

# QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados



**Jesús Martín del Campo Castañeda**  
*Razón y sin Razón de Reformar el  
Artículo 4o. Constitucional*

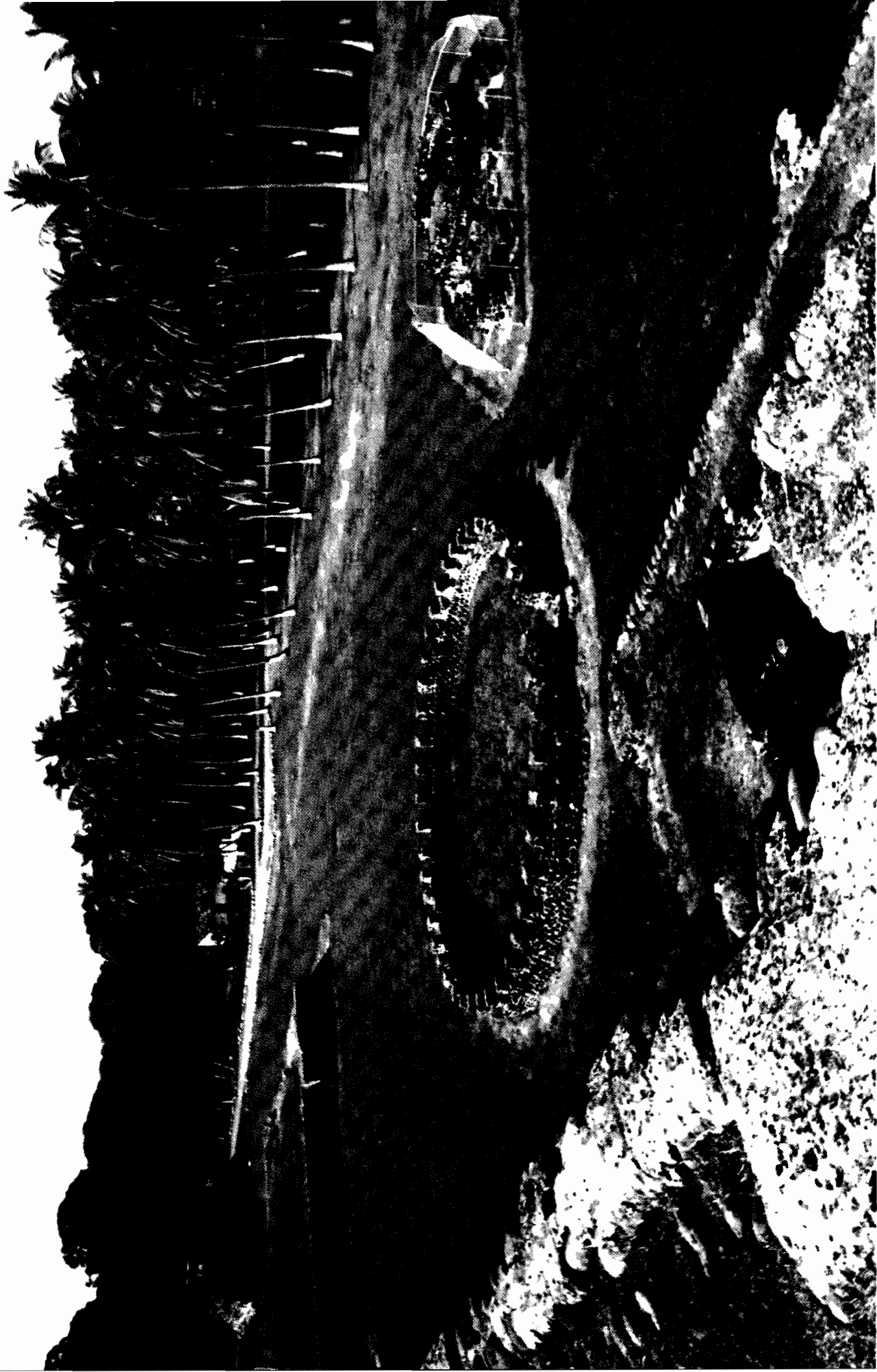
**Roberto Gómez Collado**  
*Políticas Públicas y Desarrollo  
Municipal*

**Enrique Jacob Rocha**  
*La Administración Municipal*

**José María Muria**  
*¿El Fin de la Provincia?*

**Raúl Olmedo**  
*Los Sistemas Microregionales  
Autosustentables*

**Marco Antonio Rodríguez Blásquez**  
*La Federalización Educativa*





# Estamos en su frecuencia.....

Si tiene alguna duda sobre los distintos servicios que ofrecen las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de México, como trámites, requisitos, costos, ubicación de oficinas; nosotros le damos la respuesta.

## Un servicio a su servicio...

Sintonícenos por **Radio Mexiquense** todos los sábados de 11:30 a 12:00 horas y participe llamando a los teléfonos:

(91 72) 16-25-71  
16-19-55

## Un servicio a su servicio, está en su frecuencia:

Valle de Toluca  
1600 A.M.

Atlacomulco  
1520 A.M.

Tejupilco  
1250 A.M.

Tultitlán  
1080 A.M.



Gobierno del Estado de México  
Secretaría de Administración  
Dirección de Organización y Documentación



Programa de Mejoramiento de  
la Atención a la Ciudadanía  
Secretaría de Administración



Sistema de Radio y Televisión  
**mexiquense**

**DIRECTORIO**

**MARIA DE LOS ANGELES MORENO**

Presidenta de la Gran Comisión

**ABRAHAM TALAVERA**

Director del Instituto de  
Investigaciones Legislativas

**FRANCISCO ARROYO VIEYRA**

Coordinador Editorial del Instituto de  
Investigaciones Legislativas

**JULIETA GUEVARA BAUTISTA**

Directora

**RODOLFO BECERRIL STRAFFON**

Coordinador Internacional

**FLORENCIO SALAZAR**

Secretario Técnico del  
Consejo Editorial

**ROGELIO VILLARREAL GARZA**

Coordinador de Difusión

**ANTONIO NEMI DIB**

Coordinador Regional

**ALEJANDRO NIETO ENRIQUEZ**

Coordinador Administrativo

**RAMON GARCIA GONZALEZ**

Asesor

**PEDRO BASAÑEZ GARCIA**

Jefe de Redacción

**NORMA GUEVARA PHILLIPE**

Corrección de Estilo

**ALMA ROSA RUIZ MACIAS**

Arte y Diseño

**CONSEJO EDITORIAL**

**FLORENCIO SALAZAR**

Secretario Técnico

Luis F. Aguilar

Agustín Basave Benítez

Rolando Cordera

Jesús Martín del Campo

Francisco Gil Villegas

Fernando Gómez Mont

Miguel González Avelar

Angeles González Gamio

Gabriela Guerrero Oliveros

Jorge Hernández Campos

Juan Rebolledo Gout

Luis Dantón Rodríguez

Roberto Sánchez de la Vara

Jaime Sánchez Susarrey

Cecilia Soto

Manuel Terrazas

Ricardo Valero

José Woldenberg

Idelfonso Zorrilla

**CONSEJO DE ADMINISTRACION**

**ALEJANDRO NIETO ENRIQUEZ**

Coordinador

Manuel Díaz Infante

Blanca Ruth Esponda

Silvestre Fernández Barajas

Joaquín Contreras Cantú

Graciela Brasdefer Hernández

Julio César Rodríguez Albarrán



**CAMARA DE DIPUTADOS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS**

Publicación Mensual  
Año III, Núm. 29 agosto/94

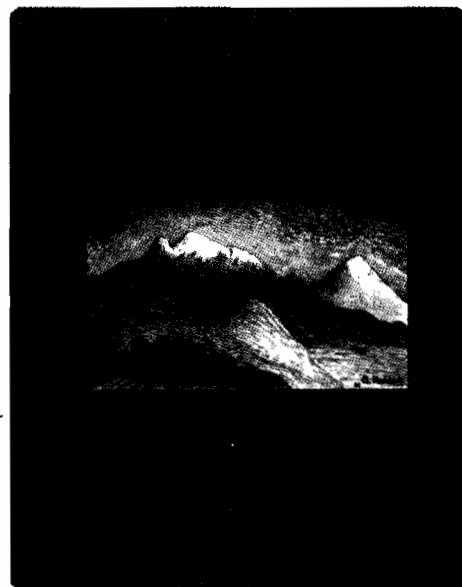
**NUESTRA PORTADA:**

**A. Haddad**

**"Los Volcanes"**

Estudio de Azules

Técnica: Acuarela sobre  
papel  
1990



**Agradecemos la  
colaboración de Eugenia  
Pérez del Toro para la  
ilustración de los interiores**

**QUÓRUM**, Publicación Mensual del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Reg. en SEP ante la Dirección General de Derecho de Autor No. 206/98.352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la S.G. en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante SEPOMEX en trámite. Los artículos firmados, son responsabilidad de los autores, no reflejan necesariamente las directrices del Instituto. El material publicado puede reproducirse todo o en partes, previa comunicación por escrito a la Revista QUÓRUM. Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C. P. 15969, México, D. F., Tel. 542•3062, 542•0557 **ESTE EJEMPLAR ES GRATUITO. TIRAJE 10 MIL EJEMPLARES**

**QUÓRUM:** (Voz latina, genit. pl. del relativo quí, que.) m. Número de Individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

**Impreso por César Flores Editores, S.A.**  
Tel. 594•2791

## CONTENIDO

<b>Razón y Sinrazón de Reformar el Artículo 4o. Constitucional</b> Jesús Martín del Campo	<b>3</b>
<b>Las Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: El caso del Estado de México</b> Roberto Gómez Collado	<b>9</b>
<b>La Modernización Municipal</b> Enrique Jacob Rocha	<b>13</b>
<b>¿El Fin de la Provincia?</b> José María Murià	<b>17</b>
<b>Los Sistemas Microregionales Autosustentables</b> Raúl Olmedo	<b>23</b>
<b>La Federalización Educativa</b> Marco Antonio Rodríguez Blásquez	<b>29</b>
<b>La Industria Maquiladora de Exportación en México</b> Francisco Leonardo Saavedra	<b>37</b>
<b>La Libertad Posible: José María Luis Mora y los Límites del Poder Legítimo</b> José Antonio Aguilar Rivera (Altazor)	<b>45</b>

---

# Razón y Sinrazón de Reformar el Artículo 4o. Constitucional

---

Dip. Jesús Martín del Campo

*Secretario de la Comisión del Distrito Federal*

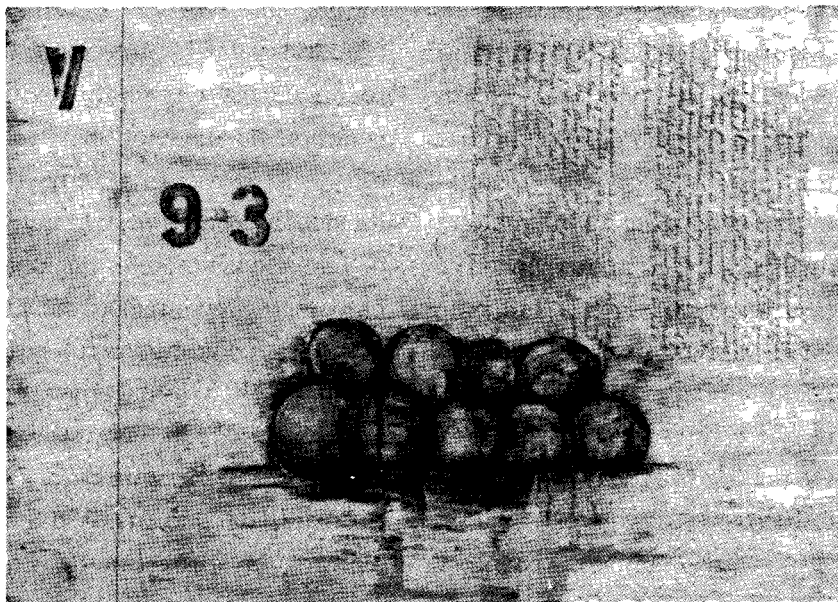
---

**S**in dejar de reconocer la lucha de siglos de los movimientos de resistencia indios por mantener y preservar su identidad dentro del concierto nacional, en los últimos tiempos ha sido el espacio político abierto por la insurgencia chiapaneca el que ha puesto a la orden del día los graves problemas a los que se enfrentan cotidianamente los indígenas.

La reivindicación de los derechos de los pueblos indios, hecha por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ha colocado sobre el tapete de la discusión pública la nece-

sidad de reformar la legislación vigente, permeada por la visión indigenista de las políticas oficiales que no ofrecen solu-

ción alguna a los problemas más agudos que los pueblos indios han padecido y siguen padeciendo.



La miseria, discriminación y arbitrariedades contra los indígenas, están presentes no obstante la existencia del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o la más reciente creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, dirigida actualmente por Heladio Ramírez López.

A las demandas de los pueblos indígenas de Chiapas y del resto del país, el gobierno respondió con la gestación de esa Comisión, a la que el Ejecutivo federal encomendó—entre otros proyectos— promover el debate para la formulación de la ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional; recurriendo para ello a los mismos parámetros paternalistas de otras instituciones oficiales que se ocupan de los asuntos indígenas, con lo cual se evidenció, todavía más, el imperativo no sólo de expedir una ley reglamentaria sino de modificar el artículo 4o. de manera sustancial. Demanda recurrente tanto en las filas del EZLN como entre las organizaciones campesinas independientes, cuya posición comparte plenamente el Partido de la Revolución Democrática.

La pretensión redentora de los indígenas es lo que puede

apreciarse al revisar las iniciativas indigenistas que han dictado desde los escritorios los funcionarios de los gobiernos priístas. Es un hecho que la última adición al artículo 4o., de enero de 1992, no satisface las auténticas y legítimas aspiraciones de los pueblos indios, ya que no contribuyó a su plena incorporación al desarrollo nacional.

Aún cuando representó un avance por cuanto implica reconocer el carácter pluriétnico de la nación, el planteamiento de su contenido resulta a todas luces insuficiente. Fundamentalmente, debido a que plantea el problema étnico como una cuestión esencialmente culturalista, resulta limitada y restrictiva al no incluir los derechos económicos, sociales y políticos de los pueblos indios, además de pretender tutelarlos y darles protección sin reconocerles capacidad para ocuparse de sus asuntos.

El presente sexenio no ha sido la excepción. Aun antes de iniciada la consulta nacional para la reglamentación del artículo 4o. constitucional—presidida por la citada Comisión y muy cuestionada por haberse hecho “al vapor”, entre el 12 y el 18 de abril del año en curso— se elaboró un proyecto de *Ley General de la Pluralidad Cultural*

y el *Patrimonio Social de los Pueblos Indígenas*, en el mismo sentido culturalista de la adición de 1992.

Hacerse eco de las inquietudes de los indígenas y ayudar a conformar una nueva política del gobierno federal, que permita arribar a una nueva composición del poder y de sus interlocutores, requiere evitar que se imponga un proyecto de ley proveniente de la asesoría jurídica de la Presidencia la República. Porque, antes de legislar, es necesario estudiar más a fondo lo que realmente quieren y demandan los pueblos indios, conforme a sus realidades y diferencias regionales, situando en el tapete de la discusión nacional los problemas de las poblaciones indígenas a los que debe hacer frente el gobierno.

El que se discuta en serio una reforma al artículo 4o. constitucional y su respectiva ley reglamentaria, requiere dar suficiente tiempo y oportunidad a

---

*la última adición al artículo 4o., de enero de 1992, no satisface las auténticas y legítimas aspiraciones de los pueblos indios, ya que no contribuyó a su plena incorporación al desarrollo nacional.*

---

los pueblos indios para que se manifiesten abiertamente y hagan llegar al gobierno federal y a las legislaturas, opiniones y propuestas discutidas y analizadas con las bases. La única manera de lograrlo es que los propios indígenas participen activamente en los mecanismos de consulta y elaboración de la mencionada ley reglamentaria y de su reforma respectiva. Lo cual, además, sería la única forma democrática de proceder.

Atenerse a la lógica neoliberal del grupo gobernante es no asumir que en la elaboración de las leyes en torno al citado artículo deberán participar necesariamente los propios pueblos indios. Los indígenas no sólo quieren nuevas leyes en papel; piden participar en su elaboración. No piden "municipios fuertes", quieren sus municipios, su gobierno, el respeto a sus formas de elección; esto es, exigen democracia real.

La respuesta esperada por los pueblos indios no puede ser soslayada ni localizar la demanda, como pretende hacerlo el gobierno, sino abrir las puertas al debate democrático nacional. La participación directa de las comunidades indígenas en las decisiones que les afectan es, por tanto, un aspecto de la reforma de fondo que tiene que operarse

para ajustar el funcionamiento de las instancias políticas con la realidad. Realizar dicha reforma implica dar pasos para que emerja una nueva institucionalidad política y, junto con ella, un régimen de derecho que no sea ya una ficción.

### **Hacia un nuevo Pacto Federal**

Desde los estrechos miradores del poder, es difícil comprender la existencia de una reforma profunda acompañada de un nuevo pacto social democrático, en el que participen todas las fuerzas y no sólo los miembros oficiales. Una reforma que no se limite al campo sino a construir un *nuevo proyecto de nación* o restauración republicana.

Así lo advierten connotados especialistas en la materia como Gilberto López y Rivas y Rodolfo Stavenhagen: se necesita arribar a un *nuevo pacto federal* que vaya más allá de la relación entre los estados constituidos y el centro, en el cual se incluya tanto a los pueblos indios como a la sociedad mestiza, a través de una estructuración de la República que posibilite a cada grupo enarbolar intereses legítimos en forma pacífica. Es decir, llegar a una composición inédita de la

relación política entre pueblos indígenas y el resto de la sociedad, basada en una política democrática.

Ningún planteamiento racista sirve para construir una democracia ni se puede ir contra un mundo en transformación, donde los pueblos indígenas tienen derechos que el marco jurídico nacional e internacional les da. Lo que los pueblos indios demandan es modificar sus relaciones con el Estado, quien bajo el supuesto de su vulnerabilidad social, económica y política, les ha negado uno de sus derechos fundamentales: el de la libre determinación en el marco de la sociedad nacional. Todo ello requiere de un esfuerzo por romper inercias y tradiciones conservadoras en las concepciones sobre la organización del Estado y de la nación como actualmente se conoce, a partir de convicciones realmente democráticas y con base en la descentralización efectiva del país.

Tal como acertadamente señalan Héctor Díaz Polanco y otros relevantes autores, en el derecho a la *libre determinación* pueden darse diversas formas de *autonomía*, que no es más que una forma de organización territorial y administrativa del Estado, así como una manera de fortalecer la convivencia nacional



y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Proceso en el que deben participar por igual tanto las etnias involucradas como la población no india del país.

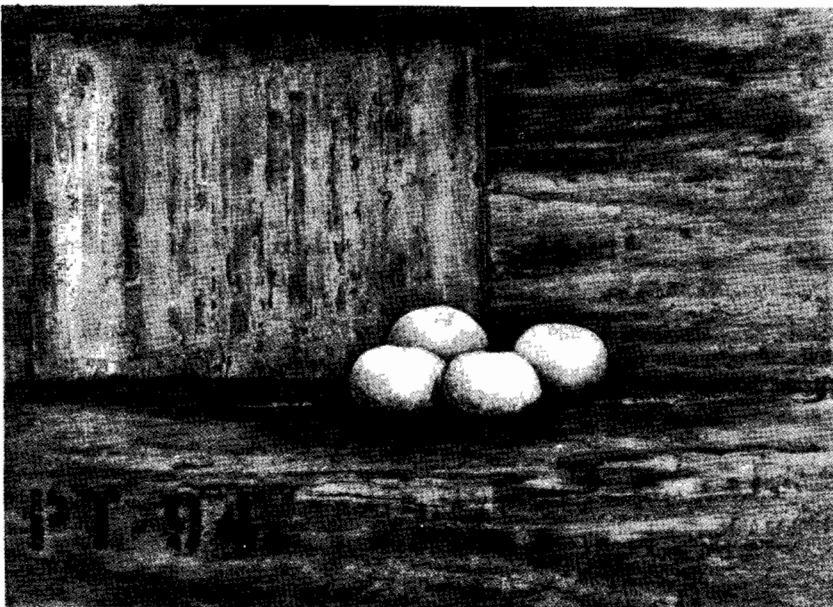
### La demanda autonómica

Contrariamente a lo que algunos temen, la *autonomía* de los pueblos indios no significa separación o desmembramiento territorial, sino simplemente el derecho de los pueblos a decidir sobre su propio destino y a participar ampliamente en las decisiones que afectan sus condiciones de vida. Precisamente, 6 de las 34 demandas del EZLN plantean reivindicaciones ligadas a la *autonomía* regional, pero es en la cuarta de ellas —plasmada

en su comunicado *Compromisos por la Paz*— donde sintetizan sus anhelos de un “Nuevo Pacto entre los integrantes de la federación que acabe con el centralismo y permita a regiones, comunidades indígenas y municipios autogobernarse con autonomía política, económica y cultural”.

Pese a todo, la propuesta del gobierno en materia de *autonomía indígena* continúa siendo la adaptación neoliberal del proyecto salinista, elaborada en esta ocasión por el procurador agrario, Arturo Warman. Para los indígenas y campesinos, la tierra es su territorio vital, su cultura, su sobrevivencia, su hábitat, sus raíces; algo que un político liberal o neoliberal difícilmente puede comprender.

El intento, primero, por realizar una consulta nacional “al vapor”, y luego, por congelar la iniciativa de ley sobre los derechos indígenas podría profundizar el descontento de los pueblos indios, que no están dispues-




---

*... la autonomía de los pueblos indios ... significa el derecho de los pueblos a decidir sobre su propio destino y a participar ampliamente en las decisiones que afectan sus condiciones de vida.*

---

tos a dejar pasar la oportunidad de que se dé una legislación más favorable a sus posibilidades de *autonomía*, así como a permitir que se legisle a sus espaldas. Una demostración contundente de esta afirmación es la negativa del EZLN y sus comunidades, dada a conocer el día 11 pasado, a firmar el acuerdo de paz, cuando todavía no ha cambiado nada en favor de las comunidades indígenas y de la ciudadanía toda del país.

Para que el derecho de la *libre determinación* y el *régimen de autonomía* lleguen a ser elementos efectivos de un nuevo contrato social entre los mexicanos, deben ser tomadas en cuenta: las necesidades, intereses y aspiraciones de los diversos pueblos indígenas y no indígenas del país, las diferencias regionales, la distribución de la tierra y de los recursos, el manejo de la política de desarrollo y las instituciones sociales, las formas de gobierno y de autoridad locales y las estructuras jurídicas existentes, entre otros aspectos.

No es posible reconocer *autonomía* a los grupos más desprotegidos—indígenas o no—ni imaginar respuestas eficaces, sin considerar el principio de subsidiariedad en la distribución y aplicación de los recursos. Sobre todo cuando está implícita

la obligación gubernamental de contribuir a la redistribución de la riqueza nacional.

La existencia de regiones pluriétnicas autónomas, con sus respectivos municipios, a su vez autónomos, modifica la naturaleza del *pacto federal* y, en consecuencia, requiere de una formulación constitucional coherente con el pluralismo cultural, lingüístico y étnico de la nación mexicana. El esfuerzo de una integración de este tipo va aparejado con un *nuevo pacto constitucional* entre la federación, los estados, los municipios y la región autónoma.

Para poder llegar a una reglamentación nacional al respecto, debe actuarse con prudencia y cautela, pero también con la agilidad necesaria frente al reclamo nacional. De ahí que ante la falta de seriedad para realizar una consulta que permitiera llegar a formulaciones legales relacionadas con la situación indígena, el PRD planteé efectuar una serie de consultas con los pueblos indígenas y especialistas en la materia, que sean realizadas antes de que termine el presente periodo ordinario, para lo cual se propone la celebración de un *Congreso Nacional de Pueblos Indios*, que proyecte a la nación las formas y estructuras políticas de participación de estos pueblos

en los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal, regional y federal.

Como lo ha demostrado la sublevación del EZLN, los tiempos políticos se agotan frente a las reivindicaciones y demandas de quienes ya se cansaron de esperar, de quienes sólo han escuchado promesas en tiempos electorales y recibido incumplimientos pasado dicho periodo. Justamente el pasado 6 de mayo, Heladio Ramírez

anunció que se realizaría una nueva consulta en torno al artículo 4o., a partir de la segunda semana del mes. Empero, dijo que ésta se llevaría a cabo "sobre un proyecto de iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari".

Una vez más, se evidencia que los analistas del sistema mexicano siguen sin reparar en que la insurrección de los campesinos indígenas chiapanecos es por alcanzar sus derechos

fundamentales, respondiendo nuevamente al desafío, con o sin cambio de titular de la eminentemente coyuntural Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, de la misma manera arbitraria. De continuar la ceguera gubernamental, el régimen actual podría toparse, más temprano que tarde, con otros Chiapas, cuyo punto de tensión desafortunadamente aún no se ha desactivado.

---

# Las Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: El Caso del Estado de México\*

---

Lic. Roberto Gómez Collado

*Presidente del Instituto de  
Administración Pública en el  
Estado de México*

---



**E**n los últimos años, la modernización del país ha implicado el fortalecimiento municipal como eje de desarrollo en sus diferentes aspectos, mediante la vigorización de sus estructuras, la ampliación de los recursos a su disposición, la transferencia de funciones a su ámbito de competencia y una mejor coordinación entre las instancias de gobierno. Como nivel de gobierno más cercano al ciudadano y el medio más inmediato de gestión, le corresponde la solución de los problemas y necesidades cotidianas de la comunidad. De ahí el



esfuerzo y deber de la administración municipal para que todos los ciudadanos cuenten con los medios y tengan acceso a los bienes básicos para su desarrollo personal, en un contexto de enormes y complejos cambios en lo político, social y, sobre todo, económico, debido a nuestra incorporación a una economía integrada internacionalmente.

En su empeño por constituirse en el principal promotor del desarrollo comunitario, más que en un mero prestador de servicios públicos, el municipio desarrolla una serie de políticas que buscan responder a las necesidades y demandas de la comunidad. Entre ellas tenemos políticas genéricas de bienestar social, que comprende políticas específicas sobre vivienda, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, educación, seguridad pública y ecología; de desarrollo económico, que implica aspectos de promoción económica, fomento agropecuario y forestal, transporte público, obra pública, centros de abasto, mercados, entre otros; de gobierno y relación con la sociedad, que tienen que ver con la normatividad y reglamentación y la organización de la participación social.

A continuación vamos a referirnos brevemente a algunas de las políticas de desarrollo

social y económico en el municipio.

### **Políticas de desarrollo social**

Dotar de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a quienes carecen de ellos, así como mejorar la calidad y continuidad de quienes ya lo tienen, es una preocupación fundamental en la administración municipal. Para ello se ha venido impulsando el establecimiento y consolidación de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que en cada municipio se responsabilice de la operación y administración de los servicios hidráulicos.

Esta actividad de apoyo estatal a los municipios —principalmente de asistencia técnica— está bajo la responsabilidad de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

La protección al medio ambiente es una tarea prioritaria para el gobierno del Estado de México. Los municipios, como entes estrechamente relacionados con la problemática, tienen facultades para intervenir directamente en su atención: formula programas municipales que en materia ambiental deben

aplicarse en su territorio, en concordancia con las políticas estatales; previene y controla la contaminación del agua, la auditiva, vibraciones, energía térmica y lumínica, por vapores, gases y olores perjudiciales al ambiente; coadyuva en la implantación de los programas estatales de educación ambiental, a fin de inculcar una cultura ecológica entre la población, y organiza la participación social en los programas de protección al ambiente. También se llevan acciones tendientes a controlar la erosión y a mejorar la calidad en la fertilidad de la tierra, y en coordinación con grupos ecologistas y población en general, se llevan a cabo programas para el adecuado manejo y disposición, recuperación y reciclaje de residuos sólidos. En este esfuerzo el Estado compromete recursos humanos, técnicos y financieros para que los municipios cumplan su cometido en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La asistencia social en el municipio queda bajo la responsabilidad del sistema para el desarrollo integral de la familia, organismo descentralizado; busca apoyar a la población marginada, brindando servicios básicos para una vida digna en

coordinación con los sistemas estatal y nacional. Así, desarrolla acciones de promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez; prevención de invalidez y rehabilitación de minusválidos; cuidado y asistencia a la mujer y madre; investigación y establecimiento de procedimientos de erradicación de vicios, enfermedades y factores que afecten negativamente a la familia; en fin, ejecutar todas aquellas medidas análogas que favorezcan el desarrollo integral de la población del municipio. Asimismo, en forma coordinada con el Instituto de Salud del Estado de México, los ayuntamientos llevan a cabo campañas de vacunación, saneamiento básico, agua potable, control de la rabia, en contra del alcoholismo y la drogadicción, entre otras.

### **Políticas de desarrollo económico**

En el contexto de los cambios económicos derivados de la incorporación de nuestro país a los mercados internacionales, la modernización municipal plantea el reto de transformar el aparato productivo, de manera que se traduzca en progreso económico del municipio y repercuta

en el mejoramiento del nivel de vida de la población.

El sector agropecuario se caracteriza por la necesidad constante de aumentar el rendimiento por unidad de superficie cultivada, misma que en los últimos años ha disminuido su participación en la estructura de la población económicamente activa y en el producto interno bruto municipal. Con el fin de estimular el sector para que recupere su productividad y sea capaz de mantener y crear nuevos empleos mejor remunerados para los habitantes de las zonas rurales del municipio, que eleven sus condiciones de vida, se han emprendido acciones y proyectos para el desarrollo de agroindustrias, incluso mediante la incorporación de inversión privada, que fortalezcan la producción de carne, leche, huevos, granos para el forraje, etc; asistencia técnica agropecuaria dirigida a los productores, la cual consiste en asesoría para el uso de agroquímicos, transferencia de tecnología, desinfección de semillas y eliminación de fauna nociva en el campo; conservación del suelo, agua y áreas forestales; promoción y gestión de créditos a productores temporaleros; apoyos especiales a la floricultura, cuya producción representa alrededor del 70% de las

exportaciones a los Estados Unidos. Paralelamente se llevan acciones para el apoyo de actividades ganaderas, piscícolas, establecimiento de huertos y mantenimiento y promoción de la infraestructura agropecuaria, tales como desasolve de bordos y revestimiento de canales y caminos.

Todas estas acciones, orientadas a fomentar el desarrollo del sector, tienen aportaciones decisivas tanto del gobierno federal, como del estatal.

La industria es de gran relevancia en el Estado. De hecho, contamos con la segunda planta industrial más importante del país, asentada principalmente en el valle Toluca-Lerma y en los municipios conurbados al Distrito Federal. Es un hecho que la liberación de la economía ha afectado considerablemente al sector, integrado fundamentalmente por micro, pequeñas y medianas empresas, situación que se agrava por la falta de apoyos financieros y de asesoría. De tal forma, para consolidar e impulsar al sector industrial como motor de la economía municipal, desarrollar a la micro empresa y atraer nuevos inversionistas nacionales y extranjeros que generen ingresos y empleos, se han adoptado medidas tendientes a proporcionar orien-

tación sobre fuentes de financiamiento y canales de comercialización de los productos; simplificación de los trámites para la obtención de licencias y permisos a los medianos y pequeños empresarios; fomentar esquemas de coinversión, apoyo a la industria exportadora, así como para el control de emisiones contaminantes. Con ello se persigue la ampliación y modernización de la planta productiva que permita elevar los niveles de calidad de los productos para ser más competitivos en los mercados nacionales e internacionales, y en nuestro propio territorio ante la instalación de empresas transnacionales.

En materia de abasto y comercio es evidente la necesidad de dinamizarla y modernizarla, a efecto de contar con la infraestructura idónea para acortar las fases entre el proceso de producción con las de distribución y comercialización, ofreciendo al público consumidor mejores alternativas de abasto, en condiciones de suficiencia, oportunidad, cantidad y precio.

La infraestructura para el abasto popular, es decir, centrales de abasto, centros de acopio, mercados de venta al detalle y rastros, entre otras, se fomenta promoviendo la participación de los sectores privado y social en su construcción, rehabilitación, ampliación y privatización, además de la creada con recursos propios del ayuntamiento.

La Dirección General de Abasto y Comercio, apoyada por el fideicomiso para la construcción y operación de centros de abasto popular (FICOCAP), realiza una intensa promoción entre los particulares para llevar a cabo estas acciones, pero corresponde a los ayuntamientos apoyar a los promotores privados en la ubicación del proyecto de acuerdo con sus necesidades y considerando las características de uso del suelo y el esquema de donación, aportación o venta. En

---

*el municipio tiene el reto de convertirse en genuino agente del desarrollo local*

---

algunos casos se han privatizado los mercados municipales, hecho que aún sin recuperar la inversión en los predios podría representar un ahorro efectivo en la solución de lo que a veces se ha convertido en una carga para el ayuntamiento.

A *grosso modo* éstas son sólo algunas de las políticas a cargo de los ayuntamientos para promover el desarrollo integral de su población. Apuntan a superar el rol económico y social limitado que tradicionalmente han tenido, por la presunción de que las funciones económicas públicas se entendían como prerrogativas del gobierno central y la supuesta incapacidad de los municipios para hacerse cargo de ellas. Pero hoy en día, a raíz de su experiencia en la provisión de servicios sociales tales como agua potable, preservación del medio ambiente, obras de infraestructura y desarrollo urbano, recreación, salud, educación y vivienda, el municipio tiene el reto de convertirse en genuino agente del desarrollo local.

---

\* Ponencia presentada en el Coloquio: "Modernización de la Administración Pública Municipal", organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas el día 29 de junio de 1994, en el marco del Programa Conmemorativo del Bicentenario del Natalicio del Dr. José María Luis Mora.

---

# La Modernización Municipal\*

---

**Lic. Enrique Jacob Rocha**

*Presidente Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México*

---

**H**ablar de modernización en México probablemente sea para muchos referirse a un lugar común o a un tema de moda. Sin embargo, la teoría de la modernización se ha estado desarrollando por más de un siglo y un gran número de teóricos sociales han argumentado que ciertos cambios tecnológicos y económicos son el resultado de patrones coherentes previsibles de transformación cultural y política.

La modernización se funda en el desarrollo económico ligado a un conjunto de transformaciones tales como la urba-



nización, la industrialización, la educación masiva, la especialización para el empleo, la burocratización y el desarrollo de las comunicaciones, que tienden

a producir cambios sociales y políticos determinados.

¿Dónde estamos y a dónde queremos ir? ¿Qué es lo que tenemos que defender y, al mismo



tiempo, que país queremos? ¿Cómo dar certidumbre al proyecto de nación que nos permita tener la necesaria cohesión social para la circunstancia mexicana?

Hablo de nuestra circunstancia, porque como lo aseguran algunos especialistas, estábamos razonablemente confiados en tener un piso común de estabilidad y confianza en las instituciones. En este sentido, el compromiso inmediato para darnos certidumbre, confianza y horizonte, es la paz y la seguridad. Tenemos que construir una nueva estabilidad de tipo democrático, no fundamental ni hegemónicamente estatal, sino compartida por el gobierno y la sociedad.

Existen las condiciones para conseguirlo, de eso estoy cierto. Durante los últimos meses se impulsaron reformas al sistema electoral que amplían la competencia aquitativa entre los partidos; hay una importante muestra de nuestro pluralismo político en distintos puntos del

---

*Tenemos que construir una nueva estabilidad de tipo democrático, no fundamental ni hegemónicamente estatal, sino compartida por el gobierno y la sociedad.*

---

país, gobernados por la oposición; hay un mayor control sobre la violación a los derechos humanos; se ha otorgado una mayor certidumbre al control ciudadano en las instituciones electorales; existe voluntad política por otorgar credibilidad al reclamo democrático.

No se trata evidentemente, de un cúmulo de buenas intenciones. En el fondo, el acento se coloca en "la voluntad colectiva". No podemos, no debemos, construir el modelo de nación al margen o por encima de la sociedad. Los conceptos de modernización se basan en dos premisas claves:

1.- Que la heterogeneidad de la sociedad tienda a unirse dentro de patrones culturales coherentes.

2.- Que patrones culturales coherentes se vinculen con el desarrollo económico y político deseado.

Tanto los arranques como los tropiezos, los acontecimientos sociales imprevisibles y la fragilidad de las leyes y de los gobiernos, dan forma en gran parte a la gran acción de éstos. Y todos los que han deseado gobernar a los pueblos a partir de principios racionales estrictos o en función de leyes económicas comprobadas aprendieron a sus costillas que no conviene des-

preciar la razón social. En efecto, lo esencial o específico en las asociaciones humanas es la interpretación de las conciencias y de los pensamientos colectivos.

"La sociedad es varios" ha dicho Balandier, y en su argumentación subraya el problema de la heterogeneidad se encuentra en todos los aspectos de la vida social. En México esos varios, tienen su razón de ser en el federalismo, nuestro contrato social así lo determina.

Precisamente, a quien hoy honramos, fue un intolerante defensor del federalismo. Efectivamente, el Dr. José María Luis Mora, manifestaba que los pueblos no habían buscado precisamente la independencia sino la libertad; no para variar de señor —precisaba— sino para sacudir la servidumbre, y muy poco habrían adelantado con deshacerse de un extraño, si había de caer bajo el poder de un señor doméstico.

Estas expresiones reflejan la voluntad del país de romper con el coloniaje imbricado en distintos sectores sociales. El mismo pensador, ya fuera del poder, ejerció su influencia a través de su pluma, en su "análisis de la política mexicana".

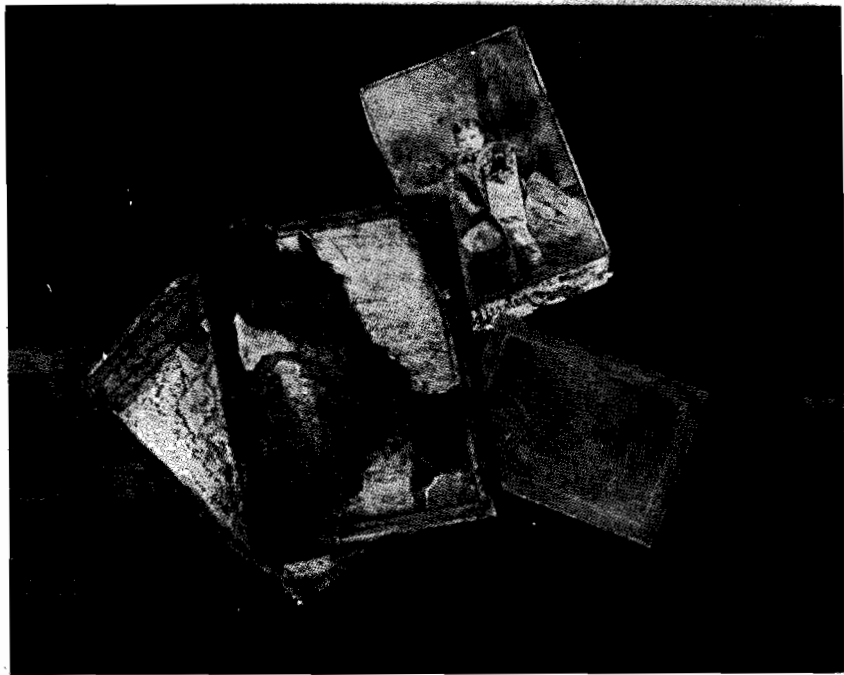
El Dr. Mora precisó el tema del federalismo de la siguiente manera: "a la voz

republicana se añadió la palabra federal, y esto ya empezó a ser algo: pero ese algo estaba tan envuelto en dificultades, tan rodeado de resistencias y tan en oposición con todo lo que se quería mantener que no se necesitaba mucha perspicacia para prever la lucha no muy remota entre el proceso y el retroceso... Estas voces eran entendidas de diversa manera por cada uno de los afiliados en ambos lados, que no cuidaban mucho de darles un sentido preciso, en razón de que las cosas por entonces eran de una importancia secundaria respecto de las personas”.

Hoy mismo ese ambiente parece campar de nuevo. Se discuten los nombres más que las instituciones; las personas a veces quieren colocarse por encima de las cosas, de los programas.

Hoy hay fuerzas empeñadas en denostar lo conseguido, en menospreciar el esfuerzo de millones de mexicanos por construirse un proyecto de nación viable y duradero.

La fórmula par evitar esta centralización de la política es impulsar el nuevo federalismo. Ciertamente, nuestras instituciones tienen un origen republicano. Los estados y municipios deben consolidarse como



instituciones autónomas y asientos de nuestra soberanía popular. Se debe profundizar en la autonomía política.

El federalismo, que según nuestra herencia liberal es una forma de unidad nacional en la diversidad, no es indispensable para continuar avanzando en la democratización y, al mismo tiempo para darnos la unidad nacional. “La sociedad es varios”, pero la heterogeneidad no nos hace necesariamente distintos. Es importante distinguirlo, es importante que se sepa expresar

---

*La fórmula par evitar (la) centralización de la política es impulsar el nuevo federalismo*

---



---

*que se reconozcan nuestras particularidades antes de tratar de definir lo que deben ser nuestra generalidades, ese es el sentido moderno, pienso, del federalismo*

---

de manera abierta y generosa todos los aspectos, que se reconozcan nuestras particularidades antes de tratar de definir lo que deben ser nuestra generalidades, ese es el sentido moderno, pienso, del federalismo.

### **¿Qué país queremos?**

En principio, queremos profundizar en la democracia.

Si en nuestros inicios, el sistema político se legitimó

primero por la fuerza, y luego, con los esfuerzos modernizadores, por la vía de la eficiencia, hoy esa legitimidad se da por la vía del voto.

En este proceso democratizador no debemos confundir el momento con la historia; la construcción social del país debe ser la referencia obligada para explicarnos.

Queremos un tránsito de gobierno pacífico, con estabilidad; y en ella construir los consensos hacia donde queremos ir.

El futuro del país debe delinearse en la tolerancia, en la pluralidad y en las leyes.

La diversidad no debe ser sinónimo de enfrentamientos. La democracia se construye con reglas mínimas de convivencia, pero la democracia también exige respeto a la voluntad mayoritaria. Y hoy esa voluntad se pronuncia por un proceso electoral en paz, donde prevalezca, antes del interés de grupo, el interés superior de la nación.

---

\*Mensaje del Lic. Enrique Jacob Rocha en el Coloquio: "La Modernización de la Administración Municipal" organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas el día 29 de junio de 1994, en el marco del Programa Conmemorativo del Bicentenario del Natalicio del Dr. José María Luis Mora.

---

## ¿El fin de la Provincia?

---

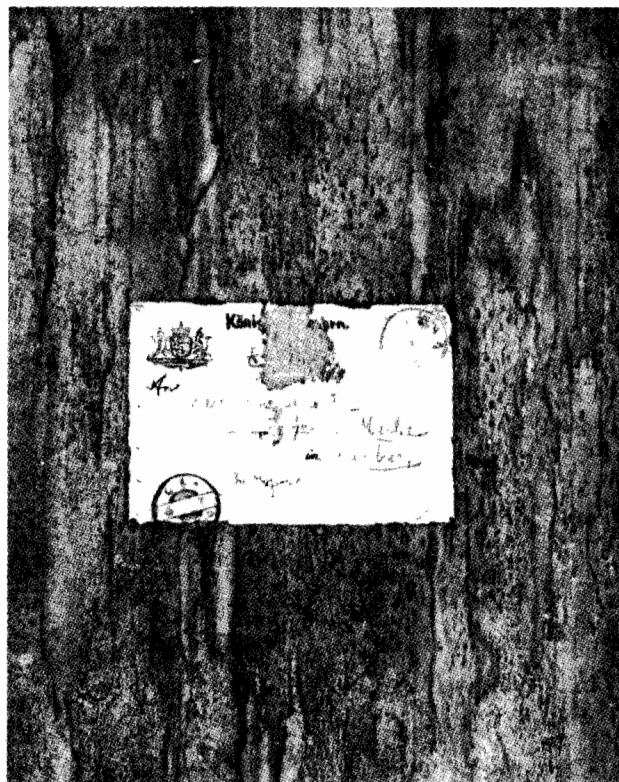
**Dr. José María Murià**

*Director de El Colegio de Jalisco*

---

**M**añana, al igual que siempre, la cultura habrá de estar fuertemente imbricada con el devenir general de la sociedad. No faltará quién procure una gestión cultural ascéptica —libre de elementos contaminantes provenientes de la cotidiana gestión política o determinados por las relaciones económicas de todos los días—; sin embargo, en el mejor de los casos, sólo puede aspirarse a comodidad y tolerancia para el desarrollo de las ideas y que éstas puedan ser expresadas con un mínimo de cortapisas.

No obstante, debe considerarse que, además de inevitable, tiene sus ventajas tal relación de la cultura con la sociedad y el Estado, pues abre las puertas para que la influencia sea recíproca y permita, por consiguiente, la incidencia del quehacer cultural en la vida de toda la comunidad y en las





decisiones de quienes la gobiernan.

La atmósfera que se respira en nuestro país es buena en comparación con la de ciertas naciones. Aunque también debemos reconocer que no vivimos en el mejor de los mundos posibles. Entre otras cuestiones, el centralismo, que se ha fortalecido tanto durante el presente siglo, constituye una verdadera camisa de fuerza que limita e impone criterios unilaterales al desarrollo de la cultura mexicana; lo que de alguna manera imposibilita el tránsito a terrenos más democráticos y a la larga pudiera ocasionar o puede crear graves y conflictivas divisiones internas que, en un momento dado, constituyan un peligro para la septuagenaria "estabilidad política" de los mexicanos.

La cabeza es de tal magnitud que empieza ya a fatigar al resto de nuestra nación y ésta comienza a dar muestras de agobio y debilidad, por causa del peso excesivo que tiene que soportar. De hecho, el centro requiere urgentemente la descentralización, y la periferia, por su parte, la exige con mayor ahínco. Mala cosa en tiempos de cambios acelerados y en víspera de nuevas y más intensas relaciones con sociedades que económicamente nos llevan tanta ventaja.

Sin mayores consideraciones sobre su bondad o inconveniencia, todo parece indicar que un tratado de libre comercio dará lugar a un país distinto de aquél que tenía un Estado sobreprotector, promotor

---

*el centralismo, que se ha fortalecido tanto durante el presente siglo, constituye una verdadera camisa de fuerza que limita e impone criterios unilaterales al desarrollo de la cultura mexicana; lo que de alguna manera imposibilita el tránsito a terrenos más democráticos y a la larga pudiera ocasionar o puede crear graves y conflictivas divisiones internas que, en un momento dado, constituyan un peligro para la septuagenaria "estabilidad política" de los mexicanos.*

---

y en última instancia, rector de casi toda la vida nacional. Lo importante aquí—que debe entenderse como nuestra principal obligación— es cuidar que los intereses de los mexicanos y los lazos que nos unen no acaben maltrechos y andemos a la deriva justo al navegar en aguas de mayor profundidad.

Si no puede soslayarse la nueva economía regionalizada del orbe, es fundamental no perder la brújula. Ahora más que nunca, resulta indispensable una intensa actividad cultural en la que reflejemos lo que verdaderamente somos.

El Tratado de Libre Comercio, a pesar de que sus perfiles no están aún completamente definidos, es ya un hecho concreto. Ello entraña grandes peligros y nos obliga a ser mucho mejores en todos los aspectos, pues dará lugar a una comunidad más intensa de nuestras culturas—que de por sí son fuertes— con las de países distintos, lo cual puede enriquecernos sobremanera; además de proyectarnos en otros ámbitos. Recuérdese lo exitoso de la civilización mexicana cuando ha logrado conferirle un sentido universal a las ricas expresiones locales.

Carlos Fuentes lo dice muy bien en la "Introducción" a su Espejo Enterrado, y agrega que "la crisis que nos empobreció también puso en nuestras manos la riqueza de la cultura" y que nuestra herencia cultural ha permanecido de pie en medio de todas nuestras desgracias. Ni duda cabe, tanto para México como para los demás países de América Latina, como señala Fuentes, que el acervo cultural

acumulado constituye una fuente de excepcional riqueza, que dista mucho de haber sido aprovechada como se debe; además de haberle dado con frecuencia la espalda, en virtud de haberla catalogado como una manifestación de barbarie y preferido emprender burdas imitaciones de modelos trasatlánticos.

Fuentes menciona también que "hemos buscado o impuesto modelos de desarrollo sin mucha relación con nuestra realidad cultural". Puede suponerse que el centralismo es uno de ellos, en aras de instituir un Estado nacional a imagen y semejanza del francés o perpetuando costumbres impuestas por la dominación colonial habida antes y después de la consumación de la Independencia.

Se antoja conveniente, dadas las necesidades del porvenir, proponer una real descentralización que permita un desenvolvimiento más cómodo de las ideas y de las formas que surgen a lo largo y ancho de nuestro país, en cada uno de los espacios que sin perder ni un ápice del común denominador de mexicanos, gozan de características propias; las cuales, en años anteriores, más que cultivar, tal parece que nos hubiéramos empeñado en desterrar.

No se puede hacer tabla rasa de una pluralidad tan intensa como la nuestra. No es posible ni tampoco conveniente. Tarde o temprano las peculiaridades regionales saldrían a flote, y entre tanto, nos habríamos perdido de los muchos recursos que pueden manar de la conjunción de tal variedad de experiencias.

Convendría, pues, que todos estuviésemos concientes de que la descentralización es una prioridad nacional favorable a todos los mexicanos, capitalinos o no, que debe perseguirse con mayor intensidad y eficacia de lo que se ha hecho hasta ahora.

En realidad es muy poco y poco eficiente lo que ha podido lograrse en este sentido. Vale la pena recordar aquí, que el terremoto de 1985 puso en claro muchos de los males y debilidades de la gran metrópoli nacional que se derivan de la macrocefalia mexicana. En consecuencia, Gabriel Zaid, un regiomontano e ingeniero metido después, para bien de todos, a intelectual capitalino, en 1986 propuso unos interesantes y sugerentes "Remedios contra la hinchazón" de que adolece evidentemente la cabecera de nuestro país, que no han perdido vigencia.

Zaid considera que ni llevar delegaciones del poder

central a los estados, ni sacar dependencias completas del Distrito Federal servirá para algo. Lo primero conlleva, generalmente, mayor personal y confusión de atribuciones, sin que las resoluciones lleguen a tomarse *in situ*, como sería deseable, de acuerdo con las circunstancias locales. El delegado difícilmente alcanza a ser algo más que un simple intermediario que sólo enmaraña la comunicación.

Sobre el segundo aspecto —sacar dependencias del D.F.— debemos reconocer que siempre se acaba dejando en el Valle de México una oficina de guardia "pa' lo que se ofrezca", pero el caso es que se ofrecen tantas cosas que la guardia acaba hinchándose y lo único que se gana es un ajetreo continuo entre la sede teórica y el verdadero centro de operaciones.

La fórmula ofrecida por Zaid no es complicada:

1.- Establecer que para ser presidente de México, se debe haber sido primero gobernador. "Hay que cambiar la ruta del poder... a más de treinta colas convergentes... pero no concentradas en una sola ciudad".

2.- Suprimir la mitad de las dependencias oficiales y dejar sus atribuciones a los gobiernos estatales, que pueden desempeñarlas mejor o menos mal ...

solamente la Defensa y la Marina, las Relaciones Exteriores, la Gobernación y la Hacienda tienen que ser patrimonio federal.

3.- Sacar de la capital la educación superior. Lo cual no resulta tan difícil ahora, puesto que, según dice, "los títulos de la capital se han ido devaluando".

"La universidad nacional podría volverse más verdaderamente nacional instalándose por todo el país..."

4.- Encarecer el dólar, en vez de mantenerlo barato. Para que los capitalinos puedan importar y viajar a su antojo y hacer invasiones faraónicas para tranquilizar a las grandes "multitudes aspirantes a más" que viven en el Distrito Federal.

No es el caso discutir en este momento, si con el acatamiento de tales propuestas se lograría una verdadera reducción de la capital y de su poderío; pero todo constituye una muestra de que, por una parte, el Centro necesita urgentemente de su decrecimiento y lo que está a su alrededor requiere con premura fortalecerse. Pero vale insistir en que la descentralización debe ser real, con miras a desenterrar todos los espejos en que pueda verse nuestro rostro, de proceder al "redescubrimiento de nuestra realidad cultural", como pide Fuentes, o de exhumar el México

Profundo con toda su policromía y aprovecharnos de la vitalidad que le proviene de sus hondas raíces, tal como nos lo planteó magistralmente Guillermo Bonfil.

El desarrollo armónico de todas las vertientes de la cultura nacional es un requisito indispensable para lograr la vigorización de ella misma. Es también un paso indispensable para la democracia del país.

No es el caso de que la descentralización se entienda tan sólo como la dádiva que el Centro hace a la periferia de los testimonios y los actores de su creatividad cultural, sino como la posibilidad de que cada una de las entidades de las que se compone nuestro país establezcan relaciones con todas las demás y que, con ello, la cultura nacional se recomponga con base en una comunicación más eficiente y en una relación armónica de todo lo que la constituye.

Lo que se propone es que la cultura se desarrolle desde muchos polos, según el saber y entender de quienes viven en

---

*el Centro necesita urgentemente de su decrecimiento y lo que está a su alrededor requiere con premura fortalecerse.*

---

cada uno de ellos, lo que equivale a tomar en consideración las expectativas, posibilidades y ambiciones de cada individuo inmerso en ellas.

No cabe duda de que son las universidades las que están en condiciones de hacer cultura, no de concretarse únicamente a repetir lo que otros dicen; son las instituciones que pueden ser más útiles en este proceso, dado que, en términos generales, cuentan con los elementos para un intenso quehacer cultural. Aunque para ello resulta indispensable que permanezcan en los estados aquellos recursos que le son propios, en vez de que casi todo se envíe a las arcas federales para que éstas hagan el reparto a su modo y como sucede siempre, con el que parte y comparte, con la mayor inequidad.

A diferencia de lo que decía Zaid, son las universidades de la nación —que no la Universidad Nacional— las instituciones que podrían desempeñar un brillante papel en la descentralización; por ende, en la democratización del país. Ellas son las que disponen de una verdadera "capacidad de decisión local".

Recuerdo el caso de la Universidad Veracruzana que, desde mediados la década de los cincuenta, empezó a mejorar

---

*son las universidades de la nación las instituciones que podrían desempeñar un brillante papel en la descentralización; por ende, en la democratización del país. Ellas son las que disponen de una verdadera "capacidad de decisión local"*

---

muchísimo y a contribuir de una manera muy señalada en el desarrollo cultural, no sólo de las principales ciudades de su "entidad federativa" sino del país entero. Basta recordar sus publicaciones de entonces, cada vez más apreciadas, para confirmar lo que estoy diciendo.

Este resultado se logró gracias al aprovechamiento de una buena coyuntura: el encuentro de ciertos recursos con una voluntad política enérgica y la posibilidad de recuperar la presencia de unos cuantos veracruzanos de gran valía, que supieron apoyarse en jóvenes valores egresados de centros de estudios capitalinos para llevar su tarea adelante. Sin embargo, un buen día, sobrevino un rápido declinar que puede ejemplificarse con la anécdota siguiente, ocurrida allá en los años sesenta:

A un catedrático novel, oriundo de la colonia Roma, le avisaron, mientras estaba en

clase, que tenía una llamada telefónica del Secretario de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, quien le comunicó que tenía para él una "plaza" de poca monta. El joven catedrático salió precipitadamente de la escuela. Cerró la maleta tan rápido como pudo y se fue directamente a la estación de los ADO. Ni siquiera se acordó de los libros que dejó en el salón, pues lo suyo era una verdadera huida de las limitaciones a las que no estaba acostumbrado. Aún cuando la plaza capitalina era de muy "poca monta", como fuera resultaba mucho mejor que su flamante nombramiento xalapeño.

Cuando el capitalino señala con rencor que el agobio de su ciudad se debe al alud de provincianos que ha caído sobre ella, debería tomar en consideración el enorme desequilibrio de la distribución de recursos entre las instituciones de allá y las de por acá y acullá.

Lo que conviene es un aporte sostenido y no aleatorio como el que tuvo Xalapa. En la Universidad de Guadalajara, por caso, después de las enormes mejoras de los últimos años y de las importantes actividades concretadas, entre las que se encuentran el impresionante desarrollo de la investigación y de la producción editorial, así como

fenómenos tales como la Feria Internacional del Libro y la Muestra de Cine Mexicano —inconcebibles hace una década— nos asalta y a veces desanima la duda sobre la continuidad y pervivencia de lo que se ha realizado con tanto esfuerzo y la posibilidad de que, a fin de cuentas, lo mucho o poco que se haya podido lograr, acabe por desintegrarse.

Se ha dicho que debe pugnarse por el "fin de las provincias", para que disminuya así la asimetría que existe. Lo que debe hacerse es exactamente lo contrario: la sublimación de la provincia, su rescate y fortalecimiento. De otra manera, se continuará con el afán homogeneizador del centralismo mexicano.

Lo que se requiere es que cada una de las provincias se fortalezca en cuanto a lo que es y lo que tiene. Según el decir del propio Padilla: "éstas han sido el sustento de la mexicanidad de la que se ha nutrido la cultura nacional y de la que requerirá nutrirse en el futuro para sobrevivir".

Lo que debe desaparecer con rapidez es la dependencia sumisa, el papel de tributario y de recipiente de lo que concede la benevolencia metropolitana, así como su tutela. Recordemos aquel principio de defender el derecho de autodeterminación de



los pueblos que los mexicanos hemos sostenido con tanta perseverancia y categoría, para alumbrar el ámbito internacional y del que hemos dejado a obscuras la propia casa.

Hace algún tiempo que la inconformidad por esta situación empezó a sentirse con fuerza creciente. Fue la época en que el propio capitalino empezó, incluso, a evitar el término de "provincia" y a sustituirlo por otro peor, tomado de los hermanos del cono sur que poblaron principalmente al Distrito Federal en la década de los años setenta: se pasó entonces a hablar del "interior"... El sentido peyorativo siguió siendo el mismo, pero la forma resultó aún peor.

Dejándole a las "provincias" sus recursos, aún para bien de todos, derivándole los más posibles para que la vida en ella ofrezca las condiciones ínfimas a satisfactores mínimos que requiere el hacedor de la cultura, cada una adquirirá el papel que le corresponde, señalado, sin ánimo de inventar nada, por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cada provincia debe ser simple y sencillamente ella misma y convertirse así en un verdadero estado libre y soberano, donde artistas e intelectuales puedan vivir con menos desventajas y dependencias que las habidas hasta ahora respecto de la muy noble y leal ciudad de México.

---

## Los Sistemas Microregionales Autosustentables\*

---

**Lic. Raúl Olmedo**

*Profr. del Instituto Nacional de  
Administración Pública*

---

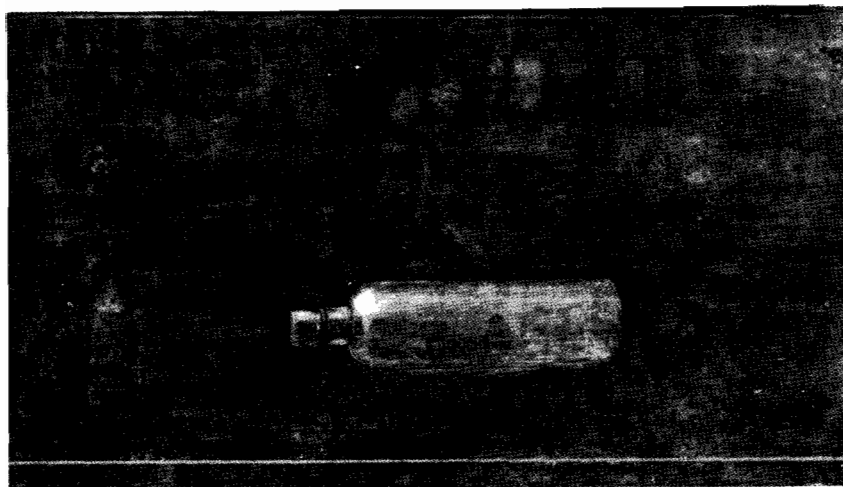
**E**n los últimos diez años, México, al igual que varios países de América Latina, ha emprendido procesos de descentralización destinados a fortalecer a los gobiernos estatales y municipales a fin de que tengan mayor capacidad para impulsar el desarrollo económico y social, así como para gobernar situaciones complejas, en el contexto de una prolongada crisis económica.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales implica una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal y estatal, de manera que se requiere de una verdadera reforma del Estado en sus tres órdenes.

Hasta ahora, los esfuerzos y acciones para fortalecer al gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones constitucionales, lo que ya les ha permitido a muchos municipios conseguir mejoras importantes. Sin embargo, apenas estamos en el inicio de una larga marcha en el camino de la descentralización. Falta lo más difícil: avanzar en la reestructuración y redistribución de

competencias del orden federal hacia el orden estatal, y de éste hacia el orden municipal. Aún más, falta avanzar en la posibilidad de crear un cuarto orden de gobierno, que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblacionales: el orden comunitario.

Varias tendencias negativas obligan a reconsiderar la necesidad



*falta avanzar en la posibilidad de crear un cuarto orden de gobierno, que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblacionales: el orden comunitario.*

de dar un mayor impulso a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio:

1) **La acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente**, erosión del suelo, contaminación de la tierra, del agua y del aire. El territorio es el soporte natural de la vida social, pero está dejando de ser un medio de producción de vida para convertirse en un medio de destrucción. Constituye una urgencia—y emergencia—nacional dominar y controlar las tendencias destructivas del territorio y del medio ambiente y rehacerlos. Y no hay otra manera de lograrlo que descentralizando poder a las comunidades sociales concretas que ocupan el territorio concreto.

2) **El crecimiento de la pobreza**, especialmente en el medio rural, como efecto de la destrucción de los modos de producción locales tradicionales que no encuentran contrapartida en

el modo de producción industrial. La destrucción de los modos de producción locales tradicionales ha conllevado la destrucción del territorio y del medio ambiente.

En consecuencia, la reconstrucción del territorio implica la reconstrucción de modos de producción locales que, con los avances tecnológicos, podrán ser superiores a los modos de producción locales tradicionales. Constituye una urgencia y una emergencia combatir la pobreza que podría llegar a ser causa de conflicto social ingobernable.

3) **La excesiva concentración** de la población y de la actividad económica en unas cuantas áreas urbano-industriales del territorio nacional, por un lado, y la excesiva dispersión de la población rural en más de 130 mil comunidades pobres y descapitalizadas. Ambos excesos se convierten en un obstáculo principal a la productividad y rentabilidad sociales: la excesiva concentración urbano industrial rebasa con mucho las escalas de una economía rentable y se vuelve onerosa, mientras que la excesiva dispersión no alcanza a formar escalas para economías viables y rentables. La distribución desequilibrada de la población y de la actividad económica genera deseconomías que se traducen

en un déficit permanente entre la producción y el consumo nacionales, que tienen que ser solucionados por recursos externos. Constituye una urgencia y emergencia nacionales redistribuir la población y la actividad económica para crear las condiciones estructurales de una mayor rentabilidad en un contexto de intensa competencia internacional y de mercado abierto.

Estas tres grandes tendencias negativas pueden encontrar, de manera simultánea, buena parte de la solución en el fortalecimiento de los gobiernos y comunidades locales.

En diversos foros internacionales (por ejemplo, la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas realizada en Toluca, en julio de 1993) se han puesto en cuestionamiento las estrategias y las políticas gubernamentales para abordar el problema de la pobreza y de la pobreza extrema. La crítica fundamental es que estos programas atacan los efectos pero no las causas de la pobreza. Mitigan la pobreza pero no contribuyen a crear las condiciones para eliminarla.

Una hipótesis de trabajo—derivada de la hipótesis de que la pobreza tiene como una de sus causas la destrucción de los

modos de producción locales tradicionales, que a su vez conlleva la destrucción del territorio y de la ecología— es la necesidad de diseñar modelos o modos de producción locales de nuevo tipo en el medio rural, que asimilen tecnologías capaces de permitirle a la comunidad un rápido desarrollo integral que al mismo tiempo reconstruya el territorio y la ecología y cree las condiciones para ampliar los asentamientos humanos y así progresar en la redistribución de la población y de la actividad económica, atenuando los excesos de concentración urbano-industrial y de dispersión rural.

Estos modelos o modos de producción de nuevo tipo consistirían en sistemas microregionales basados en conjuntos de unidades de producción-consumo, relacionados por flujos de retroalimentación que les dotaría de una relativa autosuficiencia como sistemas que, a su vez, entrarían en relaciones de retroalimentación como otros sistemas aledaños, constituyendo sistemas más amplios, regionales, con relativa autosuficiencia.

La comunidad organizada dentro de un territorio puede conformar un sistema microregional relativamente autosuficiente, autosostenido o

autosustentable. Es decir, la comunidad se organiza como un sistema microregional de desarrollo relativamente autónomo. Esta sería una nueva forma de abordar la llamada pobreza, de manera que el gasto a fondo perdido se transforme en inversión para infraestructuras y actividades productivas.

La Ley Nacional de Planeación Democrática, que establece que la planeación debe partir de la base municipal, constituye el marco jurídico para el diseño de estos sistemas microregionales autosuficientes y autosustentables.

Los programas contra la pobreza se caracterizan por el "método de acciones casuísticas" y dispersas. La dispersión, o aspersion, de las acciones hace que el gasto social del Estado tienda a ser un gasto a "fondo perdido". Este método tendrá que ser sustituido por el criterio de integración y retroalimentación sistemáticas de las acciones del gasto público y de la participación social. El gasto social debe transformarse en inversión social productiva, gracias a la conformación de sistemas microregionales autosustentables. La acción dispersa es gasto y consumo ("el pescado"), el conjunto de acciones sistematizado por relaciones de retroalimentación

---

*El gasto social debe transformarse en inversión social productiva, gracias a la conformación de sistemas microregionales autosustentables*

---

es inversión productiva ("la caña de pescar").

Los sistemas microregionales autosuficientes tienen que comenzar con la creación de una infraestructura sobre la cual se erijan las diversas actividades económicas. En consecuencia, resulta necesario diseñar metodologías para construir infraestructuras básicas para los sistemas microrregionales autosuficientes y autosustentables (SMA). Ello implica la formulación de una "ingeniería de sistemas microregionales autosustentables" que tendría que trabajar con equipos humanos multidisciplinarios.

Simultáneamente al diseño de sistemas regionales autosustentables (SMA), es necesario elaborar estrategias gubernamentales destinadas a lograr una mejor articulación y coordinación tanto de los programas y acciones sectoriales (agricultura, industria, comercio, educación, salud, infraestructura, etc.), como de los esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a fin de crear las condiciones para un real desarrollo de las regiones, de los principios y de los sistemas microregionales autosustentables. La inadecuada articulación y descoordinación entre sectores y entre órdenes de

---

*... resulta necesario diseñar metodologías para construir infraestructuras básicas para los sistemas microregionales autosuficientes y autosustentables (SMA)*

---

gobierno es una de las causas mayores de derroche en el gasto público, especialmente en el gasto social, y de ineficacia política de las acciones del Estado en un contexto de crisis de las finanzas públicas (cfr. M. Crozier: Estado moderno, Estado modesto).

### **Hacia el cuarto orden de gobierno: el gobierno de la comunidad**

A pesar de la reforma del artículo 115 constitucional, el centralismo tiende también a reproducirse en el interior del municipio, en este caso en la cabecera municipal, relegando a las comunidades. Ello hace necesario dotar a la comunidad de una organización política permanente, con derechos y obligaciones reguladas jurídicamente y con autoridades electas que formen parte del ayuntamiento del municipio para establecer un sistema de contrapeso a las tendencias y dar sustento social real a la descentralización y democratización del poder.

Mediante su organización política, la comunidad social básica cobra conciencia de sus necesidades, de sus recursos territoriales, naturales, materiales y humanos, así como



de sus fuerzas y capacidades creadoras e innovadoras que se potencian y se multiplican gracias a la organización.

La concentración y centralización del Estado se observa en el predominio del orden federal sobre los órdenes estatal y municipal. Existe exceso de Estado en el orden federal. En el orden de los estados federados existe desigualdad en el desarrollo de la organización política (por ejemplo, los estados de México, Jalisco o Nuevo León, en comparación con otros estados menos evolucionados). En el orden municipal, el Estado —la organización política de la sociedad— es incipiente (reforma del artículo 115 constitucional de 1983). Pero en el orden de la comunidad social concreta, el Estado todavía es inexistente: la comunidad social concreta no tiene aún el derecho constitucional de organizarse políticamente y tener un gobierno propio. Esto significa que el Estado no ha bajado aún hasta la verdadera base social.

El Estado mexicano es todavía insuficiente. Presenta ausencias significativas, especialmente a nivel de la comunidad social concreta o básica. Ello ha impedido la organización permanente de la comunidad para lograr su desarrollo integral y ha propiciado el descuido y desapro-

---

*La concentración y centralización del Estado se observa en el predominio del orden federal sobre los órdenes estatal y municipal*

---

vechamiento del territorio y de sus recursos naturales y humanos. En Estados más evolucionados (Francia, Alemania, etc.), la comunidad concreta sí tiene capacidad constitucional para organizarse políticamente y tener un gobierno propio, es decir, de organizarse como Estado, de tal manera que cada comunidad concreta es prácticamente un municipio. En contraste, en países como México, el municipio está compuesto por un conjunto de comunidades concretas urbanas y rurales: es todavía un "intermediario" entre el Estado federal, estatal y la sociedad.

Es necesario perfeccionar la organización interna del municipio a fin de que la comunidad social concreta tenga capacidad política y jurídica para organizarse de manera permanente y de cumplir funciones de gestión y desarrollo en el ámbito de su localidad inmediata.

Sólo mediante la organización permanente de la comunidad social asentada dentro de un territorio concreto, el municipio podrá llegar a controlar y dominar las tres tendencias negativas que están afectando a toda la nación: 1) la acelerada destrucción del territorio del medio ambiente; 2) el crecimiento de la pobreza; 3) la excesiva concentración urbano-industrial

y la excesiva dispersión rural.

El Estado debe extenderse y tener presencia hasta la comunidad social concreta, es decir, debe otorgar a la comunidad la capacidad—que deberá ser establecida por la Constitución— de organizarse políticamente y tener un gobierno comunal que le permita impulsar su propio desarrollo integral.

Así como el artículo 115 de la Constitución atribuye al municipio un conjunto de competencias propio, que define al poder municipal, de la misma manera la ampliación de la presencia y la acción del Estado hacia todo el territorio nacional exige que el artículo 115 reconozca un ámbito de competencias propio de la comunidad social concreta, cuyo ejercicio le permita administrar y aprovechar productivamente su territorio y sus recursos en general, fortalecer su equipamiento colectivo

y su infraestructura de servicios públicos, a fin de impulsar su propio proceso de desarrollo integral y mejorar progresivamente las condiciones de su vida cotidiana y de su actividad productiva. En otras palabras, se requiere que la comunidad pueda, entre otras cosas, construir sistemas económicos microregionales relativamente

---

*El Estado debe extenderse y tener presencia hasta la comunidad social concreta, es decir, debe otorgar a la comunidad la capacidad —que deberá ser establecida por la Constitución— de organizarse políticamente y tener un gobierno comunal que le permita impulsar su propio desarrollo integral*

---

autosuficientes y autosostenibles.

El artículo 115 Constitucional establece que el municipio es la forma como los estados se organizan internamente. De la misma manera, **la comunidad social concreta y su gobierno comunal serían la forma como se organizan internamente los municipios.**

El reconocimiento constitucional de la organización política de la comunidad social concreta —después de la organización política federal, de la estatal y de la municipal— vendría a dar mayor sustento social, concreción y factibilidad a la descentralización, lo que permitiría crear las condiciones para solucionar múltiples problemas de la sociedad, tanto urbana como rural. El gobierno comunitario sería una especie de “cuarto nivel u orden de gobierno”.

---

\*Ponencia presentada en el Coloquio: “La Modernización de la Administración Municipal”, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas el día 29 de junio de 1994, en el marco del Programa Conmemorativo del Bicentenario del Natalicio del Dr. José María Luis Mora.

---

# La Federalización Educativa

---

**Lic. Marco Antonio Rodríguez  
Blásquez**

*Profesor de la Facultad de  
Contaduría y Administración, UNAM*

---



## I. Antecedentes

En consecuencia a nuestra Carta Magna, signada en febrero de 1917, mediante la cual se establece el régimen republicano, los estados confederados reconocen la creación de los tres poderes que actualmente nos gobiernan: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, por las condiciones prevalecientes en el país, fue necesario establecer una política centralista, siendo este esquema la mejor alternativa para enfrentar las necesidades de crecimiento que requería el país.

En la década de los 60, el modelo de centralización comienza a mostrar signos de agotamiento, y surge la necesidad de revertir la tendencia del gobierno federal; iniciando a partir de los 70 una política descentralizadora atendiendo el desarrollo nacional como prioridad.

Durante el periodo 1970-1976, la Secretaría de Educación Pública, impulsó una reforma con el

propósito de promover el carácter democrático de la enseñanza, su actualización, flexibilización y diversificación. Para lo cual, se elaboró y promulgó la Ley de Educación en 1973.

Entre 1976 y 1982, la política de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública avanzó, estableciendo delegaciones en las entidades federativas, impulsando el proceso de integración y reorganización del sistema educativo.

Para el periodo 1982-1988, diversos factores políticos, financieros, económicos y sociales generaron un estancamiento de manera significativa en la desconcentración de la SEP.

Es hasta 1989 cuando se pone en marcha el programa de modernización educativa, que comprende diversos aspectos como se señalan en el párrafo siguiente.

## II. Aspectos generales del proceso de federalización

Al arribo del siglo inmediato, el reto se presenta ante la necesidad de contar con un sistema educativo acorde a la realidad imperante en esta nueva etapa global; las nuevas condiciones imponen desde ahora, se con-

solide el binomio: preparación académica y calidad de la educación.

Los nuevos escenarios requerirán convergencia entre la actividad económica, política y social. De manera importante la educación, factor decisivo en el proceso de desarrollo de la sociedad.

Los avances durante la actual administración federal se perfilan hacia la transformación educativa: se inicia en 1989 con la consulta a las autoridades de las 31 entidades federativas y al magisterio nacional; posteriormente se consolida con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en mayo de 1992.

Este hecho por sí sólo revela un proceso político que se ubica en la modernización del Estado, convirtiéndose en una política de gobierno. Con este novedoso y eficiente instrumento se inicia el proceso global de federalización, mediante el cual se transfieren a las entidades federativas los recursos humanos, financieros y materiales, para que éstas operen la educación básica y normal, conservando la Secretaría de Educación Pública sus funciones de planeación, normatividad y evaluación del sistema educativo nacional conforme a lo dispuesto

en el artículo 3o. de la Constitución General de la República.

Sin olvidar que durante más de siglo y medio de historia independiente la aspiración ha sido que todos los mexicanos acrediten, por lo menos, la educación básica, desde 1980 existe un lugar en la escuela primaria para todo el que lo solicite, consolidando un avance social de primera importancia.

Sin embargo, lo anterior no se consideró suficiente a la luz del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se establece la obligatoriedad de la educación secundaria, reconociéndola como básica, avanzando en la integración de la misma, lo que arroja un mínimo de 10 años de educación gratuita en el mediano plazo para todos los jóvenes mexicanos.

Se presentan logros significativos que cobran interés en el mejoramiento de las relaciones entre los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo que permitió adelgazar el aparato administrativo central para producir una etapa eficiente de articulación funcional, entre la unidad rectora de la educación básica y normal y las autoridades en los estados de la República que la operan.

Así también, en consecuencia al Acuerdo de Modernización Educativa, se reforman las disposiciones jurídicas en el ámbito de las entidades federativas, para adecuarlas a los cambios del artículo 3o. Constitucional y su ley reglamentaria que finalmente se elabora y promulga como "Ley Federal de Educación", el 13 de julio de 1993.

Durante este lapso, de mayo de 1992 a la fecha, las opiniones tanto de los maestros como de los padres de familia, han sido variadas respecto a los avances del Acuerdo, surgiendo como en todo proceso dinámico una serie de inquietudes y dudas entre los actores del mismo.

Es por ello, que se consideró pertinente elaborar, aún sin mucha profundidad un sondeo entre los principales protagonistas del Acuerdo, con la finalidad de conocer sus puntos de vista.

### III. Opinión de maestros sobre la modernización educativa

A la fecha existen resultados tangibles: la recuperación salarial del maestro, la obligatoriedad en la enseñanza secundaria y el mejoramiento de los contenidos

y materiales educativos, destacando el abandono de la enseñanza por áreas y retomando el estudio por asignaturas como es el caso de la geografía, historia y civismo entre otros; estos avances se han logrado con la participación eficiente y constante de las autoridades educativas de las entidades federativas y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El instrumento metodológico utilizado para obtener la información se realizó a través de la aplicación de una encuesta distribuida en forma aleatoria a cien maestros, la participación de la sección 24 del SNTE, en la aplicación de este ejercicio fue factor determinante, por ello nuestro agradecimiento.

De la encuesta mencionada se obtuvieron los

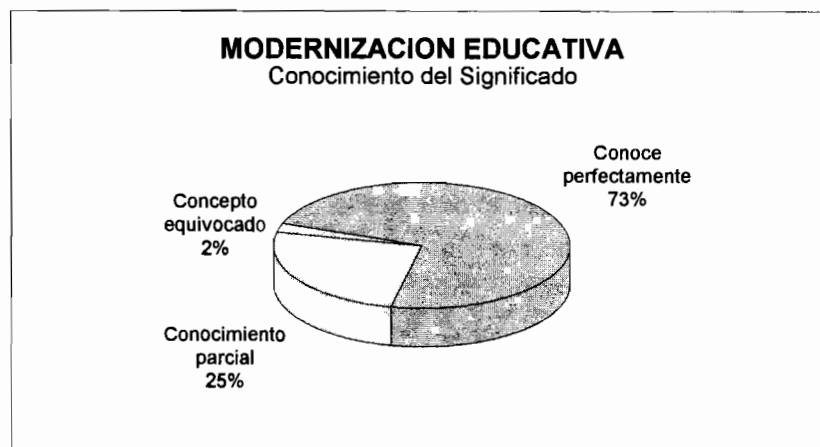
siguientes resultados:

#### Significado de la modernización educativa

Se aplicó una pregunta, con la finalidad de determinar el conocimiento de los maestros de los conceptos claves de la modernización educativa y en base a las respuestas obtenidas, se evaluó que un 73% tiene conocimiento acertado sobre esta conceptualización, el 25% mostró conocimiento parcial y sólo el 2% tiene una idea equivocada (ver gráfica No. 1).

Estos resultados indican principalmente 2 aspectos:

**Primero:** La extensa difusión que recibió el Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica a través de los distintos medios de infor-



mación: prensa, radio y TV., que aunado a los programas especiales de la SEP y el SNTE y al apoyo directo de los gobiernos estatales y de las diferentes dependencias federales involucradas con el ramo, permitieron acceder con fuerza en toda la estructura educativa y social.

**Segundo:** La inquietud de los maestros para capacitarse, que se presentaban desde hace tiempo, como elemento indispensable para integrarse a las necesidades que exige el actual desarrollo social del país, los motivos para que profundizaran en el concepto de modernización educativa.

La reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y programas y la revalorización social del maestro, describen la modernización educativa, son ponderados entre los encuestados como de gran valor y reconocen que las bases que sustentan la nueva reforma educativa son fruto de numerosos estudios y planteamientos en los que ellos mismos han participado. Por ello manifiestan que la continuidad en la aplicación y reorientación del sistema educativo, depende en gran parte de que los maestros ejerciten permanentemente su capacidad de reflexión crítica y presenten sus aportaciones en

oportunidad, toda vez que la reforma educativa es integral y articula orgánicamente a los diversos componentes del sistema sin perder de vista que el eje deberá ser siempre el maestro.

### Capacitación

En el medio pedagógico el tema de discusión permanente es la planeación de la educación, para lograrlo la herramienta fundamental es la capacitación, no obstante uno de los problemas del crecimiento y progreso nacional se ha dado en la educación primaria que imparte el Estado.

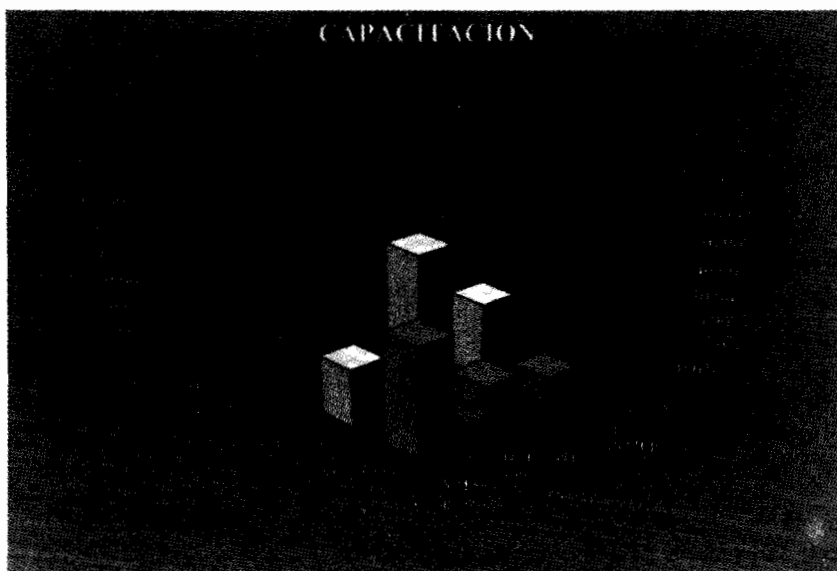
Desde 1976, sólo el 55% de los niños inscritos culminaba la primaria, debido a deficiencias en materia de calidad, a la desarticulación que presentaba el sector educativo y sobre todo a la falta de coordinación entre la or-

ganización, contenidos y métodos de estudio.

Es por ello que en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, estimula la calidad académica a partir de la actuación activa del maestro, apoyándose en la información magisterial y en la actividad docente en general.

Derivado de lo anterior se diseñó la carrera magisterial, que es un sistema dinámico que permite a los maestros actualizarse y capacitarse, para mejorar su preparación y desempeño profesional, a fin de motivar la excelencia educativa y mejorar sus niveles de ingresos.

Para fortalecer la actualización del maestro con la aplicación de modalidades de estudio vinculándolas con la carrera magisterial, se definió y acordó el Programa Nacional de Actua-





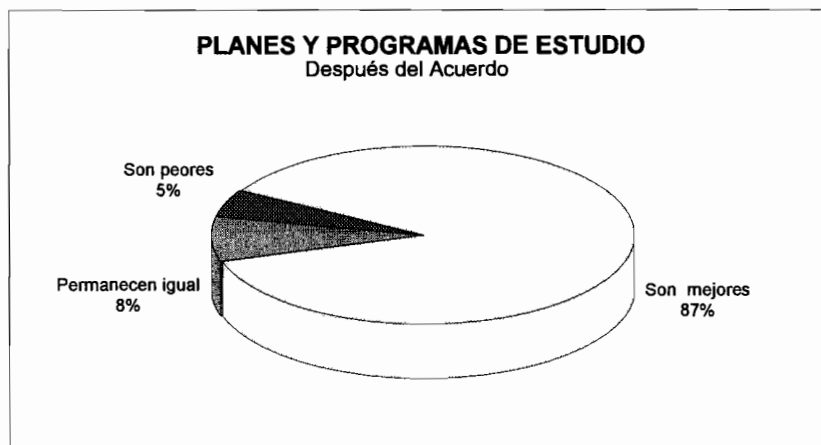
lización Profesional para el Magisterio.

Con la información obtenida de la encuesta, se corroboró que los niveles de capacitación fueron mejorando durante y después de iniciarse el proceso de modernización (ver gráfica No. 2).

La gráfica No. 2 refleja que el entusiasmo del magisterio para capacitarse tiene una magnífica respuesta, otro parámetro lo demuestra, cuando ingresaron en 1993 a la carrera magisterial 450 mil maestros, es decir, más de la mitad del total en el país; en el caso de Querétaro representan el 52% de la plantilla de personal docente, alrededor de 4,900 plazas.

**Planes y programas de estudio**

Durante las dos últimas décadas los planes y programas de estudio no se revisaron en su contenido; solamente reformas esporádicas y parciales, por ello el 18 de mayo de 1992, la Secretaría de Educación Pública ejerciendo sus facultades rectoras nacionales, anunció el diseño y coordinación de los programas emergentes y para el ciclo escolar 1992-1993 entró en vigor el programa emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos. Para la aplicación de este



programa emergente la Secretaría de Educación elaboró y distribuyó guías de trabajo, libros y materiales de apoyo para cada materia y cada grado.

La revisión de planes y programas de estudio en educación básica que se ha desarrollado como consecuencia del proceso de modernización, permite integrar y proporcionar continuidad a los niveles de preescolar, primaria y secundaria, y se tiene la certeza de que con estos cambios se reducirán las causas internas de reprobación y deserción en el nivel de educación básica.

La reformulación de planes y programas es la respuesta a una exigencia continua del quehacer docente; le devuelve a la educación su sentido de formación, calidad y mayor vínculo con la comunidad y su

función igualitaria y social. La encuesta refleja opiniones favorables en este concepto; en donde el gremio magisterial reconoce que los avances para mejorar, antes, durante y después de la firma del Acuerdo son dignos de mencionarse (ver gráfica No. 3).

**Libros de texto gratuitos**

Los libros de texto gratuitos son una de las aportaciones más valiosas de la sociedad mexicana al sistema educativo y forman parte del material didáctico que todo alumno debe poseer. Se editaron por primera vez hace 25 años debido a una iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos y del Lic. Jaime Torres Bodet, entonces Secretario de Educación, respondiendo a una necesidad para garantizar la unidad y obligatoriedad de la educación primaria.

Cabe señalar que la Secretaría de Educación Pública reconoce que los libros de texto son perfectibles y por ello es necesario mantenerlos permanentemente en revisión.

Con la firma del Acuerdo de Modernización, se llevó a cabo una revisión profunda de ellos, apoyándose en la vasta experiencia de los maestros y en la participación de la sociedad.

Producto de esta revisión, se planteó la necesidad de sustituir las estructuras de enseñanza existentes, por un sistema más práctico, útil y accesible para alumnos, por lo que se suprime el estudio por áreas y se retoma el de asignaturas, entre las que destacan:

**Español.-** Abandona el enfoque hacia los conceptos lógicos para abordar el que se dirige a las funciones de lenguaje más que a sus aspectos estructurales.

**Matemáticas.-** Ahora ofrece un conocimiento más integrado aplicable a la solución de problemas concretos sustituyendo la mecanización y el estudio de conceptos aislados.

**Historia.-** Se reincorpora como asignatura específica en primaria y secundaria dándole su pleno valor como disciplina integradora, con una amplia significación pedagógica.

El mecanismo diseñado para elaborar los libros de texto gratuitos a través de concurso público y abierto, propició que la sociedad hiciera suyos los libros, a pesar que desde la elaboración de los primeros libros de texto los contenidos relativos a la historia de México despertaron apasionados debates en 1992, posteriormente por cuestiones políticas, cobró impulso dicha polémica, sin embargo este debate demostró que es preocupación latente de los mexicanos su historia y todo lo que a ella atañe.

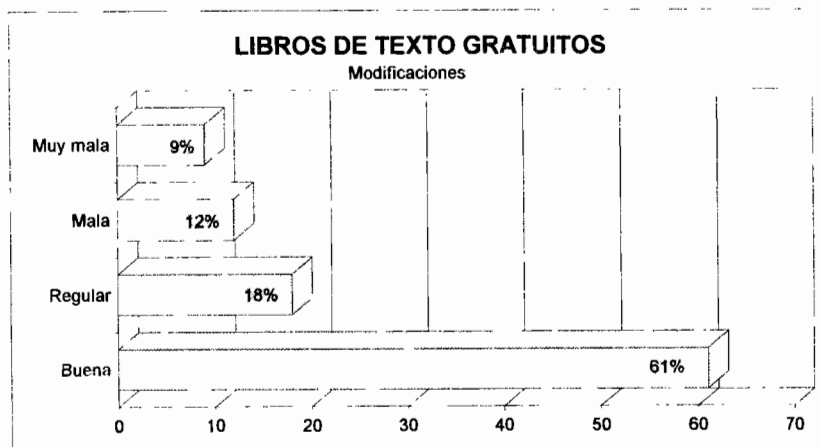
En la encuesta realizada, una de las preguntas fue acerca de la calidad a las modificaciones a los libros de texto. A la cual, el 61% contestó buena, argumentando que los modificadores tienen una currícula que respalda la calidad de éstos; 18% manifestó que son regulares; el 12%

considera que son malas y el 9% dijo que eran pésimas (ver gráfica No. 4).

El resultado de esta pregunta no refleja resultados distintos a la polémica nacional, pero reconoce que el esfuerzo realizado es considerable.

### Participación social

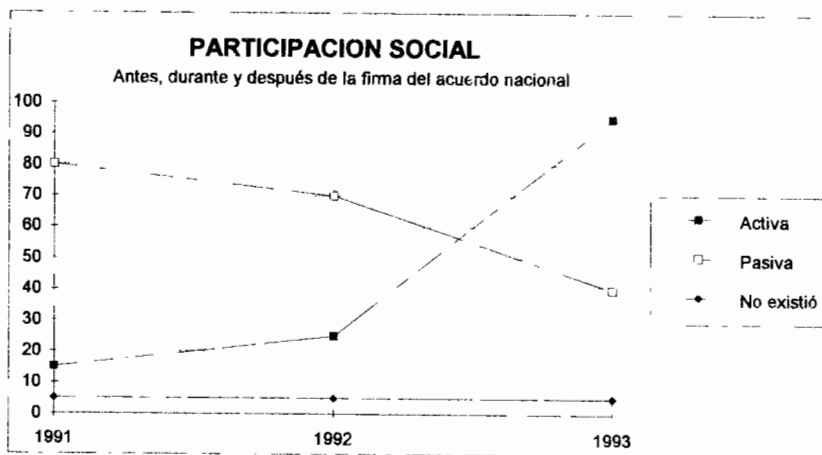
La modernización educativa tiene entre uno de sus esquemas novedosos la participación social, en donde la comunidad, a través de consejos escolares, municipales y estatales, pretende vincular a la escuela con su entorno. Estos consejos integrados con funciones establecidas en el capítulo VI de la Ley General de Educación señalan al maestro como el principal actor del proceso educativo.



Con el propósito de conocer la importancia de la participación social en las escuelas, así como destacar el nivel de la participación de la comunidad en ellas, se aplicaron preguntas en este sentido obteniéndose los resultados siguientes:

El 89% contestó que la participación social es necesaria y el resto indicó que no, confundiendo esta figura con los consejos técnicos de educación.

Otra de las preguntas referente a los efectos del Acuerdo Nacional en relación a participación social generalizó la opinión de los maestros asentando que en 1991 no existía, en el 1992 fue pasiva y en 1993 es activa, aunque no suficiente (ver gráfica No. 5).



**Incremento salarial**

La recuperación salarial del magisterio ha sido una de las demandas más sentidas por este gremio y aunque son significativos los incrementos se consideran aún insuficientes. Para conocer los logros en este renglón se preguntó a los maestros respecto al incremento de los salarios y el 80% considera que ha recibido beneficios salariales posteriores al Acuerdo.

Por otra parte las cifras oficiales señalan que los últimos

5 años el incremento salarial de los maestros ha pasado de 1.6 a 3.2 veces el salario mínimo, siendo el 70% de los maestros que ya reciben la meta trazada por las autoridades que es de cuatro salarios mínimos.

No obstante que este incremento de salarios representa un crecimiento real del 100% a la mayoría de los maestros aún les parece bajo.

**IV. Efectos derivados de la federalización**

Los logros pueden dividirse en seis grupos que se muestran en el cuadro No. 1.

**V. Conclusiones**

Finalmente se puede concluir que la federalización educativa en el nivel básico, es una de las medidas acertadas de la actual administración federal que enfrentó con decisión y capacidad imaginativa el problema educativo que durante los últimos tres sexenios se estuvo soslayando.

**CUADRO NO. 1**

<b>AMBITO</b>	<b>EFEECTO</b>
<b>Político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se involucra al gobierno de los estados en la elaboración de los programas estatales de educación.</li> <li>• Comunicación abierta entre gobierno del estado y representantes sindicales que permiten resolver problemas magisteriales en forma directa.</li> <li>• Eliminación de la dependencia centralista, al no tener que acudir a la autoridad central para tramitar asuntos locales para su solución.</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de la cobertura de los servicios educativos en áreas rezagadas a través de consejos escolares de participación social, los padres de familia participan en el cuidado de los planteles y otras actividades más.</li> </ul>
<b>Magisterial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación real de maestros en el diseño de proyectos y programas específicos.</li> <li>• Institución de un programa de regularización y nivelación de plazas.</li> <li>• Homologación del programa estatal con el federal.</li> <li>• Establecimiento de programas estatales de fomento a la vivienda.</li> <li>• Extensión de cursos de nivelación de la Universidad Pedagógica Nacional.</li> </ul>
<b>Técnico pedagógico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enriquecimiento de la currícula con materias de contenido regional que permite fomentar el conocimiento y arraigo a la entidad.</li> <li>• Implantación de infraestructura en computación para secundarias, escuelas técnicas y algunas primarias.</li> </ul>
<b>Administrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de un órgano rector del sistema de normales que permita la optimización de los recursos físicos, humanos y financieros, para la formación, nivelación y distribución adecuada de los planteles educativos.</li> </ul>
<b>Planeación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de programas estatales de educación con metas y objetivos propios.</li> <li>• Creación de una estructura organizacional acorde a los requerimientos locales. En Querétaro se creó la USEBEQ (Unidad de Servicios para la Educación Básica en el estado de Querétaro), que integra vertical y horizontalmente todos los niveles educativos, configurando un sistema educativo estatal.</li> </ul>

---

# La Industria Maquiladora de Exportación en México

---

**Profr. Francisco Leonardo Saavedra**

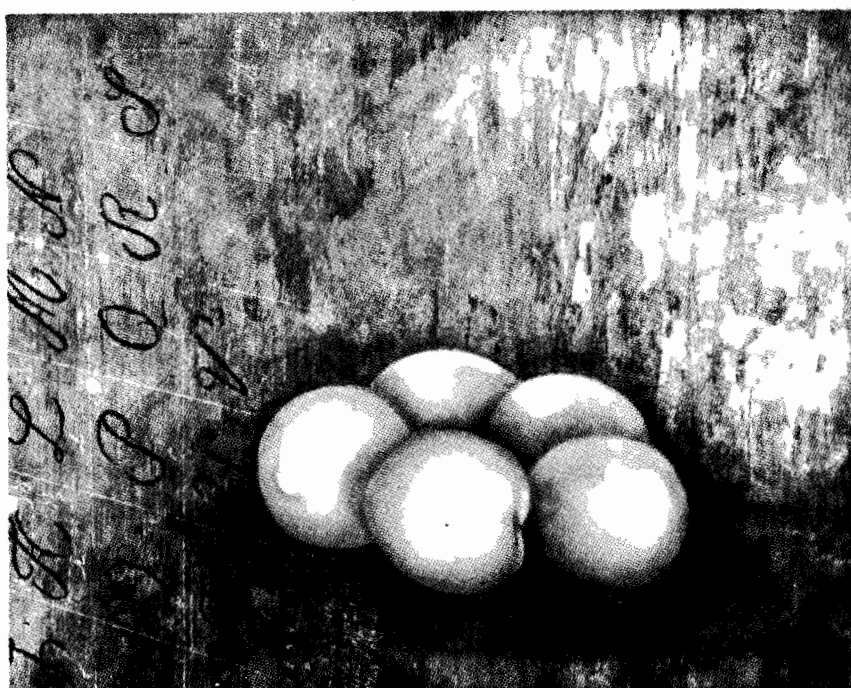
*Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas*

---

**A**l establecimiento de la industria maquiladora de origen extranjero, se ha asociado la idea del subdesarrollo, la dependencia y todas las consecuencias económicas, políticas y sociales que se derivan de este hecho en el país receptor.

Esto es así porque el *status* de país maquilador es la más clara confesión —si así podría llamarse— de tener un insuficiente desarrollo económico, científico y tecnológico. Y supone, desde luego, la sujeción parcial o total del aparato productivo de ese país a un pro-

yecto de desarrollo económico ajeno, diseñado o dirigido no necesariamente por una sede, sino por la concurrencia de las



empresas que tienen la posibilidad del reparto de mercados en el mundo. Sin embargo, este hecho real —que ha partido de la lógica de un doble interés: por un lado, el de las empresas foráneas de abatir costos, vía salarios bajos, y por otro, de los países receptores de abatir los niveles de desempleo, esencialmente— parece que está cambiando por tres fenómenos: primero, que sin modificar la esencia de la dependencia —que consiste en la aplicación de un modelo de acumulación de capital impuesto desde afuera— el proceso de globalización tiende a modificar dicha dependencia por una internacionalización de los procesos productivos, es decir, que estamos frente a una interdependencia cada vez mayor de las propias empresas trasnacionales o conglomerados, debido a que un determinado producto final necesita de los insumos producidos en diferentes áreas del mundo; segundo, porque los países que se convirtieron en los ejemplos más destacados en la rama de las maquiladoras se han convertido en potencias exportadoras, pero ya no solamente de productos ensamblados, sino de productos manufacturados y tienden, cada vez más, a convertirse —incluso— en exportadores de capital o de mer-

cancias para impulsar la llamada industria maquiladora en otros países, modelo que tiende a reproducirse en las nuevas regiones maquiladoras y, tercero, como una tendencia contraria a la anterior, la robotización que prescinde cada vez más de la mano de obra, aumentando la composición orgánica de capital y, por lo tanto, alterando de una manera sustancial el objetivo de los países receptores de la industria maquiladora.

El desarrollo post-maquilador de los llamados tigres del pacífico (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur) ha modernizado a esas sociedades, tal como se entiende la modernización, en relativamente pocos años; esto ha causado un gran impacto en el mundo, sobre todo por los elevados niveles de empleo, de ingreso y de fuerza exportadora de sus economías. De tal manera que, por este hecho y por otros, ahora se valora en alto grado los modelos de economías muy abiertas y se condena, en todos sentidos, el modelo seguido por los países latinoamericanos, en la época de la posguerra y, entre ellos el nuestro, consistente en la sustitución de importaciones y un gran proteccionismo.

Sean justas o no las apreciaciones sobre los modelos anteriores, el hecho concreto es

que si se compara la evolución de algunas de las principales variables económicas de México con las de los tigres del pacífico, severá el sorprendente desarrollo de esas economías. Obsérvese el cuadro Núm 1.

Como puede verse —y salvando todas las diferencias que puedan existir respecto a modelos de desarrollo, particularidades específicas del desenvolvimiento general, sobre todo de nuestro país respecto a los asiáticos— en 1985 existía una realidad objetiva: el ingreso *per cápita* en dólares estadounidenses representa, en México, —en el mejor de los casos— un 78% respecto a Corea que, en ese momento, tenía el menor ingreso de los cuatro; en exportaciones el 72%, respecto a Singapur; en importaciones el 47% respecto a Taiwán, y en la formación bruta de capital, el 96% respecto a Taiwán. Estas diferencias impactan más tratándose del crecimiento del PIB, pues mientras en la década de 1976-1986 México apenas crece en 3.4%, Corea lo hizo en 7.2%; Taiwán en 8%; Hong Kong en 8.6% y Singapur en 6.5%.

Con la impresión causada —no sólo en México, sino en el mundo entero— por el comportamiento de las economías asiáticas mencionadas, el



**Cuadro No. 1**

Algunos indicadores económicos de México y los cuatro tigres asiáticos

	México	Corea	Taiwán	Hong Kong	Singapur
Población (Mill. personas, 1985)	80.7	41.6	18.0	5.5	2.6
Ingreso per cápita (Dls. EUA, 1985)	1.850	2.370	3.230	6.630	7.420
Exportaciones (Mil. de Mill. Dls., 1986)	16.0	35.8	39.8	34.5	22.0
Importaciones (Mil. de Mill. Dls., 1986)	11.4	32.3	24.2	34.9	25.3
Saldo (millones de Dls., 1986)	4.6	3.5	15.6	-0.4	-3.3
Deuda externa (Mil. de Mill. Dls., 1986)	101.4	39.0	11.6	0.9	—
Superávit(+)/déficit(-) con Estados Unidos	+3.1	+7.5	+13.4	+8.1	+1.3
Crecimiento del PIB real 1976/1986 (%)	3.4	7.2	8.0	8.6	6.5
Crecimiento precios Cons., 1975-1986	47.3	8.0	3.5	6.0	3.0
Formación bruta de capital (% del PIB, 1980-1986)	19.6	31.1	20.3	23.2	44.5

**Fuente:** Tomado de Hyun Sook Lee Kim: "Diversidad de los procesos de crecimiento económico de los cuatro tigres asiáticos", en la *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm. 2.

fracaso del modelo implantado en la postguerra, en nuestro país así como con la progresiva conformación de bloques económicos dentro del proceso de globalización y el arribo al poder de un grupo político que parte de un esquema económico fundamentado en los paradigmas económicos del neoliberalismo, que contradicen la política económica del pasado; se ha impulsado con particular interés el desarrollo

de la industria maquiladora de exportación, a fin de coadyuvar en la modernización del país y convertirla, en el futuro, también como una potencia exportadora, porque es el marco de una intensa competencia mundial en la que las economías de todos los países tendrán que desenvolverse en el futuro y la de nuestro país en los términos del TLC.

Esto obliga, o al menos justifica, una reflexión sobre la

situación que guarda la Industria Maquiladora de Exportación (IME) de México. Es bueno preguntarse entonces ¿cuál ha sido la evolución de esta industria? ¿en qué situación se encuentra hoy? ¿cuáles pueden ser sus perspectivas? En los siguientes párrafos trataré de dar una respuesta, un tanto general, a estas interrogantes.

### La evolución de la IME

Como lo afirman Jorge Carrillo V, Alfredo Hualde y Miguel Angel Ramírez: "La IME surgió en México en 1965, con el establecimiento del programa gubernamental denominado Industrialización Fronteriza. Mediante este programa se permitía tanto la importación de insumos y componentes a nuestro país, como la exportación de los productos libres de impuestos, excepto del valor agregado. Esta reducción de aranceles ha permitido el traslado de importantes segmentos productivos de los Estados Unidos hacia México, fundamentalmente, en la búsqueda del abaratamiento de los costos de producción".

En efecto, como puede observarse en el cuadro No. 2, es a partir de 1965 cuando comienza a desarrollarse la IME.

**Cuadro No. 2**  
 Número de plantas y total de trabajadores de la IME  
 1965-1992

<b>Año</b>	<b>No. Plantas</b>	<b>Total de trabajadores</b>
1965	12	3,000
1966	—	—
1967	—	—
1968	—	—
1969	152	17,000
1970	120	20,327
1971	206	20,000
1972	339	48,060
1973	257	64,330
1974	455	75,977
1975	454	67,214
1976	448	74,486
1977	443	78,433
1978	457	90,704
1979	540	111,365
1980	620	119,546
1981	605	130,973
1982	585	127,048
1983	600	150,867
1984	672	199,684
1985	760	211,968
1986	890	249,833
1987	1,125	305,253
1988	1,396	369,489
1989	1,468	418,533
1990	1,708	447,606
1991	1,914	467,352
1992*	2,048	496,185

\* Datos al mes de junio

**Fuente:** Elaborado por el autor con base en datos tomados de: De la Garza Toledo, Enrique: "Reconversión", en: México en la década de los ochenta (la modernización en cifras), Edit. UAM, México, 1990, pág. 248 y de los anexos al IV Informe Presidencial.

Nótese que en 1965 había sólo 12 plantas y tres 3 mil trabajadores. En sólo 5 años, es decir, en 1970, se multiplicaron por 10 las plantas y el número de trabajadores en más de 6 veces. Pasados 10 años, en 1980, el número de plantas aumentó a 620 y el de trabajadores a 119,546;

se multiplicaron en más de 5 veces y los trabajadores en términos semejantes. Del último año mencionado a 1988, el número de plantas se incrementó en más del doble y los trabajadores aumentaron en más de tres veces, pues fueron 1,396 y 369,489 respectivamente. En los primeros cuatro años del

presente sexenio, es decir, hasta 1992, había un total de 2,048 plantas y 496,185 trabajadores, hasta el mes de junio; es decir las plantas aumentaron en 652 y los trabajadores en 126,696.

Si se ve con cierto detenimiento el cuadro anterior, podrá destacarse que, con excepción de algunos pocos años, la IME siempre ha ido en crecimiento; esto resulta más evidente durante la crisis de producción de los años ochenta. En efecto, sólo en 1982 disminuyó el número de plantas, aunque no el de trabajadores, con lo que se puede afirmar que este tipo de industria ha sido de las más dinámicas. Lo que se explica a partir de la importancia que los últimos gobiernos le han dado. Una muestra de ello es lo que comentan Bernardo Aréchiga y José Carlos Ramírez: "En 1983 se aprobó un nuevo decreto para la operación de la industria maquiladora; en 1985, se eliminaron los permisos previos de importación de un gran número de productos y se actualiza la Ley de Comercio Exterior (Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución). También en 1985, se crea el Programa de Importación Temporal para Exportación (PITEX) que extiende las facilidades de la subcontratación a toda la industria nacional.

En agosto de 1986 se ingresa al GATT; se continuó el proceso de “desregularización” y “simplificación” por medio de la modificación del reglamento para la inversión extranjera (mayo); el reglamento del régimen de industria fronteriza (octubre), y el decreto de la industria maquiladora (diciembre). Finalmente, en enero de 1990 se modifica el reglamento para el registro y la transferencia de tecnología”.<sup>1</sup>

### La situación de la IME hasta 1992

Para hacer algunos comentarios sobre la situación que hasta 1992 guardaba la IME, me auxiliaré de los cuadros 3 y 4.

Como se observa, en 1992 había en los municipios fronterizos 1,500 establecimientos que representaron el 73.2% del total. Es de destacar que las ramas: textil, eléctrica, electrónica, de productos de madera, metal y automoderadas concentraban el 64.9% de dichos establecimientos distribuidos en 5 de las 12 ramas consideradas. También son las que ofrecieron un mayor número de puestos de trabajo que ascendieron a 280,520 contra 83,225 del resto; son, asimismo, las que importan un mayor volumen de insumos

**Cuadro No. 3**  
Industria maquiladora de exportación. Municipios Fronterizos, 1992

Productos Procesados	Número de Establecimientos	Personal Ocupado	Insumos (mill. de pesos) Importados	Nacionales	Valor Agregado
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos.	37	4,383	114,336	15,786	67,767
Ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales.	172	21,257	535,120	1,267	216,898
Fabricación de calzado e industria del cuero.	39	5,553	122,462	5,777	66,339
Ensamble y reparación de equipo, herramienta y sus partes, excepto eléctrico.	40	4,944	254,951	2,709	92,124
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónico.	91	42,493	2,456,603	8,804	574,850
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos.	341	101,252	6,188,396	16,317	1,357,961
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal.	250	25,145	871,003	25,435	356,363
Productos químicos	89	7,673	199,299	3,289	106,835
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios.	120	90,373	5,383,427	96,152	1,501,416
Ensamble de juguetes y artículos deportivos.	30	7,290	173,836	6,502	132,059
Otras industrias manufactureras.	215	36,844	1,344,188	18,954	479,206
Servicios.	78	16,538	253,856	3,835	158,861

Fuente: Elaborado por el autor en base a datos tomados de los anexos del IV Informe presidencial.

valorados en pesos y, finalmente, las que agregan un mayor valor respecto al total.

La IME, ubicada en los municipios no fronterizos, tenía un total de 549 establecimientos en el año de estudio, que representaba el 26.8% del total. Si se toman las mismas ramas que en el caso anterior se verá que existe una gran coincidencia, pues éstas representan el 64.8% del total; lo mismo se repite en

cuanto a puestos de trabajo y en las otras variables.

Por otro lado, hay que destacar que la IME es elevadamente dependiente en cuanto al origen de los insumos, pues en el caso de las empresas ubicadas en las zonas fronterizas, la proporción en la composición general de aquellos, muestra, como lo afirma Mónica Claire Gambrill: “su carácter esencial de enclave económico, que es

**Cuadro No. 4**  
**Industria maquiladora de exportación. Municipios no Fronterizos, 1992**

Productos Procesados	Número de Establecimientos	Personal Ocupado	Insumos (mill de pesos) Importados	de pesos) Nacionales	Valor Agregado
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos.	20	4,718	11,468	28,282	81,654
Ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales.	189	29,717	436,302	15,739	245,414
Fabricación de calzado e industria del cuero.	17	1,827	24,886	9,742	28,285
Ensamble y reparación de equipo, herramienta y sus partes, excepto eléctrico.	6	182	3,174	280	2,558
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónico.	26	10,915	315,104	37,953	219,933
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos.	67	19,780	768,005	9,341	360,342
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal.	28	2,827	64,609	19,216	72,800
Productos químicos	22	1,093	7,097	21,808	42,568
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios.	46	34,550	1,210,188	30,187	480,674
Ensamble de juguetes y artículos deportivos.	7	675	11,965	337	6,402
Otras industrias manufactureras.	94	17,220	378,959	68,479	273,707
Servicios.	27	9,839	40,366	4,969	75,669

Fuente: Elaborado por el autor en base a datos tomados de los anexos del IV Informe presidencial.

más acentuado en el caso de México en comparación con los NIC's Orientales debido a su cercanía geográfica que abarata en mayor medida el abastecimiento de materiales de los Estados Unidos".<sup>2</sup>

Eso se desprende del cuadro número 3, pues los insumos de origen nacional apenas representaron, en 1992, el 1.15% del total, contra el 98.85% de los de origen extranjero.

En cuanto a las ubicadas en los municipios no fronterizos, cambia la proporción que ahora comento, pues los insumos de origen nacional aportaron el 6.94% del total, y los otros el 93.06%, que no modifican sustancialmente la dependencia, por lo que, en general, es válido el juicio anterior.

Si en la composición de los insumos no existe ninguna ventaja de la IME para el desarro-

llo de la industria nacional, bien podría pensarse que, al menos, es ventajosa con respecto a los salarios pagados a los trabajadores nacionales; sin embargo, la realidad es totalmente contraria, ya que el propósito central de los empresarios, tal como lo demuestra la autora citada, al hacer una comparación entre el salario diario pagado al obrero, con el salario en la rama de las maquiladoras, tuvo una evolución tal que pasó del 5.2% por abajo del salario mínimo promedio a representar en el último año un 19.5% por arriba. Esta evolución se explica en función a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, pues con el proceso devaluación-inflación, se deteriora el poder de compra y existe una necesidad real del aumento nominal, aunque para el empresario extranjero represente una menor erogación salarial pues, por ejemplo—sigue citando el estudio mencionado anteriormente—en Baja California el salario mínimo diario representado en dólares era, en 1968, de 3.20, mientras que en 1986 fue de 2.13.

Otra perspectiva desde la cual se puede observar la situación salarial en las maquiladoras en México es su comparación con los niveles salariales de otros países maquiladores. Véase el cuadro número 5.

**Cuadro No. 5**  
**Salarios en la industria maquiladora, 1989-1994**  
 (Dólares por hora)

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994
México	1.59	1.63	1.86	2.03	2.13	2.25
Taiwán	3.03	3.71	4.23	4.71	5.40	6.10
Corea	2.49	2.94	3.30	3.71	5.40	4.56
Singapur	2.09	2.25	2.39	2.57	2.77	2.90

**Fuente:** Tomado de Hyun Sook Lee Kim: "Diversidad de los procesos de crecimiento de los cuatro tigres asiáticos", en la Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, Núm. 2.

Como puede observarse, en todos los años y en todos los casos, México es el país en el que se pagan los salarios más bajos. La distancia más lejana entre los niveles salariales se dan entre México y Taiwán, que en 1989, mientras en nuestro país se pagaban 1.59 dólares por hora, en Taiwán se remuneraba esa misma hora en 3.03 dólares.

Ahora, con la entrada en vigor del TLC se espera que la IME tienda a una expansión mayor, tal como lo plantean diversos estudiosos del tema, como afirma: Mónica Gambrell "El TLC no sólo consolida las prácticas ya existentes, sino que también permite que las maquiladoras se expandan en nuevas áreas de producción aún no liberadas, adelantándose así al calendario oficial de desgravaciones. Es éste el único programa que tiene derecho a exenciones arancelarias ilimitadas y, sobre todo, a aplicarlas a la importación

temporal de nuevos productos. Esto será válido para todas las maquiladoras durante los primeros siete años de funcionamiento del TLC y de allí en adelante, sólo para aquellas dedicadas a coproducción regional".<sup>3</sup>

De hecho, con la integración económica regional y mientras no exista una homologación salarial entre las tres economías, que no sucederá sino a largo plazo dadas las profundas diferencias entre la capacitación técnica entre los trabajadores de los países signatarios del tratado, pero sobre todo entre México y los Estados Unidos que, en el terreno de las maquiladoras están más estrechamente unidos; pero también dada la presión que ejerce hacia la baja en los salarios una amplia demanda de fuentes de trabajo en nuestro país, se seguirá expandiendo la IME.

Sin embargo, también se prevee que la maquiladora

tradicional se vaya convirtiendo, cada vez más, en industria manufacturera, en la medida que se vaya dando la expansión industrial norteamericana y canadiense, tal como se tiene contemplado, a partir de que se desarrollen las potencialidades del mayor mercado del mundo y de que, como producto de los avances educativos en México, se vaya preparando mano de obra calificada.

Finalmente, también es de preverse que la incorporación cada vez mayor de la robótica en los procesos productivos impacte

los niveles de empleo en la IME, sin embargo, éste no es sólo un problema de México sino también de los Estados Unidos, la economía más estrechamente unida a la nacional y dada la integración económica regional, se tendrán que tomar medidas para un desarrollo equilibrado entre la incorporación de la más moderna tecnología, para no perder competitividad con otros bloques económicos y la prolongación de procesos productivos orientados a mantener el mayor número de empleos.

---

1.- González Aréchiga, Bernardo y Ramírez, José Carlos, Perspectivas estructurales para la subcontratación en México, Edit. El Colegio de la Frontera Norte, pág. 17.

2.- Gambrell, Mónica: "Las maquiladoras: política salarial", en Viejos Desafíos. Nuevas Perspectivas: México, Estados Unidos y América Latina, Raúl Benítez Manaut, (Comp.), Coordinación de Humanidades, UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 1988 p.p. 131 - 156.

3.- Gambrell, Mónica, "Maquiladoras: Industria del Norte", en Revista Observador Internacional, año 1, núm. 6, 12 julio 1993, México, p.p. 39-41.



---

# La Libertad Posible: José María Luis Mora y los Límites del Poder Legítimo\*

---

José Antonio Aguilar Rivera

(Altazor)

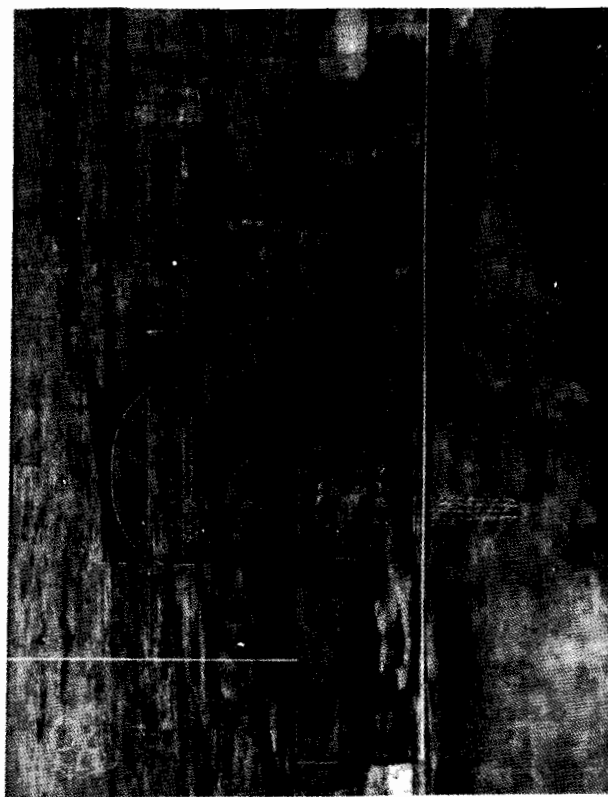
---

**L**a revolución francesa que bajo un aspecto ha sido un manantial de errores y desgracias, y bajo otro una antorcha luminosa y un principio de felicidad para todos los pueblos, produjo en México todo su efecto, y fue disponiendo, aunque lentamente, los ánimos a los grandes cambios que se preparaban.

José María Luis Mora

## Introducción

La revolución por excelencia, la francesa, tuvo para los liberales el mismo efecto que produce un hijo contrahecho. El espíritu regenerador y sus terribles consecuencias difícilmente podían ser separados limpiamente por los "amigos de la libertad". La



energía emancipadora de la revolución y el terror tienen sutiles y complejas vinculaciones, como lo ha demostrado François Furet.<sup>1</sup> Los liberales, en Europa y en América, dieron diferentes respuestas teóricas al dilema histórico que constituía la revolución. A esa luz, pues, deben estudiarse los pensadores que tenían como legado común el espíritu de la Ilustración. A principios del siglo pasado, los liberales europeos se encontraban separados por un océano de sus contrapartes americanos, sin embargo, ambos estaban vinculados por una misma experiencia histórica: la revolución.

Las guerras de independencia de las colonias españolas fueron vividas por sus protagonistas americanos, lo mismo que por los observadores europeos, como continuaciones temporalmente asincrónicas pero ideológicamente inseparables de la revolución de 1789.<sup>2</sup> De ahí que los liberales franceses, atrapados entre la reacción restauradora y el fervor jacobino, encontrarán en las nuevas repúblicas una esperanza para los ideales de la libertad.

¿Cuál es la contribución de los pensadores americanos decimonónicos a la teoría liberal? La premisa de este ensayo es que esta pregunta no puede res-

ponderarse si no se considera el referente común de la revolución. No son las coincidencias entre los liberales de las nuevas repúblicas americanas y sus maestros europeos lo que nos importa, sino más bien sus diferencias. La hipótesis de este trabajo es que la mayor contribución de los liberales americanos al liberalismo es que, a pesar de haber experimentado las revoluciones de independencia, no arribaron a las mismas conclusiones constitucionales que los liberales europeos en un área crítica: los límites legítimos del poder político.

La aportación del mayor teórico mexicano de la primera mitad del siglo XIX, el doctor José María Luis Mora, al pensamiento liberal es su concepción sobre los límites legítimos del

---

*la mayor contribución de los liberales americanos al liberalismo es que, a pesar de haber experimentado las revoluciones de independencia, no arribaron a las mismas conclusiones constitucionales que los liberales europeos en un área crítica: los límites legítimos del poder político*

---

poder público. La relevancia de esta aportación teórica al liberalismo no puede comprenderse cabalmente si no se contrasta con las doctrinas políticas liberales que eran hegemónicas en la primera mitad del siglo XIX. La primera parte de este ensayo reconstruye el paradigma liberal europeo, que fue el referente común de los liberales americanos decimonónicos. Ahí se introduce y discute el "modelo constitucional monista" de Benjamín Constant. En la segunda sección del trabajo presento lo que constituye la singularidad del pensamiento del doctor Mora, así como sus implicaciones teóricas para la tradición liberal. En la última parte aventuro algunas posibles explicaciones históricas a esta concepción heterodoxa de la autoridad política y propongo una nueva interpretación del constitucionalismo americano de la primera mitad del siglo XIX.

## **I. Constant y el modo de operación monista de la constitución**

La herencia política de los liberales hispanoamericanos es diversa. La influencia de las ideas de Rousseau y Montesquieu en América ha sido objeto de nu-

merosas investigaciones por parte de académicos. Sin embargo, en la tarea práctica de diseñar constituciones para los estados emancipados o en proceso de emancipación, problemente el filósofo político de mayor peso para los liberales americanos haya sido Benjamín Constant. Su *Curso de política* fue escrito como una guía práctica para redactar constituciones apegadas a los principios de la razón y la libertad. Este libro, que fue rápidamente traducido al español y llevado a América, fue la guía obligada para los constituyentes hispanoamericanos que buscaban refundar la institucionalidad política en los nuevos estados emancipados. La influencia de Constant en los liberales mexicanos de principios del siglo XIX ha sido ampliamente documentada por Charles A. Hale en su obra clásica *El liberalismo mexicano en la era de Mora*.<sup>3</sup>

El "sabio Constant", como lo llamaba el doctor Mora, plasmó las preocupaciones de su tiempo en su libro de texto sobre constitucionalismo.<sup>4</sup> La generación de liberales que experimentó la Revolución y el Terror, los doctrinarios, como Guizot, Royer-Collard y Constant compartían un horror por los excesos revolucionarios. En sus escritos atacaron aquellas ideas

que, de acuerdo con ellos, habían inspirado y después justificado el Terror. En el plano teórico culparon a Rousseau por haber introducido la idea de la soberanía ilimitada del pueblo, que a su vez había sido utilizada para legitimar los crímenes del periodo revolucionario. La soberanía del pueblo, afirmaba Constant en su obra, no es absoluta: su límite es la justicia, es decir, el derecho natural.

Para la generación de liberales a la cual perteneció Constant, el principal problema en la organización de los poderes públicos fue el diseño de diques constitucionales a la autoridad para poner al individuo a salvo del Estado. El Terror había puesto de manifiesto lo peligrosa que podía ser la idea de subordinar los derechos de los individuos a un pretendido "interés público". Robespierre y los demás jacobinos integrantes del Comité de Salud Pública habían cometido enormes atrocidades en nombre del bienestar de la sociedad. El resultado de la experiencia revolucionaria fue que, para Constant, no hubiera una idea más peligrosa que aquella contenida en la antigua máxima *Salus populi suprema lex esto*. Es decir, la seguridad del pueblo constituye la ley suprema.

---

*Según el liberal francés, —Constant— la constitución no podía suspender los derechos de nadie, so pretexto de una emergencia.*

---

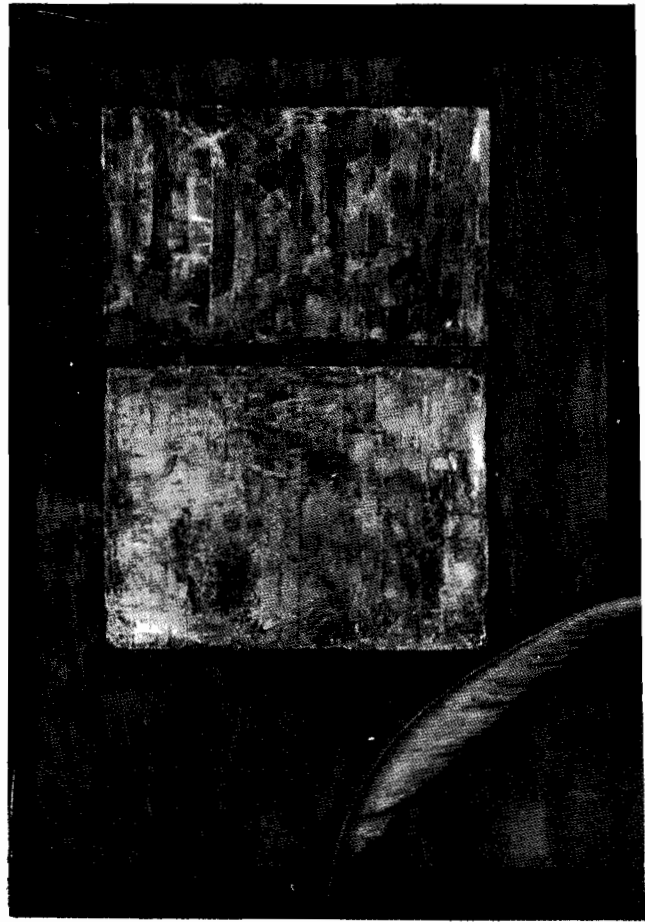
Esta desconfianza fue reflejada en las fórmulas constitucionales que los doctrinarios en general, pero Constant en particular, propusieron a sus contemporáneos. Por esta razón, una parte que había sido constitutiva de la tradición republicana fue eliminada de sus constituciones por los liberales franceses: fueron excluidas las provisiones que, en situaciones de emergencia, le conferían al gobierno poderes extraordinarios por un tiempo limitado. Nada —afirmaba Constant— justificaba la suspensión de los derechos individuales por ningún espacio de tiempo. Ninguno de ellos podía ser violado legítimamente por el Estado, so pretexto de preservar el bien público.

La constitución romana reconocía que existían circunstancias críticas durante las cuales algunos de los derechos de los ciudadanos debían suspenderse momentáneamente, si se deseaba preservar la constitución misma. Es precisamente este modo de operación

dualista de la constitución bajo circunstancias ordinarias y extraordinarias que Constant ataca. Según el liberal francés, la constitución no podía suspender los derechos de nadie, so pretexto de una emergencia. En esas situaciones, las salvaguardas establecidas en la constitución debían aplicarse aún con mayor rigor y apego a los derechos individuales. En los *Principios de política aplicables a todos los gobiernos representativos* de 1815, Constant afirmaba: "Presentada inicialmente como una medida de última instancia, la arbitrariedad se convierte en la solución para todos los problemas y en un recurso de cada día". De la misma forma, prevenía a los futuros constitucionalistas: "Dádle a los encargados de la autoridad ejecutiva el poder de violar la libertad individual y aniquilarais todas esas garantías que constituyen el único fin de la unión de los hombres bajo el imperio de la ley".<sup>5</sup> La reacción de los liberales franceses al Terror revolucionario fue la amputación de los poderes extraordinarios del modelo constitucional liberal. Ese modelo fue el que los liberales americanos, a principios del siglo XIX, siguieron para diseñar sus propias constituciones. Los excesos del Terror habían

producido, por llamarlo de algún modo, un contra exceso en los liberales termidorianos franceses. El abuso jacobino de la idea del bien público había llevado al rechazo de la idea misma del interés general. La seguridad de la sociedad no era entonces más que la agregación de las garantías de los individuos. En esta construcción teórica no era concebible que el interés de un individuo pudiera estar en conflicto con el interés de la sociedad. De esta forma se resolvió, para los liberales, el problema que representaba el otorgamiento de facultades extraordinarias en situaciones de emergencia. La constitución debía tener un sólo modo de operación.

Sin embargo, aunque el problema de cuándo se podían suspender ciertas garantías había sido resuelto en la teoría—no se podían suspender nunca—



los liberales no habían hecho sino tapar el sol con un dedo. Habían producido modelos constitucionales ideales, pero con escasa viabilidad política real. La constitución liberal no estaba diseñada para proveer orden a la sociedad política; por el contrario, requería para su funcionamiento que la armonía social predo-

---

*los liberales... habían producido modelos constitucionales ideales, pero con escasa viabilidad política real*

---

minara sobre el conflicto. El modelo de este tipo de sociedad era un caso claramente atípico: la sociedad norteamericana. Las constituciones liberales servían ahí donde las constituciones no eran necesarias en primer lugar. Tocqueville, en su agudo análisis de Norteamérica, lo había hecho explícito: "el estado social de una nación era mucho más importante que sus leyes".<sup>6</sup> La sociedad estadounidense probablemente hubiera funcionado de la misma forma con una constitución mediocre. Las deficiencias constitucionales no podían, en ese caso, apreciarse cabalmente porque muchas de sus provisiones no habían sido puestas a prueba.

La prueba de fuego del modelo constitucional liberal no fue su aplicación en los Estados Unidos, que de todas maneras constituía un caso excepcional, sino su aplicación en las nuevas naciones de hispanoamérica, cuya realidad política era mucho más compleja. Si la América anglosajona disfrutaba de una singular armonía social, en las ex colonias de España predominaba una realidad mucho más cercana a la que el resto del mundo había experimentado a lo largo de la historia (y experimentaba aún), una realidad marcada por el conflicto social y la inestabilidad política.

Si el modelo constitucional liberal de Constant era teóricamente congruente, decía en cambio muy poco sobre cómo gobernar constitucionalmente un país donde la autoridad política se había desintegrado y, en donde los cuartelazos, el regionalismo y el caudillismo eran el pan de cada día. La explicación tradicional del fracaso de las constituciones liberales en América Latina es que esas naciones no estaban preparadas para las sofisticadas ideas constitucionales liberales.<sup>7</sup>

Mi hipótesis es que, por el contrario, ese modelo constitucional sufría una grave falla estructural, que lo hacía inviable no sólo para México y los otros estados de América Latina sino, en general, para todas aquellas sociedades políticas que no disfrutaban de la excepcionalidad norteamericana. En una palabra, no era la realidad de América española la que debía cuestionarse —esa era de suyo triste— sino más bien un modelo inadecuado para la realidad política de la mayoría de las naciones. Al omitir las cláusulas que permitían que la constitución se preservara en medio del caos político, el modelo liberal clausuró la posibilidad de mantener en vigor la legitimidad constitucional en situaciones críticas.

Un gobierno acosado por una ola de revueltas internas difícilmente sería capaz de sostenerse en el poder gracias al respeto irrestricto de las garantías individuales. La autoridad pública en esas circunstancias sería derrocada por las facciones, al no poder hacer frente, de manera legítima, a las amenazas al orden constitucional. O, por el contrario, se mantendría en el poder por los medios que juzgara necesarios haciendo a un lado a la constitución. En hispanoamérica, sobra decir, los gobiernos recurrieron con mucha mayor frecuencia a la segunda opción.<sup>8</sup>

## II. El doctor Mora y la reconstitución de la tradición republicana

Los liberales americanos de principios del siglo XIX, se encontraron, por estas razones, ante la formidable tarea de poner en práctica un modelo constitucional ideal que decía nada, o muy poco, sobre asuntos que resultaban de vital importancia en su circunstancia histórica. Al doctor Mora le tocaría, nada menos, que la tarea de restituir al modelo constitucional liberal algunos elementos cruciales de la tradición republicana, para hacerlo un principio de gobierno

---

*Al doctor Mora le tocaría ... la tarea de restituir al modelo constitucional liberal algunos elementos cruciales de la tradición republicana, para hacerlo un principio de gobierno viable.*

---

viable. Al hacerlo, abriría la posibilidad de que el imperio de la ley y los preceptos del liberalismo fueran algo más que un catálogo de buenas intenciones.

La aportación de Mora no debe entenderse como la evolución natural de las ideas liberales en un nuevo contexto histórico, sino como una significativa revisión de algunos de los axiomas que en aquel momento eran los pilares de la teoría liberal dominante. Esta revisión de los preceptos constitucionales aceptados en Europa hace a Mora no solamente un pensador heterodoxo y realmente singular, sino un punto de referencia obligado en la evolución posterior del pensamiento constitucional liberal, aunque para hacerlo hubiera tenido que abrir la caja de Pandora que Constant pensó que había sido cerrada para siempre.

En *México y sus revoluciones* el doctor Mora hace una evaluación crítica de la

constitución federal de 1824, sobre la cual dice:

“La ley fundamental mexicana que no ha olvidado trazar un círculo alrededor del gobierno y de los tribunales, que limitase su esfera, acaso más allá de lo justo, ha dejado al congreso general una autoridad sin límites, de la cual se ha abusado sin interrupción, decretando sin cesar facultades extraordinarias y expidiendo leyes de excepción; por las primeras ha estado autorizado casi siempre el gobierno para disponer de las personas unas veces, de las propiedades otras, y no pocas ha tenido a su disposición ambas cosas; por las segundas, para ciertos delitos se han proscrito todas las fórmulas tutelares de la libertad civil y de la seguridad individual, poniéndose toda la nación a disposición de comisiones militares que han cometido los excesos propios de la ferocidad de su carácter, sirviendo bajamente a las venganzas y rencores del poder y de los partidos en cuyo favor ha sido secuestrada la constitución”.<sup>9</sup>

Una vez que los estados emancipados adoptaron el modelo de constitución liberal, se encontraron ante la necesidad de suplir en la práctica el vacío, al que ya he hecho alusión, que existía en sus nuevas cons-

tituciones. Como las emergencias —invasiones extranjeras, rebeliones, escisiones, etc.— no iban a desaparecer por el simple hecho de que las formas constitucionales no las previeran, los gobernantes debían encontrar formas que les permitieran a los gobiernos hacer frente a estas situaciones críticas. Esas fórmulas, por lo general primitivas, no fueron las más adecuadas, y en lugar de preservar el imperio de la constitución, acabaron por suspenderla, “secuestrarla” como apunta Mora en la práctica. En la mayoría de los casos la solución para hacerle frente a las emergencias fue el otorgamiento de facultades extraordinarias (casi siempre al Ejecutivo, aunque en la constitución mexicana de 1824, al Poder Legislativo) al gobierno. Como los mexicanos, señalaba Mora, “no han tenido otra idea de la soberanía que la del poder ilimitado transmitida por sus padres los españoles, no han procurado destruir este coloso sino sólo arrancarlo de las manos del gobierno para colocarlo en las de las asambleas legislativas. Este error ha tenido por resultado la violación frecuente de la ley fundamental que a pesar de ser por su esencia limitativa de todos los poderes públicos, ha prevalecido de hecho contra ella la preocupación

errónea de la omnipotencia política".<sup>10</sup>

Mora y su generación de estadistas se enfrentó, pues, a los excesos de las comisiones militares, que actuaban bajo la autoridad extraordinaria decretada por el congreso. La revolución había traído el caos político; a su vez éste había hecho necesario que el gobierno se valiese de poderes extraordinarios para preservar el orden público y la constitución, sin embargo, el gobierno había abusado de esos poderes al cometer excesos y cancelar indefinidamente las garantías de los individuos. La historia se asemejaba, si no en intensidad, si en la lógica política que la impulsaba, a la dinámica revolucionaria que décadas atrás había sacudido Francia. Mora, haciendo eco de Constant, pedía que se fijaran "límites claros y precisos a la autoridad de las asambleas deliberantes" y esperaba que no estuviera lejos el momento de conseguirlo, desalojando así "a la arbitrariedad del último de sus atrincheramientos, por disposiciones que así como para el Ejecutivo, fijen constitucionalmente límites al poder legislativo, trazando una línea bien marcada que no le sea lícito traspasar."<sup>11</sup>

Y a pesar de todo, el doctor Mora no llegó a las mismas

conclusiones de Benjamín Constant.<sup>12</sup> Ante el exceso de los poderes públicos cometidos en nombre del bienestar general, Mora no siguió el camino de la ortodoxia liberal, es decir, desterrar a la idea del bien público del espacio político legítimo de la constitución. Por ello, no canceló la posibilidad de que existieran en el texto constitucional poderes extraordinarios que, en circunstancias de emergencia, le permitieran al Estado salvaguardar la constitución. Mora conceptualizó el problema de los excesos cometidos por el poder público como un problema no de principio —como Constant y los otros liberales doctrinarios— sino como un asunto de *límites*. De esta manera, Mora afirmaba:

"En hora buena que en *circunstancias apuradas*, se autorice al gobierno para *salvar* hasta cierto punto las fórmulas, pero esto debe ser por un tiempo limitado y nunca debe extenderse hasta la privación de la vida. Las comisiones militares en ningún caso posible deben existir, y las facultades extraordinarias sólo en el caso de una abierta y armada sublevación y por el tiempo que ella dure. Conceder estas últimas, como lo sucedido en plena paz, y mantener a la nación por diez años bajo el poder de las

*ordenanzas*, aunque se ha visto, es una cosa inexplicable."<sup>13</sup>

El doctor Mora llevaba así una de las enseñanzas más importantes de Constant a un campo donde su maestro, por considerarlo una cuestión de principios, se había negado a considerar del todo. Lo que previene el poder arbitrario, afirmaba Constant, es la observancia de los procedimientos: "los procedimientos son las deidades tutelares de las sociedades".<sup>14</sup> Ante los efectos de la revolución, Mora había evitado cometer el "contra-exceso" de los liberales franceses. Las posibles razones de ello serán exploradas más adelante.

Superficialmente esta diferencia entre Mora y Constant sobre los límites legítimos del poder público parecerían ser de grado y no de fondo. La importancia teórica de este desacuerdo ha pasado desapercibida para los estudiosos de la filosofía política, sin embargo, la no coincidencia de Mora con la ortodoxia liberal de su tiempo tiene una gran relevancia para el pensamiento político. Lejos de tratarse de una cuestión de detalles o de formalismos constitucionales, la resistencia del doctor Mora a aceptar el paradigma liberal monista lo convierte en un importante "puente" entre dos



tradiciones políticas en conflicto desde los tiempos de la Ilustración: la republicana y la liberal. La tradición republicana, que tiene como modelo a Roma clásica, postula la idea de que hay un bien público más allá de los intereses de los particulares y hace énfasis en que el hombre sólo puede alcanzar la virtud como ciudadano de una república.<sup>15</sup> Por su parte, la tradición liberal —de Locke a Mill— tiene como eje las garantías y los derechos de los individuos. La tradición liberal supone tolerancia y la necesidad del respeto a las leyes. El fundamento del orden político no es la comunidad sino el respeto al individuo en su carácter privado.<sup>16</sup>

Para Constant, los límites y los procedimientos a seguir para el otorgamiento de los poderes de emergencia eran irrelevantes, ya que no debían existir en primer lugar, puesto que los derechos de los individuos no podían ser legítimamente suspendidos nunca. Por el contrario, Mora, al aceptar que la existencia de emergencias hacía que en circunstancias excepcionales la constitución no pudiera preservarse únicamente por medio de sus provisiones ordinarias, (y en consecuencia que las medidas extraordinarias —limitadas y específicas— eran

necesarias y legítimas), rechaza el modo de operación monista dominante, para restituirle a la constitución liberal su integridad republicana. Mora reconoció que no podía limitarse y regularse lo que en primer lugar no era reconocido como un recurso válido de la autoridad pública. Al ignorar la necesidad de los poderes extraordinarios, la constitución monista liberal no cambiaba la



realidad que se caracterizaba por asonadas y una turbulencia política crónica, pero sí dejaba abierta la puerta a la arbitrariedad en las medidas que el gobierno, de todas maneras, con provisiones constitucionales o sin ellas tomaría en situaciones críticas.<sup>17</sup>

La ortodoxia liberal postulaba que *ningún* derecho individual podía ser violado o suspendido por la autoridad pública en nombre del interés general. Por el contrario, Mora implícitamente aceptaba que en

ciertas circunstancias, tales como una sublevación, para garantizar el imperio de la constitución ciertos derechos de los individuos podían ser suspendidos temporalmente. El rompimiento con Constant es evidente. Mora, en lugar de establecer parámetros constitucionales que, de tan rigurosos, resultarían incumplibles en un contexto de turbulencia política, se aventuró

en un terreno teórico que los liberales europeos se habían negado a pisar a causa del temor justificado que les producía el recuerdo del Terror revolucionario.

El que el doctor Mora señalase que los poderes extraordinarios no debían extenderse hasta la privación de la vida, es muestra de que la idea de los derechos no es abandonada, sino únicamente calificada para que pudiera apegarse a las situaciones del mundo real. Es

notable que Mora, al aventurarse por el espinoso sendero de cómo una constitución puede preservarse legítimamente en circunstancias extraordinarias, revivió varias de las características de la tradición republicana. No puede sino sorprendernos la coincidencia entre las propuestas del doctor Mora y el republicanismo clásico en lo que se refiere a los límites legítimos de los poderes de emergencia. Este no es el lugar apropiado para hacer un recuento pormenorizado del pensamiento constitucional romano, sin embargo, cabe mencionar que en la constitución romana los poderes de emergencia tenían claros y precisos límites: una magistratura extraordinaria era designada para hacerle frente a una emergencia específica. Esta autoridad no podía cambiar la constitución, ni tampoco le era lícito abolir las magistraturas ordinarias, (como por ejemplo el senado) y el ejercicio de su poder excepcional estaba restringido exclusivamente a un tiempo especificado de antemano y a aquellos lugares que fuese necesario para solucionar la crisis que le había dado origen en primer lugar. El requisito del doctor Mora, de que sólo en casos de abierta sublevación pudieran decretarse facultades extraordinarias, encuentra un antece-

dente en la fórmula latina *seditionis sedendae causa* (para sofocar una rebelión), de la constitución romana, con la cual se facultaba a la autoridad pública para salvar a la república.

Mora, en lugar de descartar la idea del bien público, como sus contemporáneos liberales europeos, había decidido reconocer su legítima existencia. Ello, a su vez, demandaba la acción *limitada* de la autoridad pública para preservarlo. Esta síntesis entre dos tradiciones distintas —y, en los tiempos modernos, antagónicas— es realmente original y muy relevante. Al realizarla, Mora abrió la posibilidad de que los principios de respeto a la dignidad y a los derechos del individuo que preconizaba el liberalismo, fuesen no solamente altos ideales, sino principios de gobierno realmente aplicables a la comunidad política. Por un lado, el teórico mexicano reconoció en el modelo constitucional liberal formas específicas que permitían la preservación del orden constitucional en momentos críticos. Por el otro, ponía claros límites a acción del poder público cuando actuaba bajo la autoridad extraordinaria que le era conferida por la constitución en casos de emergencia. Mora, en lugar de desaparecer el espacio de lo público —la *res publica*—

como habían hecho Constant y otros liberales europeos, lo había modificado sustancialmente al introducir, en la forma de límites, elementos propios de la tradición liberal, tales como el derecho natural. La “razón de Estado” quedaba, de esta manera, acotada para evitar el ejercicio arbitrario del poder.

Mora integró en la constitución liberal una parte importante del republicanismo clásico, aquella que preveía la adopción de medidas extraordinarias para la conservación de la constitución —el bien público de la comunidad política— en situaciones apuradas. El doctor Mora había rescatado del olvido liberal aquellos límites que la tradición republicana imponía a la autoridad pública en esos casos.

Sin embargo, debe decirse que otra parte constitutiva de la tradición republicana no fue reivindicada: aquella que disponía los procedimientos constitucionales necesarios, y gracias a los cuales los poderes de emergencia eran ejercidos por el poder público. Paradójicamente, al restituirle a las constituciones americanas los poderes de emergencia, los constituyentes demócratas no recuperaron los complejos mecanismos y procedimientos institucionales que, en la constitución romana, pre-

venían la usurpación del poder y el abuso de las facultades extraordinarias. El velo liberal que había sido arrojado sobre la tradición republicana por Montesquieu y Constant, ocultó la experiencia constitucional adquirida a lo largo de varios siglos, (y consignada en la historia romana) que era necesaria para poder diseñar mecanismos que funcionaran exitosamente. Los nuevos constitucionalistas habían aprendido, erróneamente, que los poderes de emergencia habían sido los responsables de la decadencia y la caída de la república romana.<sup>18</sup> El aprendizaje constitucional en América tuvo, por esta razón, que iniciarse (o reiniciarse) desde el principio, sin el beneficio de saber cómo se habían desempeñado los distintos mecanismos y fórmulas constitucionales en el pasado. A ello se debe el que los recursos que aparecían en aquel momento como los más sencillos y obvios, conferirle al Ejecutivo poderes extraordinarios, pero que en realidad eran los más riesgosos, fueron los adoptados en las constituciones americanas. Aquellos aspectos que en el pasado republicano romano habían recibido una gran atención, como por ejemplo que el cuerpo declarante de la emergencia (el senado) no fuera

el mismo que ejecutara los poderes de emergencia, recibieron escasa atención en América. El resultado fue que, a lo largo de la historia de hispanoamérica y como lo consignaba el doctor Mora para el caso de la Constitución Mexicana Federal de 1824, las provisiones de emergencia sirvieron como “una puerta de escape” para suspender en la práctica los derechos consignados en las constituciones.<sup>19</sup>

### III. La libertad posible; liberalismo y realidad

El doctor Mora constituye una singular excepción a la ortodoxia liberal dominante durante la primera mitad del siglo XIX. ¿Cómo explicar el que no llegara a las mismas conclusiones de sus maestros y contemporáneos europeos? Dos respuestas pueden aventurarse. La primera es que la circunstancia histórica de México en esa época puso en evidencia el vacío constitucional del modelo liberal. Para todos los actores políticos de esa época era claro que una constitución que no incluyera provisiones para enfrentar situaciones de emergencia —y la fragmentación política reinante en ese entonces garantizaba que se presentarían muchas y muy frecuentemente—

era del todo inviable. La realidad política mexicana a la consumación de la independencia había expuesto el resultado del contraexceso de los liberales que sufrieron el Terror revolucionario en Europa. Lo que lograron los liberales con su modelo monista, que buscaba evitar a toda costa la tiranía so pretexto del bien público, fue en realidad hacer imposible la aplicación de la constitución en el mundo real.

La segunda explicación se encuentra relacionada con la anterior y tiene que ver con la naturaleza de la revolución de independencia. El doctor Mora pudo evitar caer en el contraexceso de Constant, porque a diferencia de éste, el liberal mexicano no sufrió el Terror revolucionario. Aunque la independencia mexicana fue sin duda un episodio sangriento en la historia del país, no hubo en América, como sí en Francia, una atroz violencia política organizada por y desde el Estado, que justificara ideológicamente sus crímenes, recurriendo explícitamente a la teoría de la soberanía del pueblo y a su corolario: la primicia del bien público sobre los derechos de los individuos. A ello se debe el que los horrores de la revolución, aunque importantes, no deformaran el juicio y la capacidad analítica de Mora

una vez que México se convirtió en un Estado-Nación independiente.

Estas razones explican por qué el liberalismo de Mora pudiera ser al mismo tiempo más mesurado y mucho más realista que el de los principales teóricos europeos de su época. En el viejo mundo, la teoría liberal, agravada por los excesos revolucionarios, había dejado el mundo de lo posible para sumergirse en la utopía constitucional de lo deseable. En ese sentido, abandonaba a la deriva a aquellas naciones recién conformadas que se encontraban urgidas de una guía política, un sentido de dirección, que una filosofía política reactiva y marcada negativamente por la historia reciente, no podía proveer. El liberalismo que Mora heredó de Europa era utópico, pues callaba ahí donde era vital que proveyera una guía certera y clara, si se deseaba evitar que la tiranía hiciese presa del cuerpo político.

El doctor Mora, en el terreno de la teoría, logró infundir al liberalismo del espíritu de lo factible, para hacerlo un cuerpo de teoría más responsable y pertinente a la realidad que sus partidarios enfrentaban. A pesar de ello, no pudo desprenderse del todo del velo que cubría a la experiencia republicana. De ahí

que una parte vital de la tradición del republicanismo clásico, que probablemente hubiera sido crucial para que las constituciones funcionaran adecuadamente en América, permaneciera olvidada en las obras de Plutarco. Ello no debe, de ninguna forma, disminuir el mérito del doctor Mora en su esfuerzo por hacer de la libertad un principio, no solamente ideal, sino posible.

No pueden, afirmaba Mora, criticarse los efectos de una constitución que nunca, en realidad, ha sido aplicada cabalmente.<sup>20</sup> Durante el siglo pasado —y aún en el presente— estuvo en boga la idea de que los responsables del orden o del desorden en las sociedades eran las constituciones políticas. De ahí que se escribieran y reescribieran con mucha frecuencia. Sin embargo, muchos factores extra-constitucionales afectaban la estabilidad de los nuevos Estados americanos. La fragmentación política, el atraso económico y las distancias geográficas que separaban a las provincias del país, por mencionar sólo unos cuantos, oponían formidables obstáculos a la tarea de gobernar ordenadamente un Estado que naturalmente tendía al regionalismo. Responsabilizar por entero

a las constituciones, liberales o conservadoras, de la ingobernabilidad de esa época no sólo sería injusto, sino ridículo.

Ciertamente no se puede asegurar que una constitución que incluyera salvaguardas como las descritas en este ensayo hubiera cambiado radicalmente el desarrollo de la historia política de ese periodo, pero sí puede afirmarse que, por lo menos, habría resultado menos inadecuada para preservar la legitimidad constitucional en la difícil circunstancia mexicana del siglo XIX. Por otro lado, en el campo de la evolución de la teoría política, el doctor Mora representa un punto de encuentro entre dos tradiciones europeas distintas. Un Estado-Nación nuevo, abierto a la experimentación política, había provisto el terreno propicio para que esto ocurriera. José María Luis Mora sentó las bases para la libertad posible. Su legado es, todavía hoy, un anhelo por cumplir.

---

*José María Luis Mora sentó las bases para la libertad posible. Su legado es, todavía hoy, un anhelo por cumplir*

---

BIBLIOGRAFIA

- Anna, Timothy E., "Demystifying Early Nineteenth-Century México", Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Vol. 9, número 1, invierno 1993.
- Bethell, Leslie, (ed.), The Cambridge History of Latin America, Vol. III: From Independence to c. 1870, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Brading, David A., "Mito y profecía en la historia de México", México, Vuelta, 1988.
- Brading, David A., The first America. The Spanish monarchy, Creole patriots, and the Liberal state 1492-1867, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Constant, Benjamín, El espíritu de conquista, Madrid, Tecnos, 1988.
- Constant, Benjamín, Political Writings, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Constant, Benjamín, De la liberté chez les modernes, Paris, Le Livre de Poche, 1980.
- Dealy, Glen C., "Prolegomena on the Spanish American Political Tradition", Hispanic American Historical Review, Vol. 48, número 1, febrero, 1986, pp. 37-58.
- Dealy, Glen C., The Public Man: An Interpretation of Latin American and Other Catholic Countries, Amherst, University of Massachusetts Press, 1977.
- Dodge, Guy H., Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Ciudadanos imaginarios: memorial de afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana—tratado de moral pública—, México, El Colegio de México, 1992.
- Fix Zamudio, Héctor, "La protección procesal de los derechos humanos en América Latina y las situaciones de emergencia", El Foro, abril-junio 1973, pp. 33-34, 38.
- Furet, François, "Une polémique thermidorienne sur la terreur", Penser la révolution française, Paris, 1978. , Passé Présent, 2 (1983), pp. 44-45.
- Furet, François y D. Richet, La révolution française, Paris, Vervier, 1973.
- Hale, Charles A., "The Reconstruction of Nineteenth-century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas", en Latin American Research Review, 8 (verano 1973).
- Hale, Charles A., El liberalismo mexicano en la era de Mora (1821-1853), México, Siglo XXI, 1985.
- Hale, Charles A., "La transformación del liberalismo en México afines del siglo XIX", México, Vuelta, 1991.
- Hartz, Louis, The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia, New York, Harcourt, Brace & World, 1964.
- Hofmann, Etienne y Marcel Gauchet (ed.), Les Principes de politique de Benjamin Constant, 2 Vols., Geneve, Droz, 1980.
- Holmes, Stephen, Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism, New Haven, Yale University Press, 1984.
- Jane, Lionel Cecil, Liberty and Despotism in Spanish America, London, 1929.
- Lira, Andrés, Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala-José María Luis Mora-Lucas Alamán, México, SEP, 1984.
- Montesquieu, barón de, Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, Paris, Garnier, 1954.
- Mora, José María Luis, Obras completas, México, SEP/Instituto Mora, 1986.
- Mora, José María Luis, México y sus revoluciones, México, Porrúa, 1986, 3 Vols.
- Morse, Richard, "Toward a Theory of Spanish American Government", Journal of the History of Ideas, 15 (1954), pp. 71-93.
- Palacios, Ramón J., Las facultades extraordinarias del Ejecutivo, Puebla, Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma, 1965.

- Peláez, Carlos, Estado de derecho y Estado de Sitio, Bogotá, Temis, 1955.
- Pocock, J.G. A., The Machiavellian moment. Florentine political thought and the Atlantic republican tradition, Princeton, Princeton University Press, 1975.
- Stevens, Donald Fithian, Origins of Instability in Early Republican Mexico, Durham, Duke University Press, 1991.
- Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, Madrid, Alianza, 1988.
- Valadés, Diego, La dictadura constitucional en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1974.

---

#### NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Véase François Furet, Penser la révolution française, París, 1978 y "Une polémique thermidorienne sur la terreur", Passé Présent, 2 (1983), pp. 444-5; François Furet y Richet, D., La révolution française, París, Vervier, 1973.
2. Véase: Charles A. Hale, "The Reconstruction of Nineteenth-century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas", en Latin American Research Review, 8(verano 1973), p. 58.
3. Charles A. Hale, El liberalismo mexicano en la era de Mora (1821-1853), México, Siglo XXI, 1985.
4. Sobre Constant véase: Benjamin Constant, El espíritu de conquista, Madrid, Tecnos, 1988; Guy H. Dodge, Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980; Stephen Holmes, Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism, New Haven, Yale University Press, 1984; Etienne Hofmann, Les Principes de politique de Benjamin Constant, 2 Vols. Geneve, Droz, 1980 y Marcel Gauchet (ed.), Benjamin Constant: De la liberté chez les modernes, París, Le Livre de Poche, 1980.
5. Las citas de Constant han sido tomadas de la compilación en lengua inglesa de los escritos políticos del teórico francés que realizó Bianca María Fontana; véase Benjamin Constant, Political

Writings, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Las citas en: "Principles of Politics Applicable to All Representative Governments", en la sección sobre la libertad del individuo, p. 292.

6. Alexis de Tocqueville, La democracia en América, Madrid, Alianza, 1988.
7. Para este tipo de interpretaciones véase, por ejemplo: Lionel Cecil Jane, Liberty and Despotism in Spanish America, London, 1929; Richard Morse, "Toward a Theory of Spanish American Government", Journal of the History of Ideas, 15 (1954), pp. 71-93; Richard Morse, "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz, The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia, New York, Harcourt, Brace & World, 1964; Glen C. Dealy, "Prolegomena on the Spanish American Political Tradition", Hispanic American Historical Review, Vol. 48, núm. 1, febrero, 1986, pp. 37-58. Para interpretaciones culturales sobre el autoritarismo en América latina véase: Glen C. Dealy, The Public Man: An Interpretation of Lahn American and Other Catholic Countries, Amherst, University of Massachusetts Press, 1977.
8. Sobre este tema véase: Frank Safford, "Politics, Ideology and Society in Post Independence Spanish America", en The Cambridge History of Latin America, Vol. III: From Independence to c. 1870, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. pp. 416-421.
9. José María Luis Mora, México y sus revoluciones, México, Porrúa, 1986. Vol. 1, p. 282.
10. *Ibid.* pp. 282-283.
11. *Ibid.*
12. Esto es aún más excepcional si se considera que la familia del doctor Mora había sido arruinada en un sólo día por la revolución que encabezó Hidalgo. A pesar de ello, Mora mantenía que: "la revolución que estalló en septiembre de 1810 ha sido tan necesaria para la consecución de la independencia, como perniciosa y destructura del país". En el volumen 3 de México y sus revoluciones.
13. Mora, México y sus revoluciones, "Reformas que exige la constitución", p. 283.
14. Constant, en Principios aplicables... Op. Cit. p. 292
15. Los dos pensadores modernos que recuperaron la tradición republicana romana fueron Maquiavelo y Rousseau. Sobre el republicanismo clásico véase: J.G. A. Pocock, The Machiavellian moment. Florentine political thought and the Atlantic republican tradition, Princeton, Princeton University Press, 1975. David A.

Brading, por su parte, ha consignado la existencia de una continuidad republicana en algunas partes de América Latina, más no en México. David A. Brading, "El republicanismo clásico y el patriotismo criollo: Simón Bolívar y la revolución hispanoamericana", en Mito y profecía en la historia de México, México, Vuelta, 1988. pp. 78- 111.

16. Sobre las tradiciones republicana y liberal en México véase: Fernando Escalante Gonzalbo, "Ciudadanos imaginarios; memorial de afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana", Tratado de moral pública, México, El Colegio de México, 1992. p. 33.

17. A diferencia de los liberales europeos, para el doctor Mora no había ningún dilema moral o político en que el poder público sometiera rebeliones, por el contrario, se quejaba de la imposibilidad de hacerlo efectivamente: "Luego que se tiene noticia de un movimiento revolucionario, el gobierno, no da orden sino que *suplica* a uno o más generales o jefes que le inspiren menos desconfianza se pongan a la cabeza de las tropas y salgan a batir a los sublevados [...] Los generales del gobierno luego que bien o mal han acabado con las sumas que recibieron, piden otras, y si no se les remiten, el resultado es la deserción de la tropa, el pillaje de los pueblos o su pronunciamiento contra la autoridad que los ocupa, y a favor del enemigo [...]". José María Luis Mora, México y sus revoluciones, Op. cit., vol. I, pp. 425-427.

18. Esta interpretación fue puesta de moda por Montesquieu en sus Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, París, Garnier, 1954.

19. Al respecto véase: Diego Valadés, La dictadura constitucional en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1974; Ramón J. Palacios, Las facultades extraordinarias del Ejecutivo, Puebla, Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma, 1965; Héctor Fix Zamudio, "La protección procesal de los derechos humanos en América Latina y las situaciones de emergencia", El Foro, abril-junio 1973, pp. 33-34, 38; Carlos Pe-láez, Estado de derecho y Estado de Sitio, Bogotá, Temis, 1955.

20. José María Luis Mora, "Ensayo filosófico sobre nuestra revolución constitucional", El Observador, marzo 3 de 1830, en José María Luis Mora, Obras completas; Política, Vol. 1, México, SEP/Instituto Mora, 1986. p. 1.

---

\* El artículo aquí publicado obtuvo el primer lugar en el Certamen Nacional de Ensayo: "El liberalismo y el pensamiento del doctor José María Luis Mora", organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas en el marco del Programa Conmemorativo del Bicentenario del Natalicio del Doctor José María Luis Mora.



# Déjate conquistar por nuestras...

## BELLEZAS NATURALES

Nuestro país abarca una diversidad sorprendente de climas, paisajes y ecosistemas: cordilleras, ríos, valles, lagunas, playas, esteros, islas, volcanes, desiertos, selvas, grutas, barrancas, cascadas y un solo horizonte... ¡México!

## ZONAS ARQUEOLÓGICAS

México, país de mil culturas expresadas en pirámides, templos, observatorios, juegos de pelota, estelas, murales, cerámica... que te esperan para que las descubras.

## PLAYAS

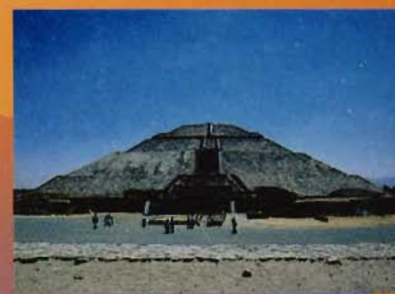
Suaves arenas de diversas texturas y colores, oleajes amables de mil tonos de azul y succulenta gastronomía ... más de 10,000 Km. de litorales te esperan a lo largo de nuestros cuatro mares: el Pacífico, el Golfo, el Caribe y el Mar de Cortés.

## CIUDADES COLONIALES

Escenarios del tiempo y de la historia, museos vivos, testigos del arte y sus estilos. En cada rincón de México, un ex-convento, un palacio, un patio, un balcón colonial. ¡ Todo un mundo por explorar !.

## TRADICIONES

Cantos, danzas, fiestas, ferias, charrería, juegos, artesanías, platillos típicos ... México te invita a compartir un rehilete de colores, sabores y música sin fin.



Consulta a tu agente de viajes, tiene una amplia gama de opciones para tí y en tus próximas vacaciones...

¡ Déjate Conquistar por México !



Si quieres información turística, llama al 2-50-01-51 Y 2-50-01-23 LADA SIN COSTO (91-800) 903-92 las 24 horas, los 365 días del año.