrumpidamente: de 1988 a 1991 como diputado federal ante la LIV Legislatura del H. Congreso de la Unión; de 1991 a 1997 como senador de la República, ante las LV y LVI Legislatura del Congreso de la Unión; de 1997 al año 2000 como diputado federal ante la LVII legislatura del H. Congreso de la Unión; del año 2001 al año 2003, en que lamentablemente falleció, el 10. de octubre, sirvió como coordinador de asesores del grupo mayoritario de su partido en el Senado de la República.

Fue innata en él la bonhomía y la sencillez con la que inteligentemente conjugaba su brillante pensamiento, lleno de profundos conocimientos en los campos políticos, sociales y económicos y, muy singularmente, en el doctrinario de la Revolución mexicana.

Currículum vitae



## José Luis Benjamín Lamadrid Sauza

Fecha de nacimiento: 22 de febrero de 1931  
Lugar de nacimiento: Guadalajara, Jalisco, México.  
Estado Civil: Casado con la Señora Beatriz Salmón y Carroll  
Fecha de fallecimiento: 10. de octubre de 2003  
Lugar de fallecimiento: México, D. F.

### ACTIVIDAD ACADÉMICA

1949-1954 Abogado por la Universidad de Guadalajara, titulado con la tesis "Notas críticas sobre la filosofía del derecho".

1955-1961 Catedrático en las facultades de Derecho, Economía, y de Filosofía y Letras de la Universidad de Guadalajara.  
Director del Seminario de Teoría Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara.

1970-1971 Maestro del Seminario sobre Pensadores Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## ACTIVIDADES DE PARTIDO

- Miembro del Partido Revolucionario Institucional desde 1951.
- 1954 Campeón nacional de oratoria.
- 1964-1965 Secretario de Prensa y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
- 1972 Secretario adjunto del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.  
Primer vocal de la Comisión Coordinadora de Convenciones del mismo.  
Delegado general del Partido en el estado de Veracruz.
- 1973 Secretario de Acción Social del CEN del PRI.
- 1976 y 1989 Representante del PRI ante la Comisión Federal Electoral.
- 1993-1994 Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
- 1994 Presidente del Consejo Consultivo de la Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio.  
Coordinador de la subcomisión para la reforma del partido: "El PRI, el sistema electoral y el régimen de partidos".

## ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- 1961-1964 Diputado federal por el I Distrito Electoral del estado de Jalisco a la XLV Legislatura del Congreso de la Unión.  
Integrante de la Comisión de Hacienda y Estudios Legislativos.  
Representante de México ante la Segunda Conferencia Interparlamentaria Americana en Santiago de Chile.  
Representante de la H. Cámara de Diputados ante la Comisión Federal Electoral.

1973-1976	<p>Diputado federal por el I Distrito del estado de Jalisco a la XLIX Legislatura del Congreso de la Unión.</p> <p>Miembro de la Comisión de Estudios Legislativos.</p>
1982-1985	<p>Diputado federal por el I Distrito del estado de Jalisco a la LI Legislatura del Congreso de la Unión.</p> <p>Miembro de la Gran Comisión.</p> <p>Coordinador de la diputación federal de Jalisco del PRI.</p> <p>Miembro de las comisiones de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, y de la de Gobernación y Puntos Constitucionales.</p>
1988-1991	<p>Diputado federal por la IV Circunscripción Plurinominal a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión.</p> <p>Presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.</p> <p>Secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.</p>
1991-1997	<p>Senador de la República por el estado de Jalisco a las LV y LVI Legislaturas del Congreso de la Unión.</p> <p>Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Secretario de la Comisión de Reglamentos.</p> <p>Miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores.</p>
1997-2000	<p>Diputado federal por la I Circunscripción a la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.</p> <p>Vicecoordinador de Debate y Práctica Parlamentaria del grupo Parlamentario del PRI.</p> <p>Miembro de las comisiones de Estudios Legislativos, de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.</p>

#### ACTIVIDAD EN EL PODER EJECUTIVO ESTATAL DE JALISCO

1959-1961                      Oficial mayor del Departamento de Educación Pública del Estado de Jalisco.

#### ACTIVIDAD EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1976-1978                      Oficial mayor de la Secretaría de Gobernación.  
1978-1979                      Subsecretario de Gobernación.  
1985-1988                      Embajador de México ante Nicaragua.

#### ACTIVIDAD EN ORGANIZACIONES SOCIALES Y GREMIALES

1953-1955                      Vicepresidente y presidente de la Federación de Estudiantes de Guadalajara.  
1957-1959                      Dirigente de la Organización de Maestros Universitarios de la Universidad de Guadalajara.

#### PUBLICACIONES

Coordinador del libro *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Justificación LUZ LAJOUS	5
Introducción JOSÉ CARREÑO CARLÓN	9
El estado de derecho, fuente única de la democracia y la cohesión social RODOLFO ECHEVERRÍA RUIZ	17
El largo viaje de la justicia electoral JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS	27
1989-1990: tres reformas democráticas definitivas ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ	61
Un verdadero marco normativo para la tolerancia y las libertades religiosas ALFONSO OÑATE LABORDE	83
Los planos de la estructura fiscal para consolidar la democracia ROGELIO MONTEMAYOR SEGUY	99

1991-1997: radicales vuelcos en la Constitución y los poderes desde nuestro subsuelo parlamentario. Lamadrid en el Senado	143
MORELOS CANSECO GÓMEZ	
Elogio de la conversación	245
JOSÉ CARREÑO CARLÓN	
Reformar sin riesgo de rupturas regresivas	261
ROLANDO CORDERA CAMPOS	
Por una cultura del acuerdo	295
SALVADOR ROCHA DÍAZ	
Reformar sin divisionismo ni estancamiento	301
RICARDO MONREAL ÁVILA	
Influir en los espacios de poder; no ejercer el poder por el poder	307
ANDRÉS L. VALENCIA BENAVIDES	
Un espíritu tutelar con olor a puro	313
ALEJANDRO MADRAZO LAJOUS	
Tres décadas de transformaciones democráticas	327
RODOLFO DUARTE	
Breve reseña biográfica	353
JOSÉ LUIS DÍAZ VÁZQUEZ	
Currículum vitae	359

**José Luis  
Lamadrid**  
**Una sola pasión:  
la política**



se terminó de imprimir en la ciudad de México, durante el mes de septiembre del año 2004.

La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.

ISBN 970-701-496-2  
MAP:132235-01



Este libro pondrá al alcance del lector un caleidoscopio de experiencias, percepciones y testimonios de un grupo heterogéneo de personas, en torno de la figura de un político con visión de Estado que jugó un papel determinante en muchos de los cambios trascendentes de la segunda mitad del siglo XX en México: José Luis Lamadrid Sauza.

El homenajeado fue legislador en cinco ocasiones en la Cámara de Diputados y en otra más en la de Senadores, alto funcionario en su partido político (PRI) así como en el área política de la administración pública federal, y también embajador. José Luis Lamadrid estaba dotado de una inteligencia superior y una mente marcada por una gran lucidez, profundos conocimientos multidisciplinarios y una vasta cultura.

Los lectores de este libro encontrarán, de manera explícita o entre líneas, información valiosa, de primera mano, sobre el desenvolvimiento de nuestra democracia así como de nuestros procedimientos e instituciones electorales, propuestas inteligentes en materia hacendaria y fiscal, las entretelas para la reforma sobre las libertades religiosas en el marco de las relaciones iglesias-Estado, y la compleja tarea de un parlamentario responsable y serio, entre otros tópicos. Pero también a lo largo de las descripciones de otras colaboraciones que ponderan los méritos personales, intelectuales y políticos del homenajeado, el interesado podrá —lo que resulta indispensable hoy día en nuestro país y en el mundo— redescubrir y reconsiderar valores, principios y reglas que deben prevalecer en la política y en la acción de quien la ejerce como verdadera profesión, como son el arte de la conversación inteligente e informada, del sentido del reformismo ilustrado como vehículo de transformación positiva así como el dilema de impulsar la transformación y la reforma requeridas sin caer en el riesgo de la regresión o la ruptura, la necesidad de la política jurídica como fuente de la idea democrática y de la cohesión social, también la cultura del acuerdo como vía privilegiada de la acción política para resolver los grandes problemas y diferencias, y la obligación de enseñar y orientar como elemento para la formación de una clase política e intelectual bien formada, ahora en extinción, entre otros.

En suma, se trata de un homenaje personal a José Luis Lamadrid en el que el lector, aun el especialista, encontrará elementos valiosos para explicar muchos de los grandes cambios que enlazan al México de finales del siglo XX con su situación actual de cara al nuevo milenio.

José Luis Lamadrid



9 789707 014961



CONOCE  
PARA DECIR