

# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 63, NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1998



**Quórum** (Voz latina, genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

**Director Editorial**

ESTEBAN BELTRÁN COTA

**Editor Asociado**

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

**Consejo Editorial**

MIGUEL ACOSTA ROMERO  
FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA  
FRANCISCO GIL VILLEGAS  
JESÚS GONZÁLEZ SCHMAL  
JOSÉ GONZÁLEZ TORRES  
MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ  
ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL  
BEATRIZ MAGALONI KERPEL  
IGNACIO MARVÁN LABORDE  
JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ  
MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA  
PATRICIA OLAMENDI TORRES  
HUMBERTO QUINTANA MIRANDA  
PABLO RETES GONZÁLEZ-COSS  
LUIS SANDOVAL RAMÍREZ  
JESÚS SILVA-HERZOG MARQUEZ  
JAVIER TORRES PARÉS  
GLORIA VILLEGAS  
JEFFREY ALLEN WELDON UTTI  
PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ

**Corrector**

GLADYS CASTILLO TORRES

**Coordinador de Administración**

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA

**Coordinación de Promoción Exterior**

MA. DEL CARMEN LUNA LEÓN

**Asesor en Cultura**

AMÉRICA GABRIELLE

**Diseño**

NURIA SABURIT SOLBES

ALEJANDRA CHÁVEZ CASTILLO

**Relaciones públicas**

ROGELIO LÓPEZ CORDERO

**Distribución**

HÉCTOR PÉREZ SERRANO

**Captura**

DAVID SAN MAMÉS TALONIA

**Elaborada por**

MEXICANA INTERNACIONAL DE IMPRESIONES S.A. DE C.V.

Venado No. 104 Col. Los Olivos.

C.P. 13210 México, D.F.

**QUÓRUM.** Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98, 532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista **QUÓRUM**.  
Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza. C.P. 15969. México D.F. Tel. 6281421.

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto  
de Investigaciones Legislativas

# Directorio

## COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADO ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ  
DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO  
DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA  
DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA  
DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

**Presidente**

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

**Secretarios**

DIPUTADO EDUARDO G. BERNAL MARTÍNEZ

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS

DIPUTADO ALBERTO CIFUENTES NEGRETE

**Miembros de la Comisión**

DIPUTADO JUAN MOISÉS CALLEJA CASTAÑÓN

DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA

DIPUTADA MARTHA LAURA CARRANZA AGUAYO

DIPUTADO RUBÉN A. FERNÁNDEZ ACEVES

DIPUTADO VICENTE FUENTES DÍAZ

DIPUTADA FABIOLA GALLEGOS ARAUJO

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARZA VÁZQUEZ

DIPUTADA MARTHA DALIA GASTÉLUM VALENZUELA

DIPUTADA JUANA GONZÁLEZ ORTIZ

DIPUTADO ÁNGEL SERGIO GUERRERO MIER

DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA

DIPUTADO SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JAUREGUI ROBLES

DIPUTADO FRANCISCO JAVIER LOYO RAMOS

DIPUTADO RUBÉN MENDOZA AYALA

DIPUTADO JAVIER PAZ ZARZA

DIPUTADO AMÉRICO ALEJANDRO RAMÍREZ RODRÍGUEZ

DIPUTADO GERARDO RAMÍREZ VIDAL

DIPUTADO MAURICIO ALEJANDRO ROSSELL AVITIA

DIPUTADO GERARDO SÁNCHEZ GARCÍA

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SÁNCHEZ MARTÍNEZ

DIPUTADO GUSTAVO ARTURO VICENCIO ACEVEDO

Los grabados de este número son de ROSARIO CABRERA, extraordinaria y única féminina en el movimiento "El Muralismo", para el Arte Spacios.

# CONTENIDO

<b>EDITORIAL</b>	
FRANCISCO JESÚS PALOMINO ORTEGA	3
<b>I. REFORMA DEL ESTADO</b>	9
DIPUTADO JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA <i>Inaugurando una nueva relación entre poderes</i>	11
DIPUTADO ISAIEL PETRONIO CANTÚ NÁJERA <i>Poder Legislativo contra Poder Ejecutivo</i>	23
FRANCISCO MURILLO BELMONTES <i>Principios reguladores de la función legislativa del poder</i>	29
MIGUEL CARBONELL <i>Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate</i>	35
TOMÁS MENDOZA JUAN DE DIOS <i>Poderes ejecutivo y legislativo, colaboracionismo, no canibalismo</i>	47
JESÚS JAVIER CRUZ VÁZQUEZ <i>El sistema de representación proporcional, marco jurídico-político para la integración plural del Congreso (escenario para el ejercicio de sus funciones)</i>	63
<b>II. INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS: FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL</b>	75
JULIO EDGARDO MORENO MARTÍNEZ Y RUBÉN DAMIÁN OLVERA MARINES <i>Microfinanciamiento: una alternativa para el desarrollo regional</i>	77
<b>III. ANÁLISIS DE COYUNTURA Y PROSPECTIVA POLÍTICA</b>	93
MARTHA CONTRERAS <i>Cercadas por las balas, intimidación y hambre, 17 comunidades del Municipio de Tila, de la zona norte del estado de Chiapas</i>	95
RAFAEL TEJEDA DE LUNA <i>Influencia de una preceptiva literaria burlesca, en el constituyente que abrobó las bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, en 1836 (Constitución de las Siete Leyes)</i>	121
ENRIQUE S. ALCÁNTARA MEIXUEIRO <i>El neoliberalismo. Repliegue estatal forzoso. Un nuevo enfoque teórico (perdido)</i>	135
OCTAVIO GARCÍA RAMÍREZ <i>Los procesos de globalización económica a fin de siglo</i>	147
XIUH GUILLERMO TENORIO ANTIGA <i>México y América Latina. Repercusiones de la segunda vuelta electoral en el crecimiento económico y la consolidación democrática</i>	157
PATRICIA LÓPEZ GUERRA <i>La soberanía en la poshistoria</i>	169
MARTÍN VERA MARTÍNEZ <i>Asomos de la democracia directa</i>	179

Casi un lustro ha pasado desde la edición de tres libros torales para la Ciencia Política contemporánea, sobre todo en lo que al estudio de los Diseños Constitucionales se refiere. El primero de ellos podríamos señalarlo dentro de la línea pro-presidencialista, el segundo dentro de la pro-parlamentarista y el tercero, abocado a la defensa de los sistemas intermedios y que corresponden respectivamente al libro de Matthew Shugart y John Carey titulado "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics" (1992), el de Juan Linz y Arturo Valenzuela titulado "The Failure of Presidential Democracy" (1994) y el de Giovanni Sartori, de nombre "Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes" (1994).

A pesar de que esta literatura ha sido relativamente poco difundida en México, constituye, sin duda, una aportación fundamental para el entendimiento del funcionamiento general y detallado de los diversos sistemas constitucionales existentes en la actualidad. No es igual la dinámica del Sistema Presidencial Norteamericano que la nuestra, a pesar de que ambas son presidencialistas, como tampoco es equiparable la dinámica del Sistema Parlamentario Inglés a la del sistema Alemán o a la del Italiano, por más que se les incluya en el término genérico de Sistemas Parlamentarios.

Han existido ya varios legisladores y académicos que han señalado la conveniencia de convocar a un nuevo congreso constituyente, con el fin de que éste otorgue al país una nueva Carta Magna acorde con los tiempos políticos que se viven. Independientemente de que esta propuesta sea viable o no de realizar en esta LVII Legislatura, una de las preguntas torales a responder sería la de si se quiere conservar el sistema presidencial, y si es así, bajo qué reglas y modalidades electorales y con cuál sistema de partidos.

Antes de entrar al análisis de estas variables, sería conveniente señalar lo que se entiende por ingobernabilidad, puesto que la práctica de este término es lo que se quiere evitar. Habermas define el término en forma bivalente, señalando por un lado que ésta puede transformarse en su antónimo, cuando las demandas ciudadanas rebasan la capacidad del gobierno para resolverlas y por el otro, cuando

el Ejecutivo y el Legislativo no pueden llegar a acuerdos, ocasionándose la temida “parálisis gubernamental” (*impasse*).

Aunque el contenido de esta revista se centrará en el significado de la definición antes mencionada, sí resulta conveniente señalar que ambos se interrelacionan de un modo muy intrínseco y que, a pesar de que no se establezca una relación de dependencia entre ellos, es posible afirmar que si el Ejecutivo Federal habla de que debe existir una “oposición responsable”, también debería ser lo suficientemente explícito como para señalar que, si en algún momento de esta legislatura se llega a propiciar un *impasse*, no será debido tanto a las posturas irreconciliables adoptadas en el seno del Palacio Legislativo por los distintos grupos parlamentarios, sino más bien a la incapacidad casi total de los altos funcionarios del gobierno, por no poder contener y dar cauce a la mayoría de las demandas que la ciudadanía exige de éstos, lo que siempre conlleva a que cualquier asunto que involucre relaciones ejecutivo-legislativo se polarice.

Sin embargo, a pesar de que la ingobernabilidad producto de los malos manejos administrativos que han existido en este país desde hace tiempo y que han propiciado de alguna forma nuestras recurrentes crisis económicas, no tenga en estos momentos alternativas de solución en el corto plazo, es importante recalcar que el segundo tipo de ingobernabilidad sí puede ser objeto de “control institucional” por parte del Legislativo, por lo que sería conveniente que se dieran pasos firmes para que esta opción quedara en lo sucesivo prácticamente descartada.

Por lo que respecta al diseño constitucional, las tres principales vías a seguir corresponden al parlamentarismo, al presidencialismo o al semipresidencialismo. El diseño del primer sistema resultaría sumamente difícil de adoptar en nuestro país, a pesar de las ventajas que, sobre todo el tipo de gabinete conlleva, debido a que su dinámica se encuentra muy alejada del sistema con el cual hemos operado desde nuestra constitución como nación independiente. Es por ello que, para nuestro caso específico, tendría que concedérsele la razón a Sartori y no a Linz, aunque sin descartar sus siempre útiles críticas a los Sistemas Presidenciales.

Con respecto a los sistemas intermedios, ya sea el semipresidencialismo o creaciones del tipo del presidencialismo alternativo que propone Giovanni Sartori, a pesar de que no constituirían un cambio tan drástico como el anterior, tendría que analizarse detalladamente su viabilidad para el caso mexicano, ya que en estos tiempos de transición democrática en donde por primera vez se están empezando a poner en práctica los mecanismos institucionales diseñados durante ochenta años, y que debido a la existencia de un partido hegemónico no habrían podido realmente experimentarse; resulta importante saber, si este diseño con algunas modificaciones sustanciales puede coadyuvar al buen desarrollo democrático y a garantizar la gobernabilidad político-institucional. Sólo que se vislumbrara el fracaso de este diseño en el mediano plazo, sería justificable el abandonarlo para transitar hacia otro modelo similar al de este rubro genérico.

Por lo tanto, como lo han señalado varios expertos en el tema, lo ideal y más conveniente en estos momentos, resulta conservar el sistema presidencialista y adecuarlo a nuestra realidad política presente y futura.

En lo concerniente al tipo de sistema electoral, las posibilidades también se reducen a tres: el sistema mayoritario, el sistema de representación proporcional o el sistema mixto. A pesar de que México desde hace algunas décadas cuenta con este tercer tipo de diseño, desde el punto de vista de varios académicos y legisladores, la conveniencia por cambiarlo a un tipo Westminster o mayoritario puro resulta muy atractiva. Antes de tomar postura por alguno de ellos, sería importante analizar las principales consecuencias que resultan de la adopción de cada uno de ellos, considerando además una variable definitiva para el entendimiento cabal de éstos y que es la reelección legislativa consecutiva.

De hecho, recientemente se ha presentado una iniciativa sobre la aprobación de la Reelección Legislativa Consecutiva a nivel federal y local bajo el argumento de que este tipo de mecanismos permitirían, además de la profesionalización del trabajo legislativo, la obligación permanente de rendir cuentas ante el electorado. La propuesta, sin duda, es buena; de hecho, varios académicos han optado por la misma vía como necesidad indispensable para fortalecer el Poder Legislativo. El problema venidero en caso de su aprobación, sería el de la adaptación de las dirigencias nacionales de los partidos, del Ejecutivo Federal y de los propios legisladores a este tipo de sistema.

Si se opta por el sistema Westminster, con reelección legislativa consecutiva, prácticamente nuestro sistema electoral sería copia del norteamericano. La pregunta entonces iría en el sentido de si México sería capaz de llevar a buen puerto un sistema tan problemático como éste. De hecho y tal cual lo señalan Sartori y Linz en los libros anteriormente citados, el sistema presidencial norteamericano no funciona gracias a, sino a pesar de sus mecanismos institucionales y por una cultura política que les es connatural desde sus orígenes. Al preferirse el distrito sobre la dirigencia nacional, consecuencias obvias de la reelección consecutiva y de un sistema de mayoría puro, la indisciplina, el “apego a lo local” y el desgaste en las negociaciones, serían el pan nuestro de cada día dentro de algunos años, lo que de no comprenderse esta dinámica en su totalidad, llevaría definitivamente a una parálisis legislativa mucho mayor de la que ya existe en esta legislatura —muchas iniciativas y pocos consensos—, sobre cuestiones que tendrían que resolverse con mayor celeridad, aunque no necesariamente con menos estudio.

Si a esto se añade como base de análisis la investigación realizada por Scott Mainwaring en el documento de trabajo “Presidential Democracy and Multi-Party Systems: the difficult equation” y se mide el índice del número efectivo de partidos en México, siguiendo ya sea el Índice Laakso-Taagepera o el Índice Molinar, se observará que este país prácticamente está clasificado como tripartidista, siste-

mas que de acuerdo a los estudiosos de las instituciones políticas y de la elección social, resultan ser de los más difíciles regímenes para obtener coaliciones mínimas ganadoras, sobre todo cuando se cuenta con un partido mayoritario al centro del espectro político y las oposiciones a los extremos, con lo cual la posibilidad de llegar a acuerdos y consensos disminuye considerablemente con el consecuente riesgo de verdaderos conflictos en las relaciones entre partidos, entre las propias Cámaras y entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De lo anterior se deduce que el cambio de sistema electoral debe pensarse muy seriamente, debido a que nuestra cultura política es distinta a la del país vecino, el nuestro tiende al tripartidismo y no al bipartidismo, y el espectro político no abarca sólo partidos de derecha, sino un centro izquierda y un centro derecha en los extremos que tienden a polarizarse según la coyuntura y la temática a tratar. Además, la normatividad interna del Congreso facilita las escisiones partidistas, puesto que cinco legisladores pueden crear un grupo parlamentario en alguna Cámara, por lo que el riesgo de divisiones y multiplicaciones de grupos parlamentarios estaría latente en todo momento, a pesar de que el número de partidos tendiera a estatizarse en tres, ya que sería poco probable que algún candidato obtuviera constancia de mayoría de partidos minoritarios.

Por lo que respecta a la adopción de un sistema de representación proporcional, las consecuencias serían aún mayores que con la adopción del primero, ya que tal cual señaló Maurice Duverger, en su libro clásico de "Los Partidos Políticos": "los sistemas electorales mayoritarios tienden a generar sistemas bipartidistas; los de representación proporcional por el contrario tienden a generar sistemas multipartidistas". Si lo que se quiere eliminar es la disciplina de partido de forma tal que cada representante popular emita un "voto de conciencia" para cada pieza legislativa, este sistema no sería el más conveniente, debido a que al tener listas la mayor parte de las veces bloqueadas y cerradas, tal cual está contemplado en nuestra legislación actual, lo único que se conseguiría fortalecer sería a los Comités Ejecutivos Nacionales y a la disciplina de partido, de tal forma que lo más importante no fueran los candidatos, sino las plataformas políticas de los partidos para cada elección.

El riesgo que se corre al tener este tipo de sistemas en un régimen presidencialista, es al que ya se ha hecho referencia en el documento de trabajo de Scott Mainwaring, sobre todo si se toma en cuenta que el umbral electoral establecido en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es del dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, lo que da incentivos para la obtención de curules y escaños para un número importante de partidos. Por lo tanto, en dado caso de que se decidiera aprobar este sistema, lo ideal sería basarse en el caso alemán, —que aunque es un sistema electoral mixto, resulta aplicable al caso— de modo que el umbral electoral se incrementara al cinco por ciento y se prohibiera cons-

titucionalmente la entrada de partidos de extrema derecha o izquierda a la competencia electoral.

En caso de que se decidiera conservar el sistema electoral mixto, sería ideal realizarle algunas modificaciones entre las que se encontrarían: 1) el lograr el equilibrio entre constancias de mayoría y constancias de representación proporcional en una relación uno a uno, y sólo en la Cámara de Diputados, con lo cual se propiciaría un balance entre las directrices del partido y el voto de conciencia (se supone aprobada la reelección legislativa consecutiva) de tal forma que nos aproximaríamos a un sistema muy similar al alemán, al menos en este sentido; 2) el eliminar de la Cámara Alta la representación proporcional, por el simple motivo de que no corresponde a la idea original planteada ni por los parlamentarios británicos, ni por Madison y Jefferson en los Estados Unidos; y 3) reducir paulatinamente el número de legisladores, de forma tal que lo que en verdad siguiera en pie en el Congreso fueran las Comisiones más importantes con un profesionalizado Servicio Civil de Carrera, que sería el que verdaderamente analizaría con detalle cada iniciativa propuesta al Pleno de las Cámaras.

Siguiendo con las leyes electorales, también sería conveniente analizar la sobre o subrepresentación de partidos mayoritarios o minoritarios dependiendo del sistema electoral que se eligiera. En los ochentas, se quiso hacer creer que el peligro de ingobernabilidad se evitaría sobrerrepresentando al partido que obtuviera la mayoría de la votación, de modo que al menos contara con la mayoría absoluta de los curules y de los escaños, según fuera el caso. Sin embargo, la solución a esta problemática en época de competencia partidista fuerte, no opera tanto en este sentido, por la casi imposibilidad de que una fuerza política logre tener una votación nacional mayor al 40%, sino en que se establezcan medidas que permitan que el presupuesto del año venidero no sea detenido por un *impasse* Ejecutivo-Legislativo con lo cual sí se correría el riesgo de paralizar la economía nacional.

De hecho, cuando existen intensas contiendas electorales, como es muy probable que ocurra en lo sucesivo en el sistema político mexicano, la sobrerrepresentación del partido mayoritario puede acarrear más problemas de los que resuelve, sobre todo si se tiene un sistema electoral mixto o de representación proporcional en un sistema presidencial, como lo es el nuestro. La razón es muy sencilla, ya que podría tenerse como evento la posibilidad de que un partido distinto al del presidente tuviera mayoría en el congreso debido a esta sobrerrepresentación, con lo cual las relaciones ejecutivo-legislativo se entorpecerían aún más que si no existieran este tipo de cláusulas.

Lo que tal vez si resultaría benéfico en cualquier tipo de sistema electoral, sería subrepresentar mediante fórmulas electorales *ad hoc* a los partidos minoritarios, de forma tal que las negociaciones entre legisladores y/o cúpulas partidistas, para aprobar iniciativas de ley, fueran menos costosas y más eficientes.

Después de este breve análisis y enfocándonos sobre el problema de qué tipo de diseño constitucional y dinámica electoral sería la más conveniente para este país, cabe señalar que la respuesta más acertada, tendrá forzosamente que darse después de esta legislatura, ya que dependerá del acoplamiento que los actores políticos tengan de nuestro sistema presidencial durante el periodo de transición democrática, de las modificaciones institucionales que le realicen y de que se vea efectivamente si los conflictos interpartidistas, intercamerales e interpoderes son viables de solucionarse mediante este régimen o no. Sólo en caso de negativa, sería muy conveniente adelantar los tiempos políticos del congreso constituyente, para dar paso a un sistema intermedio con su respectiva correlación electoral, que nos salvará de tentaciones autoritarias bastante previsibles en tiempos de crisis económicas y de endebles cimientos democráticos. Mientras tanto, parece ser que el libro más importante para los mexicanos, de los tres a que me he referido al principio —y desgraciadamente el único que a la fecha no está traducido—, es el escrito por Shugart y Carey. Primero entendamos cabalmente los mecanismos y funcionamiento del Sistema Presidencial y apliquémoslos, para después vislumbrar otro tipo de diseños institucionales que, aunque con una coherencia interna mucho mejor que la del nuestro, quizá no resultan aplicables, ni en tiempo ni en forma por causa de nuestro pasado, presente y quizá futuro políticos.

# I REFORMA DEL ESTADO

# INAUGURANDO UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES

---

---

DIPUTADO JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA\*

*“Hay una tendencia a abandonar un objetivo maduro en aras de una pasión momentánea”.*

Alexis de Toqueville.

En el crepúsculo de 1998 el paisaje mexicano se ve brumoso: un Presidente de la República que no ejerce su liderazgo y que, por tanto, no se legitima en el ejercicio del poder; una falta de sentido de grupo gubernamental; tecnócratas que no encuentran el rumbo y el ritmo del país; partidos políticos excesivamente confrontados y sin mayores resultados; un Congreso a la deriva y en ocasiones temeroso de que sus decisiones, aún las necesarias, no sean bien entendidas, y luego paralizado; dirigentes empresariales apurados y sin visión de conjunto. En suma, no hay previsión consistente, ni manejo de la coyuntura, ni paso redoblado, sino a lo sumo se marca el paso. La falta de un buen manejo político y de armonización entre los diferentes factores reales de poder, pasando por el desdibujamiento de las tesis y actitudes de los partidos políticos han vuelto a inquietar y desesperar a los mexicanos.

A pesar de eso, el autoritarismo que ha caracterizado al régimen

presidencialista mexicano, ha venido siendo contrarrestado eficazmente en algunos puntos, incluyendo los contrapesos de la actual Legislatura del Congreso de la Unión, considerando que la nueva composición plural de la Cámara de Diputados, la que por primera vez en más de 6 décadas arrebató la mayoría al partido del Ejecutivo, modificando sustancialmente la relación entre los Poderes de la Unión y el mismo ejercicio del poder; así se actualiza la eficacia del sistema de controles, pesos y contrapesos que nuestra norma constitucional establece.

Como bien se sabe, El sistema presidencial mexicano ha descansado no sólo en el diseño del constituyente de 1917 que atribuyó facultades al titular del Poder Ejecutivo de tal manera que lo han conformado con mayor fortaleza jurídico-política respecto de los demás poderes; ese sistema presidencial también se ha apoyado en otros 3 soportes consistentes, uno, en que el mismo partido gobernaba en el

---

\* Diputado del grupo parlamentario del PAN. Vicecoordinador Político Jurídico.

Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo; otro, en que ese partido había tenido una fuerte disciplina y cohesión interna y, el tercero, el Presidente había ejercido un fuerte liderazgo respecto de ese partido. El pilar que desde la Junta instaladora de la Cámara de esta legislatura se quebró consiste en que la Cámara de Diputados ya no es gobernada por el grupo del partido del titular del ejecutivo, y a partir de este dato comprobable, la cohesión interna del PRI y el liderazgo del Presidente también están fuertemente amenazados, como todos reconocen ya, y de lo cual se aprovechan caciques regionales emergentes.

Dicho de otra manera, presenciaremos el desmantelamiento del sistema autoritario presidencialista como lo hemos conocido en las últimas ocho décadas y, por tanto, deberemos rediseñar y construir inmediatamente un nuevo sistema de pesos y contrapesos que fortalezca las capacidades de cogobierno de los demás poderes, incluyendo el poder ciudadano, para estar en condiciones de recimentar la viabilidad de la República, con capacidad de asumir los retos al arribar al nuevo milenio.

Asimismo, hemos de afirmar nuestra convicción de que la idea de democracia representativa debe ser realizada junto con la democracia participativa; si la población no tiene real y positivamente efectivas oportunidades de participar en el diseño y ejecución del bien común para aquí y ahora, la distancia entre sociedad civil y estado o entre injusticia y condiciones

que impulsen a todos no se reducen, con los riesgos que ello conlleva. Se confirma una vez más el primado de lo político; hay que construir entre todos la democracia-camino o método para llegar a la democracia-meta o de contenidos económicos, políticos y sociales. Ello exige creatividad, ingenio, talento político, no tener miedo y un conocimiento profundo de nuestra realidad.

### *PUNTO DE PARTIDA*

Por lo anterior, desarrollar el tema de las relaciones y equilibrios entre los Poderes, limitándonos a la división tradicional tripartita del poder, significaría una visión incompleta y provocaría un diagnóstico desacertado así como propuestas insuficientes o deficientes, al no asignar prudencialmente las cargas y responsabilidades que a todos corresponden en el destino de un país.

Un análisis desde el ángulo exclusivo del Derecho Constitucional no bastaría; seguiría siendo insuficiente para los efectos prácticos que más adelante se pretenden, aunque sus conclusiones son de tomarse obligadamente en cuenta. La Constitución General de la República establece los equilibrios constitucionales relativos a: 1) La interrelación necesaria entre los "tres Poderes"; 2) las limitantes derivadas de la obligación de que éstos respeten los derechos fundamentales y, finalmente, 3) los diferentes niveles de competencia que se derivan del federalismo, son los mejores pesos y contrapesos que

el diseño jurídico constitucional permite, aunque insuficientes. No hay que perder de vista que desde el texto original de 1917 se inicia una tendencia a ampliar la función del gobierno central, fruto de un presidencialismo desbordante, entre otras causas, pero en todo caso las doctrinas de la división tripartita del poder y del respeto a los derechos fundamentales jugaron un papel determinante en el Constituyente de Querétaro y son referencia obligada.

Me parece, entonces, que necesitamos también ahora las conclusiones de la Ciencia Política para que el esfuerzo sea eficaz. En una sociedad políticamente organizada como la nuestra, con todo y la jerarquización que necesariamente supone, interactúan con el poder político otros poderes: el económico, el religioso, el burocrático, el militar y el social o ciudadano.

## **EQUILIBRIOS VERTICALES Y HORIZONTALES**

De esta visión sobre el poder del estado, de los controles sobre los órganos que lo integran y de la interacción con los otros poderes, se puede sistematizar y clasificar en relaciones y controles verticales y horizontales. Las relaciones, equilibrios y controles **verticales** son los esquemas o pautas de acción y de interacción que funcionan entre la totalidad de los órganos del Estado, por una parte, y el electorado por la otra parte. Esto es, las pautas de comportamiento que funcionan tradi-

cionalmente entre los tres órganos de poder político, ya sea que se trate del Legislativo, del Ejecutivo o de los tribunales, por una parte, y el poder ciudadano, cuarto poder, o del electorado, por la otra.

Así son relaciones, equilibrios y **controles verticales**, en primer lugar, el catálogo de derechos fundamentales del gobernado, el federalismo, el Municipio Libre y el pluralismo —entendido como el respeto a la acción de los grupos intermedios, al tejido o articulación social.

Las relaciones, equilibrios y controles **horizontales** son aquellos que se establecen o ejercen dentro de un mismo nivel jerárquico; son, además, relaciones, equilibrios y controles que se establecen o ejercen por y con respecto de órganos del Estado. Estas relaciones y controles de tipo horizontal se dividen, a su vez en **intraorgánicos** e **interorgánicos**, o sea, entre los órganos del Estado y *hacia dentro* de un órgano colegiado del Estado. En el caso de los equilibrios y controles interorgánicos es clara la interacción de dos órganos distintos, dándose dos supuestos que uno de los órganos controle al otro (el Ejecutivo frente al Legislativo o viceversa) o que los dos se controlen mutuamente. El equilibrio y control se efectúa a través de los mecanismos de concurrencia obligada de los órganos en el ejercicio de sus facultades (la aprobación de una ley por el Legislativo y la promulgación de la misma o el veto por el Ejecutivo) o a través de la subordinación de la eficacia del acto de un órgano a la autorización o ratifi-

cación de otro órgano (la aprobación de los tratados internacionales o de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a nivel federal), perspectiva desde la cual vamos a fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o a crear el instituto de Protección al Ahorro Bancario.

No me detendré mayormente en los controles intraorgánicos. Sólo señalaré que estos controles condicionan el grado de autonomía funcional del órgano colegiado, lo que a su vez implica el nivel y tipo de interacción con los demás órganos. Dicho de otra manera, en la medida en que el órgano colegiado tenga un menor grado de autonomía funcional, será más difícil que realice un control efectivo y, en cambio, será más fácil que sea controlado por otros órganos. El bicameralismo en lo federal (Cámaras de Diputados y de Senadores) es uno de los más formidables controles intraorgánicos sobre los legislativos.

De acuerdo con lo expuesto, el equilibrio y armonía de un sistema constitucional es el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos. El desequilibrio de poderes que constatamos en México, tanto a nivel federal como estatal, se debe a la reducción de los controles interorgánicos de los Poderes Legislativo y Judicial, y al incremento en los controles intraorgánicos del Congreso de la Unión, así como por las otras rupturas de los equilibrios también fundamentales, relativas a los derechos fundamentales, el federalismo,

el Municipio Libre, la falta de respeto al pluralismo y, destacadamente, la ineffectividad frecuente del sufragio consciente y libre cuando es prostituido por hambre o por inseguridad.

Expuesta una visión global de los equilibrios de los pesos y contrapesos viejos, es conveniente referirse, ahora sí, a la ruptura del equilibrio referente a la división de poderes, por ser ésta la primera en darse desde un punto de vista histórico.

### *EL VIEJO ARISTÓTELES*

Aristóteles planteó las tres funciones del gobierno de la República en los siguientes términos: " ... En todas las Constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la República, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las Constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección y el tercer elemento es el Poder Judicial".

Para Aristóteles son magistrados — en nuestra terminología actual, órganos ejecutivos— aquellos a quienes se encomienda mandar, por lo que la diferencia en el pensamiento aristotélico entre las tres funciones parece bastante clara.

La diferenciación aristotélica de las tres funciones se mantiene en el pensamiento de Montesquieu, quien sigue a Locke en cuanto a la conveniencia de separarlas y en la necesidad de unir el federativo y el ejecutivo en el mismo órgano:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Judicial, de las cosas que dependen del derecho civil”.

“En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro, Poder Ejecutivo del Estado”.

“La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro”.

“Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente”.

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría dis-

poner arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener fuerza de un opresor”.

“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”.

Se llega así a la teoría clásica, en la cual la división de las funciones parece nítida; al legislador le compete emitir leyes; en el Ejecutivo se unen éste y el federativo, por lo que le corresponde encargarse de la seguridad interior y exterior de las relaciones exteriores y el cumplimiento de las leyes, y al Judicial compete administrar justicia.

Conviene aquí recordar con Herrera y Lasso que Montesquieu tomó en sus líneas generales la teoría de la división de poderes tal como la descubrió en la Constitución inglesa de su época, el siglo XVIII. Y así, cuando trata de las instituciones inglesas, en definitiva, olvida por completo al Poder Judicial y dice sin sombra de vacilación:

“Esta es la Constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Estando formado de **dos partes** del cuerpo legislativo, la una sujetará a la otra por su mutua facultad para impedir; ambas estarán sujetas por el Poder Ejecutivo, el cual a su vez lo estará por el Legislativo. Estas **tres potestades** habrán de formar un reposo o inacción; pero como por el movimiento necesario de las cosas se ven violenta-

das a marchar, tendrán que hacerlo de común acuerdo”.

El pensamiento de Montesquieu encontró nítido eco en el constitucionalismo estadounidense, lo que se refleja en la Constitución de 1787, la cual, por un lado, sigue la concepción de la división de poderes de Montesquieu, pero por otro, sigue a Locke a través de una diferenciación no siempre explicitada: mientras el Ejecutivo actúa él solo como tal, en tanto federativo actúa con la colaboración de otros poderes. De tal forma, aunque se sobreponen las dos funciones diferenciadas por Locke, tal sobreposición no da lugar a un desequilibrio de poderes en virtud de la colaboración necesaria a nivel federativo.

La división de poderes continúa siendo un principio fundamental del constitucionalismo estadounidense, pero se advierte una tendencia al presidencialismo. Por otra parte, la aportación de Locke de hacer notar la diferencia entre Poder Ejecutivo y federativo, y la necesidad de que no se les separe, se va a reflejar en el sistema de colaboración que se requiere en los asuntos exteriores. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución la declaración de guerra requiere de la acción del Congreso y los tratados internacionales requieren de la aprobación del Senado, diseño que subsiste en nuestro país, aunque algunos legisladores lo quieran desconocer.

En resumen, y en palabras de nuestro constitucionalista don Manuel Herrera Lasso, quien a propósito de

exigir que sea únicamente al presidente de la República a quien incumba convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, de acuerdo con el modelo norteamericano, dice: “Y esto por la razón capital del equilibrio y el del problema de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que es el problema esencial de una Constitución de régimen dualista como la nuestra y que se resuelve mediante el establecimiento de **poderes coextensos** que mutuamente se limitan —poder limita al poder—, y cada uno de ellos está, a su vez, limitado por la atribución específica de facultades, de tal modo que no pueden los órganos de autoridad hacer más que aquello a que la Constitución los autoriza de modo expreso”.

En nuestra organización política de los tres Poderes, sólo el Legislativo y el Ejecutivo están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el Judicial, carece de los atributos de los otros dos; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, la del legislador, pues se contiene en la ley; está también desprovisto de toda fuerza material.

Como se sabe, dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre el de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero, la actuación del Ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre

de **parlamentario**. En el segundo, el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política. El jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso. Sus combinaciones han generado los semipresidenciales y los semiparlamentarios.

Según Tena Ramírez, el sistema, parlamentario presupone la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el Parlamento comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el Gabinete, que entorpece la labor del gobierno y termina en el de la violencia que destruye hasta las raíces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; “es, pues, sistema exótico en regímenes como el de México”. A pesar de todo, nuestro subsistema de partidos se va consolidando.

Conviene reconocer que las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto del Estado complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano del Estado sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo.

## AHORA, DUVERGER

Una siguiente delimitación del tema podría fundamentarse en la distinción entre los poderes de los parlamentos occidentales, formulada por Duverger, quien los distingue entre **tres** tipos: **delimitación, control e impulso**. Las facultades de delimitación se traducen en la función de definir los marcos en cuyos límites se ejerce el poder del gobierno, señalando básicamente como ejemplos las facultades legislativas y las facultades en materia de presupuestos. Sin embargo, la distinción formulada no admite una expresión tajante debido a que las facultades en materia fiscal pueden ser de delimitación, cuando se refieren a la aprobación del presupuesto, y de control, cuando tiene por función verificar que las erogaciones del Estado se hayan conformado con lo previsto en el presupuesto. De esta manera, el criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos permite establecer cuándo se trata de un reto de delimitación y cuándo se trata de un acto de control, aun en el caso de que el mismo cuerpo ejercite los dos tipos de funciones.

Con Barquín Álvarez<sup>1</sup> podemos decir que la centralización de facultades en el Poder Ejecutivo y en la Federación fue la dirección que, en una especie de movimiento pendular, se

1 Barquín Álvarez, Manuel. *El control parlamentario sobre el Ejecutivo*; Revista Parlamentaria de Estudios Parlamentarios. Núm. 1, Instituto de Investigaciones Legislativas LIV Legislatura del Congreso de la Unión.

desplazó de la Constitución original a un presidencialismo cerrado, a fines de los años 20 y primeros de los 30; el retorno hacia un presidencialismo dominante se inició desde la segunda parte de los años 30, en unos aspectos, y en otros, en la década de los 70. En los 80 hubo avances, como las de añejas demandas del PAN (3º, 27 o 130), como también retrocesos neoliberales. Puede afirmarse que aún no regresa el péndulo que tenía en el proyecto de 1917.

Desde el maximato en que promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General hubieron de pasar varias décadas para que se generara un instrumento que diera mayor autonomía funcional al Legislativo, como ocurrió con la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, la que da ciertas garantías de un mínimo de derechos a las minorías parlamentarias. La reforma constitucional de 1974 amplió las facultades de supervisión e investigación del Legislativo, permitiendo a las Cámaras citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Posteriormente se llevaron a cabo reformas que permitieron a las Cámaras la integración de comisiones cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de dichos organismos y empresas. Los controles del Legislativo a través de comparecencias e interpelaciones, por medio de comisiones de investigación, así como la responsabilidad de

los servidores del Estado, son instituciones que todavía esperan en el ejercicio democrático la prueba de su eficiencia. Los juicios políticos a los gobernadores de Tabasco y Yucatán serán inéditos definitivos.

## **TANTA SOCIEDAD COMO SEA POSIBLE**

Salta a la vista que de las relaciones, controles y equilibrios verticales lo fundamental es una sociedad fuerte, una estructuración de personas y grupos intermedios que sean capaces de participar en la conducción de los asuntos públicos.

En síntesis, considero que para realizar un sistema equilibrado dentro de un Estado de Derecho se requieren tres condiciones esenciales:

- 1) El reconocimiento de la primacía de los valores políticos comúnmente admitidos: bien común, justicia, seguridad jurídica, paz, tranquilidad, democracia, libertad, con la consiguiente voluntad de someterse a ellos.
- 2) Un conjunto de técnicas y procedimientos que posibiliten esa sumisión. Los principios básicos a los que deben ajustarse esas técnicas y procedimientos se enuncian por Héctor González Uribe, uno de los primeros jóvenes que acudieron al llamado gomezmoriniano, así:
  - a) El reconocimiento de una ley fundamental que delimite las atri-

- buciones y competencias de los órganos del Estado, la que tendrá siempre la supremacía jurídica y a ella deberán ajustarse todos los actos de gobierno y de los gobernados. En ella se establecerán los derechos de la sociedad y los medios necesarios para alcanzar sus fines necesarios.
- b) El establecimiento constitucional de una serie de garantías o derechos subjetivos públicos para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no pueden ser alterados o violados por ninguna ley o autoridad sin que constitucionalmente se incurra en el vicio de anticonstitucionalidad.
  - c) El reconocimiento estricto del principio de legalidad, que implica que ninguna autoridad podrá actuar en el ámbito de su competencia si no hay alguna ley o norma de carácter general que se lo permita.
  - d) La división y equilibrio fundamental de los poderes corporaciones, con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones, de tal manera que se logre que el poder quede delimitado en funciones desde dentro de la organización institucional del Estado.
  - e) La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral que permita controlar el poder desde afuera y legitimar en su origen a quien tenga la facultad de gobernar.
- f) El libre juego de los medios de información social que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.
  - g) El establecimiento de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional.
  - h) Procedimientos que tiendan a evitar ventajas y privilegios indebidos para individuos o corporaciones, mediante un régimen de igualdad legal; a prevenir abusos en el ejercicio del poder; a eliminar la arbitrariedad en las decisiones, y a crear la seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, por medio de definiciones ciertas de lo que se puede hacer y de los que está prohibido.
- 3) Señalarle al Estado una tarea positiva de **servicio** de los valores fundamentales de la persona humana y del bien común de la sociedad. Debe establecerse un Estado de Derecho al servicio de la dignidad de la persona; la intervención

del poder público será para tutelar y promover los derechos, para realizar un progreso social, logrando un equilibrio de los derechos, compensando las desigualdades naturales y sociales y asegurando a todos el desenvolvimiento de su personalidad; esto es, un régimen de justicia social como función del Estado. La propuesta gomezmoriniana de reforma del Estado establece que debe procurar un orden que respete la libertad, la iniciativa y la responsabilidad de los ciudadanos, no sólo garantizando sus derechos y deberes, sino en cuanto esté abierto a una participación de todos en la vida pública y a una colaboración en la realización del bien común.

## ***NUEVO PAPEL DEL CONGRESO***

Volviendo al nuevo papel del Congreso Mexicano, ha implicado un cambio en la distribución del poder político y por ende, en el equilibrio y balances entre Poderes y niveles de gobierno. Esto implica un proceso de "aprendizaje" del propio Congreso para ser cada vez más un poder legislativo, para decidir por sí mismo así como para cooperar, ser autónomo y a la vez capaz de arribar a compromisos democráticos legislativos. Como se ha sugerido, se trata de un proceso mutuo de aprendizaje, y necesario, en México, para todas las instancias involucradas.

En ese marco, es posible que un tema que se ha debatido progresiva y crecientemente en el país, tenga que ver con la evolución deseable y factible del sistema mexicano hacía un sistema verdaderamente presidencial, o, de manera alternativa, más en dirección de un modelo semipresidencialista o semiparlamentario, como lo visualizaron Christlieb Ibarrola, o más recientemente, Estrada Sámano, en las clasificaciones y tipificaciones de Giovanni Sartori, ya clásicas.

Mucho de lo anterior, por supuesto, depende decisoriamente de la solidez, modernidad y sentido de responsabilidad de los partidos políticos mexicanos, como es el caso en cualquier otra sociedad política. Me parece debe señalarse que esta es una de las áreas que puedan dar base a cierta medida de preocupación y pausa; la evidencia y el análisis, ni de lejos parecen concluyentes todavía. Las diferencias de diverso tipo entre los tres principales partidos siguen siendo considerables, particularmente en el terreno de prácticas, valores y conductas democráticas.

Igualmente, debe tomarse muy en cuenta la activa existencia de una enorme y fortísima red de intereses económicos y políticos, formada a través de casi siete décadas de poder discrecional, que no consideraba estar obligado en verdad a rendir cuentas. ¿Hasta dónde están dispuestas a llegar las instancias de resistencia a los procesos de cambio? 1988 o 1997 podrían proveer buenas bases de reflexión y predicción y al mismo tiempo, el hecho es tam-

bién que se han llevado a cabo cambios substanciales, dentro o a pesar de todo ello. Tan fundamental como es y tan problemática como lo ha sido en conexión con lo anterior, la relación del Presidente Zedillo con los partidos políticos de ninguna manera es hasta ahora una cuestión claramente resuelta, dentro o fuera del propio Congreso.

Es por este tipo de razones, así como por la situación en la Cámara misma, que se ha mencionado la posibilidad de una suerte de embotellamiento o parálisis política, en que las cosas simplemente pudieran no caminar, como sucede con Chiapas o venía pasando con el FOBAPROA. Es por eso también, que llama la atención el hecho de que una iniciativa de hace un año, la del 2 de noviembre de 1997, no ha estado suficientemente en diversos ámbitos: La propuesta reiterada del Presidente Nacional del PAN Felipe Calderón Hinojosa, dirigida al Presidente Ernesto Zedillo, quien de inmediato respondió y aceptó entonces la posibilidad abierta por esa misiva, para renovar el diálogo hasta entonces interrumpido entre la Presidencia de la República y los partidos políticos, lo cual sería de consecuencia también para el Congreso. En la tensa situación antes descrita, tal iniciativa, incluidos sus posibles costos políticos, quizá ha representado un cambio para evitar el embotellamiento, y significó la creación de un nuevo hecho político en el tiempo presente de México.

Tanta responsabilidad han tenido los legisladores del PRI que al repliegue intencional del Ejecutivo Federal

no han sabido corresponder con imaginación, creatividad, sensación de futuro, para abrirse oportunidades de decisión, acotadas si se pudiera, al seno del Congreso.

Del lado del PRD la situación es en extremo contrario: multitud de visiones, valores y tradiciones encontrados, zancadilleados y excluyentes que no atinan a encontrar un mínimo de organicidad funcional: ese es su reto, convertirse en fuerza orgánica y la renovación de su dirigencia nacional, donde es probable que por primera vez no recaiga en un expriista es buena ocasión.

Los problemas, como se ha visto no se arreglarán con sólo no mencionarlos. No puede ser. Es fundamental que se establezcan factores objetivos que garanticen la estabilidad política y la certidumbre política para el futuro inmediato. El rescate bancario, las responsabilidades de los medios, el presupuesto, la transparencia electoral, las bases de política exterior, el problema financiero, la reforma fiscal, el auténtico federalismo, Chiapas... No por limitar la lista a lo urgente se reduce mucho, pero hay que hacerlo. Acordar la realización de reformas legales y medidas de política pública que requieren el concurso de las fuerzas políticas hoy en equilibrio legislativo. El establecimiento de la mesa de Coordinación Legislativo-Ejecutivo para acordar una Agenda Legislativa de consensos que de manera incluyente, equilibrada y eficazmente vaya generando acuerdos, marco que luego las comisiones dictaminadoras plasmen en dictámenes

viables, es otro paso en el desempanamiento.

Por otra parte, es importante que los partidos que se encuentran en mayor posibilidad de obtener la presidencia suscriban desde ahora acuerdos elementales que den claridad y certidumbre al futuro inmediato, y evitar así que la posibilidad de alternancia o de gobierno dividido se considere un factor de riesgo que ahuyente la inversión y dañe al país. La insistencia actual y actuante de Acción Nacional para buscar y encontrar entre todos los acuerdos fundamentales que le permitan al subsistema de partidos, al sistema político en su conjunto y al Estado Mexicano cumplir con su visión de siglo XXI es una convocatoria que a nadie debiera permitirle sentirse ajeno.

Por eso nos hemos comprometido en el impulso de esta nueva versión de Agenda Legislativa Nacional que ya incluye 16 asuntos prioritarios de consenso ha ser desahogados con la colaboración del Legislativo y el Ejecutivo: Reformas legales en materia de procuración de justicia penal y seguridad pública (recordando que las constitucionales ya han sido aprobadas); autonomía de los órganos defensores de los derechos humanos; modernización del método presupuestario y de rendición de cuentas públicas; creación de la Auditoría Superior de la Federa-

ción, solución del problema bancario y fortalecimiento del Sistema Financiero; instituciones de democracia semidirecta y de mayor participación ciudadana; reformas electorales pendientes (incluyendo segundas vueltas electorales para Ejecutivo y Legislativo federales y voto de mexicanos en el extranjero); reforma fiscal integral, incluyendo federalización fiscal; paz en Chiapas y derechos de los pueblos indígenas; fortalecimiento del municipio y de las entidades federativas; modernización del poder Legislativo; principalmente.

Que este país cuente con una asamblea de libre discusión que socialice la capacidad de diálogo entre los mexicanos, donde los asuntos públicos se traten en voz alta a la luz pública, ya es bien público útil; pero sí además genera otros bienes y evita males con definiciones oportunas y conducentes al bien del país, doblemente bueno. Porque su misión no es tanto gobernar, como equilibrar, contener y evitar más males al país. De ahí el valor de la renuncia de Guillermo Ortiz y de su consecuente juicio político, de la no aprobación del impuesto telefónico y de la reducción de gasto programable del gobierno, pero sobre todo de dejar atrás vanidades y conseguir todo lo que el país demanda sin perder ni el sentido del honor, ni el de la oportunidad, ni el del humor.

30 de noviembre de 1998

# PODER LEGISLATIVO CONTRA PODER EJECUTIVO

---

---

DIPUTADO ISAAEL PETRONIO CANTÚ NÁJERA\*

Cuando Montesquieu escribió su libro el "Espíritu de las Leyes", otros filósofos y políticos ya habían tratado el tema de los distintos poderes que se integran en el gobierno o forman parte del Estado. Es Charles quien de manera más contundente plantea la necesidad de un perfecto equilibrio entre los poderes en los gobiernos republicanos, es decir, entre: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las monarquías aún siguen gobernando al orbe y sus ideas revolucionarias llegarán a América con la conquista y las Cortes de Cádiz. Son éstas, el embrión fructífero de un poder popular que sistemáticamente se irá oponiendo al Poder teocrático de los Reyes y consolidando una verdadera República. De los 17 diputados que representaron al territorio, diez eran nacidos en la Nueva España, destacando: José Belle Cisneros por la ciudad de México, Antonio Joaquín Pérez por Puebla; Miguel Guridi y Alcocer por Tlaxcala; José Miguel Gordoza por Zacatecas y Don Miguel Ramos Arizpe por Coahuila.

Ignacio López Rayón en 1811 convoca a los jefes insurgentes y eligen la Suprema Junta Nacional Americana encabezados por José María Liceaga y José Sixto Verduzco. Junta que se desintegra inmediatamente ante el feroz combate del gobierno español. El mismo López Rayón, al siguiente año, le envía al Generalísimo Morelos un proyecto de Constitución que intituló, los "elementos constitucionales" entre los que destaca que: la Soberanía "dimanaba inmediatamente del pueblo". Morelos, sumadas las ideas de López Rayón, en medio de la lucha de Independencia, convoca e instaura el 14 de septiembre de 1813 el Congreso como Poder Legislativo Constituyente, bajo la presidencia de Don Carlos María Bustamante diputado por México. El Congreso del Anáhuac se integró por: Ignacio López Rayón, por Guadalajara; José Sixto Verduzco, por Michoacán; José María Liceaga, Guanajuato; Andrés Quintana Roo, Puebla; Carlos María Bustamante, México; José María Murguía, Oaxaca;

---

\* Diputado del grupo parlamentario del PRD. Secretario del Comité de Biblioteca e Informática.

José Manuel Herrera, Tecpan; José María Coss por Veracruz y su secretario Don Cornelio Ortíz Zárate. Congreso cuya relevancia estriba en la ratificación de que “el poder dimana del pueblo y se deposita en sus representantes”, fue ante ella, que se leyeron “Los Sentimientos de la Nación” redactados por Morelos.

Consumada la Independencia y con base en el Plan de Iguala se estableció una Junta Provisional Gubernativa integrada por 30 personas y a la que le tocó emitir el histórico Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana el 22 de octubre de 1814. La Junta emitió la convocatoria para instaurar el Congreso Constituyente conformado por insignes políticos: Valentín Gómez Farias, Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Gómez Rejón, Carlos María Bustamante, Melchor Múzquiz, José Joaquín Herrera, Guadalupe Victoria, Manuel Argüelles, José Mariano Marín, Manuel Sánchez de Tagle, José María Fagoaga, Ramos Arispe, Alcocer, Cortazar y el sacerdote liberal, Servando Teresa de Mier. Se puede decir que el 24 de febrero de 1822 bajo la presidencia del diputado José Hipólito Odoardo nació propiamente el Poder Legislativo en México.

Si bien la guerra de independencia nos libró de la monarquía española, no menos cierto es que trescientos años de esclavitud y dominio político dejaron una profunda huella de lo que significaba el poder autoritario y unipersonal. Iturbide flamante emperador de México, disuelve la Asamblea

Constituyente el 31 de octubre de 1822 y crea una junta llamada “instituyente” e inicia la larga historia de lucha y forcejeos entre la concreción de una auténtica República democrática y popular, con un verdadero equilibrio de poderes y la monarquía velada en una República cuyo representante del Poder Ejecutivo, tiene mas poder que un antiguo Rey.

El 4 de octubre de 1824 el Congreso Constituyente aprueba la primera Constitución Federal; en enero de 1829 se instala la II Legislatura del Congreso General, donde el diputado Carlos María Bustamante denuncia el fraude a favor de Vicente Guerrero y sostiene que el ganador es Manuel Gómez Pedraza. Situación que obliga al propio congreso, al año siguiente, a aprobar un dictamen presentado por los diputados Requena y Quintana Roo que imposibilita a Guerrero a gobernar el país, tal y como lo había aprobado el senado.

Al mismo Quintana Roo le toca presidir la V Legislatura y decidir el resultado de las elecciones presidenciales donde es electo el general Antonio Severino López de Santa Anna, quien a lo largo de varias décadas contribuirá a degenerar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en medio de la definición entre gobierno centralista o federalista.

Disuelta varias veces la Cámara de Diputados, resurge el 5 de febrero de 1857, cuando el Presidente Ignacio Comonfort jura la nueva Constitución. Poco le duró el gusto, pues los generales conservadores Zuloaga, Osollo

y Miramóm se lanzan de nueva cuenta a la guerra. Comonfort, ante la amenaza, entrega la presidencia al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don Benito Juárez García.

Durante el gobierno de Juárez se derrota al imperio, se promulgan sendas “Leyes de Reforma” y en 1875 a propuesta de Lerdo de Tejada se restaura el senado que dieciocho años atrás había sido suprimido.

El brillante período legislativo duró hasta 1876, cuando, después de la batalla de Tecoac, el General Porfirio Díaz entra triunfador a la capital de la República para abandonar el poder hasta 1910.

Durante el “porfiriato” el Poder Legislativo se denigró a lo mas abyecto: el dictador elaboraba listas de amigos y compadres que se perpetuaron en las “legislaturas”, para sólo obedecer sus dictados: Rosendo Pineda y Francisco León de la Barra fueron sucesivamente “enlistados”, siendo el primero director político en varias legislaturas.

La revolución arrojó al dictador del poder y tras los sucesos de la “Decena Trágica” regresó sobre la legislatura el negro pasado autoritario y criminal. El general Victoriano Huerta no solo asesinó al Presidente Madero, también, fueron muertos criminalmente los diputados Adolfo G. Guirión, Néstor Monroy, Edmundo Pastelín y Serapio Rendón y el senador Don Belisario Domínguez. Pudo, el Poder Legislativo, oponerse al nuevo dictador, refrendando su convicción republicana, lucha vana cuando son bayo-

netas las que sostienen al Poder. 84 diputados escoltados por dos filas de esbirros de Huerta, fueron llevados a la cárcel.

Mientras tanto, el Gobernador de Coahuila, se rebela contra tanta inequidad y el 26 de marzo de 1913 publica el Plan de Guadalupe para derrocar al usurpador, restaurar el orden constitucional y castigar el crimen.

El 1º de diciembre de 1916, bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas se reunió el Congreso Constituyente, el cual, durante un mes discutieron el texto de una nueva Constitución. Destacaron en ella: Heriberto Jara, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Flavio A. Bórquez, Alfonso Cravioto, Juan de Dios Robledo, Pastor Roualz, José Inocente Lugo, Andrés Molina Enríquez, Esteban Baca Calderón, Froylán C. Manjarrez, Hilario Medina, Cayetano Andrade y Fernando Lizardi. Los acalorados debates para promulgar sendos artículos que garantizaran el derecho a la educación, a la tierra y al trabajo son memorables y siguen suscitando enconados debates parlamentarios.

De la pléyade de constituyentes del 17 se dio paso a un paulatino sometimiento del Poder Legislativo frente un poderoso Poder Ejecutivo que, articulado con un partido de Estado, terminó creando un sistema autoritario y presidencialista, donde de nueva cuenta, la separación y el racional equilibrio de poderes, volvió a ser un tema pertinente de la agenda política de sucesivas legislaturas.

La consolidación de un partido casi único, de elecciones de Estado, del triun-

fo siempre constante en todos y cada uno de los procesos electorales para elegir diputados y senadores, llevó al Poder Legislativo a otro período de inmovilización y sumisión frente al Ejecutivo.

Las recurrentes crisis políticas, económicas y sociales en que se ha desenvuelto el país ha desgastado el modelo presidencialista y de partido de Estado, fragmentando el voto corporativo y reconociendo la diversidad de la sociedad mexicana.

La actual sociedad se ha encargado de construir una nueva correlación de fuerzas que le imprimen una funcionalidad distinta a los poderes, particularmente al Legislativo, el cual, desde el 6 de agosto de 1997 no tiene ningún partido que tenga mayoría absoluta. Hecho relevante si se toma en cuenta que los sexenios anteriores, la mayoría absoluta del Congreso, tanto en la Cámara Alta como en la Baja, la tenía el Partido Oficial, concentrando en un solo instituto político los tres poderes que concurren en el gobierno.

La nueva realidad legislativa ha obligado a los partidos políticos a reforzar direcciones colegiadas, particularmente la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y a plantear un sano equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Legislativo actual está jugando un poderoso papel de redefinición de la histórica relación con el Ejecutivo y paulatinamente se está haciendo escuchar en medio del ruido de la crisis mas profunda del México postrevolucionario. Del diálogo de subordinación se está pasando al de "pa-

res", es decir, al de iguales, puesto que la Constitución no otorga a ningún Poder, la preeminencia sobre ningún otro, salvo lo que metaconstitucionalmente se construyó en el presidencialismo, que es lo que está en franco retroceso.

Al diálogo subordinado entre Legislativo y Ejecutivo, se ha dado paso a uno fragmentado, que requiere de una profunda reforma que garantice que ambos poderes pueden dirimir, en razonable diálogo entre poderes, sus controversias en el ejercicio de su propio ámbito de poder. Hasta hoy, el texto Constitucional sólo reglamenta un encuentro formal y directo entre el representante del Ejecutivo con el Legislativo; así lo determina el "Artículo 69.—A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".

Obviamente, este escueto artículo, sirvió para reforzar la imagen presidencial en actos masivos que terminaron con el tiempo en el vacío y la perversión publicitaria. La relevante y creciente oposición se encargó de desmitificar los informes sexenales entre actos irónicos o grotescos e interpelaciones históricas, de tal suerte, que paulatinamente la otrora poderosa imagen del Presidente y el boato

de los informes se ha reducido a la lectura de un cuestionable “mensaje político”. Sigue el representante del Poder Ejecutivo protegido por una Constitución que se está quedando chica para cubrir con su manto jurídico a la nueva correlación de fuerzas entre los Poderes de la Unión.

El Poder Ejecutivo dialoga con el Legislativo a través de sus secretarios de despacho, así lo dice el artículo 93, párrafo segundo: “ Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”; suele el Presidente de la República, con fundamento en este artículo y una vez que lee su mensaje político, disponer a todos los funcionarios del Ejecutivo para que amplíen la información al Poder Legislativo sobre su informe respectivo. Las “comparencias” de los secretarios de despacho en las semanas siguientes al “informe presidencial” se han transformado en un diálogo cruzado, donde, los aspirantes del Partido Oficial pueden medir su “rating” ante un auditorio ávido de sensaciones fuertes o pleitos televisivos y sus posibilidades a ser el elegido a la próxima presidencia de la República.

Tanto el artículo 69 como el 93 disponen de manera somera un diálo-

go entre Legislativo y Ejecutivo carente de eficacia para poder equilibrar mutuamente el ejercicio del Poder. Así, si el Legislativo a través de cualquiera de sus integrantes, le hace una observación pertinente al secretario de despacho para que modifique una política específica, ni el secretario ni mucho menos el Presidente de la República se detendrá a realizar los ajustes necesarios tal y como fue señalado por el Legislador, solo quedará, en un proceso más tortuoso, la posibilidad de iniciar un “juicio político” por responsabilidades del funcionario público.

Ambos poderes están en compartimentos estancos, con funciones diferenciadas que tienen escasos y pequeños vasos comunicantes, de tal suerte, que la Constitución es el más fuerte valladar entre un Poder y otro. El caso más relevante de funciones que no pueden aún modificarse y que diferencian más que equilibrar a los poderes es lo referente a la aprobación del Presupuesto, el cual, está normado por el artículo 74, fracción IV de la Constitución y que en su primer párrafo dice: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones, que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”, texto que por su generalidad acepta interpretaciones varias y que al decir de los diputados del partido oficial, solo se refiere, a “aprobar el presupuesto tal cual” y que en opinión de las oposiciones debe ser modificado por el Poder Legislativo y puesto en práctica por el Ejecutivo.

Finalmente, debemos entender que el diálogo entre los Poderes que integran el Poder Soberano, no debe ser un diálogo complaciente, tampoco impertinente o autoritario, sino racional y equilibrado para el bien de la cosa pública. Hasta hoy, nuestra República reconoce las bondades de tener los tres poderes históricos que definió Montesquieu, mas sin embargo, no ha creado el marco jurídico que impida que uno avasalle al otro, en nuestra devenir, el Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. El Ejecutivo fuerte, lleno de poderes metaconstitucionales dio como producto anómalo un Presidencialismo autoritario que terminó negando su norma generatriz: la Constitución.

Hoy, a partir del nuevo Poder Legislativo, se ha iniciado, no sin sobre-

saltos, bochornos y rispideces, un real equilibrio tanto como con el Ejecutivo, como con el Judicial. Equilibrio que está encontrando su punto de inflexión en el debate de las políticas económicas, léase FOBAPROA, como en la factibilidad de iniciar juicios políticos contra los gobernantes, incluido el propio Presidente de la República. Sólo disminuyendo “fueros” se reducirá la impunidad y se le restará soberbia a un Ejecutivo que hasta hoy no responde a nadie por sus actos u omisiones lesivos al bien común de la República. Sólo así se terminará con la perversa relación histórica que subordinó al Legislativo y al Judicial a un Ejecutivo que trae en sus entrañas resabios de una monarquía que se niega a morir.

# PRINCIPIOS REGULADORES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PODER

---

---

FRANCISCO MURILLO BELMONTES\*

## I. INTRODUCCIÓN

La normalidad democrática representa hoy en nuestro país una práctica política, real y tangible cuya autoría no se atribuye a persona determinada, como tampoco su instalación tiene fecha ni momento preciso de haber ocurrido.

Es en cambio el resultado de un prolongado debate que se genera y madura en el tiempo, desde diversos escenarios de la vida nacional.

Actores protagónicos del avance democrático son los ciudadanos que desde contrastantes y múltiples estratos comunitarios demandan del Estado, que se representa a través de sus órganos de poder, la reivindicación de añejos reclamos: estado de derecho que se cumpla con equidad; justicia distributiva; capacidad, honradez y compromiso social de aquellos que ejercen un mandato de gestión pública, entre otros.

En el caso concreto de las Legislaturas o Congresos Estatales, es necesario que su marco jurídico orgánico y reglamentario se adecue a la realidad de los nuevos escenarios que van emergiendo con dinamismo de las geografías políticas locales a consecuencia de los procesos de elecciones.

Considero oportuno sugerir a los legisladores voltear la mirada hacia algunos puntos de reflexión a manera de propuesta de lineamientos generales o principios esenciales para el diseño de productos normativos encaminados a regular y profesionalizar el trabajo legislativo acordes al momento actual y con proyección a futuro.

De inicio y por metodología habría que plantear selectivamente un esquema de categorías o principios político-normativos inherentes al ámbito del Poder Legislativo, cuya valoración nos permita sugerirlos como ejes y sustento para el desempeño del Legislador estatal desde su respectivo marco constitucional.

---

\* Director de Asuntos Jurídicos de la LVI Legislatura del Estado de Zacatecas.

## II. PRINCIPIOS NORMATIVOS DEL PODER LEGISLATIVO

1. Principio de Autonomía y Equilibrio;
2. Principio de Gobernabilidad;
3. Principio de Iniciativa-Aprobación;
4. Principio de Debate y Consensos;
5. Principio de Fiscalización;
6. Principio de Gestión Social; y
7. Principio de Profesionalización.

### BREVE COMENTARIO A CADA UNO DE LOS ANTERIORES ENUNCIADOS

**1. Principio de Autonomía y Equilibrio.** La reforma de estado debe tener como uno de sus propósitos medulares, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, para que sin menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales que compete ejercer al titular del poder ejecutivo, prevalezca el respeto a sus respectivas autonomías, sin que ello signifique fractura o confrontación sistemática con el responsable de la administración pública, sino que por el contrario, implique el establecimiento de relaciones de colaboración y equilibrio, lo que gráficamente pudiera representarse en acciones de pintar raya en lo infranqueable, pero señalar accesos en lo que constitucionalmente sea indispensable para la buena marcha de los asuntos públicos. Este enunciado de autonomía

y equilibrio debe plasmarlo la normatividad que rige el quehacer legislativo.

**2. Principio de Gobernabilidad.** Al respecto, en cada entidad federativa y conforme al dibujo que proyecte la composición de sus órganos de gobierno a resultados de procesos comiciales, debe valorarse si se trata de gobiernos unificados, o si como ya con frecuencia ocurre, se trata de gobiernos divididos; esto es, si una misma corriente partidista tiene presencia mayoritaria, y por tanto dominante en el poder legislativo por sí y ante el poder ejecutivo, así como respecto de los ayuntamientos; o si por el contrario, la voluntad del electorado se inclinó a fragmentar las cuotas de poder a grado tal que, por ejemplo, la mayoría dominante del Congreso lo constituye una fracción parlamentaria de partido político distinto al del gobernador; o bien, si en el Congreso ninguna fracción parlamentaria representa en votos mayoría calificada.

Bajo el esquema de los escenarios anteriormente ejemplificados, el Congreso Estatal no tiene más camino viable, que privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos que permitan por un lado, establecer gobernabilidad y garantizar que fluya la dinámica del proceso legislativo con normalidad, porque de no hacerlo así, se corren graves riesgos de vacíos de poder y paralización de las tareas esenciales del Legislador. Al respecto entonces, las leyes orgánicas y la reglamentación de las Legislaturas, deben prever los cauces normativos que contrarresten los efectos adversos de gobiernos dividi-

dos, sobre la base de reglas claras que garanticen la gobernabilidad del órgano legislativo.

**3. Principio de Iniciativa-Aprobación.** Vinculado al principio de autonomía y equilibrio, los integrantes de una Legislatura deben esmerar su empeño por generar iniciativas de leyes, reformas y adiciones a las mismas, que respondan a las expectativas sociales en todos los órdenes de la vida comunitaria. Con ello, al tiempo que cumplen con una de sus funciones esenciales, evitan que sea exclusivamente el poder ejecutivo, autor solitario de proyectos de ley o decreto, convirtiéndose entonces el legislador, en mero agente de refrendo o aprobador automático de las iniciativas del gobernador. Por tales razones, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo, deben establecer normas que estimulen la creativa actividad de formular proyectos de actualización al marco legal. Una de las estrategias a sugerir, sería imprimirle mayor dinámica y cargas de responsabilidad, a las diversas Comisiones Legislativas que actúan al interior de los Congresos Estatales.

**4. Principio de Debate y Consensos.** Lo mismo en gobiernos divididos que unificados, el marco jurídico regulador del proceso legislativo debe privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos en toda la gama de temas que atañen al órgano legislativo. Sólo con tal práctica parlamentaria es posible destrabar cuestiones torales como pueden ser los relativos a presupuestación,

paquete tributario, empréstitos, deuda pública, entre otros. Atender a la figura del consenso, traerá como consecuencia elevar la calidad del debate en tribuna sobre aquellas cuestiones en que se asumen por las fracciones parlamentarias posturas con frecuencia irreconciliables, pero que ya tuvieron la oportunidad de pasar por el tamiz del consenso.

**5. Principio de Fiscalización.** Una de las tareas legislativas que significan mayor atención y cuidado es el que concierne al ejercicio de la función fiscalizadora que se deposita en el Poder Legislativo. Cada vez con mayor vehemencia el pueblo exige de sus gobernantes, capacidad, honestidad y claridad en la rendición de cuentas en el manejo del erario público. Por ello, a partir de las correspondientes disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la que organice a la Contaduría Mayor de Hacienda o al órgano superior de fiscalización dependiente de la Legislatura, deben puntualizar las atribuciones, procedimientos y consecuencias que derivan de la función supervisora o fiscalizadora. Por las tendencias de desconfianza que con mayor asiduidad se están presentando en las entidades federativas a propósito de la revisión y aprobación de cuentas públicas, tal vez se acerca el momento de valorar la conveniencia de judicializar la función fiscalizadora, a través de un marco jurídico que prevea la institución del Tribunal de Cuentas, en que para efectos de la fiscalización presupuestal, se es-

tablezca un proceso similar al que ejercen los órganos jurisdiccionales. Análogicamente a lo que ocurre en el ámbito electoral, cuando al judicializarse la solución de los conflictos previos, simultáneos o posteriores a una elección, las controversias se resuelven ante tribunales *ad hoc*, con notables resultados de aceptación a sus fallos entre las partes en conflicto. Tal experiencia positiva podría adaptarse al ámbito de la fiscalización de la cuenta pública.

**6. Principio de Gestión Social.** La legislación reguladora de la función legislativa, no debe soslayar el papel del diputado que sin descuidar su tarea legislativa, también debe encaminar sus esfuerzos como representante popular para asumir actividades de gestoría que aproximen soluciones a las carencias y problemas cotidianos que aquejan a sus electores. En este principio se insertan cuestiones torales como la consulta y el informe a la ciudadanía.

**7. Principio de Profesionalización.** Con independencia de la suerte que corra la composición de una Legislatura, cada vez se ve con mayor nitidez la necesidad de que los Congresos estatales se apoyen en órganos permanentes estructurales que garanticen: profesionalismo, capacidad, apartidismo, experiencia y honestidad, que más allá de los diferendos que surgen al calor del debate parlamentario, sirvan como efectivos canales de fluidez, al trabajo en comisiones; conducción de sesiones; proceso legislativo, diario de

debates, producción de iniciativas y manejo presupuestal.

En ese tenor, en Zacatecas, en fecha reciente se incorporó a la Ley Orgánica un Capítulo específico, que instituye el servicio civil de carrera, a través del Servicio Profesional Legislativo, que se conforma por tres áreas sustantivas: la Oficialía Mayor, la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Finanzas.

El paso siguiente debiera ser, que a partir de las dos primeras áreas mencionadas, se propiciara la creación del Instituto de Estudios Legislativos de la Entidad.

Para debate posterior, y de mayor trascendencia, quedaría la cuestión sobre la conveniencia de la reelección inmediata de diputados, que implicaría analizar a fondo los antecedentes históricos de la parte relativa del artículo 116, fracción II, párrafo segundo de la Constitución General de la República.

### III. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS

El 5 de julio de 1998, el Estado de Zacatecas vivió la experiencia de una jornada electoral en que se eligieron al Gobernador del Estado, a los integrantes del Poder Legislativo y a los 56 Ayuntamientos de la Entidad, y cuyos resultados inéditos, representan un reto y ponen a prueba la capacidad de los zacatecanos para vivir la normalidad democrática que exigen los tiempos actuales.

La Legislatura de Zacatecas se integra con 30 diputados en total, de los cuales 18 son de mayoría relativa y 12 de representación proporcional y cuya composición y voto ponderado de diputados por fracción legislativa es la siguiente: PRI 12, 40%; PRD 10, 33.33%; PAN 6, 20% y PT 2, 6.67%.

Ante tal escenario de gobierno dividido, en que ninguna fracción partidista alcanza votación calificada de dos tercios, el consenso representa la positiva respuesta a la gobernabilidad y a la normalidad democrática.

A manera de conclusión de estas reflexiones, un avance cierto sería que el tema de los principios reguladores de la acción legislativa pasara por un proceso de maduración y enriquecimiento conceptual y práctico por parte de los Congresos estatales, cuyas vías confiables pueden ser los Institutos de Investigaciones Legislativas o sus equivalentes, que en foros convocados ex profeso, debieran reunirse para debatir la cuestión y llegar a los acuerdos pertinentes que permitan seguir construyendo teoría-norma de la función legislativa del poder.



# SOBRE LA NO REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO: ELEMENTOS PARA EL DEBATE

---

---

MIGUEL CARBONELL\*

*...ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario;... Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible nuestra incipiente democracia.*  
Felipe Tena Ramírez.

## 1. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación de la temporalidad durante la que los funcionarios públicos electos por sufragio popular pueden permanecer en sus puestos, es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político.

En México, sin embargo, el debate sobre la reelección se ha presentado en muy escasas ocasiones y en casi todas “la discusión (ha) brillado por su pobreza”<sup>1</sup>. Al tema, comúnmente, se le suele dar un tratamiento superficial y poco analítico y siempre se mezcla con consideraciones de *oportunidad* política y no de racionalidad democrática.

Del mismo modo, en el debate sobre la no reelección en México no se ha sabido separar dos cuestiones que, aunque referidas al mismo tema, ameritan sin duda un tratamiento diferenciado: me refiero a la no reelección presidencial y a la no reelección legislativa. En efecto, si se quieren obtener conclusiones válidas sobre una y otra, un análisis serio no las puede mezclar porque si se mezclan es posible —como de hecho ha pasado ya en México<sup>2</sup>— que se confunda el diálogo y no se llegue a soluciones acertadas.

Este trabajo se propone examinar algunas de las razones que pueden sustentar la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores federales, contenido en el artículo 59 y para los de las entidades federativas, recogido en el artículo 116

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

fracción II párrafo segundo, ambos de la Constitución General de la República. Se trata de un tema que se encuentra en discusión dentro del proceso de reforma del Estado que están acordando las principales fuerzas políticas nacionales y el gobierno. De su correcta solución depende, en parte, que en los próximos años se fortalezca progresivamente el poder legislativo y que, como consecuencia de ello, se asista a una revitalización importante de la división de poderes en México<sup>3</sup>.

## 2. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Para empezar, se debe situar el debate en sus justos términos. No se va a hablar aquí de cualquier posible reelección: se trata solamente de la reelección inmediata de los legisladores mexicanos, diputados —federales y locales— y senadores. En consecuencia, cualesquiera argumentos que puedan enderezarse contra la reelección o no del Presidente de la República, del Gobernador del Banco de México, de los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, de los gobernadores de las entidades federativas, etc., y que no traten directamente de la no reelección de los miembros del Congreso de la Unión no deben ser tomados en cuenta para el efecto del presente análisis.

Lo anterior no quiere decir que no existan argumentos que sean aplicables a todos los funcionarios públicos, principalmente a los electos por sufragio popular. De hecho, si se piensa detenidamente, “Existen poderosos argumentos para defender la introduc-

ción del principio de la reelección en todos los puestos de elección popular”<sup>4</sup>; sin embargo, por las propias características históricas y evolutivas del sistema político mexicano, es muy claro que mezclar la reelección presidencial con cualquier otro caso de reelección puede ser muy complicado. La no reelección presidencial tiene una historia particular, determinada mayormente por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz<sup>5</sup>, que hay que analizar siempre por separado.

Habiendo determinado, entonces, que se trata solamente de la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión y de los miembros de las legislaturas locales, conviene hacer una acotación adicional. De acuerdo con el texto vigente del artículo 59 constitucional, sí se permite la reelección de los legisladores, sólo que no de forma inmediata. Dicho artículo dispone lo siguiente:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En el anexo 2 de este trabajo se incluye la evolución histórica de este artículo desde 1917, así como los debates que ha suscitado en el seno del poder reformador de la Constitución. El anexo 1 se dedica a repasar algunos de los antecedentes históricos sobre el tema desde principios del siglo XIX.

Por su parte, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116 dispone que “Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

Lo que se discute, en consecuencia, no es en general la reelección de los legisladores, que ya existe, sino la reelección inmediata y no discontinua de los mismos.

El tema debe ser convenientemente acotado, ya que por ejemplo, si se llegara a introducir la reelección del poder ejecutivo —como han hecho otros países latinoamericanos en los años recientes: Brasil, Perú y Argentina, por ejemplo— pero no la de los legisladores, se ampliaría considerablemente la distancia que hay actualmente entre esos poderes, se crearía una brecha “astronómica”<sup>6</sup> entre ellos. Esto aporta una nueva evidencia de la necesidad de discutir los temas por separado, cada uno dentro de su propia lógica y ámbito particular de aplicación.

### **3. LAS VENTAJAS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA**

Al parecer, cada vez que se ha suscitado el debate sobre la no reelección es porque dicho debate se ha insertado

en un marco más amplio de discusión que tiene que ver con el fortalecimiento del poder legislativo mexicano<sup>7</sup>.

Ello sin duda obedece a que, al menos desde un punto de vista teórico, pocas cuestiones hay más importantes para fortalecer al poder legislativo que la de crear una verdadera carrera parlamentaria, es decir, si se quiere tener un poder legislativo que constituya un balance real para el enorme poder del ejecutivo, hay que “profesionalizar” a los parlamentarios, incentivando la formación de verdaderos legisladores expertos. Para ello, obviamente, se tiene que crear un diseño institucional que incentive el buen desempeño del parlamentario y que permita premiar ese buen desempeño con la revalidación de su mandato legislativo por parte de los electores. Como dice Manuel González Oropeza, “la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse”<sup>8</sup>.

Enseguida se examinan solamente tres de las ventajas que la doctrina suele citar para justificar la conveniencia de la reelección de los legisladores. Dichas ventajas se pueden resumir, principalmente, en los siguientes términos:

A) En primer lugar, la reelección permite crear una relación entre el representante y sus electores que trascienda al momento de las campañas electorales. Dicha relación se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que

fue electo, deberá volver a rendir cuentas a sus representados si quiere permanecer en su puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con su electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos de su interés.

En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar su periodo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. De esa forma, se rompe la natural relación representante-representado para establecerse entre representante-partido.

Si se toma en cuenta que las democracias contemporáneas corren fuertes riesgos de convertirse en "partitocracias", no hace falta enfatizar los peligros que pueden derivar del tipo de relación señalado. Y si a eso se agrega la tendencia sociológica que existe en sociedades masificadas como las actuales sobre la distancia enorme entre los ciudadanos y los poderes públicos, entonces se comprende la necesidad de cerrar en lo posible esa distancia; y una forma útil para cerrarla es motivando al representante a mantenerse de alguna manera cerca de sus representados, incentivando su presencia en la comunidad más allá del periodo de las campañas electorales.

B) En segundo término, la reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores.

Si un legislador va a tener que presentarse de nuevo frente a sus mis-

mos electores cuatro años después de haber sido elegido, parece obvio que va a actuar mucho más responsablemente en su cargo que si, por el contrario, no tiene que rendir cuentas a nadie y puede dejar pasar ese tiempo sin aportar nada a la legislatura respectiva.

De esta forma, "Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto..."<sup>9</sup>.

C) En tercer lugar, la reelección profesionaliza a los legisladores.

Cuando los legisladores van haciendo carrera legislativa se van profesionalizando en el sentido de que conocen mejor las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que se realizan desde las Cámaras<sup>10</sup>.

En palabras de Alonso Lujambio, "los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan

archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan"<sup>11</sup>.

En suma, no es difícil advertir las ventajas de la continuidad del trabajo bien hecho en la actualidad. Inclusive, dicha continuidad es tanto más necesaria si se considera que la tarea legislativa se ha vuelto muy compleja. La legislación en las sociedades contemporáneas ya no es como era hasta antes del surgimiento del Estado social de Derecho. Hoy en día se multiplican las leyes "microsociales", especializadas y sumamente complicadas. Para entender y analizar la conveniencia de la legislación actual se necesitan expertos, no *amateurs*<sup>12</sup>. Y a ello puede contribuir, también, la posibilidad de la reelección inmediata de los legisladores.

#### 4. LA REALIDAD POLÍTICA MEXICANA Y LA REELECCIÓN

Ahora bien, para estar en condiciones de realizar un análisis realista para proponer la implantación de la reelección legislativa inmediata no se puede atender solamente a razones de orden teórico. Se deben estudiar también algu-

nas condiciones del orden político mexicano. Sin comprender estas condiciones es posible realizar propuestas que quizá sean atractivas desde un punto de vista teórico, pero que seguramente tendrán dudosa viabilidad práctica.

Por lo anterior es que se tiene que poner en evidencia cuáles podrían ser los efectos de implantar dicha reelección y cuáles las condiciones políticas en las que se daría y los cambios que podría provocar.

En general, podríamos sostener que el régimen político surgido de la Revolución de 1910 ha potenciado, por diversos motivos y a través de distintas vías, el predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes<sup>13</sup>. Esa fórmula, que podría ser más o menos discutible, pero que fue políticamente funcional en un sistema de partido hegemónico se revela absolutamente disfuncional en un contexto de mucha mayor pluralidad, como el surgido con posteridad a las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997. Quizá desde antes, pero sobre todo a partir de esa fecha, las relaciones ejecutivo-legislativo deben replantearse para que sean las propias de un sistema multipartido en el que ninguna fuerza política tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí misma los proyectos de ley.

La prohibición de la reelección inmediata ha servido para crear un sistema de "patronazgo presidencial"<sup>14</sup> que en poco ha ayudado para el logro de un verdadero equilibrio de poderes. Dicho patronazgo se ha manifestado en muy diversas formas.

Si se examina con datos reales, el funcionamiento práctico de la reelección no consecutiva no ha sido muy satisfactorio. De acuerdo con los datos recabados por Emma Campos, solamente un 13% de los diputados que han sido electos entre 1934 y 1997 se han reelegido alguna otra vez<sup>15</sup>. La experiencia legislativa a través de la reelección —no consecutiva, desde luego—, no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en la Cámara mencionada<sup>16</sup>. Esa misma constante se repite para el caso de los Senadores del PRI y en el de los partidos de oposición, en los que la experiencia de la reelección ha sido muy reducida y en todo caso bastante concentrada en pocos legisladores.

Por otro lado, si se observan las 18 carreras parlamentarias más largas de México (cuadro número 1) se pueden ver que los que las han desempeñado han sido líderes de los grupos corporativos que se han organizado a la sombra del partido mayoritario, es decir, la reelección ha operado como un sistema de recompensas y de favores para los que han sido “leales” al sistema, pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa porque todos aquellos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto.

Frente a los datos anteriores, bien representativos de la realidad del sistema político mexicano, se tiene que “En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha de-

terminado que el 75% de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de 6 a 20 años en la Cámara de los Comunes... Por lo que respecta a países con sistema presidencial como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso y llegan a constituir el 20% de sus miembros. El 88% de los diputados se reeligen y el 65% de los senadores hacen lo mismo en los Estados Unidos”<sup>17</sup>.

Para continuar con la evidencia empírica se debe mencionar que, según un sondeo nacional reciente, el 52% de los encuestados está en contra de la reelección inmediata de los diputados, el 17% a favor y al 31% le da igual<sup>18</sup>. Esto demuestra que, a pesar de la existencia de buenas razones teóricas y empíricas, la gente no acaba de entender los beneficios de la reelección inmediata. Falta, en este sentido, una buena dosis de pedagogía política y social para explicar esos beneficios, porque de otro modo la implantación de esa medida se puede ver como una regresión en el proceso democratizador de México<sup>19</sup>.

## 5. LA REELECCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Al estudiar temas referidos a las legislaturas de las entidades federativas se deben tomar en cuenta factores que no se encuentran presentes en la realidad política federal. Por desgracia, como bien apunta Jorge Madrazo,

“Con ser tan importantes, las legislaturas locales no han sido objeto de estudios serios y sistemáticos, tal como ha sucedido con el resto de la temática del derecho constitucional de las entidades federativas”<sup>20</sup>. Sin embargo, no cabe duda de que “las legislaturas locales se encuentran en la *encrucijada del constitucionalismo democrático de nuestro país*”<sup>21</sup>.

Uno de los factores que hay que considerar respecto de las legislaturas locales y que no se encuentra en la Federación es que, al ser los congresos de los Estados unicamerales, la no reelección consecutiva implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al poder legislativo federal. Esto puede traer como consecuencia que se aumente considerablemente la dependencia de la legislatura local con respecto al gobernador, ya que, estando cerrada la puerta para permanecer en el congreso local, las perspectivas de una carrera política se centran en pasar al poder ejecutivo o judicial locales.

Lo anterior, sin embargo, no es suficiente para objetar los tres argumentos a favor de la reelección parlamentaria que se han dado más arriba. Incluso hay, para este caso, un argumento adicional. Se trata de la necesidad de llevar la democracia de la Federación a las entidades federativas. Como señala Jorge Madrazo en la cita ya transcrita, las legislaturas locales han estado tradicionalmente abandonadas. Pero no solamente por la doctrina y los teóricos del derecho constitucional,

sino sobre todo por la práctica política. Las legislaturas locales no han sido relevantes políticamente. Es obvio que sin un contrapeso para el enorme poder de los gobernadores, muy poco se puede hacer por el avance de la democracia en México. Por eso a nivel local resulta también muy importante dotar de todos los medios posibles para fortalecer a las legislaturas locales; uno de ellos, no el único, pero sí uno de los más importantes, es el de la reelección inmediata de los legisladores locales.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Todo lo anterior ha tratado de demostrar, atendiendo a razones tanto teóricas como empíricas, que la no reelección consecutiva de los legisladores debe repensarse a la vista de las nuevas condiciones del escenario político mexicano. No hace falta volver a decir, como ya lo sostuvo Felipe Tena Ramírez hace décadas, que la no reelección es, en sí misma, una medida que en democracia no tiene justificación.

Si atendemos al derecho comparado la evidencia se vuelve aplastante: prácticamente todas las democracias consolidadas —con la notable excepción de Costa Rica— permiten la no reelección legislativa, con mayores o menores matices (ver el anexo de este trabajo, donde se citan algunos ejemplos de América Latina).

## Cuadro Núm. 1.

Las 18 carreras más largas en el Poder Legislativo  
1930-2000

	Partido	Diputaciones	Senadurías	Elecciones	Total años
1. Blas Chumacero Sánchez	PRI	6	2	8	30
2. Emilio M. González Parra	PRI	4	3	7	30
3. Carlos Sansores Pérez	PRI	4	2	6	24
4. Alfonso Sánchez Madariaga	PRI	2	3**	5	21
5. Hilda Anderson Nevarez	PRI	4	1	5	18
6. Jorge Cruickshank García	PPS	4	1	5	18
7. Luis M. Farías	PRI	4	1	5	18
8. Alfonso Garzón Santibáñez <b>1</b>	PRI	4	1	5	18
9. José Luis Lamadrid Souza <b>2</b>	PRI	4	1	5	18
10. Humberto Lugo Gil	PRI	2	2	4	18
11. Eduardo Luque Loyola	PRI	2	2	4	18
12. Víctor Manzanilla Schaffer	PRI	2	2	4	18
13. Norberto Mora Plancarte	PRI	2	2	4	18
14. Héctor Hugo Olivares Ventura <b>1</b>	PRI	2	2	4	18
15. Juan José Osorio Palacios <b>1</b>	PRI	6	0	6	18
16. Oscar Ramírez Mijares	PRI	3	2**	5	18
17. Leonardo Rodríguez Alcaine	PRI	3	2**	5	18
18. Jesús Yurén Aguilar	PRI	2	2	4	18

\*\* Uno de los períodos como Senador fue electo por tres años.

**1** Actualmente es Diputado Federal.

**2** Actualmente es Senador.

Fuente: periódico *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 20 de octubre de 1996, p. 4.

## ANEXO

A la luz de la experiencia mexicana quizá lo conveniente sería introducir la reelección consecutiva de los legisladores, pero limitando esa posibilidad. Por ejemplo, disponiendo que los senadores puedan ser electos por un máximo de dos periodos de seis años cada uno. De la misma forma, los diputados federales—podrían ser electos por periodo máximo de 12 años (es decir, una primera elección y tres reelecciones), distinguiendo en este caso en que los diputados plurinominales que hubieran sido electos durante dos periodos y quisieran competir por un tercero tendrían que hacerlo por la vía uninominal<sup>22</sup> (esto evitaría el “fortalecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos”<sup>23</sup>). De ese modo, el tiempo máximo de permanencia de un legislador en las Cámaras sería de doce años, periodo suficientemente largo para “profesionalizarse”, pero suficientemente acotado como para permitir el relevo generacional necesario. Igual término podría establecerse para los legisladores locales.

Si junto con esa propuesta se añadiera también la renovación escalonada—quizá por mitades—de las Cámaras, en mucho se contribuiría al fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano (tal como se hace, por ejemplo, en Argentina). No cabe duda que serían las primeras medidas—aunque seguramente no las únicas y quizá ni siquiera las más importantes—para hacer salir al Poder Legislativo de la permanente minoría de edad en que se encuentra instalado desde hace décadas.

## LEGISLACIÓN COMPARADA EN AMÉRICA LATINA.

### Argentina

Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo (Artículo 50).

Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

### Bolivia

Los senadores y diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables. (Artículo 57).

### Costa Rica

Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva (Artículo 107).

### Ecuador

Los legisladores nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán

ser reelegidos. Deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliados a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos y tener 30 años de edad, por lo menos, al momento de la elección.

Los diputados provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos (Artículo 80).

## El Salvador

Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos.

El periodo de sus funciones comenzará el 1º de mayo del año de su elección (Artículo 124).

## Guatemala

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos (Artículo 157).

## Paraguay

Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales.

Los legisladores durarán cinco años en su mandato a partir del 1º de julio y podrán ser reelectos.

Las vacancias definitivas o temporarias de la Cámara de Diputados serán cubiertas por los suplentes en el mismo Departamento, y las de la Cámara de Senadores por los suplentes de la lista proclamada por el Tribunal Electoral (Artículo 187).

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Lujambio, Alonso, "¿Para qué servirían las reelecciones en México?", *Quórum*, México, abril de 1993, p. 13.
- <sup>2</sup> Ver Lujambio, obra citada, p. 14.
- <sup>3</sup> Sobre el principio de división de poderes, Carbonell, Miguel, "La división de poderes y las fuentes del derecho en México. Algunas reflexiones", *Jurídica. Anuario de derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 26, México, 1996, pp. 229-241.
- <sup>4</sup> Lujambio, obra citada, p. 14.
- <sup>5</sup> Carpizo, Jorge, "El principio de no reelección en México", *Estudios constitucionales*, 3a. edic., México, 1991, pp. 519 y ss.
- <sup>6</sup> Lujambio, obra citada, p. 14.
- <sup>7</sup> Lujambio, Alonso, "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quórum*, México, enero de 1996, p. 19; González Oropeza, Manuel, "Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, México, 1987, p. 953 y ss.
- <sup>8</sup> Obra citada, p. 963.
- <sup>9</sup> Lujambio, "La reelección...", *op. cit.*, p. 23.
- <sup>10</sup> Como dice Emma R. Campos, "La experiencia acumulada de un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se mantenga en ese proceso de acumulación", "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la per-

- versidad de la no-reelección”, *Quórum*, México, enero de 1996, p. 29.
- <sup>11</sup> “La reelección de legisladores...”, cit., p. 23.
- <sup>12</sup> Para Emma R. Campos, “los legisladores en México han sido sistemáticamente *amateurs*”, obra citada, p. 33.
- <sup>13</sup> La bibliografía sobre el presidencialismo mexicano es interminable; basta citar, para ofrecer un panorama general, las tres siguientes obras: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978; VV.AA., *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, IJ-UNAM, 1988; VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- <sup>14</sup> Nacif, Benito, “La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México”, *Diálogo y debate*, año 1, número 2, México, julio-septiembre de 1997, p. 158. Del mismo autor puede verse también, en relación con el tema, “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México”, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, número 63, México, s/f.
- <sup>15</sup> Campos, Emma R., obra citada.
- <sup>16</sup> Los datos de Emma Campos demuestran que los diputados del PRI con experiencia previa en el mismo puesto no sobrepasa, en el mejor de los casos, el 25% del total de la bancada priísta (en el periodo 1988-1991, por ejemplo).
- <sup>17</sup> González Oropeza, obra citada, p. 963.
- <sup>18</sup> Datos citados por Crespo, José Antonio, “Reelección parlamentaria”, *Este País*, número 86, México, mayo de 1998, p. 10.
- <sup>19</sup> Crespo, obra citada, p. 11.
- <sup>20</sup> “Las legislaturas estatales en la encrucijada constitucional de México: avance de una investigación”, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 175.
- <sup>21</sup> *Idem*.
- <sup>22</sup> Esta es la propuesta de Alonso Lujambio, “La reelección...”, cit., p. 25.
- <sup>23</sup> *Idem*.



# PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, COLABORACIONISMO, NO CANIBALISMO

---

---

TOMÁS MENDOZA JUAN DE DIOS\*

## *APROXIMACIÓN REALISTA*

Tanto las figuras del poder constituido como el mismo sistema del gobierno federal se deben a las conquistas del pueblo. No debe olvidarse que está escrito el reconocimiento de que la Revolución se "inició con el apoyo de Dios y del Pueblo"<sup>1</sup>.

Tal y como han sido instituidos los poderes, es responsabilidad y competencia de sus gobernados. Y en el momento en que se decida el pueblo a convertir el orden de su estancia, podrá emprender el cambio porque "para aquellos, cuya actividad fundamental es la política, la función de Estado ... no se deben dejar seducir por las sirenas de eso que ha dado en llamarse la política realista; fórmula que estriba en nadar siempre con la corriente aun cuando se trate de aguas de vertedero, que implica negación de toda lucha en contra del mal y del uso de desinfectantes para purificar la atmósfera política; es

la aceptación gozosa de las olas de cieño que se levantan del pantano... en México, la política realista, ha producido confusión en las ideas, desengaño en los corazones y una tremenda corrupción moral"<sup>2</sup>.

No hay que olvidar el sentir de los constituyentes del 17 en cuanto a que planteaban como indudable el "mayor acertamiento de la revolución convocando un Congreso constituyente que tenía por objeto: legalizar la obra revolucionaria, cortar toda disputa sobre el valor de las reformas, establecer los cuadros de la nueva organización política y social y asegurar permanentemente las conquistas hechas por el pueblo en aquella sangrienta lucha. La misma revolución se fundaba en los principios de la soberanía popular: 'El pueblo tiene en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su gobierno' y en el de la inviolabilidad de la Constitución."<sup>3</sup>

Hasta ahora, quienes ostentan los poderes, después de llegar a sus esferas han olvidado la historia, el presen-

---

\* Licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva. Vocero del Foro Nacional de Profesionistas y articulistas del semanario **Claridades**, y del periódico mexicano **Conurbe**.

te y el futuro de sus cimientos o han cambiado sus convicciones por la ambición del trono; pero el pueblo, a su debido tiempo, cobrará caro este proceder bastardo de sus hermanos del encumbramiento mezquino. Esto, desde que socavaron el orden del Anáhuac para “modificar su estructura orgánica, con novedosas y desconocidas doctrinas, que al imprimirle una especial fisonomía, al correr del tiempo será la característica esencial en el establecimiento de sus instituciones a lo largo de su historia constitucional, y con ello arrastrar lastres que la dominación dejó incrustados en trescientos años de colonialismo”.<sup>4</sup>

Se pasa por alto que el “Congreso, precedente al de Querétaro tenía dos límites, el tiempo (un año) y constituir a la Nación bajo la forma de la República democrática; mientras que el de Querétaro tenía que ocuparse de un proyecto de reformas que presentaba su autor, el que políticamente debía considerarse el autor, y no era lesivo de ningún principio democrático que ese mismo autor quisiera presenciar una sesión en que se discutía una disposición de trascendencia para el país y en que estaba empeñado el principio de la revolución. Este mismo prestigio estaba empeñado si quedaba coartada la libertad de las discusiones, pero afortunadamente, ambos, el Congreso y el Primer Jefe, honraron el espíritu de la nueva época, manteniéndose en sus términos de respeto por una parte y de completa libertad por otra”<sup>5</sup>.

Pero como ahora se ha llegado al colmo del irrespeto y la superficiali-

dad legislativa, olvidándose de la esencia constitutiva del 17. Por ello, este tiempo no debe respetar más discursos de ofrecimientos democráticos, ni banderas pajizas; sólo debe responder a la tradición y al compromiso que se tiene con México de hacerlo respetar entre sus autoridades que el pueblo debe estructurar porque simple y sencillamente ya no es soportable que los poderes se valgan para quebrantar su tranquilidad económica, política y social: el Poder Ejecutivo se promulga desafiante ante el Poder Legislativo y viceversa, y el Poder Judicial actúa en contubernio con ambos o los exonera en un orden por demás despótico y desconcertante.

En atención a que “en México hemos tenido muchas rebeliones y sólo tres revoluciones... de Independencia, de Reforma... y la social que se inició el 20 de noviembre de 1910... En este último movimiento... se comenzó a favorecer al indígena”, no se debe esperar a que la inestabilidad social continúe al grado de seguir el estallido nacional.

Además, el engaño entre la familia revolucionaria que da una forma de vida pública a los estratos sociales, aparentemente representados por ellos, le ha valido su permanencia en los poderes; pero, todo tiene su límite, y por más que quiera un poder prolongarse no puede evitar perecer para dar paso a un orden renovador, diseñado por la sangre fresca de las actuales generaciones.

Es tiempo de que se respeten los propósitos “de acabar con la tiranía que

opreme y redime a la Patria de las dictaduras que se imponen”<sup>6</sup>, suscritos por los Constituyentes de la Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución el 20 de noviembre de 1910. Es tiempo de que se vean las buenas intenciones de renunciar a la opresión obsesiva que viven los más de los subsecuentes constituyentes. Es tiempo que los sistemas de poder renuncien a las doctrinas dolosas al quehacer político de nuestro país, y no impongan modelos importados con teorías elaboradas en las grandes metrópolis del capitalismo en diferentes momentos históricos; *ya que su imitación será mala, indeseable y perjudicial*, así se asegura en prólogo del libro **En defensa de México...**<sup>7</sup>.

## CONSTITUCIÓN

Una vez constituido el Estado moderno, el poder legislativo es fundamental para la vida de la sociedad porque procura la paz y la seguridad de la colectividad a quien sirve, por lo que debiera ser sagrado e inmutable sin haber fuerza alguna ni ley que lo restrinja, pues toda norma al dictarse debe ser aprobada por ese cuerpo para su validez, en virtud de poseer y contar con el consenso de la comunidad que lo ha creado.

Hemos de considerar, dice **El equilibrio del poder en México**, que una nación está organizada por miembros que fincan sus derechos en el estado de naturaleza, pero existen otras comunidades conformadas de

igual modo, que así repetido constituye el género humano quien, con frecuencia, al entrar en rivalidad hace surgir la guerra, la paz, las ligas y alianzas, por ello es necesario llevar adelante las negociaciones que interesan a toda la comunidad en su interior, o en relación con las del exterior para lo cual es imprescindible constituir un poder federativo, encargado de estas cuestiones, ya que el ejecutivo tiene a su cargo la observancia de las leyes comunales dentro de la sociedad. Pero de una manera u otra los tres poderes están sujetos al poder de la comunidad que los creó y si se separan de su senda, la comunidad ha de retornarlos al poder primario, ella misma, sin que nadie pueda impedirlo.

Participándonos las afirmaciones de Juan Jacobo Rousseau, en el Contrato Social, en cuanto al propósito de investigar si dentro del orden civil, y considerando a los hombres tal cual ellos son, y las leyes tal cual pueden ser, existe alguna fórmula de administración legítima y permanente; y en cuanto a su afirmación de las causas que concurren en toda acción para su producción, una de las voluntades y otra potencial que la ejecuta, elementos que concurren igualmente en el cuerpo político, dado que existen los mismos móviles de fuerza y voluntad, denominados poder legislativo y ejecutivo, y que nada se hace o nada debe hacerse sin su concurso.

Más adelante apunta Luis de la Hidalga, que el poder legislativo incumbe al pueblo, en tanto que el ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad,

ya como legislador, ya como soberano. De ahí la necesidad de un órgano intermedio que sirva de unión, representante de la voluntad general, y esto es el gobierno del Estado, que no debe ser confundido con el cuerpo soberano porque aquél es sólo su ministro.

Desde Aristóteles hasta Rosseau se encuentra en la teoría de la división un matiz de gran importancia en el mundo moderno. Se señala en el libro en cuestión que para todos los antecesores de Juan Jacobo Rousseau la división de poderes es absoluta en la distribución de las funciones, en tanto se otorga un sentido de colaboración, y para el ejercicio de la democracia, sobre todo por medio de la representación política, es fundamental, teoría que, se incorpora al federalismo mexicano e introduce en sus normas fundamentales. Por ello, se considera si en el principio de la división de poderes se permite el equilibrio, la colaboración otorga agilidad a las funciones del Estado contemporáneo.

De la Hidalgo titubea al proponer que Montesquiu fue más profundo en el estudio de la doctrina de la división de poderes. Sin embargo, afirma que Montesquiu, al igual que Aristóteles, busca principios en el estado de la naturaleza y al hombre como núcleo central de su objetividad, y por tanto otorga a las leyes esta significación. Considera que en un estudio comparativo, de análisis causal, finca una doctrina clara que expone con nitidez extraordinaria, factible para su funcionamiento y práctica en su aplicación. Afirma: en cada Estado existen tres cla-

ses de poderes, el legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe, o jefe del Estado hace leyes transitorias, definitivas o deroga, las existentes. El segundo hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. El tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro Ejecutivo del Estado.

Ahora bien, en cuanto a la colaboración y confusión de poderes, el autor en turno expone que al establecerse, en definitiva, el Estado moderno, recogidos todos los elementos doctrinarios desde Aristóteles y Montesquiu con base en el constitucionalismo, que permite su funcionamiento, la división de poderes persiste, se desarrolla y evoluciona de acuerdo con la realidad práctica que su incorporación normativa exige, de ahí que la colaboración y confusión de poderes surjan como un fenómeno estatal que, en orden a las necesidades de cada comunidad, responde a la estructura de organización interna contenida en su Carta Constitutiva.

El esquema tradicional de la división de poderes, fundamentada en una total separación de funciones, ofrece en la actualidad dos variantes, una de control y la otra que permite mayor agilidad en su ejercicio, o sea la concentración y la separación flexible.

La figura de poderes concentrados existe cuando en el Estado las tres

funciones son ejercidas por un solo órgano, confusión absoluta, o en caso de que éste tenga facultad decisoria con respecto a los otros dos en todo cuanto les corresponde, o confusión relativa.

En el primer supuesto existe la acumulación de funciones ya que corre a cargo de un solo órgano de gobierno el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, correspondiendo a los demás órganos creados por el propio Estado, desarrollar facultades de índole administrativa, sujetos a las disposiciones y procedimientos dictados por aquél, figura que es clásica en las monarquías no parlamentarias, de división por actividad.

La confusión relativa, a decir de De la Hidalga, ofrece otra visión, pues no obstante existir los tres órganos, encargados de una función específica cada uno, se encuentran subordinados unos a otros, pero las decisiones corren a cargo de uno de ellos, quien con autoridad efectiva dirige el ejercicio de las funciones gubernamentales, o sea que existe confusión de poderes por subordinación de órganos, forma común ofrecida por las dictaduras en su estructura política interna.

Para el autor en cuestión, por parte del sistema de colaboración, que cada día se extiende más en la estructura interior de los Estados contemporáneos, conserva de la doctrina clásica la división de poderes, los cuales aunque responden a la actividad específica encomendada, su división funcional no es tan rigurosamente seguida como se estableció en principio, toda vez que

disponen de acción recíproca, pero con base en la separación de órganos, ya que ello está implícito en la naturaleza misma de la colaboración.

Por tanto, continúa De Hidalga, es típico de este sistema la carencia de subordinación y ejercicio separado de sus funciones, pero estrechamente unidos entre sí en la realización de las tareas estatales para el cumplimiento eficaz de sus fines, aunque —aclara el autor— en algunos momentos ofrecen determinada invasión, ya que **todos realizan actos que si formalmente les pertenecen, materialmente corresponde a otro de ellos.**

Así **el ejecutivo realiza actos materiales que formalmente son legislativos, como el dictado de reglamentos, y éste a su vez invade al ejecutivo con los de carácter presupuestario**, y ambos en el jurisdiccional, por facultades constitucionales, como la del jurado, y éste en aquéllos por atribuciones que formalmente son legislativas o ejecutivas y que lleva a efecto en su funcionamiento interno

Son notablemente extensivas las posibilidades de división, teórica y práctica, el mismo autor lo apunta que no se agotan con lo descrito, ya que existen diversas significaciones manifestadas de acuerdo con el régimen de gobierno seguido, como puede serlo el de asamblea, rechazado sistemáticamente por casi la unanimidad de los tratadistas, quienes consideran difícil que una asamblea pueda ejercer todos los poderes a la vez, demostrado en el hecho del constante encomendar a un comité o individuo la función ejecuti-

va, a través de un órgano gubernamental creado para tal objeto, con lo que se precipita a la colaboración, aun considerando que quien realiza la función pueda ser removido por la propia asamblea o a la inversa, adueñarse de ella como históricamente ha sucedido, lo que trae consigo la confusión de poderes. Aspecto que se marca especialmente en la forma en que funciona en la actualidad el todavía Congreso de la Unión.

En busca de encontrar funcionalismos de poderes, De la Hidalga, interpreta sutilmente al sistema suizo e incorporado al de Uruguay, y al de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas.

En cuanto al primero, como régimen de asamblea —a decir del autor— sólo es aparente, pues no resiste un análisis crítico en su funcionamiento, toda vez que lo que existe es la llamada Confederación de Estados, que sugiere una forma de federalismo en un pequeño Estado, son las asambleas generales del pueblo que se realizan en algunos de sus cantones, las cuales de hecho ejercen la democracia directa, no régimen de asamblea, que por otra parte es el único Estado en la actualidad quien por su dimensión geográfica tiene la oportunidad de observarla, aunque la República de Uruguay, con ciertas variantes, lo incorporó a su estructura constitucional, abrogado en la actualidad.

Por lo que se refiere a la URSS a través del Parlamento, como depositario de la soberanía popular, también es ficticio el régimen de asamblea, dado que lo establecido es una dictadura de

partido único, que en su régimen observa la confusión de poderes más extrema en la actualidad, en provecho del partido que guía al Estado y lo gobierna, a la vez ya que el presidium se encuentra por encima del propio parlamento, no obstante la consideración que ostenta de soberano. Por lo que muy a pesar de esta conformación, el descalabro que han sufrido sus representantes han sido irreparables, con todo y la revelación de la asamblea.

Concluye pues De la Hidalga en que la división de poderes es, por tanto la forma de equilibrio de un Estado, en el cual se impide a cualquiera de ellos ser dominante sobre los demás, y por lo mismo conforma un gobierno moderado en bien de la ciudadanía, que se acentúa más en las democracias pluripartidistas, tanto de las monarquías limitadas como en los regímenes parlamentarios y presidenciales característicos en nuestro tiempo, en que se procura por una limitación de poder de los gobernantes.

Sin embargo, el equilibrio en la práctica de poderes no pasa la prueba de la calidad en tanto que sexenio a sexenio, en el Sistema Político Nacional Mexicano se ponen en relevancia los errores que quedan para hacer sentir el agravio de la eterna culpabilidad de la crisis económica y de valores. Así como la insistencia en juicios políticos y búsquedas de castigo severo a quienes abusan transitoriamente del poder, sin dar un debido tratamiento, aún con todas las facultades necesarias.

Es inconcebible que se nos califique como adolescentes de la demo-

cracia al tiempo que en el mundo se levanta la bandera de los derechos humanos como vengadora de los resquemores del militarismo, y en ese momento expongan a dos ex presidentes transfigurados como uno de los tres líderes mexicanos del siglo XX.

¿En dónde está, pues, no el equilibrio de poderes sino la cordura nacional de los que han ofrecido respeto al pueblo y al por qué de sus luchas? ¿En dónde, queda el cumplir y hacer cumplir los poderes para que respondan al compromiso de colaboración mutua del bien para el que fueron creados? ¿Por qué no invertir los más de 48 millones de pesos anuales que ganan los poderes Ejecutivo y Legislativo, a favor del trabajo justificado? ¿No será que la colaboración de poderes se ha vuelto egoísta para la perpetuidad obsesiva de sus huéspedes? Para qué saturar los poderes con intenciones de velar porque no abuse uno del otro, si en una lucha de todos contra todos, cada quien en su poder se torna omnipotente. Debemos reaccionar con seriedad ante el monstruo de tres cabezas; y saber, si responde todavía a las expectativas del pueblo o, si no éste mismo monstruo, acosa como fiera rugiente a su propio creador.

Porque hasta ahora está ausente la colaboración y las facultades que tiene tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo, principalmente en los artículos 19, 27, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 79, 84, 85, 90, 96, 98, 99, 97 100 y 102 de nuestra Carta Magna del 17.

Pero principalmente, quizás es difícil responder a todas aquellas interro-

gantes, y un dejo de poder, por la falta de respeto a la aceptación del tipo de derecho de propiedad que se da en nuestro país, ya que “no es el que figura en el catálogo de los derechos de los pueblos libres. La propiedad sólo necesita ser garantizada “cuando se pasa del consumo a la capitalización. En la mayoría de nuestra población no existe el derecho de propiedad, pues para que éste se dé, sería necesario llegar a cierto estado en que el hombre ‘no se contenta ya con alimentos y vestidos groseros, ni limita sus deseos al día de hoy. Sólo después de que este concepto de propiedad exista y que ésta se haya difundido, vienen la libertad de industria y la libertad de comercio’”<sup>8</sup>.

De igual manera no se revisa lo concerniente a la llamada de atención que hace don Jesús Reyes Heróles cuando habla de la soberanía popular en cuanto a que “ésta es insusceptible de ser definida, pero ¿no puede dudarse de que es limitada’ ¿Cuáles son los límites de la soberanía popular?: los principios eternos de justicia, los del derecho de gentes y las necesidades y conveniencias de las mismas naciones. Si un pueblo entero comete injusticias, éstas no dejan de serlo. En el fondo, se trata de la justicia a través de los derechos naturales como límites de la soberanía. Pero la limitación de la soberanía y de su ejercicio no se reduce a las anteriores fronteras. La evolución de la sociedad ha hecho que la soberanía no se pueda ejercer ‘por el pueblo mismo sino que por medio de sus representantes’. La imposibilidad

de la identidad, del autogobierno directo de las colectividades, planteada por la propia evolución social, es manifiesta. 'Esta imposibilidad condujo a la invención del sistema representativo, y el pueblo no ejerce otro acto de soberanía que el de elegir ya directa o ya indirectamente sus representantes.

La soberanía popular no se transmite íntegramente a los representantes para que la ejerzan en toda su extensión, 'ni aun con las limitaciones que tiene por su naturaleza'. Surge la necesidad de la división de poderes: 'El despotismo consiste, no solamente en el abuso de la soberanía, sino que ésta se halle toda en una sola mano, bien la de un monarca o la de una asamblea'. La soberanía 'concentrada en una persona o corporación' es una suma de poder, que mal administrado afecta al pueblo de quien procede; 'por eso es la calidad esencial del sistema representativo de división de poderes'<sup>9</sup>.

Existe también un constante intento por mermar las facultades de un poder como de otro. En la misma Cámara de Diputados se da una búsqueda democrática por mantener las condiciones no ya para que se dé un equilibrio exterior sino para autorregularse sin exponer su propia soberanía. Veamos como en su organización más vigente ostenta el cuidado y esmero institucional. Sin aparecer públicamente aún la búsqueda que se da en ella, entre los legisladores, por reorganizarse con autorreelecciones y la creación de dos autoridades máximas. Una partidista y la otra neutral. Hasta ahora,

definido sólo a ultranza en luchas internas de poder.

## ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Esta organización es, primero para el esclarecimiento de nuestro estudio, y de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 20 de Julio de 1994 en cuanto a su descripción, funciones, y procedimiento de integración de las principales dependencias de la Cámara de Diputados.

Para el cumplimiento de sus funciones la Cámara de Diputados cuenta con diversos órganos de decisión. Estos se definen conforme a lo que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el Artículo 45 de dicha Ley, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarán los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. Esta Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara. A este efecto se reunirá cuando menos una vez al mes. Corresponde a esta Comisión: I. Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara. II. Pro-

poner a los integrantes de las Comisiones y Comités. III. Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados. IV. Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. V. Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara. VI. Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales. VII. Las demás que le confieran esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos de la Cámara.

Para regular las actividades internas de este órgano Legislativo la CRICP tiene establecidos criterios que entran en detalle en su Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones; aquí también existe la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias acerca de los acuerdos parlamentarios. Esta Comisión abunda sobre el proceder de los acuerdos a través de la historia nacional, y concluye con fundamento en el artículo 50, fracciones II y III de la Ley en cuestión, con tres premisas: **1)** Ha sido práctica reiterada en las diversas legislaturas, el aprobar cada Cámara por separado, acuerdos encaminados a proveer al correcto desarrollo de los trabajos camarales, con el propósito de suplir la insuficiencia de la normatividad interna vigente. Tal ha sido el caso de los acuerdos relativos a las comparencias de funcionarios públicos, a la inte-

gración de comisiones y a la discusión en el pleno de dictámenes de reformas constitucionales o legales de importancia; **2)** Los acuerdos parlamentarios tienen como finalidad suplir lagunas, esto es, complementar la normatividad interna de la Cámara, cuando así se requiere, para actividades, trabajos o acciones específicas y, por tanto, desde este punto de vista, los acuerdos guardan una posición similar en cuanto a su obligatoriedad con el resto de las normas; sin embargo, en caso de que algún acuerdo estuviera en contradicción con una disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso, estas dos últimas normas serán las que prevalezcan; y **3)** Para la validez de los acuerdos parlamentarios y, por tanto, para que éstos obliguen a todos los diputados, incluidos ausentes y disidentes, deberán incluirse en el orden del día, discutirse y aprobarse por mayoría.

Por otro lado, en la presente Legislatura de esta Cámara están representados cinco grupos parlamentarios y uno más denominado independiente. El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) está representado por una participación constituida de 121 diputados; el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) está representado por una participación constituida de 125 Diputados; el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) está representado por una participación constituida de 239 Diputados; el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT) está representado por

una participación constituida de 7 Diputados; el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) está representado por una participación constituida de 6 Diputados). Asimismo, como ya se dijo, existen diputados que han renunciado a la militancia de los Grupos Parlamentarios que los propusieron, sin integrarse a otro existente, los cuales de acuerdo al Art. 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se denominan Diputados sin Partido.

Además, la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados está constituida por 41 comisiones ordinarias, 14 comisiones especiales y 6 Comités. Ellos son: **Comisiones ordinarias** Agricultura; Artesanías; Asentamientos humanos y obras públicas; Asuntos fronterizos; Asuntos hidráulicos; Asuntos indígenas; Bosques y selvas; Ciencia y tecnología; Comercio; Comunicaciones y transportes; Corrección de estilo; Cultura; Defensa nacional; Deporte; Derechos humanos; Distribución y manejo de bienes de consumo y servicios; Distrito Federal; Ecología y medio ambiente; Educación; Energéticos; Fomento cooperativo; Ganadería; Gobernación y puntos constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, gestoría y quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y fomento industrial; Pesca; Población y desarrollo; Programación, presupuesto y cuenta pública; Radio, televisión y cinematografía; Reforma Agraria; Reglamento y prácticas parlamentarias; Relaciones exteriores; Salud; Seguridad social; Trabajo y

previsión social; Turismo; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y, Vivienda. Las **Comisiones especiales** son: Asuntos de la frontera sur; Asuntos de la juventud; Atención y apoyo a discapacitados; Desarrollo regional y apoyo a la producción; Desarrollo Social; Equidad y género; Estudios legislativos; Fortalecimiento del federalismo; Fortalecimiento municipal; Participación ciudadana; Pensionados y jubilados; Protección civil; Seguimiento a la investigación en torno a los atentados en contra de los Ciudadanos Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massiu; Seguridad Pública. Y los **Comités de:** Administración; Asuntos editoriales; Asuntos internacionales; Biblioteca e informática; Comunicación social; Investigaciones legislativas.

## *COLABORAR PARA NO PERECER*

Ante tanta organización y disposición legislativa, uno lo menos que puede pensar es que si la Cámara no pone en orden a las partes que fungen como parte integral de esa Institución algo pasa que impide comportarse a la altura en sus sesiones, principalmente las que salen a la luz pública. Por lo que se arranca una serie de incógnitas. Pero es que, se insiste, si en lo propio no hay un respeto a las representaciones, cuanto más enfrentadas con el poder ejecutivo. Y si este papel se mantiene no puede haber un diálogo, ni un acuerdo, y mucho menos un equilibrio.

Se atenta contra “la aportación personal de Venustiano Carranza en la formación de la Nueva Ley, que comenzó por el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913; su Legislación Preconstitucional y su Proyecto de Reformas hasta culminar en la Constitución de Querétaro de 5 de febrero de 1917 en el trazo de una línea recta, continuada, persistente en sus principios políticos, los cuales se realizan en toda su plenitud al recibir la sanción del Congreso”<sup>10</sup>.

Vaya, ni siquiera se responde al principio en el que se establece que “...las leyes no tienen más objeto que organizar los poderes y garantizar a los individuos todas sus facultades de hombres. Los derechos serían el de propiedad, el de seguridad personal, el de igualdad y la libertad que parte de la libertad de pensamiento, el “más precioso y sublime de los derechos humanos”<sup>11</sup>.

Y es que habría que estudiar por qué se da el desequilibrio. Porque bien se puede deber a que quienes participan como diputados que se integran a las comisiones, por principio de cuentas no son afines ni en carreras ni en interés a los trabajos políticos encomendados; por lo que a la Comisión o Comité que se integran son de acuerdo con distribuciones todavía turbias. —No hay que pasar por alto tampoco que antes de que surgiera una falta de respeto a los poderes hubo una ruptura partidista a falta de que ya no se daban oportunidades para todos (que sigue en otro sentido) así como el demandante trabajo político que abor-

dan cada vez más individuos con miras, a veces sólo al experimento del arribismo. Aunado a esto, el Presidente de la República en representación de sus facultades como Ejecutivo no unifica un criterio sino el de su gabinete. Obviamente precedido porque no tenemos en general un criterio uniforme, cuanto más con poder, lo que permite buscar los propios criterios para legislar un gobierno a los mexicanos con el interés de que salga del laberinto en que se encuentra.

Un vistazo a la contemplación que hace el Lic. Hilario Medina en El Diario de los Debates<sup>12</sup> permite asegurar que hay olvido todavía en cuanto a que “la Constitución está en marcha a pesar de que se la desconoce y se la viola con frecuencia. Queda como un programa por realizar, como un supremo ideal que es digno de llevarse adelante. El municipio libre, la soberanía de los estados, la resurrección del poder legislativo hoy anulado y entorpecido, la efectividad del sufragio, la abolición de los monopolios, la responsabilidad de los funcionarios, la limitación de las facultades al Ejecutivo y una administración fiscal pura y responsable, son todavía las mismas cosas. Pero que el Congreso de la Unión debe retomar como un compromiso para legislar sin cortapisas.

El hombre, representado en poder no es siempre el mejor, ni el exponente más simbólico. Puede ser el más audaz por haber logrado, en algún momento, representar a su país, más no puede simbolizar lo máximo. Ni si-

quiera en las culturas más nobles puede encontrarse el prototipo de justicia y virtud incorruptible, engendradas en su mente. Al menos, los que han dejado testimonio de bondad, no han logrado un poder insoslayable así como no han vivido por mucho tiempo con una vida ejemplar.

Tampoco quienes se invisten de una representación legislativa han podido, como grupo parlamentario, mantener sus compromisos de lealtad al pueblo, su hacedor.

Cuando a finales del penúltimo año del siglo XX declaran los inquebrantables tecnócratas, en voz de uno de sus representantes, que el modelo económico del gobierno federal, implícito el Ejecutivo, no es absoluto ni definitivo, busca intencionalmente una reacción. Ésta, después de verla siempre como la más verticalista, ahora aparenta la más democrática y humilde de las intenciones porque se empática con los representantes del Legislativo.

Este momento es realmente entrañable, porque de los actos presentes para democratizar a los mexicanos, dependerán los próximos 10 años del siglo XXI. Cómo no buscar involucrarse en una política que pretenda el equilibrio de poderes, si éstos están, hoy más que nunca, de cara al reto de nuestros hijos que si no llevan en la institución familiar una relación de respeto y armonía tampoco estarán preparados para encontrarse con instituciones poderosas y con equilibrio. Las cuales pueden hacer de ellos, unos vasallos, o generaciones dominadas por robots o tecnócratas o neoliberales...

## COLABORAR PARA NO PERECER

Al tratar el tema de la disgregación social —dado que el equilibrio de poderes gira en torno de ella—, las teorías políticas han sido hartamente extremistas en sus postulados. Generalmente se proponen reaciosamente críticas feroces unas contra la participación de las otras, con la firme intención de ser totalitarias. Sin considerar que sólo existe el bien y el mal, de acuerdo con el rol que se desempeña. Fuera de ambas tesis, quienes se declaran más allá del bien y el mal, tan sólo profesan y practican lagunas de confusión, que rayan en la heterodoxia abismal.

Aunado a este fenómeno, existe un sistema de valores, implantado a cada individuo, quien generalmente resulta estigmatizado para conducirse durante sus relaciones sociales; las cuales se convierten en vertientes políticas. Y una vez en ellas se pugna por prevalecer como la mejor opción no sólo en su vida, sino en la vida de los demás.

Obviamente, que con el tiempo, estos modelos, con la participación de otras ideas se convierten también en complejas fórmulas vacuas para quienes se tratan de insertar conscientemente en el campo político. Y en estos casos, se renuncia o se finge renunciar al orden establecido de valores tradicionalistas.

El caso más fresco en torno a la complejidad y renuncia a lo establecido en política nacional está dado, primero en los éxodos del partidismo

político, y principalmente el del Revolucionario Institucional que engendró al del sol de negros contornos. El cual ha creado, desde su nacimiento serios conflictos transicionales, al grado del quebranto social, ya como representante de barrio, ya como mayoría camaral; y, en grado mayor, de gobierno ciudadano.

Pero no es el punto de cuestionar el papel de los partidos políticos, pues en este sentido también todos obtienen alternancias de justificación, tan sólo porque no se puede ni se debe juzgar ninguna "participación como naufragios de luchas interiores en las fracciones, entre dirigentes formales y líderes morales"<sup>13</sup>; porque, tanto los tienen actualmente unos más como otros menos, en aras de su admisión o de sus ansias por iniciarse en las logias, sectas y fraternidades avasalladoras de pretensiosos.

No es pues, porque gobierne uno u otro partido, hasta ahora, que los desvelos del mexicano se sosieguen ni en lo económico, ni en lo político ni en lo social. No se han dado conversiones serias en la vida cada vez más agitada de nuestro tiempo en el corazón de México, fuera del cambio de poder en manos de hombres de dudosa probidad.

Si bien es cierto que el poder corrompe, no hay por qué dudar del perpetuo sojuzgamiento de los que lo tienen en contra de quienes carecen de él.

El hombre es, aristotélicamente hablando, un animal político por naturaleza; la política genera grupos de

poder. Luego entonces, hemos sido creadores de nuestra propia realidad, una realidad cada vez más enfrentada a lo desconocido, y expuesta a pasar desapercibida por este milenio. Pues no ha dado al mundo más que espectáculos de raigambre conquistada, y las exportaciones de sus frutos naturales. Y de que sea así, somos los mexicanos —para bien de las naciones poderosas—, los que hemos construido este resultado.

De aquí que quienes se engrieron del poder han huido para morir en tierras extrañas —con algunas salvedades de quienes no lo lograron.

Pero los más, se han quedado para condenar produciendo el mismo mal con la investidura del poder, tanto en la representación de la cabeza nacional (Ejecutivo) como en la representación conjunta de las cámaras (legislativo).

Esto responde quizás a la misma dinámica contradictoria, urgida por las fuerzas conformadas. Pero, también se puede deber al máximo postulado biológico: todo tiene su ciclo. En el primer caso, porque el orden de atracción tiene que darse con repelencia, si falta fuerza de contradicción viene la decadencia. Y en el aspecto biológico, quizás nos hemos aturdido tanto nuestros sentidos que ya no sabemos si estamos en el principio del fin o al término del ciclo vital.

Lo cierto es que a menos de un año por concluir un milenio más de nuestra especie, en México el poder ejecutivo y el poder legislativo no escapa de las leyes que rigen la vida de

los mexicanos. Con sus estancias, han alimentado la forma de vida que tienen. Conocen sus virtudes y sus desaciertos. Pero tal vez no pueden o no quieren detener la avalancha de las demandas sociales. Saben dónde se originan estas demandas y cuáles son las atenciones pendientes, hasta ahora los poderes, actúan sigilosamente y fingen ponerse de acuerdo, y más somos testigos de sus comportamientos de animales feroces.

Que no se conviertan a los cargos del gobierno federal (poder ejecutivo) y a la figura del legislativo en una cueva de ladrones que amasen fortunas a costa del empobrecimiento moral y material de la sociedad mexicana. Porque cada poder sabe de sus alcances, y si no es así, se es cómplice de la ignorancia y de la pobreza de la que carecen quienes dependen de su estancia en el poder.

Que cada quien tome lo que le corresponda y no se lamente por lo que vea y oiga de este país. Pues todo se deberá al proceder que tenga el que gobierna.

A estas horas podemos darnos por servidos, unos por arrebatar sin medida las mieles del poder; otros, por permitirlo en el letargo de la inconsciencia moral y material.

Pero ahora, el poder que no haga por su pueblo generaciones de ciudadanos atentos a la educación y el progreso, no estará respondiendo a los retos de nuestro tiempo sino a las circunstancias de permanencia ostentosa de soberbia. Y el pueblo que esté dispuesto a alejarse con menor participa-

ción en los poderes, será un pueblo usado en las algarabías y en los porrazos, provocados por su apatía. Pues quien tiene el poder puede aprobar determinaciones que engrosen con votos a favor del candidato del capital industrial o al del capital agrícola; pero también el pueblo tiene derecho y el deber por reivindicar la Ley Electoral expedida desde el 19 de septiembre de 1914.

Nadie puede negar que la forma desmesurada que se ha dado a las Secretarías de Estado (incluida en el Jefe del Ejecutivo) ha consentido una serie de tropelías en contra de los valores morales y nacionalistas, con la aprobación del Poder Legislativo<sup>14</sup>. Así como tampoco se puede contradecir el que seamos víctimas de la delincuencia desmedida e injusticias, causadas por los errores de la intransigencia de los poderes constituidos.

Si los poderes Ejecutivo y Legislativo, principalmente, continúan con su proceder de arrebatos públicos injustificados y de canibalismos, en lugar de proceder conforme lo demandan los documentos estatutarios, se llegará el día en que un Diputado, un Senador y hasta un Presidente de México será víctima de sus propios vástagos; tan sólo, por no conducirse en su función de preservar los derechos ganados por el pueblo.

Los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo no tienen mucho tiempo para regresar a la senda Constitucional. Si aún aman a su patria y a sus hijos, por los que un día ofrecieron la vida, no deben tardarse

en renunciar a todo aquello que pierde en el canibalismo del poder.

Ya se sabe que el Estado moderno se ha creado para construir la democracia, que es la envoltura política del capital. Pero, que quienes participan en la política no se cieguen ante las responsabilidades de los logros ganados por el pueblo, mediante los ofrecimientos constitucionales, si no quieren ver a México en la barbarie. Pues si se ve que las instituciones de gobierno son los primeros en romper con el respeto a sus compromisos de cumplir y hacer cumplir, a dónde mandamos a nuestros sucesores. Cómo queremos que sea lo que llamamos el futuro de México. Que cada quien tome lo que le toca y que el tiempo se lo compense, o que la historia de su pueblo lo condene.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*. Tomo CX. México, 1972. P. 84.
- <sup>2</sup> Jesús Silva Herzog. *En defensa de México. Pensamiento económico político*. Análisis económico. Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEESTEM). Editorial Nueva Imagen. México, 1984.
- <sup>3</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración de los sesenta años de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960.

- <sup>4</sup> Luis de la Hidalga. *El equilibrio del poder en México*. Tercer Edición. Editado por la Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986. p. 18.
- <sup>5</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. (Ibídem). pp. 18-19.
- <sup>6</sup> *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*. Ibídem. p. 18.
- <sup>7</sup> Jesús Silva Herzog. .p. 18
- <sup>8</sup> Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Mexicano. II La sociedad fluctuante*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 131.
- <sup>9</sup> Jesús Reyes Heróles. Ibídem. p. 258.
- <sup>10</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. (Ibídem). p. 7.
- <sup>11</sup> Jesús Reyes Heróles. Ibídem p. 131.
- <sup>12</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. (Ibídem). p. 20.
- <sup>13</sup> Esta acusación se hace en el artículo escrito por Esteban David Rodríguez, que está titulado como "los líderes parlamentarios". *PML: El arte del equilibrio*". Periódico "El universal", 27 de noviembre de 1998. pp. 1, 28.
- <sup>14</sup> Esta aseveración se hace con fundamento en la nota que incluye el Lic. Hilario Medina en la introducción del Diario de los debates del Congreso Constituyente en la página 20, que aquí se cita, y que dice a la letra: "La Constitución de Querétaro estableció la autonomía del Municipio como base de la organización política y democrática, volviendo a la vida una Institución que se había practicado con éxito en México, pero que estaba ya perfectamente enterrada. La revolución no ha cumplido con este ideal, debido a la concentración del poder en manos del Gobierno Federal, pero queda como una bandera todavía y da lugar a esfuerzos en el sentido de realizar ese elevado propósito".



# EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, MARCO JURÍDICO-POLÍTICO PARA LA INTEGRACIÓN PLURAL DEL CONGRESO (ESCENARIO PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES)

---

---

JESÚS JAVIER CRUZ VÁZQUEZ\*

## *I. INTRODUCCIÓN*

El presente trabajo tiene dos objetivos, primero, una revisión del principio de representación proporcional y, segundo, señalar la importancia que este principio tiene para lograr una integración plural del Congreso que, sin duda, es el escenario idóneo para lograr la actualización de sus funciones.

En este orden de ideas, abordaremos cronológicamente su evolución. En primer lugar, señalamos el origen del principio de representación proporcional en el ámbito universal, y el por qué se proyectó como principio alternativo al de mayoría relativa. A continuación, indagamos el surgimiento del principio en nuestro sistema político e intentamos explicar la justificación de su introducción. Posteriormente, proponemos, la paridad entre el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, además de señalar lo que consideramos ventajoso de este esquema. También ofrecemos una breve perspectiva comparada de distintos

países, respecto de la aplicación de modelos electorales democráticos y altamente pluralistas. Por último, desarrollamos los posibles escenarios que se presentarían en caso de que contáramos con un Congreso más plural.

## *II. ORIGEN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL*

Los postulados teórico-políticos de los racionalistas franceses del siglo XVIII, buscaban un nuevo orden de gobierno en el que se reconocieran los derechos de la naciente clase burguesa, a través de una representación en la Asamblea deliberativa, que permitiera fincar un verdadero parámetro de legalidad, y legitimidad, a fin de establecer un auténtico control sobre el Gobierno (Ejecutivo).

Vale aclarar que a diferencia de lo que ocurrió en los Estados Unidos de América (1787), los ideólogos de

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Tecnológica, asistente de investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

la Revolución Francesa (1789) no construyeron su democracia representativa sobre la base del sistema de mayoría<sup>1</sup>. Los franceses de la primera República proyectaron el sistema de representación proporcional, a la luz de consideraciones teóricas como las de Juan Jacobo Rosseau respecto de la soberanía; el jacobino señalaba que los ciudadanos delegaban, como detentadores originarios de aquella, su alícuota parte. Así, por ejemplo, si hablamos de cien habitantes cada uno de ellos ejerce el centésimo de soberanía que le corresponde. Con base en la escuela roussoniana que, diseñó el sistema en comento, y bajo dos consideraciones, primero, como un "espejo de la nación" y, segundo, la mejor opción electoral por ser un sistema preferencial y graduado. Sin embargo, en el momento de su proyección no alcanzó su operación, y fue hasta finales del siglo XIX cuando en un contexto de cambios sociales caracterizados por el ascenso de los partidos obreros y el reconocimiento del sufragio "universal" masculino<sup>2</sup> (1848), que se logró su aplicación.

### **III. INCLUSIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO**

1 Desde los primeros documentos constitucionales del siglo XIX<sup>3</sup>, en nuestro país se instituyó el sistema electoral de mayoría, debido a la gran influencia del constitucionalismo norteamericano en los constituyentes mexicanos.

A principios del siglo XX, con la construcción de un nuevo orden constitucional<sup>4</sup>, en México se reproduce con importantes matices la estructura jurídico-política de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, esto es, un régimen Republicano y Federalista que, además, presentó el contenido inédito de la protección de los derechos denominados sociales. No se consideró, sin embargo, la inserción del sistema electoral de representación proporcional, porque el país necesitaba cohesión de la "Familia Revolucionaria" y, de un Ejecutivo fuerte que concretara los contenidos sociales de la novel Constitución, por eso se concentraron tantas atribuciones en la figura presidencial.

Durante aproximadamente medio siglo<sup>5</sup>, primero, el Partido Nacional Revolucionario, posteriormente de la Revolución Mexicana y finalmente, el Revolucionario Institucional, mantuvo al país en un relativo orden y desarrollo económico, que aseguró la legitimidad constitucional de los gobernantes por parte del electorado<sup>6</sup>. Las mayorías calificadas que obtenía el Partido en el Gobierno legitimaban el sistema de mayoría.

El primer paso que se dio para la apertura de representación de los partidos de oposición en el Congreso fue la reforma de 1963, que contemplaba los llamados diputados de partido. Bajo este sistema, aquellos partidos políticos que obtuvieran por lo menos el 2.5 por ciento de la votación total del país, y que no hubieran alcanzado mayoría en 20 o más distritos electorales, tenían

derecho a diputados de partido, no obstante el avance continuó la insuficiencia de representación en las Cámaras de los partidos de oposición, siendo necesaria otra reforma el 14 de febrero de 1972, que redujo el porcentaje de votación nacional de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento, y se amplió el margen en el número de distritos electorales ganados por mayoría de 20 a 25. La figura de los diputados de partido no resolvieron la insuficiencia de representación de los partidos de oposición en el Congreso, impidiendo así un esquema plural.

Con la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, la denominada "Reforma Política", se consagra en presencia del principio de representación proporcional en orden constitucional de México, cambia la integración de la Cámara de Diputados, porque se establecen 300 diputados electos por mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional. La reforma del 77, no consolidó a la institución representativa, porque no reflejaba de manera auténtica la voluntad popular. El 15 de diciembre de 1986, se estableció que la Cámara de Diputados se integraría por 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional.

Los avances democráticos y partidistas posibilitaron que en 1993 se estableciera el principio de senador a la primera minoría. Posteriormente, en un avance democrático más, sin precedentes, en 1996 se introduce el principio de representación proporcional

en la Cámara de Senadores. Para algunos defensores de las instituciones "puras", que predicán, en este caso, que la Cámara de Senadores, debe estar integrada por representantes de las entidades federativas, resulta "aberrante" dicha inserción. Esta idea aún vigente tiene, algunos argumentos a su favor e ideas maniqueas que la sustentan, nos reservamos las opiniones al respecto porque rebasan el objetivo del presente trabajo.

En la LVI legislatura del Congreso de la Unión, se presentó una iniciativa que tenía por objeto una reforma constitucional a los artículos 52, 53 y 54, en donde se contemplaba la integración de la Cámara de Diputados, con un sistema mixto en paridad entre el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, esto es, 250 diputados bajo el de mayoría y 250 de representación proporcional. Sin embargo, no prosperó en esos momentos.

Actualmente, el senador por el Partido Acción Nacional, Antonio García Villa, presentó una propuesta<sup>7</sup> de reforma para la integración de la Cámara de Senadores, con el fin de mantener una representación igual entre todos los Estados de la República a la vez que, incrementar la pluralidad, bajo el supuesto de elecciones competitivas. Los puntos que se desprende de la propuesta del senador son:

1. Se suprimen los senadores electos por representación proporcional y de primera minoría. La

- Cámara se integrará por 96 miembros, tres por cada Estado y Distrito Federal. Se elimina la votación de los partidos que no obtuvieron por lo menos el 2 por ciento del total de la votación;
2. El partido que obtenga la mayoría (relativa o absoluta) asegura un senador;
  3. Si hay una diferencia entre el primero y el segundo de 20 por ciento, el primero, obtiene un segundo senador;
  4. Si ningún partido obtiene un porcentaje igual al 20 por ciento, el que obtuvo el primer lugar se lleva los tres senadores;
  5. El partido que obtuvo el 20 por ciento o más de la votación puede aspirar a un senador, siempre que, no sea el tercero en la elección y haya una diferencia entre el primero y el segundo de más de veinte por ciento; y,
  6. Si no hay una diferencia de más del 20 por ciento entre el primer y segundo partido y, el tercero, también alcanza una votación de 20 por ciento o más, los tres primeros partidos se llevan un senador.

El gran problema de esta propuesta es que adopta como premisa la presencia de elecciones competitivas entre tres partidos o, en su caso, la mayoría absoluta de un partido frente a partidos débiles, sin embargo, puede tener un gran defecto de; sobre y

subrepresentación, respectivamente, en elecciones competitivas entre dos partidos, cuando ningún otro obtenga un 20 por ciento de la votación. Por ejemplo, un partido "A" obtiene el 45 por ciento, el partido "B" obtiene el 44.99 por ciento de la votación, el partido "A", se queda con dos senadores y el partido "B", con un sólo senador y, la solución a la subrepresentación que produce el principio de mayoría se produce nuevamente.

#### ***IV. REFORMAS LEGALES, RESPECTO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, QUE IMPACTARÍAN EN LA PLURALIDAD DEL CONGRESO***

##### **a) Justificación teórica de las reformas**

Si hacemos una comparación entre el principio en análisis, encontraremos que en el principio de mayoría, con cierta independencia del partido político<sup>8</sup>, se eligen a candidatos y por ello a personajes carismáticos, caudillos, tráfugas<sup>9</sup> oportunistas, políticos de aparador y así una serie de candidatos que válida o inválidamente hacen uso de una imagen y, en su caso, de un proyecto gubernativo.

En el sistema mayoría relativa tiende a fortalecer una minoría ganadora, que sólo representa a un sector de la

sociedad; veámoslo de manera más detallada en el siguiente ejemplo:

- 1º. El cuerpo electoral es un 100 por ciento y decide quién debe desempeñar la titularidad de los órganos de gobierno.
- 2º. Cada ciudadano hará su elección de manera distinta.
- 3º. Bajo el sistema de mayoría relativa; supongamos el triunfo de un partido con el 30 por ciento del total de votos emitidos; que ha ganado la elección a tres partidos que obtuvieron; uno el 20 por ciento, un segundo partido el 27 por ciento y, a un tercer partido que obtuvo el 23 por ciento.
- 4º. Los partidos derrotados, suman en su conjunto el 70 por ciento del electorado.

De lo anterior podemos colegir, cabría la monstruosa extinción de la voluntad de la mayoría por el dominio de una pequeña mayoría relativa.

El sistema de representación proporcional se presenta “cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”<sup>10</sup>. Depende de la fórmula que se aplique, el que haya más o, menos pluralidad. En México, a partir de un mínimo de votación (2 por ciento de la votación nacional) se asignan curules a los partidos políticos.

Los diputados y senadores electos por el principio de representación

proporcional, dan presencia a los partidos políticos porque, son estos quienes registran a los candidatos y presentan las listas por circunscripción. Además, en base al voto de cada partido, los candidatos logran o no la curul.

En México, el principio de representación proporcional tiene, en términos del estado de partidos una doble importancia. Primero, a la luz del mandato representativo, la voluntad de los ciudadanos se manifiesta través de los partidos políticos; con presencia en las Cámaras, por lo que al incrementar la participación de los distintos partidos se genera un ambiente de confianza y credibilidad de las instituciones. Segundo, si tomamos en cuenta que los partidos políticos son la única vía de participación política formal<sup>11</sup>, son todo, es decir, son el único medio para que las diversas fuerzas políticas, sobre todo aquellas que bajo el principio de mayoría relativa se extinguirían<sup>12</sup>, accedan al Congreso.

En consecuencia, el sistema de representación proporcional es la expresión más clara y auténtica de la voluntad de la nación. Debemos revisar y, en su oportunidad, replantear el sistema mixto (mayoría relativa y representación proporcional) para la elección de diputados y senadores, valorar la pertinencia la paridad entre el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, porque al incrementar el número de escaños o curules de representación proporcional se logrará mayor pluralidad y se actualizará el ejercicio de funciones.

## ***b) Las reformas en particular***

El impacto de cualquier sistema electoral (representación proporcional o de mayoría), depende de cuatro dimensiones<sup>13</sup> a saber:

### a) Tamaño de los distritos

Para el caso mexicano el tamaño de los distritos no es una de las variables que más impacten la representación de uno u otro partido pues, se toma en cuenta porcentaje de la población, como principal fuente para la demarcación de los distritos.

### b) Número de escaños a elegir por circunscripción

En la Cámara de diputados se eligen 40 diputados por circunscripción y, 32 senadores en una única circunscripción. Respecto a esta dimensión, aún cuando el número de curules permite que haya una importante pluralidad, tendrá que estar en igual proporción que el de mayoría, a efecto de reflejar mejor la diversidad del electorado. Una vía es incrementar de 40 a 50 diputados por cada una de las circunscripciones y, de 32 a 64 senadores por circunscripción nacional. La otra vía es reducir el número de diputados y senadores por el sistema de mayoría, de 300 a 200 y de 96 a 32 respectivamente.

### c) Umbral o límite mínimo de porcentaje para acceder a un escaño; y

Un elemento importante es acotar a qué partidos corresponde la asignación de congresistas por el principio de representación proporcional. Conforme al texto vigente del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos que obtengan el 2 por ciento de la votación total nacional tendrán derecho a escaños por el principio de representación proporcional. Este porcentaje resulta sumamente bajo; por ejemplo, en España la barrera legal establecida para acceder a diputados con este principio es de 3 por ciento y, aún se considera mínimo, ya que apenas produce efectos encaminados a reducir la atomización del voto<sup>14</sup>. Por otra parte, en Alemania en donde se da el denominado pluripartidismo limitado, la representación en el Bundestag sólo se reconoce a los partidos que alcanzan en las elecciones el 5 por ciento de la votación total de la Nación<sup>15</sup>. Dado el esquema político de México es necesario un proceso de "limpia de sistema de partidos"<sup>16</sup>, es decir, limitar el pluripartidismo, aumentando el porcentaje de 2 a 5 por ciento, para acceder a escaños en el Congreso.

### d) Número de escaños con los que cuenta la Cámara.

La Cámaras mexicanas tienen un tamaño considerable, incluso hasta desproporcional, pues en Estados Unidos de América, país con mayor extensión territorial

y más habitantes, tiene menos representantes (435) y menos senadores (100). Por lo anterior tampoco es una dimensión que impacte la pluralidad en las Cámaras.

## V. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En países con tradición democrática el principio de representación proporcional es uno de los sistemas electorales más importantes, al menos por lo que hace de las llamadas Cámaras bajas. En atención a esto, ofrecemos el siguiente

**Cuadro comparativo del Principio de representación Proporcional (PRP)**

NÚMERO DE PARLAMENTARIOS ELEGIDOS POR PRP	%	PAÍS Y ASAMBLEA
De 350 diputados, 102 son electos por el principio de mayoría relativa (PMR) y 248 bajo el PRP	71	España, El Congreso de los Diputados
De 518 diputados, 259 eran electos por el PMR y 259 por el PRP	50	Alemania, Bundestag
Los 630 diputados eran electos por el PRP	100	Italia, Cámara de Diputados
Los 99 representantes son electos por el PRP	100	Uruguay, Cámara de Representantes

te cuadro comparativo con naciones que integran o integraban sus asambleas con un alto porcentaje de representación proporcional.

### Alemania

Actualmente y a raíz de la unificación de la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana, la integración del Bundestag cambió, por la integración de representantes de la Alemania del Este. Actualmente la parte occidental, cuenta con 496 diputados, de los cuales 248 son electos por mayoría y 248 por representación proporcional. En tanto, que Alemania del Este, cuenta con 22 diputados.

### Italia

En 1993, ante un "sistema político colapsado"<sup>17</sup>, problemas económicos importantes, y con peligro de recesión, los italianos consideraron que al cambiar el sistema electoral se resolverían los problemas. Así, en abril de 1993, en un referéndum con claros resultados sobre el sentido de la consulta, el 83 por ciento de los electores, se pronunció por modificar de un 100 por ciento el principio de representación proporcional a sólo 25 por ciento, como sistema electoral en la integración de cada una de las Cámaras. Es decir, actualmente es predominantemente de mayoría, con 75 por ciento de miembros electos por este principio.

## **VI. LA INTEGRACIÓN PLURAL DEL CONGRESO, IGUAL A LA ACTUALIZACIÓN DE SUS FUNCIONES**

La repercusión del sistema de representación proporcional es el establecimiento de sistemas pluripartidistas, que no, necesariamente, generan ingobernabilidad en el sistema político<sup>18</sup>.

La composición repercute en todas las funciones, pues la actualización de estas depende de la voluntad política y sí consideramos que la Asamblea es el medio para alcanzar espacios, los grupos parlamentarios de oposición al tratar de convencer al electorado de su capacidad de gobierno estarán dispuestos a mantener bajo estricta vigilancia al Ejecutivo.

A continuación vamos a desarrollar brevemente los escenarios actuales y posibles de la actualización de funciones, a partir de la pluralidad en el Congreso.

### **1. Impide la creación de mayorías parlamentarias creadas de manera superficial**

Conforme a los puntos expuestos, el principio de representación proporcional es un espejo de la voluntad del pueblo, ya que se asignan curules de manera proporcional al número de votos recibidos durante la elección, esto es, los votos se traducen en

curules. Caso contrario sucede en el sistema de mayoría dónde el primero que pasa la meta se lleva todo o, en su caso, más que todos (cítese el caso del principio de primera minoría, en el Senado).

En las elecciones del seis de julio de 1997, dónde a nivel federal se renovó toda la Cámara de Diputados y un 25 por ciento de la Cámara de Senadores, se produjeron resultados plurales, con mayor acento en la Cámara Baja, debido a que ésta se integra con un alto porcentaje de miembros electos por el principio de representación proporcional. Sin embargo, aún con la elección de 32 miembros por el principio de representación proporcional, que equivale a un 25 por ciento, el Senado tiene una mayoría sobrerrepresentada, en un país altamente pluralista<sup>19</sup>.

### **2. Facilita la negociación**

La pluralidad en la Cámara de Diputados no ha impedido la gobernabilidad de la misma. En agosto de 1997 se intentó poner en crisis al "Poder Legislativo", en la Junta Previa que se lleva a cabo con el objeto de instalar la Cámara, los diputados priístas en la fecha y hora señalada para la Junta antes citada no asistieron e, impugnaron la legalidad de la instalación. Pero, contrario a lo que buscaban los priístas, se logró e impuso la capacidad de gobierno a base de consensos. Los cuatro partidos de oposición, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, for-

maron el grupo de los cuatro, que instaló legalmente la Cámara y determinó la integración de la comisiones en el Congreso, entre otros temas.

Posteriormente, se creó otra nube de humo a partir de la aprobación de los ingresos y gastos públicos. Algunos observadores del fenómeno predijeron que el país caería en una parálisis al no haber acuerdo entre la Cámara de Diputados (encargada exclusiva de la aprobación de los gastos públicos) y el Ejecutivo. Pero la capacidad de hacer pactos despejó la nube de la ingobernabilidad y, el 14 de diciembre de 1997, el Partido Acción Nacional y el Revolucionario Institucional, aprobaron el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1998.

Por último queremos hacer mención y énfasis en que de aquí en adelante (2000 por lo menos), para que uno u otro grupo parlamentario pueda aprobar, incluso, una ley ordinaria, debe hacer coalición con uno o varios grupos parlamentarios, lo que necesariamente lleva a la negociación de los temas y que no impere la unilateralidad de antes.

### **3. Refleja el cambio social y propicia el surgimiento de nuevas tendencias políticas**

Conforme a la nueva teoría de control político, se establecen cinco elementos que hay que tomar en cuenta, a saber: (1) el control político es ejercido por el Parlamento (Congreso); (2)

también es ejercido por el Electorado; (3) el control político puede ser, previo, permanente o posterior; (4) el control no tiene como consecuencia inmediata una sanción como la destitución o remoción del cargo; (5) el control político opera de manera indirecta, con el desgaste del sujeto controlado<sup>20</sup>.

El resultado de este control trae como consecuencia la posibilidad de cambio en el gobierno.

Los errores del partido mayoritario serán enfáticamente expuestos por los partidos minoritarios o de oposición, a efecto de debilitarlo para que en las elecciones, el control del electorado se ejerza a través del castigo.

De ahí que más allá de votar por una opción de izquierda o derecha, se vote por una opción de no régimen.

Decimos, con base en algunos hechos políticos, que la pluralidad produce y producirá el ejercicio o actualización de funciones del Congreso.

En la presente legislatura (LVII), se admitió la demanda de Juicio Político contra dos gobernadores priístas, el C. Roberto Madrazo Pintado y el C. Víctor Cervera Pacheco y, a pesar de su estacionamiento procesal, marca un precedente de control político, con consecuencias indirectas de desgaste respecto a estos dos personajes.

Otro tema, es el relativo al del sistema financiero, dentro del cual se encuentran rubros como; la supervisión bancaria, la aprobación de pasivos como deuda pública del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro, presentadas desde abril de 1998 y que no

se aprobaron en el 2º periodo ordinario de sesiones, ni en periodo extraordinario de sesiones, porque los partidos políticos quieren cuentas claras, que no se presentaron de inicio, para saber si aprueban o, como aprueban, dichas iniciativas. Esto es control político parlamentario sobre el Ejecutivo.

#### 4. Impide cambios políticos extremos

Aún perdiendo la mayoría absoluta o relativa, el partido que ha gobernado con anterioridad y que tiene representantes en el Congreso mantendrá un papel importante porque, el partido que haya ascendido a mayoría tendrá que negociar y pactar con el partido antes hegemónico para llevar a cabo, en general, el ejercicio de las funciones del Congreso<sup>21</sup> y, en particular, las acciones de su gobierno.

Al pactar los partidos ascendentes con el antes partido hegemónico los cambios serán graduales pues, el partido antes dominante querrá mantener algunos rasgos de su anterior gobierno.

Por último, es oportuno considerar que la actualización de funciones, no llevan a la inmovilidad, al no ejercicio de los poderes públicos, en otras palabras al enfrentamiento entre el Poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión, sino el pleno ejercicio de los pesos y contrapesos o, también conocido como Chek and Balances. Sin embargo, para la tradición política de nuestro país puede resultar no funcio-

nal, en ciertos círculos, un gobierno plural pues, estamos acostumbrados a ver a un personaje omnipresente que resuelve o descompone el escenario nacional, sin reparar que siempre en política han gobernado las instituciones y no los hombres.

#### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> También conocido como "todo para el ganador". Este sistema puede degenerar en que ciertos derechos de las minorías no se respeten, por ejemplo; el de representación. Además, se produce la sobrerrepresentación.
- <sup>2</sup> Habrá que recordar que hay países europeos, en que el reconocimiento del voto a la mujer se presenta a principios de siglo y en otros, incluso, después de la Segunda Guerra Mundial. Pero, por lo menos no se hizo distingo entre ciudadanos con rentas y ciudadanos sin rentas.
- <sup>3</sup> Documentos como los *Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón* (1811), el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, entre otros que forman parte de los antecedentes del constitucionalismo mexicano, aunque no tuvieron vigencia.
- <sup>4</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, vigente.
- <sup>5</sup> De 1929 a 1976 el país, con excepciones importantes como las de 1968, los problemas de la guerrilla con Lucio Cabañas y las escisiones de la familia revolucionaria, transcurrió en paz y crecimiento económico.
- <sup>6</sup> Meyer, Lorenzo, "El Presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, IJJ-UNAM, México, Abril-Julio, 1993. p 58 ss.
- <sup>7</sup> García Villa, Juan Antonio, "Por un Senado plural y federalista", *El Financiero*, 31 de julio de 1998. p 44.

- <sup>8</sup> Sin demérito del apoyo que obtiene un candidato a partir de la estructura de su partido, las siglas o el logotipo pasan a tener mayor significado que la realidad. *cfr* Ballesteros, Jesús, *Postmodernidad: Decadencia o Resistencia*, Tecnos, Madrid, 1989. p 74.
- <sup>9</sup> Persona que pasa de un partido a otro.
- <sup>10</sup> Nohlen, Dieter, *op.cit.* p 88.
- <sup>11</sup> De acuerdo con el artículo 175 numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que exclusivamente los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos de elección popular.
- <sup>12</sup> Esto dio lugar a que la representación de los partidos de oposición fuera casi inexistente. *cfr.* Pedroza de la Llave Susana T, *El Congreso de la Unión. Su estructura y funcionamiento*, UNAM-IIJ, México 1997, pág. 87.
- <sup>13</sup> Lijphart, Arend, *Sistemas políticos y sistemas de partidos. Un Estudio de veintisiete democracias. 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. p 15 ss.
- <sup>14</sup> *cfr.* García Roca, Javier, "Parlamento y partidos políticos", *El poder legislativo en la actualidad*, UNAM, IIL, México, 1994, pág. 260 y 261.
- <sup>15</sup> *cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime F., "Aproximación al futuro Estado de Partidos en México", *El poder .... op cit.*, pág. 221.
- <sup>16</sup> Alcocer, Jorge, "Los partidos políticos y el Poder Legislativo (reflexiones a partir de la experiencia mexicana)", *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994, p 232.
- <sup>17</sup> Martino, Antonio, "Pasado sin gloria. El Estatismo en bancarrota", *Perfiles Liberales*, No. 49, sep-oct. 1996. p 17.
- <sup>18</sup> "Bajo determinadas condiciones sociopolíticas, es posible que la representación proporcional cumpla más eficientemente las funciones esperadas de un sistema mayoritario", como la formación de gobierno y la estabilidad gubernamental. Nohlen, Dieter, *op.cit.* p 36.
- <sup>19</sup> Nótese la integración de la Cámara de Diputados donde más del 60 por ciento de integrantes de la Cámara pertenecen a un grupo distinto del mayoritario. También cabe añadir lo que ocurre en las diferencias económicas, sociales, culturales, políticas, entre el Norte, Centro y Sur de país donde cada uno se cuece a parte.
- <sup>20</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*, INAP, México, 1996. pp. 30 y 31.
- <sup>21</sup> *Presupuestaria, de control, de dirección política, legislativa, de representación, jurisdiccional.*



# II

## INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS: FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL

# MICROFINANCIAMIENTO: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

---

JULIO EDGARDO MORENO MARTÍNEZ\*  
RUBEN DAMIÁN OLVERA MARINES\*\*

*Un sistema financiero amplio y eficiente es una condición indispensable para el desarrollo económico ya que permite materializar, mediante la movilización de recursos financieros, los proyectos de inversión. Sin embargo, el sistema financiero tradicional ha sido incapaz de garantizar el acceso a los servicios financieros y al crédito a un amplio sector de la población: los pobres. Una estrategia de desarrollo regional que busque combatir la pobreza y reducir las desigualdades sociales y regionales debe establecer un vínculo estratégico con la política de desarrollo financiero. Esta última requiere de una serie de innovaciones que permitan diversificar y ampliar la disponibilidad de crédito de tal manera que las regiones y los segmentos de la población más pobres del país disfruten de las bondades que otorga el sistema financiero. Se debe buscar una estrategia que potencie las capacidades de desarrollo local. El microfinanciamiento se presenta como una alternativa capaz de garantizar el acceso a los servicios financieros, a los sectores que el sistema tradicional había olvidado, aprovechan sus habilidades empresariales y las formas de organización existente en las comunidades más pobres del país.*

## I. FINANZAS Y DESARROLLO

Cuando una familia, un grupo de empresarios o el gobierno pretenden llevar a cabo una empresa<sup>1</sup> que les permita elevar su utilidad<sup>2</sup>, se dan cuenta de la necesidad de contar con una se-

rie de recursos: humanos, financieros y materiales, de los cuales no siempre se dispone en su totalidad y a veces ni siquiera parcialmente. Por lo que se busca la forma de hacerse de ellos, se pueden rentar, comprar o pedir en préstamo. Empero cualquiera que sea la forma que escojamos para obtenerlos

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Coahuila. Asesor en asuntos de Banca popular para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

\*\* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Coahuila. Asesor en la evaluación de políticas y programas en la Comisión de Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción de la Cámara de Diputados.

Los autores son candidatos a Maestros en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), A. C.

implica un costo que obligatoriamente tenemos que pagar por consumir recursos que de inicio no nos pertenecen; e incluso si usáramos recursos propios pagaríamos el costo de oportunidad por no invertirlos en otra actividad. A menos que dichos recursos provengan de una transferencia unilateral, tal es el caso de los subsidios gubernamentales o transferencias de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

Ahora bien, toda actividad emprendedora requiere de un análisis *ex ante* sobre la factibilidad y alcance de la obra a realizar. A este análisis le denominamos proyecto de inversión. En este proyecto se estiman los costos y beneficios derivados de la obra a realizar. Una vez realizado esto nos damos cuenta de que para comprar maquinaria o materiales requerimos de dinero, para contratar mano de obra o asistencia técnica, también requerimos de dinero; lo mismo sucede para comprar o rentar un terreno o una instalación; para pagar impuestos, tramitar un permiso, transportar mercancía, etc. Es decir, la dinámica de la actividad emprendida es una función del dinero, del recurso financiero. Existen varias alternativas para hacernos del indispensable recurso, algunas de ellas son: autofinanciamiento; solicitar un préstamo a una institución bancaria o de valores; ser beneficiario de un programa de gobierno o de una organización no gubernamental; pedir prestado a un amigo o al prestamista de la localidad, y así existen algunas otras opciones para obtener recursos financieros. La

institución puede ser formal como los bancos o informal como el amigo o el prestamista, la distinción entre formal e informal, es que mientras las primeras se encuentran reguladas por un marco normativo específico para su actividad, las segundas carecen de ello<sup>3</sup>.

Al conjunto de instituciones formales e informales le denominamos: sistema financiero. Este permite captar recursos financieros de quienes tienen el deseo de ahorro, para asignarlos, a cambio de un precio, a quienes los requieren para emprender una actividad. Es decir, permite movilizar recursos de los ahorradores a los inversionistas. El ahorrador cede a la institución financiera sus recursos y a cambio de ello recibe una tasa de interés; en cambio, el inversionista, tiene que pagar una tasa de interés por los fondos que le fueron provistos. La institución financiera recibe una parte de los recursos por sus servicios de intermediación. Dichos recursos son la diferencia entre la tasa de interés que recibe el ahorrador y la tasa de interés que paga el inversionista. Para que la actividad sea rentable, para la institución, la tasa de interés que recibe el ahorrador debe ser menor a la que paga el inversionista. Cuando la institución que provee de recursos es el gobierno o alguna institución sin fines de lucro el esquema es diferente. El objetivo de estas instituciones es distinto y probablemente la transferencia de recursos sea unilateral, es decir, sin recibir nada a cambio. El inversionista no tiene que preocuparse por pagar<sup>4</sup>.

El sistema financiero como conjunto de instituciones y las finanzas como procedimiento de captar ahorro y canalizarlos a las actividades de inversión tienen la virtud de promover el desarrollo económico de un país, ya que fomentan el ahorro y lo asignan eficientemente, generando así líneas de crédito que permiten anticipar recursos futuros con el propósito de financiar la inversión<sup>5</sup>. Como concomitante de la inversión se manifiesta un mayor empleo, mayor producción y mayores ingresos, tanto para la población como para el gobierno, esto necesariamente traerá como consecuencia el incremento de los niveles de vida de la población que participa en el proceso.

Ahora bien si el sistema financiero y las finanzas no funcionan adecuadamente pueden obstaculizar la inversión, el crecimiento y como consecuencia el desarrollo. Un sistema financiero con obstáculos institucionales administrativos y de política económica pierde fuerza y capacidad para cumplir su papel en el desarrollo. Los obstáculos administrativos pueden ser: la intromisión del gobierno en la fijación de tasas de interés o en obligar a las instituciones financieras a canalizar recursos a sectores o regiones sin que priven criterios económicos de por medio. Por otro lado, una política económica que no garantice la estabilidad puede traer como consecuencia la reducción de las tasas reales de interés, hasta el grado de hacerlas cero o negativas. Tasas reales de interés demasiado bajas o negativas deprimen las tasas de ahorro y alientan la ineficiencia en las

inversiones. Estos obstáculos, administrativos y de política económica, traen como consecuencia sistemas financieros débiles y pequeños, incapaces de captar y movilizar el suficiente ahorro para materializar los planes de inversión<sup>6</sup>. A este tipo de ambiente Mackinnon lo llama "represión financiera"<sup>7</sup>.

Con el objetivo de robustecer y efficientar el sistema financiero se recomienda liberar las tasas de interés de los controles gubernamentales y de las asignaciones de crédito hechas sobre la base de criterios no económicos; a una adecuada supervisión que garantice el funcionamiento legal y eficiente de los mecanismos financieros y a políticas económicas congruentes que garanticen la estabilidad de la economía, se le denomina "liberación financiera"<sup>8</sup>. Sin embargo, la liberación financiera por sí sola no basta para garantizar el desarrollo. El mismo Mackinnon concluyó en 1988, después de observar la experiencia en varios países, entre ellos Chile, que las tasas de interés reales elevadas no garantizan una mayor captación de ahorro ni alientan mayor inversión<sup>9</sup>. Así, una política de desarrollo financiero debe incluir una transformación institucional y la innovación financiera que permita la diversificación, mayor competencia con la creación de nuevas instituciones financieras o las adecuaciones a los marcos legales para la expansión de las ya existentes y así poder ampliar el crédito, solo así se podrá garantizar que el sistema financiero contribuya de manera efectiva al desarrollo económico.

Ahora bien, como dijimos el sistema financiero materializa la inversión y el crecimiento y que esto trae como consecuencia un mejoramiento en los niveles de vida de la población que participa en el proceso. Sin embargo, no todas las regiones y segmentos de la población participan de las bondades del sistema financiero tradicional, sobre todo del sistema formal. Una gran parte de los agentes económicos no tienen acceso a los mecanismos de financiamiento. Por tanto no podemos afirmar que las finanzas garanticen el desarrollo. Para poder afirmar esto tendríamos que garantizar que las finanzas son capaces de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres y de las regiones más desprotegidas del país. En particular las zonas rurales del país donde se encuentra concentrada la población con mayores carencias de recursos, al no tener las garantías que solicita la banca comercial, al presentar proyectos riesgosos (cosechas, crianzas de animales) y por solicitar pequeñas sumas de dinero, no se les considera dignos de crédito. Por lo que tienen que recurrir al sistema informal, con los problemas que ello implica<sup>10</sup> o resignarse a limitar su crecimiento. La banca comercial se orienta a las grandes empresas y sectores más modernos del país, por lo que se profundizan las diferencias entre los grupos sociales y regiones del país<sup>11</sup>.

El disfrute de los servicios financieros por parte de los pobres y las regiones que hasta el momento no son beneficiados por el sistema tradicional es una prioridad si aspiramos a un au-

téntico desarrollo económico. Estos segmentos de la población no solo elevarían sus niveles de vida, también contribuirían con sus ahorros a elevar la tasa de ahorro nacional, factor indispensable para el crecimiento sostenido del país.

Para lograr esto no basta con la liberación financiera, es indispensable elaborar nuevas formas de intermediación financiera, crear instituciones y incentivar su proliferación, dotarlas de recursos y facultades para prestar servicios financieros a regiones y segmentos de la población que hasta ahora han quedado fuera de la atención de la banca comercial. Este nuevo sistema no sólo debe garantizar la eficiencia en la asignación de recursos, sino también, y más importante, dar mayor equidad en la distribución de recursos disponibles para la inversión<sup>12</sup>.

El esquema de esta clase de financiamiento es: pequeños préstamos y pequeños ahorros a lo que nombramos: microfinanciamiento. Este se constituye por un conjunto de instituciones y un marco reglamentario que puede dar cabida a los grupos de más bajos ingresos, alentándolos a emprender actividades productivas y a fomentar su ahorro. Lo que se pretende con esta alternativa es impulsar el desarrollo regional y aliviar la pobreza, ya que el sentido de este esquema es fomentar la localización de las instituciones de microfinanciamiento en el ámbito regional y prestar servicios y otorgar créditos a los segmentos más pobres de la región. Es decir es un crédito selectivo.

## II. QUÉ ES EL MICROFINANCIAMIENTO

El microfinanciamiento es, en palabras de su más importante impulsor Mohammed Yunus, Director del Grameen Bank, un “movimiento que convierte a los más pobres en los actores de su propio desarrollo económico a través del financiamiento alternativo”.

El microfinanciamiento es una solución integral que dignifica al receptor del crédito y que nutre los motores de desarrollo a través del autoempleo y la microempresa. En pocas palabras, es un mecanismo que promueve el desarrollo de un modo autofinanciable.

El objetivo principal de las instituciones que otorgan microfinanciamiento es erradicar la pobreza. Sin embargo, los criterios bajo los cuales se desenvuelven estas instituciones:

“...son iguales que los que se encuentran en cualquier sistema financiero e incluyen los siguientes ejemplos: una perspectiva de mercado que comprende las preferencias del grupo de clientes y diseña productos para satisfacerlas; un reconocimiento de que los ahorros pueden ser tan importantes como el crédito para las microempresas, las instituciones financieras y la economía; y la insistencia en que las instituciones financieramente viables proporcionan sólo servicios financieros. Estos principios requieren que la institución recupere los gastos u obtenga ganancias en sus operaciones financieras y reúna fondos a partir de fuentes no subsidiadas”<sup>13</sup>.

Una de las condiciones para la viabilidad de una institución de

microfinanciamiento es la autosustentabilidad. Empero, la autosustentabilidad financiera “... es sólo una de las condiciones necesarias para que la ONG [o cualquier institución que otorgue microfinanciamiento] sea capaz de continuar proporcionando servicios financieros a largo plazo. La estructura organizativa, administrativa y el personal son componentes igualmente vitales”<sup>14</sup>.

### CARACTERÍSTICAS DEL MICROFINANCIAMIENTO

La institución que otorga microfinanciamiento tiene que demostrar no solamente su viabilidad financiera, sino también su utilidad práctica. En las instituciones de microfinanciamiento para el desarrollo se busca balancear esencialmente dos objetivos:

- Por un lado, extender su trabajo en favor de los pobres, incrementando sus ingresos y empleo, y reduciendo la pobreza.
- Por otro lado, que la institución alcance la autosuficiencia financiera.

### Impacto en el combate a la pobreza

El microfinanciamiento se otorga exclusivamente a los más pobres, dando preferencia y prioridad a las mujeres para otorgarles el crédito, seleccionando solamente aquellas personas que

cubren los criterios de elegibilidad que establece cada organización específica.

Los préstamos son de montos muy pequeños, proporcionados sin garantías, que se pagan periódicamente a lo largo de un plazo de hasta dos meses. La elegibilidad para el otorgamiento de un préstamo subsecuente depende de la puntualidad en el pago del préstamo anterior y del monto de ahorro que se tenga, ya sea el individuo o el grupo que lo solicita. Cada cliente elige la actividad que va a desarrollar con el dinero que le es prestado, esto permite que las personas trabajen en actividades que les son placenteras y que además les permitan obtener un ingreso rápido empleando las habilidades que ya tiene la gente para poder pagar los préstamos.

El microfinanciamiento atrae clientes que forman parte de la población objetivo, no se busca atraer a aquellos que pueden tener acceso a otras instituciones de financiamiento. Este objetivo se consigue fácilmente si el monto de los préstamos es pequeño, ya que solo les servirá a quienes se encuentren en condiciones de pobreza extrema, las personas que puedan acceder a préstamos de instituciones financieras tradicionales se autodescartan, debido a que el préstamo al que tendrían acceso en la institución microfinanciera no cubre sus necesidades.

Las instituciones microfinancieras persiguen el objetivo de combatir la pobreza y llevar servicios financieros a los pobres que requieren de ellos para desarrollar una actividad productiva. Pero el objetivo social que mueve a

estas instituciones no excluye una operación eficiente en la asignación de los recursos. Es por ello que las instituciones microfinancieras buscan la autosuficiencia financiera, además de su objetivo social.

## La autosuficiencia financiera

El objetivo de la autosuficiencia financiera se puede alcanzar a través de un incremento progresivo del tamaño de los préstamos, asociado a un alto índice de recuperación de los mismos. Además de los fondos captados vía el ahorro de la población objetivo.

La autosuficiencia financiera implica una alta tasa de recuperación de cartera y que el otorgamiento, recuperación de los préstamos y la recolección del ahorro se realicen de manera eficiente y eficaz. Existen diferentes métodos de otorgamiento y recuperación de los préstamos (el tema del ahorro lo tocaremos más adelante), por ejemplo algunas instituciones como el Banco Solidario (Banco Sol) de Bolivia y el Grameen Bank de Bangladesh otorgan préstamos individuales que pertenecen a un grupo, es decir, se requiere primero la conformación de un grupo solidario de personas localizadas en una misma zona o región (preferentemente vecinos) que serán receptoras del crédito, pero éste se otorgará en forma individualizada.

Los préstamos a grupos solidarios reducen la cantidad de cuentas incobrables ya que el grupo se hace cargo

de pagar los préstamos individuales que no se hayan pagado. En la buena formación de un grupo solidario des- cansa la garantía y minimización del riesgo del crédito, ya que el grupo avala los préstamos. Se da una presión social para que se realicen los pagos periódicos además, para la autorización de los nuevos préstamos o de un préstamo mayor, la institución se basa en el conocimiento que, de la persona que recibirá el crédito, tengan los miembros de su grupo.

Es importante hacer notar que la presión social juega un papel relevante en la recuperación de los créditos y en muchos casos la presión social es tan fuerte que obliga a un comportamiento adecuado de los miembros del grupo. En este sentido el plantear una política de microcrédito en el ámbito nacional puede llevar a una cultura de pago que hasta el momento no se encuentra arraigada en nuestro país.

El caso de Banco Sol es significativo ya que integra grupos solidarios de entre cinco a siete personas que preferentemente son mujeres mayores de 18 años y que cuentan con una actividad productiva. La formación de grupos solidarios requiere de un reglamento interno estandarizado y de la cohesión de la sociedad, con la formación de grupos solidarios se reduce el trabajo de supervisión. Banco Sol tiene actualmente una tasa de recuperación de cartera de 99.4% debido principalmente al tipo de organización que han implementado.

Por otro lado, los clientes del Banco Grameen deben ser mayores de 18

años, preferentemente casados y que sean cabeza de su familia. Estas personas al organizarse en grupos pequeños y homogéneos desarrollan una gran solidaridad de grupo y una interacción participativa. La organización del grupo es fuerte y homogénea por lo que se pueden tomar decisiones consensadas acerca de su propio desarrollo.

Un aspecto trascendental para lograr la autosuficiencia financiera, es la determinación de las tasas de interés. Se debe definir la tasa de interés en los programas de microfinanciamiento basándose en el monto del crédito, en la actividad a la que se otorga el préstamo, con referencia en las tasas de interés formales y de acuerdo a la capacidad financiera de la institución.

Los programas de microfinanciamiento trabajan siempre con tasas nominales, la cual se aplica sobre el monto global del préstamo, debido a que se simplifican las operaciones a realizar y sobre todo por el fácil entendimiento en el manejo de las tasas de interés para los clientes.

Por otro lado, el ahorro es utilizado como un esquema que, si bien permite al programa desarrollarse financieramente ya que capta recursos que de otra manera estarían fuera del flujo de la economía (guardados abajo del colchón), desarrolla entre los miembros de los grupos solidarios una cultura hacia el ahorro lo que le permite al programa alcanzar de una manera más fácil sus objetivos.

Los esquemas de ahorro varían de acuerdo a las políticas de los dife-

rentes programas. Así, en varios esquemas el ahorro es obligatorio, como requisito de membresía, en otros el ahorro es voluntario sobre varios fondos (de ahorro personal, de grupo, etc.), e incluso algunos programas no promueven esquemas de ahorro<sup>15</sup>.

Las instituciones microfinancieras se enfocan a los pobres, ofrecen préstamos de pequeño monto, adoptan sistemas de préstamos basados en el grupo, movilizan depósitos de ahorro pequeños y frecuentes, y establecen tasas de interés altas, que cubran la inflación del periodo y el riesgo del préstamo, o al menos iguales a las de mercado, y buscan que el dinero se utilice para actividades productivas, que genere ingresos para los prestatarios y que incentive el crecimiento económico. Pero por otro lado, el microfinanciamiento impulsa indirectamente proyectos de educación, paternidad responsable y salubridad. El Banco Grameen, por ejemplo, proporciona crédito para el suministro de servicios públicos, que involucran una gran cantidad de mano de obra, es decir promueve el desarrollo integral al mismo tiempo que crea empleos.

Al final del documento se presenta el Anexo 1 que presenta los atributos de algunos programas de microfinanciamiento.

### **III. MICROFINANCIAMIENTO Y DESARROLLO REGIONAL**

Uno de los problemas más graves de los países en vías de desarrollo es la

concentración de recursos y capacidades en unas cuantas zonas geográficas dejando al resto desprovistas del potencial necesario para su desarrollo. La consecuencia es la polarización regional del crecimiento.

Los recursos humanos capacitados, la infraestructura de comunicaciones y transportes, la tecnología, la habilidad empresarial y los servicios se concentran en zonas que por circunstancias históricas se han erigido en polos de desarrollo. México es un claro ejemplo de ello.

Las regiones que más se alejan de los polos de desarrollo carecen de los recursos y capacidades básicas para su desarrollo. La marginación, pobreza, el déficit en recursos humanos e insuficiencia de servicios son factores que inhiben su desarrollo. Por lo que quedan excluidas del proceso de desarrollo nacional. La definición de una estrategia de desarrollo regional es algo urgente. El fin es eliminar la pobreza y la marginación dotando de mayor ingreso y oportunidades de empleo a los segmentos más pobres de la región. Para ello, debemos garantizar el desarrollo sostenido y equitativo de las regiones.

La estrategia debe dirigirse a "potenciar la capacidad de desarrollo endógeno de las regiones"<sup>16</sup>. Es decir, potenciar las ventajas y contrarrestar las desventajas existentes en determinada región. De tal manera que podamos transformar su estructura social y productiva, eliminando las restricciones para su desarrollo.

Uno de los factores más importantes que restringen el desarrollo de

una región es la falta de oportunidades de empleo e ingreso de los grupos sociales más pobres que ahí se desenvuelven. La estrategia que diseñemos debe ir enfocada a atender las necesidades de estos grupos sociales.

Debemos considerar como una prioridad, facilitarles el acceso a servicios que permitan potenciar sus habilidades empresariales y las formas de organización que les son características. Estas son las ventajas que debemos potenciar y que hasta hoy son pocos los programas o políticas que se ocupan de ello. Hoy en día no se considera que los pobres tienen capacidad de desarrollar proyectos de inversión que generen su propio empleo e ingreso, y los conviertan en “los actores de su propio desarrollo”.

La desventaja que les impide potenciar estas capacidades es la falta de un sistema financiero desarrollado, amplio y eficiente al que tengan acceso. Un sistema que se adapte a sus características y que sea capaz de aprovechar las formas de organización existente<sup>17</sup>. El sistema financiero tradicional, formal e informal, no ha podido satisfacer estas necesidades. Por ello, la alternativa de un sistema de intermediación financiera local como lo puede ser el microfinanciamiento resulta de capital importancia para el desarrollo económico regional y particularmente para el combate de la pobreza.

El microfinanciamiento permite la captación y movilización de recursos locales. No solamente capta recursos financieros y los traslada a actividades

productivas, sino que además, capta recursos humanos desaprovechados (como las amas de casa) y los incentiva a participar en actividades productivas.

Las instituciones de microfinanciamiento al captar y movilizar los recursos financieros locales benefician a la economía, ya que permite incrementar los recursos disponibles para la inversión productiva y el consumo futuro de las personas de bajos ingresos<sup>18</sup>. De esta manera se promueve el autoempleo, se combate la pobreza y se generan ingresos gracias a las actividades productivas que se financian con recursos propios de la comunidad<sup>19</sup>. Esto es potenciar el desarrollo regional endógeno. Es decir, usar, administrar y controlar el excedente a nivel local, y más aún a nivel grupal. Esto último resulta relevante puesto que una de las condiciones que deben darse para que un programa de microfinanciamiento contribuya al desarrollo económico regional es que parte de los excedentes creados por estas instituciones se destinen a proyectos de carácter social<sup>20</sup>, buscando beneficiar a las comunidades que participan.

El éxito de los programas de microfinanciamiento se debe traducir en el mejoramiento de los niveles de vida de los segmentos más pobres que viven en las regiones más desprotegidas del país. Estos intermediarios financieros deben ser capaces de revitalizar el tejido productivo de la región abriendo la posibilidad a la creación de pequeñas nuevas empresas, mejorando las oportunidades de empleo e incrementando el ingreso de los

pobres de la región. Un ejemplo muy revelador en el objetivo de combate a la pobreza es el caso de Indonesia, donde los programas de microfinanciamiento ayudaron a reducir el número

de personas que se encontraban por debajo de la línea de pobreza<sup>21</sup> reduciendo así el número de pobres en los porcentajes que se muestran a continuación (Tabla 1).

Tabla 1

Porcentaje de cambio de la población frente a la línea de pobreza (1990)

Porcentaje de personas que cruzaron la línea de pobreza con:	BRI	BKK	KURK
La definición de línea de pobreza del gobierno de Indonesia. (32 dólares americanos)	10.7	8.8	4.9
La definición de línea de pobreza de las Naciones Unidas. (39 dólares americanos)	8.4	6.6	3.3

Fuente: Instituto Anáhuac para el financiamiento alternativo del desarrollo. Documento presentado en el seminario sobre fundamentos y experiencias en Microcréditos. Julio de 1997 León Guanajuato.

Nota: BRI es la contracción de Banco Rakyat de Indonesia. BKK es la contracción de Badan Kredit Kecamatan; y KURK es la contracción de Kredit Usaha Rakyat Kecil. Tanto el BKK como el KURK son bancos de desarrollo.

#### IV. LIMITACIONES DEL MICROFINANCIAMIENTO

El microfinanciamiento no debe observarse como la panacea, sino como una estrategia económicamente factible de combate a la pobreza que se debe implementar para atender las demandas de un mercado hasta ahora despreciado por el sistema financiero tradicional.

Uno de los obstáculos principales para la instrumentación de programas que ofrecen microfinanciamiento a los pobres es que "... prevalecía el supuesto de que el promedio de pago de préstamos entre los grupos de bajos ingresos era mucho menor que el de otros agentes económicos."<sup>22</sup> Porque "... resultaba difícil que las instituciones financieras y públicas exigieran cumplimiento a los prestatarios cuando su mera existencia se debía, muchas ve-

ces a razones de índole política y de imagen. Además, los burócratas que conformaban su personal tampoco recibían incentivos muy claros para cubrir costos u operar con eficiencia. (Largas filas de espera, multitud de trámites y descortesía eran lo habitual)<sup>23</sup>.

La existencia de agiotistas u otros competidores, que tienen como su mercado a los pobres de la comunidad y que ven en los programas de microfinanciamiento como su competencia, puede ser un fuerte obstáculo para la implementación del programa de microfinanciamiento.

Las diferencias sociales, económicas y culturales existentes en la región son factores desfavorables para los programas de microfinanciamiento, en especial para aquellos que se basan en la formación de grupos solidarios ya que los grupos deben ser homogéneos para que puedan funcionar correctamente.

La organización del microcrédito, ya hemos observado se basa en la confianza mutua de los miembros de los distintos grupos, ya que éstos funcionan como aval para el otorgamiento de los créditos. Es por ello que la falta de confianza entre los miembros de una comunidad, debido a rencillas económicas o políticas puede ser un factor desfavorable para el microfinanciamiento.

La burocracia y la corrupción pueden ser el obstáculo más fuerte al que se enfrenta el microfinanciamiento. "La tentación de disponer de crédito abundante y barato era, en muchos casos, irresistible. Así, en vez de canalizarlo a

los grupos objetivo, los fondos subsidiados frecuentemente fueron a parar a manos distintas mediante sobornos o comisiones"<sup>24</sup>.

Por último, vale la pena señalar que, como cualquier programa, el microfinanciamiento puede traer consecuencias inesperadas. La implementación de un programa de microfinanciamiento en los municipios urbanos puede traer como consecuencia el ambulante, con todos los problemas que este trae consigo, es por ello que se debe examinar cuidadosamente las características de la población objetivo para no crear un problema mayor al que intentamos solucionar.

## V. EL MICROFINANCIAMIENTO EN MÉXICO

En México existen varias experiencias de programas de microfinanciamiento. Uno de ellos se desarrolla en el ámbito regional e impulsado por un gobierno local; otro se desarrolla en el ámbito federal y fue impulsado por la Secretaría de Desarrollo Social; y el otro es impulsado por una organización no gubernamental.

En el ámbito regional existe el caso de Santa Fe de Guanajuato, este es un programa impulsado por el Gobierno del Estado, pero que cuenta con la participación de empresarios locales. Ellos aportan capital para la puesta en marcha del programa y se encargan de la operación del mismo. El objetivo del programa es combatir la pobreza ex-

trema, para ello se propuso promover oportunidades de autoempleo, dando capacitación, asistencia técnica, promoviendo el ahorro y los microcréditos. Para 1997 se atendían un total de 37 municipios donde se otorgaron 3,120 créditos de los cuales el 96.5 % fueron otorgados a personas del sexo femenino. Un dato relevante es el porcentaje de recuperación de los créditos que en este caso fue del 100 %, esto nos habla del éxito del programa en su búsqueda de sustentabilidad financiera<sup>25</sup>.

Por otro lado, Cajas Solidarias es un programa implementado por SEDESOL a través del Fondo Nacional de Empresas Solidarias (FONAES). Este programa proporciona instrumentos de ahorro y crédito a campesinos de escasos recursos con baja productividad. En 1996 el programa contaba con 124, 710 socios distribuidos en 24 entidades federativas<sup>26</sup>.

El programa COMPARTAMOS es promovido por una organización no gubernamental cuyos clientes son mujeres mayores de edad, que asisten a las juntas preliminares de formación de los grupos solidarios (mínimo tres de cinco juntas). Una vez concluidas las juntas preliminares, se forman los grupos. Existe un líder del grupo, que es el Presidente del mismo electo democráticamente. La sesión del grupo debe dar inicio con la redacción del reglamento interno de acuerdo a la base reglamentaria típica del programa. Por último se lee una Promesa/compromiso del grupo durante la ceremonia de entrega del primer préstamo<sup>27</sup>.

La insuficiencia en los datos no nos permite establecer conclusiones sobre el posible éxito o fracaso de los programas de financiamiento instrumentados en México y mucho menos establecer alguna comparación entre ellos. El objetivo de este trabajo no es hacer un análisis a profundidad sobre el funcionamiento y los resultados de las experiencias de microfinanciamiento en México. Incluimos esta sección solamente para advertir sobre la factibilidad de combatir la pobreza e impulsar el desarrollo regional equilibrado a través de programas de microfinanciamiento, a pesar de las diferencias culturales y socioeconómicas de nuestro país con respecto a los países donde se han implementado este tipo de programas.

La experiencia en México nos permite considerar la posibilidad de implementar programas de financiamiento como una estrategia general de desarrollo. Además, el caso de Santa Fe de Guanajuato abre la posibilidad de implementar en el ámbito regional programas de microfinanciamiento. Los resultados de esta experiencia son alentadores, como ejemplo está la tasa de recuperación de los préstamos que es del 100%, lo que garantiza la autosustentabilidad del programa.

## VI. CONSIDERACIONES

### FINALES

Hemos visto como uno de los factores esenciales para el crecimiento eco-

nómico de un país es la existencia de un sistema financiero amplio y eficiente que fomente el ahorro y que sea capaz de movilizarlo materializándose en inversión productiva.

Sin embargo, un concepto más amplio e integral como lo es el desarrollo económico no alcanza a ser cubierto por el sistema financiero tradicional. Debido a que es incapaz de atender las necesidades financieras de grandes segmentos de la población. Se requiere entonces, un sistema financiero innovador que garantice el acceso a los servicios financieros y al crédito a todos aquellos que lo demanden. En este sentido los segmentos más pobres de la población que viven en regiones desatendidas precisan de un sistema financiero adecuado a sus características y cerca de sus localidades, que garantice la eficiencia y la equidad en la captación y asignación de recursos para la inversión.

El microfinanciamiento presenta una innovación financiera capaz de potenciar las habilidades empresariales y formas de organización de los sectores más pobres de la sociedad. El microfinanciamiento capta así un mercado hasta ahora olvidado por el sistema tradicional, pero no por ello menos dinámico y emprendedor. El microfinanciamiento tiene la bondad no sólo de proveer de servicios financieros, sino que además contribuye a la realización de proyectos de tipo social,

constituyéndose así como una estrategia eficaz para combatir la pobreza.

México no puede sustraerse de evaluar esta alternativa. Sus condiciones económicas, las grandes disparidades regionales y la enorme cantidad de ciudadanos que viven en situaciones de pobreza, exigen la definición de una estrategia de desarrollo regional equitativa y autosustentable, que alivie algunas de las desigualdades económicas y sociales que se presentan en nuestro país.

Ante este reto una estrategia de desarrollo integral se vuelve apremiante. La política de desarrollo social y regional debe ser vinculada con una innovadora política financiera. De tal manera que exista congruencia entre los recursos disponibles y las necesidades del desarrollo. En este sentido es el microfinanciamiento una estrategia de desarrollo endógeno, que potencia las habilidades empresariales y las formas de organización existentes en las distintas regiones del país.

Lo que se propone son instituciones de microfinanciamiento a nivel regional que sean impulsadas por los gobiernos estatales, pero donde la participación de los grupos sociales afectados sea determinante para definir el rumbo de las instituciones. De tal manera que la administración de los recursos, la asignación de créditos, y la distribución de los excedentes en los proyectos sociales sea llevada a cabo por los propios interesados.

## ANEXO 1

### ATRIBUTOS DE LOS PROGRAMAS DE MICROFINANCIAMIENTO

	BANCO SOL	BRI UNIT DESA	BANCO GRAMEEN	BRAC	SANASA
	BOLIVIA	INDONESIA	BANGLADESH	BANGLADESH	SRI LANKA
Numero de deudores. (1992)	50,000	1.8 millones	1.4 millones	650,000	7,000,000
% de mujeres deudoras.	74	24	94	95	50
Promedio de ingreso anual de deudores.	360	296	150	107	43
PIB per capita. (1992)	680	670	220	220	540
Ingreso promedio de deudores como por ciento de la línea de pobreza antes del primer préstamo.	480	195	N/d	68	Aprox. 173
Monto promedio de préstamos. (1992)	322	600	80	75	50
Tasa de interés real % (1992)	45	6	15	15	11
Mecanismos ahorro/seguro.	Deposito obligatorio 10% mas ahorro voluntario	Ahorro voluntario	Ahorro obligatorio 1 tk/sem 5% de préstamo va a fondo de grupo, 5% a fondo emergencia.	Ahorro obligatorio 2 tk/sem 5% de préstamo va a fondo de ahorro, 4 % a fondo/aldea 1% a seguro de vida.	Ahorro obligatorio a deudores + ahorro voluntario.
Método de recaudar préstamos.	Quincenal o mensual en sucursal bancaria.	Mensual en sucursal bancaria.	Semanal en reunión grupal.	Semanal en reunión grupal.	Mensual en las oficinas.
Tasa de retraso de seis meses. (%)	0.6	3.0	4.5	3.0	4.0

Fuente: adaptado de Hulme y Mosley (1996). En "Microfinanciamiento y reducción de la pobreza" de Susan Johnson y Ben Rogaly.1997.

Nota: todas las cifras se encuentran en dólares americanos.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Nos referimos al sentido amplio del término, es decir, cualquier actividad emprendedora con la que se pretenda transformar recursos para darles un valor agregado, realizada por un individuo u organización, pública o privada.
- <sup>2</sup> La racionalidad de lograr utilidad puede ser distinta según la naturaleza del individuo u organización que la pretenda. Así, un empresario busca maximizar su ganancia y el gobierno busca maximizar el beneficio social.
- <sup>3</sup> Para una discusión más amplia sobre las instituciones financieras formales e informales, véase Mansell Carstens C., *Las finanzas populares en México*. México, CEMLA, Milenio e ITAM, 1995. pp.39-43.
- <sup>4</sup> Esto no necesariamente tiene que ser así, los objetivos de estas instituciones pueden cumplirse incluso si los recursos que proveen exigen su reembolso junto a una tasa de interés de mercado. Como veremos más adelante, esto puede traer mayores beneficios como puede ser la "sustentabilidad."
- <sup>5</sup> Mansell Carstens C., "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México," *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm.1, pp. 3-11. 1995.
- <sup>6</sup> *Ibidem*.
- <sup>7</sup> *Ibidem*.
- <sup>8</sup> *Ibidem*.
- <sup>9</sup> Macedo Cintra M., "Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, Núm.53, pp.31-47, 1994
- <sup>10</sup> Mansell Carstens C., *Las finanzas populares*. *Op. cit.* pp.49-66.
- <sup>11</sup> Ruiz Durán C., "Financiamiento para el desarrollo", *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 1, pp.20-27. 1995.
- <sup>12</sup> Fald Kury S., y Samuel Pucho. "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", *Comercio Exterior*, vol. 45, Pág.42-52. 1995.
- <sup>13</sup> Rhyne Elisabeth y María Otero. "Servicios financieros para microempresas: principios e instituciones", en *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales*, México, Plaza y Valdés, 1998. P. 44.
- <sup>14</sup> Johnson S. y Ben Rogaly. *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*, México, Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C. 1997.p. 5.
- <sup>15</sup> Revista FOCUS: "Introducing Savings in Microcredit Institutions. When and How?." núm. 8, 1997.
- <sup>16</sup> Gutiérrez M. Y Sárah Martínez, "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", *Gestión y Política Pública*, Vol. III, Núm. 1, pp 85-118, 1994.
- <sup>17</sup> Ruiz Duran C. *Op. cit.*
- <sup>18</sup> Robinson M. "Movilización de ahorros y fondos microempresariales: la experiencia indonesia", en *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales*, México, Plaza y Valdés, 1998, pp. 113 - 132.
- <sup>19</sup> Gutiérrez M. Y Sárah Martínez, *Op. cit.*
- <sup>20</sup> Chávez R. Y Claudio González-Vega, "Principios de regulación y supervisión prudencial y su importancia para las organizaciones de fondos microempresariales", en *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales*. México, Plaza y Valdés, 1998, pp. 61 - 90.
- <sup>21</sup> La línea de pobreza define a la población que se encuentra en una situación de pobreza extrema. El gobierno de Indonesia establece su línea de pobreza en 32 dólares mensuales por persona. Por otro lado la ONU define esta misma en 39 dólares mensuales por persona.
- <sup>22</sup> Mansell Carstens C. *Las finanzas populares*. *Op. cit.* p. 11
- <sup>23</sup> *Ibidem* p. 12
- <sup>24</sup> *Ibidem* p.12
- <sup>25</sup> Instituto Anáhuac para el financiamiento alternativo del desarrollo. Documento presentado en el seminario sobre fundamentos y experiencias en Microcréditos. Julio de 1997 León Guanajuato.
- <sup>26</sup> SEDESOL, *Cajas solidarias*, México 1997.
- <sup>27</sup> Fuente: Instituto Anáhuac para el financiamiento alternativo del desarrollo. Documento presentado en el seminario sobre fundamentos y experiencias en Microcréditos. Julio de 1997 León Guanajuato.



# III

ANÁLISIS DE COYUNTURA  
Y PROSPECTIVA POLÍTICA

# CERCADAS POR BALAS, INTIMIDACIÓN Y HAMBRE, 17 COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE TILA, DE LA ZONA NORTE DEL ESTADO DE CHIAPAS

---

MARTHA CONTRERAS\*

(Carmen Chinal, Paso Chinal, Misopá, Emiliano Zapata, Jolniestec, Alvaro Obregón, Libertad, Corozal, Corozal 1a. Sección, Patastal, Susukumil, Tzaquil, Masoja Chucja, Masoja Yochija, Jomajil, Francisco I. Madero y San Francisco Jinovel).

*Las emociones son pasajeras,  
los sentimientos pueden dejar huella,  
las convicciones pueden transformar la historia.*

He dejado transcurrir casi tres semanas, antes de escribir sobre la experiencia vivida en la Zona Norte de Chiapas. Con el tiempo he aprendido que podemos confundir las emociones con sentimientos y convicciones.

Ya aprendería yo algo más acerca de ellas en esta Caravana.

Una semana fue un tiempo corto, pero suficiente para grabar en mis sentidos y sentimientos el dolor, el coraje, la vergüenza, la dignidad, la tristeza y la esperanza que encierra la lucha zapatista.

## SÁBADO 1º

La Caravana "Con las Autonomías, Reencuentro de Rebeldías", estuvo integrada y coordinada por diferentes

organizaciones de la sociedad civil, de diversos Estados de la República Mexicana, entre ellas, el Frente Zapatista de Liberación Nacional, Asamblea de Barrios, y Frente Popular Francisco Villa; su finalidad fue corresponder a la visita que nos hicieran un año antes, los 1,111 representantes de las comunidades zapatistas, así como hacerles patente nuestro apoyo material y solidaridad, en estos momentos de guerra de baja intensidad a que las tiene sometidos el gobierno federal.

De nuestra comunidad, San Pedro de los Pinos, D.F., participamos: Lilia del Comité 15 de Abril; Xochitl del Comité Ollin Mexica; Juana María, Gloria Alicia y yo del Taller de Análisis de la Realidad.

La salida estaba programada a las 12 del día, nos citaron en el Zócalo a

---

\* Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Especialidad en Ciencias Políticas, UNAM. Integrante del Taller de Análisis de la Realidad.

las 10 de la mañana, con el fin de entregar las acreditaciones y asignar los autobuses, 15 en total, alrededor de 700 personas.

Después de 4 horas de expectante espera, los autobuses arrancaron a las 4 de la tarde. Algunos compañeros del Taller vinieron a despedirnos, su compromiso de trabajo les imposibilitó esta experiencia, pero estaban tan emocionados como nosotras. Pensé con pena en Silvia, ella que estuvo desde el primer momento tan entusiasmada con este viaje, había tenido que suspenderlo por causas de fuerza mayor, sin embargo, generosamente donó su boleto a otra compañera.

Ana Cristina tampoco iría a Chiapas, pero pude percibir en su clara y húmeda mirada que nos acompañaría con el corazón.

Me sentía realmente afortunada al poder realizar este viaje. Aún cuando por primera vez me alejaba de mi hogar, tenía la certeza de que Alejandro, mi esposo y mis dos hijos, Julie y Alex, habían aceptado y comprendido lo que esta experiencia significaba para mí. Alejandro se había mostrado en un principio desconcertado, pero finalmente aceptó de buen agrado hacerse cargo de los niños y se preocupó por supervisar que mi equipaje fuera el mínimo y necesario, complementándolo con su más preciado equipo de alta montaña. Le agradecí infinitamente su apoyo y comprensión.

Después de íntimas reflexiones, Gloria Alicia y yo —ella, compañera del Taller, de viaje y de asiento, y desde ese momento, compañera también de

situaciones difíciles, emotivas y alegres—, nos volteamos a ver con fraternidad y a desearnos buen viaje. Le reconozco profundamente su solidaridad en los momentos difíciles, su fraternidad en los emotivos y su entusiasmo en nuestras simplezas, que por cierto no fueron pocas, tuvimos que reír con frecuencia para desahogar tanta tensión.

El itinerario era: Tuxtla Gutiérrez en primer lugar, con una manifestación de apoyo en Cerro Hueco, penal de alta seguridad donde se encuentran 73 de los presos políticos por la causa zapatista. Enseguida partiríamos a San Cristóbal de las Casas, donde pernocharíamos antes de dividirnos en 6 grupos para convivir con las comunidades de los 5 Municipios Autónomos: La Realidad, La Garrucha, Morelia, Roberto Barrios y Oventic, así como con las comunidades de la Zona Norte.

## DOMINGO 2

Llegamos a las 10 de la mañana a Tuxtla Gutiérrez; habíamos pasado por migración, un retén, y por el primer incidente. En Matías Romero, Oaxaca, donde nos detuvimos para cenar—desayunar, era casi el amanecer, un sujeto desconocido subió al autobús, y lo recorrió hasta el fondo, revisando con la mirada el equipaje de mano. Fue tan sorpresiva y rápida su presencia que cuando quisimos indentificarlo, ya había desaparecido. Algunos compañeros del autobús con experiencia en este tipo de caravanas, sugirió revisar nuestro equipaje, a fin de que no hu-

biera dejado armas o drogas que nos comprometieran en los retenes, y dieran motivo para que nos detuvieran o regresaran; según dicen, esto ya ha sucedido antes.

Para llegar a Cerro Hueco, el chofer perdió el rumbo cerca de 20 minutos, de por sí, ya íbamos retrasados por más de una hora, según lo programado, tiempo que tuvimos que esperar a que los chóferes decidieran ponerse en marcha. En el camino, el autobús se descompuso un kilómetro y medio antes de llegar al penal, así que iniciamos la subida; era tal nuestro entusiasmo que no hubo cansancio. Y fue hasta mucho después, que he especulado acerca de estos incidentes, creo que forman parte junto con las revisiones hostiles e intimidatorias en los retenes, de una campaña oficial y privada para desanimar a la sociedad civil, pero afortunadamente no les ha funcionado.

Al fin llegamos a este temible penal, testigo de tanta impunidad. Después de una hora de gritar consignas y albures, en donde por cierto el más albureado fue Albores —Gobernador del Estado—, dejaron entrar a una comisión. Mientras los integrantes de la comisión entraban y salían, se extendieron mantas, se cantó el Himno Zapatista y algunos corridos que Ricardo, un compañero de Querétaro, ha compuesto para el EZLN.

Mientras iba pasando la comitiva, un compañero que ya estaba dentro, tras la reja de protección, le gritaba a Javier Elorriaga:

—¡Javier, Javier, pasa tú!

—¡Que pasen los demás, preocúpate por los demás! —le contestó Ja-

vier—. Alguien en tono de broma comentó:

—Ha de decir Javier, yo ya sé lo que es estar adentro, que tal y después ya no me dejan salir.

—¡ja ja ja! —varios reímos festejando la ocurrencia.

Entre los que gritaban consignas, había un pequeño de 5 años, cuyo acervo me sorprendió. Hubo un momento en que gritaba:

—¡Zedillo tiene cara de ratón!

Una compañera que estaba a su lado, le corrigió presurosa

—Será cara de rata.

—No, no, es de ratón —confirmó el chiquillo.

Entre sorprendida y curiosa, me acerqué y le pregunté:

—¿A qué viniste a Chiapas? —debo señalar que en esta Caravana participaron algunas familias.

—Vine a conocer a Marcos.

—¿Sabes tú quién es Marcos?

—Es el que defiende a los indígenas.

—¿Y sabes quién es Zedillo? —me atreví a preguntarle.

—Sí, él es quien los mata —dijo tajante.

No pude menos que admirar la espontaneidad y lucidez de este pequeño, Carlos si mal no recuerdo. A mí también me hubiera gustado conocer a Marcos, pero no era yo tan ingenua para imaginar que con el cerco que le tiene tendido el gobierno, él se dejaría ver. Parece que esto el pequeño Carlos no lo alcanzaba a comprender, pero que importaba, comprendía lo esencial.

Los albures no le gustaron al “Mariscal Albores”, su servicio de inteligen-

cia funcionó con eficacia, y al poco tiempo, un sujeto vestido de civil, escoltado por dos de "seguridad", nos filmaba lentamente —desde la barda que rodea el penal—, a todos y a cada uno de los ahí reunidos. Le ofrecimos lo mejor de nuestro repertorio.

Xochitl, una de las compañeras del Comité Ollin Mexica, que entró con la comisión, nos comentó que los presos políticos se encuentran tranquilos y esperanzados, y que manifestaron su reconocimiento a la Caravana y a la sociedad civil. Que rezaron un Padre Nuestro ante unos crucifijos que Juana María —seguramente con íntimas esperanzas—, les había llevado. Algunos de ellos ya habían iniciado una huelga de hambre, el resto se les unirá en forma escalonada debido a sus condiciones precarias de salud. Esta huelga, de un mes, tiene el objetivo de exigir la libertad incondicional de todos los presos políticos zapatistas.

Se hizo una colecta para el suero oral, y nos despedimos cantando el Himno Nacional. Cuando bajábamos del Cerro, pudimos ver a lo lejos que desde las celdas de alta seguridad, varios brazos con el puño en alto y otros agitando un paliacate, nos despedían tras las rejas. Con el corazón en los labios, les gritamos: "¡NO ESTAN SOLOS, NO ESTAN SOLOS!"

Al final de la tarde, 7:30, llegamos a San Cristóbal de las Casas. Había alojamiento disponible en el Albergue del Carmen. Podíamos también compartir habitaciones en posadas económicas, a fin de descansar sobre un colchón y asearnos totalmente, ya que era pro-

bable que no lo pudiéramos hacer hasta nuestro regreso.

Esa noche, los coordinadores de la Caravana aún no sabían como nos distribuiríamos hacia las comunidades. Había mucha demanda para La Realidad y Oventic. Ya en el autobús me había percatado de esta situación.

Sin embargo, Miguel Angel, Rodolfo y Jorge, miembros de una organización del D. F., ya tenían decidido ir a la Zona Norte; nos advirtieron que era la de mayor riesgo porque estaba rodeada de un gran número de paramilitares, pero que si decidíamos ir ahí, contáramos con su apoyo en todo momento. Lo agradecemos y lo consideramos. Más tarde, pudimos constatar este ofrecimiento.

### LUNES 3

Por la mañana, en el albergue, se decidió la formación de los grupos, desde luego que antes se invitó a los integrantes de la Caravana a que reflexionaran, ya que no podrían ir todos a La Realidad o a Oventic, porque en las demás comunidades también nos esperaban. No obstante, se trataría de respetar al máximo el programa e interés de cada organización, pero en todo caso se les pidió que entre ellos mismos se dividieran.

Los mapas que nos presentó Enlace Civil, evidenciaban los lugares de mayor presencia paramilitar, así como la distancia de las comunidades. Gloria Alicia y yo ya habíamos decidido que iríamos al lugar donde fuera menos

gente. Ese lugar fue por supuesto, la Zona Norte. En el albergue conocí a Hermann Bellinghausen, lo saludé, lo felicité por su labor determinante para la causa zapatista y le manifesté que desde nuestra comunidad, también la estamos apoyando. Le dije que dos compañeras del Taller iríamos a la Zona Norte, entonces, con un gesto de aprobación comentó:

—“¡Que bueno!, es ahí donde más se necesita”.

Finalmente, 77 personas partimos rumbo a la Zona Norte, se integraron dos autobuses. Fuimos de los primeros en dejar San Cristóbal, por la distancia que había hacia esa zona. En el albergue, nos despidió el resto de la Caravana; desde el autobús ví a un personaje peculiarmente vestido, que con el puño en alto nos deseó buen viaje, alguien desde el autobús, le contestó:

—“Gracias, gobernador en rebelión”.

Era Amado Avendaño. —A mi regreso iré a saludarlo —pensé. Ya habíamos comentado en el Taller y en el Comité que sería importante contar con una suscripción de su periódico “El Tiempo de San Cristóbal”, y enviarme también nuestros comunicados.

Para llegar a la Zona Norte de Chiapas, tuvimos que transitar por el camino largo (salir del Estado y entrar por Tabasco). Como en el cuento de Caperucita, el camino corto es para el lobo feroz —léase organización paramilitar Desarrollo, Paz y Justicia— y el camino largo es para la sociedad civil.

El trayecto estuvo lleno de perances, desde descomposturas de los autobuses, choferes perdidos, adelantados o atrasados e intimidación en los retenes.

Cuando se transita a la Zona Norte, se corre el riesgo de que los paramilitares puedan desde intimidar hasta detener una Caravana y no dejarla pasar; así lo han hecho en otros lugares como Taniperla, Aguatinta y Ocosingo; e incluso nos advirtieron los de Enlace Civil:

—Puede ocurrir como ya ha ocurrido, que paramilitares, militares y “seguridad” lleguen a “desmantelar tablas o cercos” como ellos dicen, y que significa desplazar alguna comunidad y detener a nacionales y extranjeros.

Antes de cruzar Ocosingo, la intimidación no se hizo esperar, la policía judicial y estatal, subió a los autobuses, en actitud prepotente e intimidatoria. Después de haber hecho bajar al coordinador del autobús, interrogándolo con hostilidad y tratando de confundirlo, subieron nuevamente y con la mano sobre la cacha de la pistola, nos preguntaron a uno por uno:

—“¿A dónde va”?, —“¿de dónde viene?” !Muéstreme su identificación!”

En otra ocasión, cuando un compañero que llevaba una cámara de video, intentó grabar en un retén militar, quienes estaban a cargo, se lo prohibieron, entonces él pregunto:

—¿Acaso vivimos un estado de guerra?

—No, no, claro que no, —el militar se apresuró a contestar —pero es es-

trategia del gobierno que no se permita filmar. No pude menos que preguntarme, -¿qué promueve el gobierno federal y estatal, un Estado de Derecho o un estado de sitio?

Después de estos incidentes, y al saber que cruzaríamos las montañas de noche, con autobuses de dudosa eficacia y con los paramilitares, judiciales, militares y seguridad pública al acecho, debo confesar que el temor se hizo presente. Sin embargo, poco a poco me fui tranquilizando; la luna iluminaba de manera singular a los árboles del camino, semejaban diferentes figuras, algunas de ellas, parecían hombres gigantes, corriendo a la par que los autobuses. Los imaginé como guerreros guardianes; cerré los ojos y pensé en los "hombres de la montaña", esos que dice Marcos que el viejo Antonio le ha dicho que han muerto para que haya vida.

A media noche nos paramos en Salto de Agua, desde hacía buen rato que nos seguía un camioneta, cuando nos rebasó, se fue adelante de nuestro autobús durante otro buen tramo y después desapareció. En la Plaza Municipal, afuera del Ayuntamiento, había una camioneta con la leyenda "protección ciudadana", habíamos llegado a "la boca del lobo", pero mejor así, cualquier agresión sería evidente. Así que decidimos pasar ahí el resto de la noche, podíamos escoger entre dormir dentro del autobús, sobre una banca o sobre el piso de la Plaza, al arrullo de los corridos zapatistas del "compa" Ricardo y las canciones de Silvio Rodríguez, que entonaba Luis, un compañero de Guadalajara.

Quienes pudimos conciliar unos momentos de sueño, más tarde nos enteramos que un número impreciso de campesinos con machete en mano, llegaron hasta la plaza, cruzaron palabras con los de "protección ciudadana", entraron al Ayuntamiento y no volvieron a salir, no se supo más, pero imperó el desconcierto entre quienes los vieron.

## MARTES 4 DE AGOSTO

A las diversas emociones, siguieron los sentimientos. En Misopá, segunda comunidad en que nos detuvimos antes de llegar a nuestro destino final que sería Jolnietiec, nos recibieron a lo largo del camino, mujeres, hombres y niños; ellas fueron las que hablaron principalmente. Y lo que nos manifestaron y vimos, nos revolvió las entrañas: <sup>1</sup>

—"Aquí estamos bien botados del gobierno, como basura. No tenemos nada, no hacen justicia, estamos muy pobres, los niños no tienen escuela, no estudian, el gobierno no manda a los maestros..."

—"Para el gobierno no somos nada, que bueno que están ustedes aquí para que vean el sufrimiento de Chiapas..."

—"La lucha tiene fuerza, no es juguete pues, ojalá que termine este año, el gobierno nos tiene botados, nos está chingando..."

—"Yo tengo unas palabras contra el ejército mexicano; ahí en la Chontalpa, en Tabasco, el ejército y los paramilitares se juntan y nos persiguen,

porque no quieren vernos organizados; nosotros nos estamos organizando para luchar para ver si salimos de esta situación de pobres, de ser como basura como han dicho las compañeras, de no ser nada para el gobierno...”

Si, lo primero que se advierte en estas comunidades y en sus habitantes es la pobreza y la insalubridad, las llevan en el estómago: desnutrición, parásitos, infecciones; las llevan en la piel: erupciones, manchas, granos; las llevan en la ropa, es apenas la suficiente y en muchos casos insuficiente para cubrirse, no es su ropa bordada o tejida como antaño o como aparece en la propaganda oficial, —aquí ya no tienen ni manta ni hilos—, la ropa que visten parece ser la que les han regalado durante los últimos tres años, o tal vez, la que pudieron comprar en alguna época pasada.

Es evidente que su situación, en lugar de mejorar, se ha hecho miserable con el correr de los últimos 70 años de “mal gobierno”. El hambre se refleja hasta en los animales, perros con las costillas visibles —me recordó una fotografía del Archivo Casasola— y pollos hambrientos; se hicieron dos filas para defecar al aire libre, una la de las compañeras, y otra la de gallos, gallinas y pollos, que a cada defecación, nos apuraban para poder alimentarse.

Además de cuidarme de que algún pollo me fuera a picar, también me preguntaba si los del helicóptero militar, que estaban volando tan al ras, alcanzarían a ver nuestro trasero (hay una base militar cerca y cercando a la comunidad de Emiliano Zapata, lugar

donde paramos unos momentos). En vez de sonrojarme ante tal posibilidad, sonreí al evocar aquella escena de “Corazón Valiente”, cuando el legendario William Wallace y sus guerreros, se levantan su falda escocesa —hasta el inicio de su espalda— ante la “temible” caballería inglesa.

Para llegar a Jolniestiec, teníamos que caminar 8 kilómetros; la carga no sería pesada, en Emiliano Zapata, dejamos parte de nuestro equipaje, pero como íbamos retrasados, tuvimos que caminar bajo el rayo del sol. Por momentos sólo se escuchaban nuestros pasos sobre la tierra del camino, y como fondo el cantar de las aves y el correr del agua en pequeños brazos de río. Desde luego que no faltó la vigilancia de Paz y Justicia a lo largo del camino; era fácil identificarlos, sólo ellos tienen caballo o camionetas para terracería; pasan a los lados del camino en actitud hostil y amenazante, con una mano en la rienda y con la otra sosteniendo el machete fuera del cinturón.

Cuando una de nuestras compañeras afectada por la altura y el calor tuvo que tenderse en el camino, cerca de 40 minutos, primero los militares —que iban en un jeep— y después los paramilitares que iban en una camioneta pick up, nos ofrecieron llevarla a alguna clínica, en una actitud hipócrita; y me atrevo a calificarla así, porque horas antes en Emiliano Zapata, estaba en cama una mujer mayor con disentería, y sin ninguna posibilidad de que la atendieran en la clínica. Si no eres priísta, no te atienden o corres el

riesgo de que más bien te “desatien- dan”. Cuando regresamos, dos días después, la mujer seguía en cama.

Después de 3 horas, cayó una tormenta que fue como una caricia del cielo ante el calor que nos abrazaba y nos agotaba; más adelante la interpretaría como un acto de purificación; debíamos dejar atrás temores y prejuicios para convivir dos días con una comunidad que se siente “de luto”, dolida, triste, intimidada, hambrienta, menospreciada, pero con una gran conciencia de su razón de lucha, de su coraje, de su valor, de su papel histórico.

Ahí, en Jolniestiec, nos esperaban 110 delegados de los Municipios de la Zona Norte, Tila, Sabanilla, Tumbalá y Salto de Agua. Algunos de ellos caminaron hasta 2 y 3 horas para llegar a la reunión.

Nos recibieron con alegría, con corridos alusivos al EZLN. Compartimos cantos, consignas, miradas, palabras en Chol y en Español. Ellos, palabras de bienvenida y de agradecimiento a la sociedad civil por llegar hasta este lugar tan alejado, y el más dolido según su sentir. El delegado anfitrión tomó la palabra:

—“Desde que empezó el conflicto acá en la Zona Norte y en los Altos de Chiapas, han muerto muchos compañeros, pero el miedo no nos lleva. Nos sentimos tristes por falta de alimento, porque los de Paz y Justicia, que tienen un nombre muy bonito pero hacen cosas muy feas, nos han hecho mucho daño. Estos compañeros, porque son compañeros, pero el gobierno les ha volteado la cabeza, no nos

dejan trabajar tranquilos para que podamos mantener nuestras familias como es debido.

Nos vemos un poco tristes, pero con la visita de ustedes nos han alegrado el corazón; sabemos que en todo el país y en todo el mundo, tenemos muchos apoyos, por eso también le echamos más ganas; porque la verdad se ve que el gobierno no tiene la voluntad de solucionar los problemas. Él dice que quiere una solución, pero es pura mentira, se ve al revés, nos siguen matando; él dice que quiere paz y a cambio de paz hay muerte; por eso no nos sentimos tan tranquilos, porque el gobierno nos sigue acabando; hasta robando nuestras pertenencias, hasta nuestros terrenos, porque nosotros no llegamos a trabajar nuestros terrenos. Y por esa razón, quizá nunca nos vamos a rajarse de esta organización, porque se ve que es un buen camino, se ve que es la realidad, donde queremos una paz digna, que no haya tanta hambre como ahorita, por eso nosotros seguimos resistiendo esta lucha; ya la tenemos a medio camino y no es justo dejarla a medio camino, porque ya nuestros compañeros han derramado su sangre, se han muerto luchando por el bienestar de nuestro pueblo, y por eso nosotros también es lo que estamos siguiendo pues, que la sangre que se ha derramado que tenga su fruto, que no sea en balde. Ustedes que han venido a saber y a llevar todo lo que nos está pasando en esta Zona Norte, aunque creo que ustedes ya lo sabían, pero es bueno que vienen a saber y a llevar todo lo que ven con su propio

ojo con su propio oído y lo llevan y lo informan tal como es, pues el gobierno ha mentado mucho y quizá algunos compañeros lo han creído. El gobierno no está mintiendo en la radio, nosotros lo hemos escuchado, y en los periódicos que vemos, que algunos compañeros nos mandan.

Si, se ve que es triste que muchos compañeros han muerto y otros están presos, pero no son culpables de homicidios y robos de que los acusan, eso no es la verdad. Por eso nosotros tenemos que luchar, tal vez no vamos a ver ni a vivir el fruto de nuestro trabajo, pero nuestros hijos tal vez recuerden que nosotros hicimos algo luchando, no robando ni matando. Pensamos que el que trabaja y el que lucha logra algo, por eso nosotros tenemos esa idea, tenemos ese corazón de luchar, porque nosotros desde hace muchos años estamos marginados. Antes de estos conflictos, el gobierno y a las instituciones que hemos mandado solicitudes como que no nos oyen, como que no somos nada y hasta a la fecha, ahorita con estos problemas nos vienen a engañar que nos van a dar muchas cosas, no es cierto, por eso nosotros ya no le creemos al gobierno; el gobierno es mentiroso, es matón, es un gobierno que no vale la pena que esté sentado allá, allá pues, en nuestra Nación.

No es justo que nos mate porque estamos haciendo una cosa buena, porque creemos que tenemos derecho a vivir, por eso andamos aquí sin miedo luchando, porque sabemos que no es un delito lo que estamos hacien-

do, estamos buscando una vida que sea digna, que sea para nuestros hijos, que no sean matados brutalmente como animales, que no se mueren de hambre, que no se mueran de enfermedad curable.

Gracias a ustedes que vienen de otros Estados, nos vienen a animar nos vienen a dar más fuerza, aunque vienen caminando y sufriendo, por las malas condiciones en que vivimos”.

*“No me gusta que me presuman,  
tampoco me miren feo,  
me gusta que me platiquen,  
pero no a todos les creo”.<sup>2</sup>*

—Otro de los delegados tomó la palabra:

—“Yo les agradezco mucho y todos los compañeros de otras comunidades aquí presentes, sobre la visita que están realizando, yo sé que sufren mucho para llegar, que es un esfuerzo muy grande, pero esperamos que ustedes sean portavoces de cómo vivimos en esta Zona Norte. Es por esa razón, que les agradecemos y sean bienvenidos, para que tomen cuenta de que el gobierno echa muchas mentiras en la radio en la televisión y en los periódicos. Aquí en la Zona Norte están muchos compañeros que vienen representando a sus comunidades, pero no pueden venir todos, por motivo de que hay muchos rumores en el camino, en las veredas. Nosotros en estos momentos desde 1996 hasta ahora en Villa, estamos encerrados como animales, no podemos salir, no tenemos vías para ir a otras ciudades, por los de Paz y Justicia, son ellos los

que transitan la carretera. Sólo ahí donde ustedes pasaron ahorita es por el único camino por donde nosotros también podemos pasar; si vamos por otro camino, es seguro que nos agarran, nos secuestran nos matan pues. Aquí los de Paz y Justicia más “chingones” según ellos dicen, son los de Agua Fría, Miguel Alemán El Crucero, Limar, Nuevo Limar, Panchuc y Masoja Grande; esas comunidades están en poder de los de Paz y Justicia.

Que bueno que ustedes se vienen a dar cuenta y lleven el mensaje a sus organizaciones, a los lugares de donde vienen y a la sociedad civil. Sabemos perfectamente que no estamos solos, por eso estamos al pie de la lucha y no podemos echarnos pa' trás, por esa razón hemos sufrido mucho. Los de Paz y Justicia nos andan persiguiendo, a veces no podemos llevar a nuestros enfermos a otros pueblos, porque hay que caminar por muchas veredas y nos lleva muchos días.

Hay otras comunidades sufriendo igual y más que aquí. Hay otros hermanos que sufren de necesidades, de enfermedades, no tienen casa donde vivir. Por eso nuestro compañero ha dicho que el gobierno miente mucho. En estos momentos dice que hay paz que ya no hay violencia, que quiere diálogo, pero ¿cuál diálogo?, ¿cuál paz?, si aquí los de Paz y Justicia nos siguen amenazando, no podemos llegar lejos, porque nos matan; hace pocos días desapareció un compañero que hasta el momento no sabemos a donde está. Aquí no hay paz, como dice el gobierno, nos están matando cada vez más.

Ojalá que se sientan alegres aquí con nosotros y este mensaje les llegue al corazón y lo lleven y vayan a informar lo que estamos sufriendo aquí en la Zona Norte. Nosotros seguiremos en la lucha, sea la buena o sea la mala. No estamos solos, juntos podemos luchar”.

*“Creo que ya me despido, esto no va a terminar,  
la mecha sigue encendida, puede volver a estallar,  
al Subcomandante Marcos se lo pueden preguntar”.*<sup>2</sup>

—El primer compañero que tomó la palabra, volvió a intervenir:

—“Quería decirles una cosa más, quizá es triste decirlo pero tengo que decirlo, quizá van a sufrir igual que nosotros estos días, la verdad no tenemos alimento, no va a estar lleno nuestro estómago.

Aquí estamos sufriendo hambre y aunque ustedes han traído su gránito de arena, es triste decirlo, pero es poco para todos. —Gloria Alicia y yo nos volteamos a ver con mortificación y pena. El acopio que se había hecho en la Ciudad de México tardaría en ser repartido, y lo que nosotros traíamos en los autobuses, se había quedado en la comunidad anterior.

—Pero tenemos confianza en Dios, —continuó— y sé que la podremos pasar, como lo hemos estado haciendo últimamente. Esa es toda mi palabra”. —Concluyó.

Después de un largo aplauso, seguimos escuchando al grupo musical de la comunidad.

De pronto, una pequeña tomó mi gafete de identificación con su mano derecha y levantando su carita hacia mi, me preguntó:

—¿Chuquiakaba?

—¿No me parezco?

—¿Chuquiakaba? —Volvió a repetir.

—¿Qué me quieres decir? —Necesito un traductor. —Gloria Alicia que ya había pasado por la misma situación, se acercó comedida:

—Dice que ¿cómo te llamas?

—¡Ah! —Recordé que estos pequeños no tienen maestros desde hace dos años o más, por lo tanto aunque están en edad de saber leer, no han recibido la instrucción necesaria.

—Mi nombre es Martha

—¿Martha?

—Sí, Martha.

—Angela Pérez García. —Se presentó enseguida, sin esperar a que yo le preguntara su nombre. —Sonreí.

—Pronto nos vimos rodeadas de: Angela, Reynalda, Petrola, Gloria, Yolanda, Elta, Virginia, Ma. Elena, Guadalupe; niñas entre 5 y 12 años de edad. Reímos, nos tomamos fotos y juntas disfrutamos escuchando los corridos.

Nos ofrecieron el mejor y más seguro lugar para dormir, su iglesia, El Señor de Tila.

En la comunidad de Jolniestiec no hay luz eléctrica, a pesar de que el camino principal está cableado; sólo tienen acceso a ella, las casas que están a la orilla del camino, y son desde luego, las de Paz y Justicia. Así que con la ayuda de lámparas de mano, tendimos nuestras ropas de cama y nuestros

cuerpos, a todo lo largo y ancho del templo.

Tardé en dormir, cuántos sentimientos, palabras y pensamientos habían grabado mi corazón y mi memoria en tan poco tiempo. Memoria maravillosa, aunque a veces quisiéramos borrar parte de ella, o poder regalarla, como sucede en aquella historia de Borges: “La Memoria de Shakespeare”, que apenas dos semanas antes, nos leyera Morgan en su brillante exposición de Sociedad y Estado, en el Diplomado de Política Comparada.

Unas horas antes, cuando entramos a la iglesia a dejar nuestras mochilas, me percaté para mi pesar, de que una mariposa negra revoloteaba, del techo a la ventana y de la ventana al altar, y otra vez del altar al techo; —seguramente vinimos a interrumpir su descanso, pensé. Aún cuando no quise darle importancia, como lo he hecho en otras ocasiones, no pude dejar de asociarla a negros presagios; superstición que se va heredando a la memoria, de generación en generación y que aún cuando tratamos de olvidarla, hay momentos de asociación que no se pueden evitar. Y lógicamente, no pude menos que imaginar la masacre de Acteal. Cerré los ojos, y esta vez, pensé en los hombres de la comunidad, esos que estaban alrededor de la Iglesia y que bien sabía yo, vigilaban y cuidaban nuestro descanso.

El programa del día siguiente, acordado por los delegados, consistía en, formar grupos pequeños de trabajo, con los representantes de 17 co-

munidades del Municipio de Tila, a fin de que nos dieran testimonio detallado de la situación que están viviendo. Posteriormente, jugar un partido de fútbol entre ellos y los compañeros de la Caravana. (Aquellos ganaron, con un marcador de 2-0). Después, tendríamos una comida compartida y al término de ésta, una asamblea plenaria con el testimonio general de dichos representantes. Finalmente, un baile de clausura. Al tercer día partiríamos a las 7 de la mañana, hora zapatista, para nosotros, 6 de la mañana, sólo los alcanzaremos cuando logremos ser “un mundo donde quepan muchos mundos”. Esto, con la finalidad de caminar antes de la plenitud solar y llegar a tiempo a la reunión plenaria en San Cristóbal, programada para las 6 de la tarde.

## MIÉRCOLES 5

Ver un nuevo día en estas comunidades de Chiapas, ya es de por sí un regalo; iniciarlo con una taza de café en ese clima entre húmedo y nublado, es un deleite. Mientras saboreaba mi taza de café, me sentía afortunada de poder compartir —más miradas que palabras— con la gente mayor; la sonrisa alegre y traviesa de los niños; el abrazo afectuoso de alguna mujer joven o anciana; su aire, su clima, esa seguridad que inspiran sus montañas, mudos testigos de su tragedia, de su dolor, de su lucha, de su valor, de sus alegrías, de su hambre, de su muerte, de su esperanza, de su utopía.

Me integré a uno de los grupos. Ahí escucharíamos el testimonio de los

representantes de Patastal y de Co-rozal:

—“En 1996, fuimos desplazados por el ejército federal, seguridad, judiciales y los de Paz y Justicia. Tuvimos que huir al monte por más de un mes; ahí vivimos con muchos peligros, luego nos refugiamos en otras comunidades cerca de 7 meses. Cuando nos fuimos Tuvimos que abandonar nuestros lugares, nuestras tierras, nuestro ganado, nuestras casas, nuestras pertenencias y objetos de valor, trastes, cubetas, llaves de agua y dineros.

Perdimos ganado, 124 caballos, 290 cerdos y como 3,000 aves; lo que habíamos trabajado por muchos años, nuestro patrimonio familiar, en un rato se lo robaron los de Paz y Justicia, ellos lo aprovecharon.

Por eso nosotros, aunque hemos corrido muchos peligros y pérdida de cosas, eso se recuperará más tarde, lo que queremos es que haya una paz justa y digna, un gobierno autónomo que el pueblo va a manejar. En Mayo y Junio de 1997, el Manuel, que ahora es diputado federal, empezó a negociar con el gobierno del Estado para que pudiéramos regresar. El empezó a publicar y a solicitar la investigación, entonces el subdirector de gobierno vino y negociaron y aceptaron que los desplazados se podían retornar a su pueblo de origen. En ese tiempo todos las comunidades de desplazados nombraron delegados para negociar con el gobierno”.

—Nos prometieron que no volveríamos a ser molestados. Que los de seguridad publica “van a vigilar que no los molesten”. Se fueron retornando poco a poco casi todas las comunida-

des a sus lugares, algunas todavía están refugiadas. El gobierno quería que los dirigentes de Paz y Justicia participaran, pero nosotros no quisimos porque lo que pedimos es la indemnización de lo que perdimos y el gobierno no pudo cumplir ahí. El gobierno no aceptó indemnizar, sólo el apoyo para regresar y pocos techos para construir las viviendas. Se quedó atrancada la cosa. Hemos insistido pero nunca se nos ha hecho caso. Ahora no tenemos nada de alimentos, no tenemos medicina ni dinero para comprarlos, ¿qué van a hacer todos los compañeros, que se enferman? Por eso el pueblo está muy sentido, muy preocupado, han llorado mucho, hombres y mujeres por esa gran pérdida por que el "mal gobierno" no quiso pagar. Sólo nos ofrece proyectos con animales, borregos y otros, pero y ¿qué se puede ganar así?, ¿cuánto cuesta un borrego o una gallina grande o un puerco? ¿Cómo compramos, si no tenemos dinero? Nos contestaron que era cosa de nosotros y nosotros sabíamos si aceptamos o no".

—"Estas pérdidas son culpa de Paz y Justicia, pero los más culpables son el gobierno del Estado y el municipal. Ellos son los que formaron a los grupos paramilitares, ellos son los intelectuales de la organización, de cómo se organizan estos compañeros que son nuestros compañeros, de nuestra misma raza, pero les han volteado la cabeza a cambio de dinero, por eso se vendieron, se pasaron al lado del gobierno a hacernos daño.

A partir de que empezó a existir la organización Paz y Justicia empeza-

ron a cambiar las cosas. Se empezó a sentir que no hay ya seguridad. Antes, se podía transitar a cualquier parte, ahora no podemos trabajar nuestras parcelas, porque ahí están los grupos paramilitares y no nos dejan pasar, nos hostigan y nos emboscan; cada rato caen nuestros compañeros en todas las comunidades. Aquí en Patastac, han muerto 2 compañeros, uno de ellos fue emboscado, agredido y asesinado a balazos por los de Paz y Justicia. Otro, Sebastián Martínez Vázquez, fue masacrado por granadas, tiradas por el ejército mexicano por fuerzas aéreas, el 15 de agosto de 1996.

Pero nosotros también estamos muy organizados, estamos resistiendo, aguantando todo lo que hemos pasado, aunque jodidos, estamos conscientes de seguir hacia adelante. Represiones, amenazas; tenemos que aguantar todo lo que nos pasa, la sangre de nuestros compañeros que se ha derramado no nos va a rendir, tenemos que seguir hasta que más tarde tenemos que ganar.

Estamos orgullosos y con agrado de que cada vez llega mucha gente de otros Estados de la República Mexicana, como primeramente llegaban hasta aquí los compañeros de la Caravana internacional, ahora el gobierno les cortó el paso. Pero gracias a ustedes que han reconocido nuestra situación, y por eso nos sentimos más orgullosos y con más validez, porque estamos observando que no estamos solos que tenemos compañeros en todas partes. Por eso nos sentimos contentos y alegres, sentimos que tenemos que seguir y tenemos que triunfar, tenemos que

derrotar al gobierno corrupto, al gobierno asesino que está violando nuestra Constitución”.

*“Vamos vamos zapatistas,  
que el camino es cuesta arriba,  
lucharemos todos juntos,  
hallaremos la salida”.<sup>3</sup>*

—“Cuando uno no sabe como está el problema y sólo cree lo que pasa en la radio y la televisión, esto no es la verdad. La verdad son represiones y amenazas. Estamos organizados para pedir que haya respeto, que haya una autoridad del pueblo pues, una organización pacífica, justa y digna. Estamos peleando una Constitución que formule el pueblo. Tenemos que darle más tiempo a esta organización para que se junten más compañeros de todos los rincones del país. Aunque hemos corrido muchos peligros y muchas pérdidas, eso se recupera más tarde, lo que queremos es que haya una paz justa, un gobierno autónomo que el pueblo va a manejar.

Nosotros queremos su apoyo para que salga el ejército de nuestras comunidades. Así como decían ayer los compañeros, le acaban de “dar cuello” a un compañero hace apenas quince días; por eso queremos presionar al gobierno para que cumpla. Ayer cuando ustedes estaban llegando, venían atrás de ustedes los del ejército, y nos hacían muchas preguntas: “¿qué se va a hacer?, ¿se va a hacer fiesta o qué?, ¿viene mucha gente de otras comunidades?”, -yo no sé, no te puedo decir. No queremos que nos molesten ni que nos hagan tantas preguntas”.

—“Nosotros no pensamos en la violencia, sólo queremos que nos indemnicen. Muchas casas quedaron quemadas, solo cenizas. Exigimos el castigo de los dirigentes de Paz y Justicia, de Panchuc y Corozal, por muerte, daños, robos, quemas de casa y por apoderarse de tierras: Honorio Jiménez Jiménez, Cristóbal Jiménez Jiménez, Sebastián Jiménez Y Mateo Jiménez López, de Panchuc. De Corozal: Florentino Vázquez Hernández, Alfredo Vázquez Martínez y Horacio Vázquez Martínez.

—También exigimos que cese la intimidación, porque cada vez hay más disparos al aire, para intimidarnos. Han estado creciendo las operaciones militares; hay destacamentos militares en Emiliano Zapata, y en Libertad 2a. Sección; exigimos que se retiren, que se regresen a sus cuarteles. Que el destacamento de seguridad pública que está en Corozal, se regrese, porque no tiene porque estar ocupando una porción en sus tierras. De nada sirven, porque cuando se caé un compañero nuestro no nos hacen caso; cuando un compañero se cayó al arroyo porque lo mataron los de Paz y Justicia, nosotros les avisamos, pero nadie nos hizo caso, porque “no se puede detener a nadie si no tienen orden de aprehensión”, dicen. No nos están apoyando a nosotros, pero sí apoyan a Paz y Justicia. También queremos exigir que los Acuerdos de San Andrés se cumplan para que así los pueblos indígenas tengan posibilidad de tener un gobierno justo y digno. En Patastac, fueron 20 casas quemadas y a otras se les quita-

ron los techos; puertas y llaves. El potrero y los cultivos fueron abandonados. Esa es la tristeza, el dolor, el luto, el sentimiento que tenemos, por eso queremos que sean ustedes el portavoz, que lleven esta información a sus pueblos a los demás compañeros; de que aquí estamos aguantando esta situación, esta tristeza, estas agresiones, este hostigamiento; aquí vamos a estar firmes, aunque estamos sufriendo, aunque estamos jodidos, pero seguiremos, tenemos que seguir hacia adelante, pase lo que pase, seguiremos luchando hasta donde lleguemos. Esto es lo que estamos sintiendo y careciendo por parte de los paramilitares de Paz y Justicia.

Esto es lo que está aconteciendo en esta región; estamos sufriendo mucho aunque el gobierno habla de paz, y diálogo, a cambio de eso viene muerte, hostigamiento, más operaciones militares y seguridad pública. Ellos vienen a animar más a Paz y Justicia para agredirnos a nosotros. Lo que dice el gobierno es pura mentira, el gobierno quiere masacrar a los compañeros indígenas como cada vez pasa en la Selva, en Los Altos y en la Zona Norte de Chiapas; los están matando en los caminos los de Paz y Justicia. Ustedes saben que por la radio y la televisión el gobierno habla como que quiere paz, pero no es la verdad, lo que hace es dar orden a Paz y Justicia que nos siga matando.

También exigimos la libertad de nuestros presos políticos: Arturo Gómez Vázquez, Ricardo García Hernández y Francisco Vázquez,

recluidos en Cerro Hueco; Antonio Jiménez Díaz, recluido en Cerezo de Yajaló, así como Angel Concepción Pérez Gutiérrez, preso en el reclusorio de Tlacotalpa, Tabasco.

Bueno, pues creo que eso es todo, muchísimas gracias”.

*“El gobierno nos oprime,  
y no nos deja avanzar,  
aunque vamos cuesta arriba,  
ya nadie nos va a parar”.*<sup>3</sup>

Cuando terminamos de trabajar en grupo, aún teníamos unas horas para convivir con ellos, antes de la comida. El grupo de teatro callejero “Lágrimas, Risas y Rebeldía” que formaba parte de la Caravana, hacía ya rato que jugaba y divertía a los niños. De cuando en cuando, escuchaba sus risas, primero tímidas, después abiertas y alegres.

Invitamos a saltar la cuerda a algunas jovencitas y niñas; grande fue mi sorpresa al percatarme de que muchas de ellas no practicaban este juego desde hacía muchos años, o tal vez nunca lo hicieron. Recordé con tristeza aquel relato de Marcos, un 30 de Abril —“Día del Niño”—, “...nuestros niños, no tienen tiempo para jugar...”. Pero como había entusiasmo por parte de ellas y de nosotros, pronto empezamos a saltar juntas y juntos, también se integraron los niños y algunos jóvenes. Al principio, les gritábamos en el momento en que tenían que saltar; a las más tímidas, las tomaba de las manos y se las oprimía, levantádoselas, en el preciso momento del salto. Fue muy divertido.

Se improvisaron otros juegos con la cuerda. Otro grupo de compañeras formó un taller de pintura, donde los pequeños dieron paso a su creatividad.

Me retiré por un momento hacia el interior de la iglesia, quise poner en orden , los casetes de mi pequeña grabadora; pronto me vi rodeada por un nutrido grupo de niñas y niños que querían escuchar lo que había yo grabado. Ellos reían y hablaban en Chol mientras escuchaban la cinta. Tuve que hacer un trato con ellos, yo los dejaría escuchar la cinta y les grabaría su voz, y ellos me traducirían lo que comentaban y también me enseñarían las mínimas palabras de presentación, ¿cómo te llamas? (¿chuquiakaba? ), ¿cuántos años tienes? (¿vaquichoyodet?, ¿dónde vives? (¿jape jaavidel?), ¿cuántos hermanitos tienes? (jaytiqui a huitzin?), etc. Aceptaron con gusto y pronto iniciamos el proceso de intercambio. La pequeña e inteligente Guadalupe, fue mi maestra. Conservo grabados, en mi caset y en mi corazón, sus pacientes intentos —en algunos casos hasta 4 o 5—, para que yo pronunciara bien cada palabra. Así me enteré que Guadalupe tiene 12 años y 4 hermanitos; que vive en Jolniestiec, que su papá se llama Mateo y su mamá María; y que le gusta mucho la música.

Me sorprendieron con sus consignas, con algunas canciones en Español y en Chol y desde luego con el Himno Zapatista. Esta grabación es uno de mis más preciados recuerdos. Otro es la fotografía de un anciano, quizá el más anciano del lugar, que se me acercó cuando los niños se dispersaron, y

me pidió con firmeza que le tomara una foto. Tenía yo poca experiencia en esa cámara casi profesional que Alejandro me había prestado y temí que no pudiera obtener una buena foto. Para mi fortuna, estaba por ahí cerca Chucho, el solidario compañero de Mérida, experto en esta materia y quien se había convertido en un amable instructor, y él la tomó. El anciano aparece de pie en primer plano, el altar a su espalda y yo sentada a su lado mirándolo con cierta admiración. Recuerdo que imaginé que en cada surco de su rostro, llevaba un capítulo de la historia de esta comunidad. Testimonio viviente, sufriente y ojalá también triunfante.

A la hora de la comida, con mortificación y vergüenza ante ellos, nos percatamos que ésta sería exigua, ya que lo que nosotros llevábamos para comer no parecía suficiente y el camión que traía los granos para esta comunidad, no había llegado aún. Dos días después, nos enteraríamos que lo habían retenido, retrasando su destino. Pero como sucede siempre que se comparte el alimento, éste se multiplica, y para un taco cada quien, alcanzó. Me conmovió y revolvió, ver que los niños se formaban hasta dos o tres veces para comer. Esta situación de hambre que sufren es criminal.

Por la tarde, en la reunión plenaria, los testimonios de los demás representantes, fueron casi una reiteración de lo que ya habíamos escuchado. En todas impera el despojo, la impunidad, la intimidación, el hambre. Todas ellas, claman justicia para sus presos políti-

cos. Demandan que se les restituyan sus animales, sus casas y sus pertenencias. Que se castigue a los principales dirigentes de Paz y Justicia: Carlos López Martínez, Presidente Municipal de Tila, Samuel Sánchez Sánchez, Diputado Local, y profesor Diego Vázquez, como culpables directos de robo, despojo, quema de casas y homicidio.

Solicitan a la sociedad civil su apoyo en granos, maíz, frijol, arroz, aceite, azúcar, medicamentos y ropa. Así como en difundir su testimonio y realizar actividades para demandar junto con ellos, que salgan de sus comunidades el ejército federal, los grupos paramilitares y la policía judicial y estatal; que los dejen transitar libremente y trabajar sus tierras. También requieren de la solidaridad de la sociedad civil para exigir la firma de los Acuerdos de San Andrés. Hacen también un llamado al Diputado Federal Manuel Pérez García, para que intervenga con las autoridades correspondientes para dar solución a sus demandas de justicia y restitución de bienes:

#### *REPRESENTANTE DE LIBERTAD*

—“Empezamos a hacer nuestras denuncias al gobierno, pero aún el gobierno del Estado no nos ha escuchado; hicimos nuestras demandas para que los de Paz y Justicia no nos quiten nuestras cosechas, porque nos han robado también nuestro ganado junto con los de seguridad pública. ¿Porqué el gobierno no nos ha escuchado? Porque

ellos mismos son los que los armaron, así como a los “Chinchulines”. Hace pocos días, un compañero salió a comprar su maseca y fue bajado por una camioneta en la comunidad de Agua Fría y no intervinieron nadie de las autoridades. Desapareció y no sabemos nada. Cuando retornamos en el mes de noviembre, nos empezamos a reunir con los de gobernación para pedir que nos indemnice, y aún hasta el momento, no nos han indemnizado, ¿porqué?, porque lo que ellos no nos quieren mostrar es que ellos fueron los mismos que se robaron nuestros productos. Por eso hoy, en este día, lo damos a conocer todo”.

#### *REPRESENTANTE DE ÁLVARO OBREGÓN*

—“Gracias a Dios, nosotros a esta colonia no nos llegó este conflicto, pero estuvimos sufriendo igualmente como ellos, porque ahí se desplazaron los compañeros, nosotros los recibimos con alegría a esos hermanos. Esos problemas que tuvieron ellos, nosotros los sentimos también, por eso nosotros también estamos aquí. Además, estoy muy contento porque están ustedes por aquí.

#### *REPRESENTANTE DE MIGUEL ALEMÁN*

—“Fuimos desalojados y quemadas nuestras casas y hasta ahorita, seguimos pués desalojados; no pudimos retor-

nar porque no hay condición para regresar. Seguimos resistiendo sin nada, sin dinero, sin techo, sin tierra, todas las parcelas que dejamos, los de Paz y Justicia las están cosechando, son cafetales. Ellos las están trabajando. No tenemos para mantener a nuestra familia. No hay libertad, no podemos salir, de donde estamos refugiados que es en Masoja Chucja. Tenemos noticias de que nos van a desconocer el derecho a nuestras parcelas allá en Miguel Alemán. No nos dejan pasar por los caminos. Asesinaron a dos compañeros. Los de Paz y Justicia nos esperan donde pasamos y nos persiguen. Ahí seguimos resistiendo el hambre y todo lo que carecemos. Tenemos un acuerdo de que vamos a seguir luchando a ver hasta donde llegamos. Les agradecemos su visita de ustedes. Es todo lo que quiero hablar ante ustedes. Estamos sufriendo, pero vamos a seguir luchando, ojalá que luchemos juntos, porque nosotros los indígenas no luchamos sólo para nosotros, es que queremos un cambio pués”.

### **REPRESENTANTE DE MASOJA CHUCJA**

—“Nosotros, allá en la comunidad, nos han venido amenazando los grupos de Paz y Justicia; cada día más, disparan armas de diferente calibre, vienen de otras comunidades como El Crucero, Agua Fría y Masoja Grande entre otras. En esta lucha que estamos viviendo en esta tierra norte de Chiapas, seguimos luchando por el bienestar de nuestras

familias, no estamos buscando matar a nuestros compañeros; ya que a nosotros en esta comunidad durante el tiempo que empezó el problema hace cuatro años, no nos han dejado salir. Estamos encerrados, en nuestras parcelas no trabajamos contentos, trabajamos con temor; ahí seguimos resistiendo. El gobierno nos ha dicho en los diferentes medios, radio, prensa y televisión que no hay problema, que todos tenemos paz, pero no es así, al contrario, nos sigue matando, el gobierno conjuntamente con los grupos paramilitares. Eso es lo que quería expresarles. Muchas gracias”.

### **REPRESENTANTE DE COROZAL 1A. SECCIÓN**

—“Yo soy originario de Nueva Corozal, nosotros privados de nuestros derechos, tanto de la tierra como de la educación y creencias. En el año de 95 estuvimos más de tres meses en el monte, bajo el cerro, bajo la lluvia, bajo el sol. Después fuimos refugiados de Corozal 1a. Desde entonces, somos perseguidos por Paz y Justicia. Ahí llegaron otra vez el ejército, los de seguridad pública y los de Paz y Justicia. Hubo un muerto en Agosto de 1997, estuvo fuerte ese día, tiraron granadas de un helicóptero. De ahí tuvimos que buscar formas para la solución; el gobierno dice que hay solución, pero no tiene la voluntad de resolver problemas. Estuvimos 77 días plantados frente al Palacio de Gobierno de Tuxtla Gutiérrez y hasta la fecha, sigue em-

peorando el problema; no hay justicia, hay injusticia para nosotros campesinos indígenas. Pero nosotros tenemos nuestras vistas, tenemos nuestras cabezas, para saber qué está pasando con el gobierno. Esta es mi participación compañeros”.

*“Nos han cerrado las vías,  
donde hacemos las gestiones,  
el gobierno siempre amaga,  
al que le habla con razones”.<sup>3</sup>*

### **REPRESENTANTE DE PASO CHINAL**

—“Nosotros hemos solicitado mucho por los presos políticos de todas las comunidades, porque son falsas acusaciones. Pero el gobierno nunca nos pasa a creer porque no somos del partido oficial que apoya al gobierno. Eso es todo lo que digo. Muchas gracias compañeros”.

### **REPRESENTANTE DE EMILIANO ZAPATA**

“Lo que ha pasado desde hace dos o tres años, los de Paz y Justicia siempre nos han venido acosando y otra cosa, así como allá en Zapata hay una base militar desde el 7 de septiembre de 1994 y desde esa fecha ahí están los militares; y lo que nosotros alcanzamos a ver, es que ellos son los que están cometiendo muchas injusticias y los que nos están enseñando mal ejemplo. Lo que a nosotros no nos conviene es que los militares llegan con mujeres

prostitutas y esas mujeres y los militares dan mal ejemplo a los pequeños. No nos sirven para nada, al contrario, aunque el gobierno dice que están para que haya paz y justicia, pero creo que esa no es la justicia ni es la paz. Es todo compañeros, es toda mi palabra”.

### **REPRESENTANTE DE CERRO MISOPÁ**

—“En el año de 1996, el 6 de septiembre, salimos refugiados a la comunidad de Misopá, del mismo ejido. Ahí estuvimos 3 meses, durante esos tiempos cuando salimos, dejamos nuestras pertenencias, aves de corrales incluso ganados, todo eso se perdió. Por eso les pido que lleven a informar ante la prensa y a explicarles a otros compañeros que están luchando también allá, para ver que opinan de nuestros problemas, lo que estamos sufriendo en esta Zona. Aquí sufrimos de hambre, de miseria, de tristeza, pero allá vamos, aunque cayendo, pero allá vamos, buscando camino. Así es, la lucha no es fácil, la lucha es triste y larga, no es de un día ni de un año; noche a la mañana, ahí vamos; el que quiere luchar encuentra su muerte, el que lucha será perseguido, porque el gobierno, nuestro enemigo, los que tienen poderes, los que tienen mucho dinero no nos quieren. Ahora estamos reclamando desde campesinos y no campesinos, lo que es la democracia, lo que es la justicia, lo que es la libertad. Muchos de nuestros compañeros de Paz y Justicia que se voltearon la cabeza, fueron vendidos su dignidad por dinero, por

despensas, por amenazas; pero esos compañeros campesinos, no pensaron en que forma se iban, pero la mera verdad ese no es el camino. Nos duele mucho lo que nos han hecho. Incluso la seguridad, los policías, los federales también cometieron un error porque ellos también se involucraron de apoyar a los de Paz y Justicia, porque su deber no es eso, su deber es guardar el orden, pero no, los protegieron cuando saquearon las casas, cuando robaron los ganados. Para ellos protección, para nosotros tanques y helicópteros, esos es lo que recibimos.

Y ahora en estos meses, estuvo Zedillo por la Selva Lacandona y apuntó al Ejército Zapatista de que somos el provocador de la violencia, pero no es así, ¿quién es el mentiroso?, el mentiroso es el gobierno; porque aún cuando firmó los Acuerdos de San Andrés del 16 de Febrero, no los ha cumplido. Ahí nos damos cuenta nosotros que el gobierno si nos sigue chingando. Es toda mi palabra, muchas gracias”.

*“Porque somos zapatistas,  
el gobierno no nos quiere,  
porque un buen zapatista,  
en donde quiera se muere”.<sup>3</sup>*

### **ESTAS FUERON SUS PALABRAS DE DESPEDIDA**

—“Muchas gracias a todos ustedes que vinieron en la Caravana. Son ustedes el ejemplo de todos los demás compañeros de la ciudad, de los demás hermanos que también siguen nuestra lucha. Aquí estamos nosotros y no nos

vamos a rendir, aquí vamos a esperar lo que vaya a pasar. Muchas gracias que ustedes hicieron el gran esfuerzo de venir hasta acá, a esta comunidad; que bueno que ustedes tienen ese corazón, ese pensamiento de venir; tienen esa forma de ayudar a otros hermanos indígenas de toda la República Mexicana, porque la pobreza no sólo existe en Chiapas, la pobreza está en todo México. Entonces, nuestra cabeza tiene que pensar en todo México compañeros, esperamos que ustedes sigan trabajando en la ciudad. Somos nosotros los mexicanos que si queremos ver un día nuestro México libre, que tenga democracia, justicia y libertad. Decimos también que el enemigo siempre nos ha tratado de engañar de diferentes maneras, nos ha tratado de intimidar en nuestras comunidades, pero aquí estamos pues, no le tenemos miedo, porque pensamos que tenemos la razón, que queremos la democracia, que tanto tiempo no la hemos tenido pues. Otros compañeros que ya no están en estos momentos, que por alguna causa hayan caído en esta revolución, esperamos que también los tengamos presentes en nuestro corazón y en nuestro pensamiento. Son ustedes los verdaderos mexicanos. ¡Que viva México!”

*“Somos fieles zapatistas,  
y en la lucha estaremos,  
EZLN, siempre te defenderemos”.<sup>3</sup>*

—“Estoy muy contento con esta reunión, me siento muy alegre compañeros. Veo que tenemos muchos compañeros de otros lados. No impor-

ta que ustedes vienen de lejos, pero sentimos que sí somos del mismo cuerpo, de la misma sangre. Compañeros, nosotros siempre estamos aquí luchando con nuestros compañeros indígenas, porque ésta es la única manera, la única de luchar juntos. Porque aquí estamos sufriendo por el “mal gobierno”, porque no nos respeta, ¿cuál es nuestro derecho como ser humano, como ser indígena?, no tenemos, lo ha violado. No tenemos leyes para defendernos, pero sin embargo, no estamos fuera de la ley, estamos dentro de la ley, todos tenemos derecho de luchar para ser libres. Lo que ustedes están viendo aquí, es para que lleven el mensaje, porque nosotros tenemos esta idea, que ustedes lleven el mensaje, que publiquen, que hablen con los otros compañeros que no se encuentran aquí con nosotros. Nuestra preocupación ya la expresaron los representantes de cada comunidad, ya dijeron sus problemas, sus inquietudes, lo que acontece aquí, en nuestra Zona Norte. Esa es mi palabra compañeros”.

—“Compañeros y compañeras de la Caravana, aquí concluye nuestro programa de trabajo. Ahora vamos a divertirnos un rato, vamos a mover los pies. —Fue interrumpido por fuertes aplausos y exclamaciones de júbilo—. Aunque tenemos nuestros problemas y estamos muy tristes —continuó, también nos ponemos alegres, cuando el gobierno nos quiere acabar nosotros nos ponemos más alegres, no nos podrán acabar. Les doy las gracias a ustedes por estar con nosotros, que no sea la primera ni la última vez. Claro que

nos sentimos un poco tristes porque no les pudimos dar lo necesario, tenemos preocupación por eso, espero nos disculpen.

—¡“Nos dieron lo más importante, alimento al alma! —Gritó una compañera de la Caravana.

—Quizá para la próxima. —Concluyó—. Ojalá que en su camino les vaya bien, que lleguen contentos y con salud. Eso es lo que les quería decir. Muchas gracias”.

Al término de la reunión, se inició el festival, hubo varias interpretaciones a cargo del grupo musical y de un solista de la comunidad, así como del “compa” de Querétaro, (aquel cantó con un gran sentimiento Paloma Querida y México Lindo y Querido). Hubo también una dramática representación de las compañeras del grupo de teatro callejero y para concluir, el baile anunciado.

Quienes disfrutábamos con sólo ver bailar, platicábamos de nuestros sueños y esperanzas, algunos nos identificamos una vez más como aquella tarde del año anterior en la Ciudad de México, en la Plaza de las Tres Culturas. Sólo que ahora nos veíamos cara a cara, como algún día soñé, ellos sin pasamontañas, yo sin máscaras.

Cada quien, se fue a descansar conforme su cuerpo se lo iba pidiendo; al día siguiente, partiríamos al amanecer.

La mariposa del día anterior, no se apareció más; tal vez ella también, en forma gentil, nos había ofrecido su habitación. Esa noche, mi memoria no trajo recuerdos, sólo se dedicó a grabar.

*"...Villa y Zapata dejaron  
sus vidas para la Patria,  
el Che en otro país  
muy triste fue su desgracia...."*

*Los tres fueron traicionados  
tú los sabes Dios Eterno,  
porque los querían muertos  
unos hombres del gobierno.*

*Ya nomás les falta uno  
cuentan que lo traen en lista,  
el Subcomandante Marcos  
Jefe de los Zapatistas.*

*El se encuentra allá en el Sur  
en la Sierra Lacandona,  
con el Comandante Tacho  
y la Comandante Ramona.*

*Dicen ellos no se rinden  
hasta no cumplir sus metas,  
tal como si fueran gallos  
ya con las navajas puestas...".<sup>3</sup>*

## JUEVES 6

Me despertó el canto del compañero de Guadalajara, el ya se estaba despidiendo a su manera:

*"...yo no vengo a redimir,  
sólo soy un trovador..."*

Recogimos nuestras mochilas, arreglamos el altar y salimos a despedirnos. Nos ofrecieron café y un rico pan que me supo a Cielo. Ahora sí, llegó el momento de la despedida. —"dicen que no son tristes las despedidas, dile a quien te lo dijo que se despida—. —Otra vez la memoria funcionando.

Cruzamos palabras en Chol y en Español, miradas y caricias universales. Ellos nos regalaron sus esperanzas, nosotros no dejamos promesas, sólo un pedacito de nuestro corazón, parte de nuestro equipaje y algo de dinero, a nombre de los compañeros de nuestras organizaciones, que habían enviado generosamente su ayuda.

A la orilla del camino, descubrí un pequeño y compungido rostro, era Guadalupe, mi inteligente y paciente maestra de la tarde anterior. —"!Conish Guadalupe!" —grité emocionada, ella me contestó con una mirada entre triste y llena de complicidad. —"!Cocush!". No sé si algún día la volveré a encontrar, pero sí sé que siempre la recordaré.

Una comisión de hombres, mujeres y niños, nos acompañó hasta donde pueden llegar sin peligro; y como el día de la bienvenida, nos ayudaron con nuestro equipaje. Minerva, una pequeña de 5 años, tomó de mis manos una bolsa y caminó a mi lado; íbamos en silencio —yo con un nudo en la garganta, parece que ella también—, con esa tristeza que existe cuando se sabe que el andar será más corto de lo que deseamos.

Sus desnudos pies, sorteaban con destreza las piedras del camino, ¿o acaso las piedras se hacían a un lado para no herirlos? Si, parece ser que en esta Zona, las piedras tienen más corazón que los gobernantes y sus cómplices. Minerva y yo nos despedimos con un beso en la mejilla, sin palabras, no fueron necesarias.

En el camino tuve otra maestra, Angélica, de edad indefinida, aquí la edad la llevan principalmente en la mi-

rada, en la sonrisa, en su pensar. Me enseñó a decir, montaña (matiel), río (ja'ah), árbol (tiel), estuve feliz (tijieña). Cuando le pregunté cómo se decía Sol (kuin), yo repetí algo así como "qing", Ella negó con la cabeza y me repitió tres veces más ésta palabra, sin embargo, no la pude pronunciar correctamente. Mi nueva maestra no era tan paciente como Guadalupe, así que me sentenció:

—Esta palabra nunca la vas a decir bien, pregúntame otra.

—¿Luna? —Le pregunté.

—Huw! —Contestó sonriendo.

—Huw! —Repetí. —Me miró con aprobación, pero no le pregunté más. Me fui repitiendo: —"quin", "qing", "qing".

—La dificultad está en como colocar la lengua atrás de los dientes, me justifiqué. —Ella volvió a sonreír.

Me despedí de Angélica con un abrazo y con una foto, ella me pasó su brazo por la cintura y se irguió con dignidad (otra vez la gentileza de Chucho). Abordamos el autobús de regreso. Por la ventanilla, grité con más entusiasmo que con temor a mi mala pronunciación:

—"¡Angélica!: ¡tijieña! ¡kuin! —Ella sonrió condescendiente y agitó su mano.

A pesar de que aún era de día, veníamos callados, incluso el compañero de Querétaro que acostumbraba cantar corridos en el trayecto. Bueno, había donado su guitarra al conjunto musical de la comunidad. Hicimos una cooperación y en San Cristóbal se compraría otra.

Seguramente, nuestro silencio se debía a que veníamos reflexionando sobre la experiencia vivida. A través de la ventana del camión, contemplaba yo los diferentes tonos de verde del paisaje, "el color de la esperanza" —suspiré—. ¿Cómo era posible que existiera tanta pobreza e injusticia en el Estado más rico y quizá el más hermoso de nuestro país?

Llegamos a San Cristóbal de las Casas por la tarde, aún no llegaba el resto de la Caravana, así que la Plenaria sería al día siguiente antes de regresar a la Ciudad de México.

## VIERNES 7

Por la mañana nos presentamos con la esposa de Amado Avendaño, Conchita, intercambiamos algunas ideas y quedó de enviarnos por correo, algunas suscripciones. La labor de este matrimonio es encomiable, a pesar de la intimidación que han sufrido, ellos siguen trabajando convencidos. Sin duda alguna, a su compromiso se debe una gran parte de la difusión que ha tenido el movimiento zapatista.

La Plenaria fue un resumen de las experiencias vividas en cada comunidad. En México se procedería a elaborar la relatoría, y se acordarían las acciones a realizar.

Nuestra última actividad fue una marcha de apoyo al Movimiento Zapatista, caminamos por las calles de San Cristóbal hasta la Plaza Principal. Ahí, frente a la Catedral, Amado Avendaño tomó la palabra y recono-

ció y demandó el apoyo y compromiso de la sociedad civil para el Movimiento Zapatista.

Yo creo que ha habido una influencia y determinación correlativa entre la sociedad civil y este movimiento. Más adelante me gustaría hacer un ensayo al respecto.

En el trayecto de regreso a México, no pude conciliar el sueño, no podía dejar de pensar en el sentir y sufrir de las comunidades de la Zona Norte:

—“Sí, tenemos hambre, mucha hambre, se nos están muriendo gentes de enfermedades curables, ha corrido mucha sangre de nuestros hermanos en este camino, pero creemos que estamos en el camino correcto”.

—“No nos rendiremos, seguiremos resistiendo porque son muchos los litros de sangre que han corrido de nuestros hermanos, no sólo en Chiapas, sino en otros Estados y ya no tenemos nada que perder y tal vez logremos un mundo mejor para nuestros hijos.”

—“Estamos luchando por un México mejor, diferente, donde nuestros hijos y nietos no se mueran de hambre y puedan ser libres”.

—“Lleven nuestra denuncia a sus Estados, que sepan lo que el “mal gobierno” nos hace, pero también digan que aunque con dolor, seguiremos por el camino andado, que no nos rajaremos”.

Por cierto, el concepto “mal gobierno” o “gobierno enemigo”, como se refieren aquí al gobierno federal o estatal, no tiene traducción en Chol, lengua de esta comunidad. Cuando se

tiene claro el concepto de democracia, y ellos si lo tienen, ¿cómo se puede describir a un gobierno que actúa en contra de quien representa?, ¿acaso se puede ser enemigo de uno mismo? no, su cultura y su sabiduría nos les permite aceptar tal aberración.

Pero el gobierno actual, se ha ganado a pulso esta denominación. El “gobierno enemigo” o “mal gobierno”, los tiene realmente “peor que animales”, acorralados, con hambre y muerte, mientras habla de distensión y de paz, lo que en verdad quiere es su rendición, vivos o muertos, le dá igual. ¿Se han convertido acaso estas comunidades en modernos campos de concentración, con los cuales quiere el gobierno federal festejar el arribo del nuevo milenio?

Esta situación de marginación, de opresión, e intento de exterminio, son la principales razones de su lucha, la esencia del Movimiento Zapatista:

- Desean una vida diferente a la de miseria que han vivido durante 500 años.
- Aspiran a sentirse humanos, no como animales ni como basura como los han hecho sentir los gobiernos y sus aliados, principalmente durante los últimos 70 años.
- Reconocen la riqueza natural de sus tierras y exigen su legítima posesión y usufructo.
- Demandan participar y ser representados por un gobierno soberano.

- Desean que se respete su cultura y sus costumbres.
- Exigen tener los mismos derechos y garantías que a todos y a cada uno de los mexicanos le confiere nuestra Constitución.

## SÁBADO 8

Llegamos al Zócalo de la Ciudad de México a las 5 de la tarde. Nadie nos esperaba porque la hora de llegada había sido incierta. Bajamos del autobús, no con la misma emoción con la que subimos 7 días antes; eran diversos sentimientos y pensamientos que cada uno, en nuestra intimidad unas veces y en conjunto otras, tendríamos que reflexionar y analizar.

La difusión de esta crónica, es mi inmediato compromiso para nuestros hermanos de la Zona Norte de Chiapas, representa el testimonio de lo que mis ojos vieron, lo que mis oídos escucharon y lo que mi corazón sintió.

Si ellos leyeran o escucharan estas líneas, quiero que reciban mi profundo reconocimiento, porque me han revelado la gran diferencia que existe entre vivir con convicciones y morir por ellas.

Luchar y dar la vida por las convicciones es lo que hace cambiar la Historia, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN y sus comunidades de base, la han transformado.

Ciudad de México, Septiembre  
de 1998.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Todos los párrafos entrecuadrados, fueron transcritos fielmente de testimonios personales.
- <sup>2</sup> Estrofas del corrido cantado por el dueto musical de la Comunidad de Jolniestec.
- <sup>3</sup> Estrofas de corridos de Ricardo Valdéz Balderas.



# INFLUENCIA DE UNA PRECEPTIVA LÍTERARIA BURLESCA, EN EL CONSTITUYENTE QUE APROBÓ LAS BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, EN 1836 (CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES)

RAFAEL TEJEDA DE LUNA\*

—Pero, señor alcaide, le dije: ¿qué autoridad me condena, sin oírme siquiera?

—¡Hola el rapaz!, me respondió, mirándome de pies a cabeza. Parece que llegó hasta tu ridícula persona, el maldito contagio de la Constitución. ¿Qué hablas tu de condenar con audiencia o sin audiencia, renacuajo?

—El maldito y el ridículo es usted, infame verdugo. Yo soy hijo de un patriota honrado y valiente, que murió por la santa causa de la libertad.

—Esas tenemos, ¡eh! A ver, cómitre: dijo entonces con sorna: hágase usted cargo de este ilustre vástago de un patriota, y ... con veinticinco hay bastante, por ahora.

Y aquellos monstruos me desnudaron, y me maltrataron, hasta dejarme medio muerto, y cubierto de sangre. Todo mi valor y mi sufrimiento quedaron agotados, en esta terrible y durísima prueba. Mi alma quedó exhausta de sentimientos, y mi corazón se halló tan oprimido, que por espacio de tres meses, más parecía yo un estólido o un bruto, que un ser racional y sensible. Todos me humillaban, me injuriaban, y se divertían en molestarme y hacerme daño. Vestido con

un traje de la casa, mis ocupaciones eran las más bajas y abyectas: mi alimento, un pedazo de pan bazo, negro y duro, con algunos otros mendrugos que podía recoger. Un día llegó a su colmo la medida de mi sufrimiento. Ejercitábame en amolar un cuchillo, que había servido en la mesa del alcaide, cuando éste pasó junto a mí, y por vía de diversión, me dio un tremendo golpe en la cabeza, que me hizo saltar la sangre por la boca y narices.

Sólo recuerdo que hice además de abalanzarme sobre aquella fiera, y que poco después caí sin sentido. Más tarde supe que había dado catorce puñaladas a aquel desventurado, y que había muerto en el acto. ¡Dios le haya perdonado sus crímenes!

Este fragmento de la novela titulada “Un Año en el Hospital de San Lázaro”, del Dr. Justo Sierra O’Reilly, nos puede tratar de representar, independientemente de la trama de la obra, cómo era la situación sociopolítica—económica para España y sus colonias a principios del siglo XIX. El rapaz, bien puede

\* Licenciado en derecho, ENEP-ACATLAN y maestro en estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, ambas por la UNAM.

representar al pueblo, tanto españoles peninsulares como los de las colonias españolas, de este último había criollos, mestizos, negros, indígenas, y todas las demás castas desprotegidas que sufrían ante las injusticias de las leyes escritas y no escritas, dictadas por la monarquía española.

Pero también en el mismo texto, encontramos el virus de las ideas republicanas de la época, que fueron atacadas por ciertos sectores de la Iglesia y las monarquías, primero, con la censura y el poder de la moral cristiana, segundo, con la coacción del Estado. Cuando estas ideas de los intelectuales llegaron a estar en la boca del pueblo inconforme, provocó que las rebeliones, bajo el grito de libertad, igualdad y fraternidad, estallaran con ideales a seguir. Por eso encontramos en el fragmento del texto, que el golpe que recibió en la cabeza el rapaz, no sólo nos ubica en parte del argumento de la novela, además, nos enseña que existe un despertar violento de la sociedad.

A mediados del siglo XVIII y principios del XIX, surgieron diversos movimientos filosóficos—modernos; entre los principales podemos mencionar el racionalismo, materialismo, dogmatismo, escepticismo, deísmo, ateísmo, ilustrismo, enciclopedismo, que movieron la tierra donde se habían cimentado los regímenes políticos de la época. Era la monarquía la que imponía las normas jurídicas y morales imperantes en la sociedad.

Durante la edad media, los hombres compartían y coincidían con unas

mismas ideas, aunque existieran diferentes lenguajes y costumbres; sin embargo, a consecuencia de las ideas modernas, esencialmente del enciclopedismo, las palabras no significaban ya lo de antes; es decir, la explicación que durante siglos se dio a las palabras pasó a significar otra cosa, a veces lo contrario, surgiendo pensadores que abrían camino a las ideas de la Ilustración y de la Revolución Francesa; es por eso que al movimiento enciclopedista se le considera como la caja de Pandora de todas las opiniones en vía de evolución de finales del siglo XVIII.

De ahí que fueran prohibidas las lecturas y publicaciones de las obras de los intelectuales como Montesquieu, Voltaire, Espinosa, Diderot, Mirabeau, Bayle, Hobbes y Rousseau, considerándoseles abogados del “filosofismo”, término que se le imponía a los pensadores que pugnaban por una filosofía moderna que llevaba a la incredulidad religiosa y a las revoluciones; porque atacaban las estructuras básicas del poder, que durante siglos habían sido forjadas en las teorías de las formas clásicas de gobierno.

En contraparte, surgió por decirlo así, un grupo de defensores de los sistemas políticos monárquicos y de la burguesía, así como de la religión católica, que con los mismos principios y métodos de la filosofía moderna, fundamentándose en la razón de la experiencia y la historia, contraatacaron con la ayuda de estructuras institucionales y religiosas al grupo de “irreligiosos” de la nueva filosofía, desta-

cándose entre otros controvertistas, los siguientes:

[...]el abate Fleuri, el abate Baudison, el abate Barthelemy, Masillón, Bossuet, Fenelón, Clark, Jaquellot, Niewentit, Lampo, Segismundo Gendil, Valsechi, Monlicia, Gayor, Bergier, Nonnotte, Chateaubriand, Muratori, Caraccioli, Hervas y Rafael Vela, [...] porque gran parte de sus obras están destinadas a refutar [y] “controvertir”, a los filósofos modernos, [esa filosofía] se puede caracterizar por los principios básicos que sostiene, por la nueva terminología o vocabulario que ha puesto en boga, y que en cierto modo empieza a singularizar la época, [...] las palabras que ha puesto en boga “el filosofismo” son luz, luces, ilustración, libertad, regeneración social, moral y política, buen gusto, bellos espíritus, naturaleza, razón, filósofos y filosofía.<sup>2</sup>

Es indudable que la filosofía moderna, la que en América pasó a ser la filosofía democrática (ideas republicanas), ponía en duda toda cuestión, desde las obras primas, universales y clásicas de la literatura hasta las máximas de la época, proponiendo la discusión de lo indiscutible, el examen de lo inescrutable, bajo la bandera de la libertad de conocimiento, principalmente la libertad de pensar, emancipando así las cadenas de cuestiones dogmáticas.

De estas ideas republicanas, que surgieron tomadas de la mano de la injusticia y desesperación de las condiciones sociales en que vivía la mayoría de la población europea, surge la destrucción de los Estados; se comenzó en Inglaterra con la decapitación del

rey, posteriormente en 1776, con la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, después con La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, así como la creación de los Estados Generales de Francia, pasando por la guillotina a la monarquía y a la aristocracia, desmantelando las instituciones del régimen junto con los fueros del clero y las leyes civiles, estableciéndose un culto extremista a la razón y la naturaleza que paulatinamente trataría de ser más tolerante.

En el nuevo continente, los Estados Unidos de América adaptaron tales ideas a su realidad social y económica, pero sobre todo a su pensamiento, el cual contrastaba dramáticamente con el viejo pensamiento conservador de los españoles.

Durante los siglos XVII y XVIII, por no decir que también en el XX, los angloamericanos fundaron su versión sobre España y su colonización Americana en los libros de Las Casas, Daverant, Marmontel, Robinson, Raynal, Voltaire y Rousseau, verdaderas aguas fuertes al rojo y negro sobre su presencia en el Nuevo Mundo.<sup>3</sup>

Lo anterior no es raro, ya que en aquella época, España representaba los contravalores para la mayoría de las naciones del occidente europeo, de donde habían surgido muchas ideas para la Independencia y Constitución de los Estados Unidos de América. Mientras estas naciones se jactaban de su puritanismo, libertad, tolerancia y amor al trabajo, reprochaban a los de la península Ibérica el tener un pasado

vergonzoso, a consecuencia del despotismo, burocracia excesiva, corrupción y crueldad de métodos, cosa absurda, dado que también estas naciones tuvieron de que avergonzarse por las mismas cuestiones que criticaban.

Para los Estados Unidos, España y sus colonias en América, eran la antigüedad de un sistema de comercio, un arcaico sistema político y una sociedad hambrienta de ideas liberales, en pocas palabras, España era un enemigo contrario a los ideales republicanos, y América un excelente cliente para esas ideas.

Por lo anterior, a partir de la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América el 4 de julio de 1776 y la promulgación de su Constitución el 17 de septiembre de 1787, aumentaron la cantidad de denuncias y pesquisas de impresos que venían de ese país, fácilmente podemos encontrar obras como "The life of George Washington, Comander in chief of the arme, of the United State of America" o "Constitution of the United Stetes of America", que fueron prohibidas por tener una política subversiva.

Se puede decir, por un lado, que al país vecino del norte de México se le debe la exportación a la Nueva España del conocimiento de esas ideas republicanas a principios del siglo XIX, y por el otro, a España, la cual había recibido el impacto ideológico de su vecino Francia, aunque cabe señalar que en la Península Ibérica, estas ideas circulaban subterráneamente. La forma en que los contrabandistas hacían lle-

gar a las colonias las nuevas ideas filosóficas-modernas, fue a través de libros, folletos y hasta de papelitos, que poco a poco se fueron introduciendo en las instituciones educativas y en los hogares.

Así, en América en el siglo XVIII (finales), eran conocidos, leídos, comentados e incluso algunos enseñados, Descartes, Newton, Locke, Voltaire, Leibniz, Montesquieu, Rousseau... Impresionante es la heroicidad de Benito Díaz de Gamarra, que en la Universidad de México explica a Descartes contra la escolástica, y es separado de su cátedra por la presión reaccionaria. Y en Venezuela, por la misma época, Blatasar de los Reyes Marrero sigue sus pasos y su destino.<sup>4</sup>

Es realmente interesante investigar todo lo que se leía en América, desde la Enciclopedia hasta Lavoisier o Buffo (que no necesariamente tenían que estar traducidos al castellano). Casi todos los libros prohibidos, eran comentados en reuniones privadas, donde salían a flote los temas políticos, literarios, científicos, geográficos, en fin, todos los que tuvieran relación con libros no autorizados por la autoridades civiles y eclesiásticas. A esto le agregamos que no sólo fue el hambre de ideas filosófico-modernas, (en América filosófico-democráticas, que en el fondo eran las ideas republicanas), lo que hace que se busquen estos libros, sino que las prohibiciones que se hacían por edictos, incluían los títulos que no debían leerse, esto provocaba, que dichos libros fueran más codiciados para la población, la cual los exigía a los contrabandistas, es decir, la deman-

da incrementó para el mercado negro, para darnos una idea, basta decir que ...“en una sola remesa que se recibió en el puerto de El Callao en el Perú, venían 37 612 volúmenes.”<sup>5</sup>

Posteriormente, tras la simultánea destitución de Fernando VII y Carlos IV por Napoleón Bonaparte, Las Cortes de Cádiz aprovecharon la ausencia de la monarquía, para poder reestructurar al gobierno español en todos sus niveles, como resultado, se abolió a la Inquisición y se hizo de España una monarquía constitucional. Así fue que en el puerto de Cádiz, las Cortes promulgaron varias leyes entre 1810 y 1814 las cuales repercutirían en el Imperio. El principal documento es el que se denomina la “Constitución de Cádiz” de 1812, la cual es una combinación de los derechos naturales de la tradición española católica y del derecho de instituciones Romanas, con doctrinas de derechos seculares originadas en la filosofía del siglo XVIII y principios del derecho individual de los “pueblos teutónicos.”<sup>6</sup> Este último, influyó a todas las Constituciones del siglo XIX y se resume en la centralización del gobierno, coordinación del poder central con las autoridades locales, asambleas nacionales y el principio electivo para nombrar al jefe supremo.

La Nueva España se vio trasformada, aunque de una forma más gradual. La evolución en el vestir, hablar, pensar, e inclusive en las diversiones empezaron a notarse a principios del siglo XIX.

A lo anterior, hay que sumarle que en las grandes poblaciones de la Nue-

va España, principalmente en la Ciudad de México, aunque persistían las ideas y un espíritu conservador, la invasión de nuevos razonamientos hacían que el pensamiento tradicional pareciera obsoleto.

Es importante resaltar la injusticia social que se tenía con “la plebe”, es decir, con determinadas castas como los “mestizos, moriscos, albinos, torna-atrás, lobos, zambayos, cambujos, albarazados, barcinos, coyotes, chamizos, coyotes-mestizos y allí te estas”,<sup>7</sup> que andaban, en la mayoría de los casos, casi desnudos por las calles de las grandes urbes, sólo cubiertos con una manta cuando salían a la calle, mientras que los españoles peninsulares, por el simple hecho de haber nacido en España, junto con el alto clero, ostentaban un lujo deslumbrador. Los “castizos y españoles nacidos fuera de España”<sup>8</sup> fueron la clase media del sistema, pero también eran la clase intelectual que absorbía la nueva filosofía venida de Europa, y éstos a su vez la divulgaban en términos más sencillos a las castas que mencionamos; además, la economía de España se encontraba colapsada frente a los sistemas económicos dinámicos y exitosos de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos de América. Esto hacía que las ideas modernas fueran la esperanza de un cambio de vida donde se invertirían los roles de los españoles peninsulares con castizos.

Aparece en la vida mexicana, una serie de rasgos nuevos que han de atribuirse a la influencia de la filosofía moderna. Las conductas contradictorias, la petulancia,

el desdén hacia los trajes típicos de la Iglesia y sus ceremonias, la sátira de las antiguas costumbres, denominándolas “necias, supersticiosas, ridículas”, y una tranquilidad “cínica”, en todos los actos que suponen malicia, libertinaje, corrupción de las costumbres.<sup>9</sup>

No es raro encontrar discursos, versos y folletos a principios del siglo XIX, donde se perciba una invitación al pueblo a la rebelión; la retórica representó un papel importante ya que enmarca la delicia de expresar, a través de los que se consideraba el buen gusto, las ideas republicanas que buscaban convencer con una semilla de libertad de pensamiento para quien escribía y otro tanto para quien leía.

Con la guerra insurgente el pueblo mexicano inició su lucha por construir una sociedad con valores diferentes a los españoles. La filosofía moderna cosechó sus frutos en diversos ideólogos de la Independencia mexicana; la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 recogió los anhelos de libertad del movimiento iniciado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, y fue enriquecida con las aportaciones ideológicas de José María Morelos y Pavón; se establecieron preceptos que nunca antes se habían presentado en la Nueva España, como fueron los principios de soberanía popular, división de poderes, igualdad de los ciudadanos ante la ley, respeto a la libertad y a los derechos de los hombres, aunque se mantenían las normas religiosas al margen de los cambios, declarándose al catolicismo como religión oficial sin tolerancia de ninguna otra y había la

obligatoriedad del pago de los diezmos a la Iglesia.

[...] el movimiento de independencia es simple y llanamente la rebelión provocada por la introducción de las ideas filosóficas en México. Hidalgo es el ejemplo de la corrupción que provoca la filosofía moderna: dudas sobre Dios, corrupción en las costumbres, desprecio hacia las leyes.<sup>10</sup>

Cabe destacar que antes habían existido muchas revueltas armadas en la Nueva España, sobre todo a finales del siglo XVIII, pero ninguna de éstas fue tan peligrosa como la que iniciaron los insurgentes en septiembre de 1810. Para las autoridades virreinales fueron más amenazadoras las plumas de los ideólogos de la independencia que el movimiento armado que después de haberse generalizado en un principio, poco a poco se fue convirtiendo en brotes aislados de revueltas; podemos decir que si no hubiera sido por Agustín de Iturbide, que decidió unir sus fuerzas con las del insurgente Vicente Guerrero, difícilmente se hubiera consumado en 1821 la Independencia. En palabras de Sierra O'Reilly:

Sí, él volverá: adornará sus sienes, no con esa funesta corona, indigna de un caudillo de la libertad, sino con la de oro y laurel, que la patria destinara a los héroes. [...] pero yo he erigido a Iturbide un altar en mi corazón, y en él le tributo un culto. Yo sé que Dios aprueba mis sentimientos; porque sólo Dios inspira a los hombres magnánimos, e Iturbide es el fundador de la Independencia nacional.<sup>11</sup>

Con el triunfo de la causa independentista, Iturbide se coronó Emperador de México y entró en conflicto de intereses con los borbonistas que constituían la mayoría del Congreso, los cuales reclamaban se trajera a un monarca de "La Casa de los Borbones" al trono de México. Bajo esa presión, Iturbide tomó la decisión de disolver el Congreso el 31 de octubre de 1822 y en su lugar instaló La Junta Nacional Instituyente, la cual estaba integrada por un menor número de diputados del antiguo Congreso, así, en febrero de 1823 se aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio propuesto por el emperador, mientras se tramitaba una nueva Constitución. Tras la caída de Iturbide y el fin del Primer Imperio, y ante el desprestigio de la monarquía, el Congreso Constituyente de 1824 tomó las ideas filosófico-democráticas, pronunciándose por un sistema republicano para el país el 4 de octubre de ese mismo año, dicha Carta Magna estuvo vigente sin ser alterada hasta 1835, Cabe acentuar que entre las diversas ideas republicanas que se plasmaron fueron las de un régimen de república representativa y federal, la división de poderes y la independencia libre y soberana de los estados en su administración y gobierno. Posteriormente,

Desde la caída del Primer Imperio la polarización entre liberales y conservadores fue acentuándose paulatinamente. Mientras los primeros propugnaban mayoritariamente por una república democrática y federativa, la mayoría de los segundos se pronunciaba por el centra-

lismo y después por la monarquía. Entre los años de 1832 y 1834, la lucha entre ambas tendencias se intensificó, sobre todo cuando en ausencia del entonces Presidente, Antonio López de Santa Anna, el Vicepresidente Valentín Gómez Farías llevó a cabo en abril de 1833 reformas liberales que afectaban a las corporaciones eclesiásticas y militares. A su regreso, Santa Anna expulsó a Gómez Farías y derogó toda la legislación reformista.<sup>12</sup>

Esto provocó que las ideas republicanas fueran atacadas fuertemente en el país, creando un espíritu de rechazo en lo que los defensores de la religión y del régimen monárquico decían era un desarrollo imprudente de principios, una exageración de máximas ideas efímeras del modernismo. De tal manera que para el 23 de octubre de 1835, se aprobó por el Congreso las bases para la nueva Constitución Mexicana, la cual desaparecía al sistema federal, a esta Carta Magna se le conoció popularmente como "Constitución de las siete Leyes", porque ésta se dividía en siete estatutos, la última de las cuales se aprobó en 1836, estableciéndose como sistema de gobierno la república unitaria, el llamado Supremo Poder Conservador, y los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Así las cosas, es casi seguro que las personas que integraron el Constituyente que elaboró la Constitución de 1836, hayan sufrido una gran influencia ideológica contraria a las ideas republicanas, probablemente a través de diversos libros elaborados por los controvertistas, a quienes ya hemos mencionado en párrafos anteriores.

A través de una investigación por diversas bibliotecas públicas y privadas, hemos encontrado uno de esos libros, el cual, entre 1824 y 1834, debieron haber sido hechas la primeras o más impresiones de los tomos I y II del Nuevo Vocabulario Filosófico-Democrático. Indispensable para todos aquellos que deseen entender la nueva lengua revolucionaria, ya que el ejemplar con que contamos es una reimpresión de 1834.

Antes de exponer el contenido del referido vocabulario es conveniente hacer un retrato de éste, a fin de que el lector que no tiene a la mano la obra, pueda imaginarla.

Para comenzar, el vocabulario consta de 2 tomos, con 119 páginas el primero y 145 el segundo. En las portadas de ambos se señala el título y subtítulo; en la parte inferior del subtítulo, hay un frase en latín que a la letra dice: "Cum desolationem faciunt, pacem appellant. Tácito", que significa: "Cuando hacen desolación, lo llaman paz", esta frase del historiador latino Tácito no es otra cosa que una burla para quien dice algo y hace lo contrario, es decir: "Cuando hacen guerra, lo llaman paz". Inmediatamente se menciona el número del tomo respectivo, y debajo de éste se encuentra escrito: "México"; en seguida encontramos: "Reimpreso por Miguel González, Esquina de D. Juan Manuel y bajos de S. Agustín", y en la parte final de la portada se señala la fecha: "1834."

En ningún de los dos tomos se menciona el nombre del autor o autores. Con respecto al reimpresor de la

obra, hasta el momento no ha sido posible encontrar antecedente alguno. En lo referente a la editorial, ésta no se señala, y el domicilio que se cita no aclara si se trata del lugar donde se imprimen o se distribuyen los libros.

La obra procura explicar 120 vocablos, 83 en el tomo primero y 37 en el segundo, los cuales han sido colocados sin seguir orden alguno. A mayor abundamiento, además de 120 (pequeños ensayos) o descripciones de palabras, podemos hallar diversas formas de expresión literaria y filosófica que en su mayoría no se encuentran comprendidas en el índice, como son numerosos "vocablos que han mudado de sentido, significado e ideas"; "fábulas", "parábolas", "refranes", y textos como la "Proclama a un pueblo aún democratizado"; "Disertación médico-filosófica sobre la democracia moderna"; "Curso ordinario de locura filosófica", y una "Carta de un democrático a un amigo suyo, súbdito de un gobierno monárquico".

Este vocabulario, que muy bien pudo haber sido introducido a México por uno o varios "controvertistas" europeos o creado por discípulos de éstos en América, fue escrito para las clases cultas del país, las que sabían leer, lo cual no bastaba para comprenderlo del todo, porque era necesario que quien leyera estos tomos tuviera una educación de retórica, poesía, gramática, geografía, historia, teología y filosofía, con el objetivo de que comprendieran mejor el contenido del texto. Recordemos que la educación a principios del siglo XIX en México se man-

tenía en manos de los religiosos, quienes enseñaban con una tendencia en favor del régimen monárquico, salvo debidas excepciones como fue el caso de Hidalgo. Veamos algunos ejemplos de las concepciones del “Nuevo Vocabulario”:

Jacobino: Vocablo enérgico que significa lo más exquisito de los términos ateo, ladrón, libertino, traidor, cruel, rebelde, regicida, opresor y revolucionario endiablado [...] Las repúblicas filosóficas-democráticas deben su existencia a estos ilustres fundadores, que pueden ser considerados como sus Platones, Solones, y Licurgos. Los Rousseaus, D’Alemberts y Raynals no dieron sino los borradores de lo que los jacobinos han sabido poner perfectamente en limpio [...] pero el honor de la ejecución [de los reyes] se debe solo a ellos.<sup>13</sup>

Libertad: [...] Primitivo dialecto democrático, libertad no fue otra cosa que una mercadería imaginaria, que se condujo a países extranjeros [...] en dialecto democrático simple significa, mando puesto en manos de bribones [...] El dialecto gonzístico entiende por libertad hacer cada uno lo que quiera; y siempre fue este el dialecto del pueblo bajo.<sup>14</sup>

Fraternizar, Amor Fraternal, Abrazos Fraternal, Besos Fraternal, &c: La verdadera, genuina y auténtica explicación de estos términos antonomásticos, fue dada el día 18 de marzo de 1794, en la Convención Nacional. El Club de los Cordeleros estaba en rotura con los jacobinos. Mandaron estos una diputación para concertar el negocio. Convinieron los cordeleros: se fraternizó, hubo la mar de Dios de besos y abrazos fraternos. El día si-

guiente fueron presos los jefes de los cordeleros, y guillotinado sobre la marcha. Maravillado de esto uno que no entendía la lengua, preguntó: ¡Cómo! ¿Ayer besos y abrazos, y hoy guillotina? Más se le respondió concisamente: Este es el verdadero fraternizar. Hoy besos y abrazos, y mañana un rejonazo que te pase el corazón.<sup>15</sup>

Democratizar: [...] en el moderno idioma, no quiere decir otra cosa que denigrar y abatir el gobierno que había, sea el que sea; quitar de en medio a los hombres de bien que mandaban; poner en su lugar o tontos, o impíos y bribones; formar de estos el pueblo, y al verdadero pueblo esclavizarlo, robar cuanto haya de precioso, y aniquilar la religión, especialmente la católica, sin olvidarse un solo instante de despojar y oprimir a sus ministros [...]<sup>16</sup>

Gacetas: De cuantos escritos vomitan las prensas, ninguno es tan acreedor como este a tiernas caricias de la democracia. Las gacetas democráticas (ya se sabe) no son otra cosa que un libelo infamatorio diario de todo el mundo, y de cuanto hay en él de justo y virtuoso. Su destino no es más que destruir la religión, desacreditar los gobiernos, infamar a los monarcas y amancillar la virtud y la verdad.<sup>17</sup>

Democracia: Se ha tanteado el dar la versión en idioma antiguo con el nombre etimológico de bribocracia; pero no la explica perfectamente, porque también se puede decir ateístocracia y ladroncracia. Hechos uno estos tres términos, son el equivalente de la democracia moderna. Así que, en lugar de democracia, debería decirse demoniacracia, o ya sea gobiernos de demonios.<sup>18</sup>

Juramento: En lengua antigua significaba poner a Dios por testigo de una cosa verdadera, justa, y en caso necesario. Republicanamente tiene diversos significados y usos. El más común es el de espía para descubrir los hombres de bien, y perseguirlos. No faltan republicanos que por juramento entiendan condimento, y por eso la azúcar y el café tuvieron a su paladar un sabor mucho más agradable después de haber jurado no gustarlos en toda su vida.<sup>19</sup>

No es menos, la feroz crítica que se le hace a Rousseau por su obra *El Pacto Social*, el cual se fundó sobre la libertad humana y ésta, sobre los derechos del hombre, veamos:

Pacto Social: Cimiento principal del edificio y de la lengua republicana; por lo cual merece una explicación bien difusa. [...] Según los filósofos, el hombre nace libre. Ninguno puede privarlo de esta libertad. El sólo puede ceder alguna porción de ella. Si es libre, puede hacer o no hacer sociedad con los otros hombres, y renunciar en beneficio de ella alguna parte de su libertad y sus derechos. Si así lo hace, lo hace sin obligación, y viene a formar un pacto social. Por tanto, todo hombre que se halla en sociedad, se halla en ella por un pacto que hizo porque le dio la gana. Hagamos un argumento idéntico. El hombre nace libre. Ninguno puede privarlo de esta libertad. Si es libre, es dueño de conservar su vida, o de no conservarla: nadie puede obligarlo a ello. Por consiguiente, él es libre en matarse siempre y cuando le venga a cuento. Si conserva la vida, lo hace sin alguna obligación, y viene a formar un pacto libre y espontáneo consigo mismo, en virtud del cual renuncia al natural de-

recho que tiene de matarse. Todo hombre, pues, que anda vivo sobre la tierra, no v sino en virtud de un pacto social que ha hecho consigo mismo. Todos se ríen de este pacto; ¿y por qué de este y no del otro, fundado sobre los mismos principios de independencia y libertad? [...] contra la razón no hay libertad que valga, y todos los pactos y derechos contra la justicia y los deberes son nulos [...]”<sup>20</sup>

Es de hacer notar que los conceptos de este vocabulario, además de ser burlesques en sus descripciones, procuran explicar los significados con diversas ideas sarcásticas e irónicas, llegando al grado de presentar ejemplos en fábulas, refranes y cuentos cortos; esta ironía y burla también la encontramos en diversos textos insertados en la obra; un ejemplo es la “Disertación médico-filosófica sobre la democracia”, que presenta siete recetas para la curación y sanidad de “ser demócrata”. Son tan curiosas estas recetas que me permitiré colocar dos de ellas:

## II. Para un democrático por ambición

R. Póngase al enfermo a la vergüenza en plaza pública: cúbrasele muy bien de afrentas y desprecios en dosis copiosas: prívesele de todo empleo público, como no sea el de verdugo o pregonero. Este remedio suele surtir unos efectos maravillosos; pero en caso de que la enfermedad se resista, se puede montar al enfermo en un burro, y seguido del acompañamiento de estilo, se le aplicará un decente mosqueo”

“La ambición, que es la causa de la enfermedad, cederá sin falta, y el enfermo quedará sano.

## VI. Para los democráticos por tontura

Poca curación requieren estos. Son mulos de renta u ovejas que van por donde el manso. Ayer fueron republicanos sin saber por qué, y hoy serán monárquicos y fernandinos por la misma razón y causa. En el fondo propiamente no son nada, pues un tonto no sabe siquiera lo que es. Sin embargo, no será bueno perderlos de vista; pues aunque un mentecato sea incapaz de nada bueno, es muy capaz de mucho malo, aunque no sea sino pegando la enfermedad a otros tan tontos como él.<sup>21</sup>

Este vocabulario que desde el subtítulo reta al lector diciendo: “para todos los que deseen entender la nueva lengua revolucionaria”, debido a que quien lee el subtítulo se auto-valorará diciéndose a sí mismo: yo sí quiero entender lo que otros no entienden, provocando en el lector un momento de discernimiento para escoger entre un futuro incierto en un gobierno republicano (federalista), ya que en 1834 pocos Estados habían adoptado este sistema con una estabilidad política, aplicándose en ellos las ideas de la filosofía democrática, o bien, escoger como sistema político el centralismo, y en su defecto la monarquía, la cual durante siglos había probado tener una estabilidad política en Europa, Asia y África. Muy probablemente es por eso que este vocabulario no hace mención alguna a ningún país latinoamericano, ya que hasta 1834, ninguno había podido consolidarse como nación republicana con estabilidad política; sin embargo, a manera de ejemplo se

menciona sarcásticamente que en los lugares donde se han llevado a la práctica las ideas filosófico-democráticas, han caído en una degradación de las sociedades, violándose las normas Divinas y políticas con las que el hombre está obligado a vivir para convivir en armonía con sus semejantes y con Dios.

Otro aspecto interesante es la ironía con que se trata a grandes pensadores como Platón, por sus ideas de la divinidad y de la república. En esa medida se busca crear en el lector una repulsión de ideas “absurdas” que son las de la filosofía-democrática, a fin de desacreditar la forma de pensar y de actuar de los gobiernos republicanos, es decir, la obra muestra diversos conceptos que se están aplicando como novedosos en la retórica de los gobiernos republicanos del siglo XIX, haciendo que los significados de estos conceptos, que se habían llevado a la práctica, caigan en lo ridículo e incoherente, tratando de crear dos reacciones en el lector, una de mordacidad a las nuevas ideas filosóficas, y la otra de añoranza y esperanza, donde el pasado monárquico, sistema al que Dios ha escogido para gobernar a los hombres, deberá ser la mejor opción política.

Cabe destacar que por su estructura y contenido, el vocabulario se encuentra dirigido a un público culto, aunque la retórica que se utiliza en la obra fue hecha con una precariedad presuntiva respecto de los conocimientos del tema por parte del lector; es decir, aunque el lector sea una persona culta, quien o quienes escribieron la obra

presuponen que el lector es un ignorante sobre la materia; es por eso que se hacen constantes alusiones a fábulas, metáforas y comparaciones con animales, que se usarían a un nivel básico de educación de retórica para niños.

Otra cuestión interesante en el Nuevo Vocabulario, es la preponderancia histórica sobre la literaria, induciendo en el receptor criterios más éticos que estéticos, dogmatizando la vida social y los gobiernos de las grandes culturas antiguas, como la griega y la romana, lo cual se plasma en lenguaje jurídico en la Constitución de 1836. El texto procura no indagar sobre historia; lo que busca es persuadir, principalmente de que el sistema político conservador o monárquico es lo que conviene a los gobernados. Para ello, la obra se sirve de los recursos de la retórica didáctica que usaron los republicanos de finales del siglo XVIII y principios del XIX para burlarse de la monarquía, la aristocracia y la Iglesia; utiliza las armas retóricas que sirvieron para formar líderes en la política civil de los gobiernos republicanos y aprovecha el discurso irónico de los pensadores de las ideas filosófico—modernas en beneficio de una causa contraria. Así, el texto crea un mundo verosímil donde existen dos posibilidades: la primera, lo que puede suceder si se favorece a la democracia (federal): ocurriría o existiría inestabilidad política, pérdida de valores, economía insana, injusticia social, alejamiento de Dios y abandono de la religión; la segunda, en contra parte, si se favorece al centralismo (o en su defecto a la monarquía): existiría

estabilidad política, recuperación de valores, economía sana, justicia social, acercamiento de Dios y reencuentro con la religión, he aquí una de las múltiples causas que influyó a los Constituyentes de la Carta magna de 1836.

Por último, me parece interesante que algunas conceptualizaciones del vocabulario referido se puedan utilizar todavía para hacer burla de regímenes políticos de finales del siglo XX. Ejemplos:

Organizar. Significa robar por principios y disponer una nación a que sea saqueada con método.<sup>22</sup>

Ley. Según los democráticos, entre ellos nadie manda sino la ley, y ella es la única a quien todos obedecen: ya se ve, como que es el alma republicana. ¡Cosa maravillosa! Repúblicas democráticas conozco yo que en solo un año han hecho veinte y dos mil leyes, sin que por esto haya habido en ellas alguna.<sup>23</sup>

No cabe duda de que lo anterior es una muestra de que el ser humano, a pesar de los grandes avances científicos, tecnológicos y humanísticos de este siglo, en ocasiones entrelaza fuertes sentimientos, principios e ideas similares del pasado, pudiendo asumir estos a un siglo distinto al que vive sin saber el por qué. No en balde el principio primordial de la retórica que ha sido durante siglos el de persuadir, se sigue manteniendo; las diversas formas utilizadas desde la burla a la fundamentación seria, dan a entender que el discurso ha cambiado, pero el objetivo de convencer se mantiene hasta nuestros días.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Justo Sierra O'Reilly, *Un Año en el Hospital de San Lázaro*, Tomo I, México, Biblioteca de Autores Mexicanos, Ed. Tipografía de Victoriano Agüeros, 1905, p. 165 y 166.
- <sup>2</sup> Raúl Reyes Cardiel, *Del Modernismo al liberalismo*, La filosofía de Manuel María Gorriño, México, UNAM, 1982, pp. 196 y 197.
- <sup>3</sup> José Fuentes Mares. *Génesis del expansionismo norteamericano*. México D.F., Ed. El Colegio de México. 1980. p. 38.
- <sup>4</sup> Jorge Mario García Laguardia, *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, San José, Costa Rica, Ed. Universitaria centroamericana (EDUCA), 1971, p. 20.
- <sup>5</sup> *Loc. Cit.*
- <sup>6</sup> "El derecho teutón es diferente al romano. Los derechos se adscriben a los individuos, sin tomar en cuenta su relación con el Estado. El derecho forma parte de su personalidad y lo acompaña por todas partes. Cada hombre goza de la protección de su propio estatuto legal." Andrés Serra Rojas, *Historia de las Ideas e instituciones Políticas*. México D. F., U.N.A.M., 1991, p. 98.
- <sup>7</sup> Gregorio Torres Quintero, *México hacia el fin del virreinato español*, México, FCE, p. 12.
- <sup>8</sup> Gregorio Torres Quintero, *op. cit.*, 13.
- <sup>9</sup> Raúl Cardiel Reyes, *op. cit.*, p. 227.
- <sup>10</sup> *Ibidem*, p. 231.
- <sup>11</sup> Justo Sierra O'Reilly, *op. cit.*, p. 106.
- <sup>12</sup> Archivo General de la Nación, *México y sus Constituciones*, México, Ed. Era, 1997, p.11.
- <sup>13</sup> *Nuevo Vocabulario Filosófico-Democrático. para todos los que deseen entender La Nueva Lengua Revolucionaria*, Reimpreso por Miguel González, T. I, pp. 15-16.
- <sup>14</sup> *Op. cit.*, T. I, pp.18- 20.
- <sup>15</sup> *Ibidem*, T. I, pp. 16-17
- <sup>16</sup> *Ibidem*, T. I, p.25
- <sup>17</sup> *Ibidem*, T. II, pp. 10-13.
- <sup>18</sup> *Ibidem*, T. I, p. 26.
- <sup>19</sup> *Ibidem*, T. I, pp. 16-17.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, T. I, pp. 10-14
- <sup>21</sup> *Ibidem*, T. II, pp. 133-135.
- <sup>22</sup> *Ibidem*, T. I, p. 15.
- <sup>23</sup> *Ibidem*, T. I, p. 83.



# EL NEOLIBERALISMO: REPLIEGUE ESTATAL FORZOSO. UN NUEVO ENFOQUE TEÓRICO (PERDIDO)

---

---

ENRIQUE S. ALCÁNTARA MEIXUEIRO\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy día, una de las preocupaciones que ha generado continuos debates y enfrentamientos entre los teóricos de las diversas disciplinas, es el referente al tema del papel del Estado en toda la estructura y superestructura social. Siendo difícil encontrar una definición por lo menos aceptable y convincente para todos los sectores sociales de los países; debido a que se contraponen intereses sociales, ideológicos, pero sobre todo, de orden económico. De ahí entonces que sea tan debatido y candente tocar el tema referente **a la participación del Estado en la economía.**

Sabemos que esa preocupación ha pasado por diversas etapas no solo de discusión, sino sobre todo, por el mismo devenir histórico del mismo capitalismo como proceso de producción, el cual influye en el comportamiento del papel del Estado. En esas variadas etapas se le ha reformado; se ha buscado mejorar su eficiencia; modificando su relación con los factores

económicos, políticos, sociales y culturales; se ha pretendido transformarlo totalmente hacia una sociedad más plural y participativa.

Ante los continuos cambios no solo económicos, sino ante el avance tan acelerado de la ciencia y la tecnología y a la mayor democratización en los países, esa preocupación se ha vuelto más imprescindible y de mayor rigurosidad en su crítica, principalmente en lo referente al llamado "exceso de intervención estatal" en los aspectos económicos y sociales, que a razón de muchos de sus "críticos", ello no ha permitido que el nivel de vida de la población se eleve a través de una distribución más equitativa de los ingresos, como producto de esa globalización de los mercados.

Creemos que la discusión acerca del tema debe basarse principalmente, en que clase de Estado requiere cada sociedad, el cual deberá de responder a las necesidades y desafíos que requiere la población de cada país en particular y consolidar con ello los principios y valores de cada nación, respetando

---

\* Maestro en Economía.

sus raíces, su cultura, su idiosincrasia y su futuro en el concierto internacional, pero en unidad e igualdad de condiciones y de respeto a su soberanía.

Hemos sido testigos, que después de más de 30 años de vigencia de política neoliberal o liberal a nivel mundial en los países de origen y, más de 15 años en las economías subdesarrolladas; los ideólogos y estrategias de esta política en su concepción teórica, continúan proponiendo y sosteniendo en reducir el papel del Estado en la economía a su mínima expresión, es decir, a pasar a ser un simple gestor jurídico; observador y mediador financiero nacional e internacional; como aval del gran capital; como creador de la infraestructura técnica y humana; como creador de los mercados internos y externos de la producción y acumulación y, en caso extremo, como represor y celoso guardián de los grandes intereses transnacionales.

Ello, a través de una severa austeridad y desaparición paulatina del gasto público y una supuesta modernización del aparato productivo, pero que en el fondo, tiene como meta cumplir con los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), o lo que es lo mismo, cumplir con la nueva ideología como bien lo señala Peter Self :la existencia de un "gobierno para el mercado".

Bajo este breve planteamiento, es necesario e imprescindible el volver a preguntarse algunas interrogantes básicas en cuanto a la participación del Estado en la economía, como son:

- i) ¿el porqué realmente de la necesidad de la existencia de un Estado en la economía?;
- ii) ¿cuál debe ser el grado de participación del Estado en la economía?;
- iii) ¿cuál debe ser el tamaño de este "nuevo Estado"?
- iv) ¿cuál deberá ser entonces, el real y nuevo papel económico que debe jugar? y,
- v) ¿qué dicen los nuevos teóricos al respecto?

Ésta es la situación que se analizará y tratará de dar respuesta aquí, para poder comprender mínimamente así los problemas que aquejan al sistema capitalista como modo de producción, ya que se está enfrentando cada vez más a constantes y prolongadas crisis cíclicas de realización y, por consiguiente, a la dificultad de poder seguir reproduciéndose como tal; crisis, que se hacen cada vez más pronunciadas a partir de la Gran Depresión del año de 1929 a la fecha.

Lo cual ha provocado a través de este espacio de tiempo: la desvalorización del grande y mediano capital, lo cual presiona al aparato estatal, tal y como lo conocíamos desde hace más de 40 años, pretendiéndosele retraer de manera casi total su participación en los procesos productivos y como ente mediador de todas las clases, hasta el grado de querer desaparecerlo en estos últimos diez años.

Hoy se observa, que esta nueva orientación y de viraje en las políticas

económicas de los países aglutinados en la esfera capitalista, se basan en esos proyectos neoliberales de corte monetarista a ultranza, que lejos de solucionar los problemas que aquejan a las economías en su esfera de dominio, han demostrado ser de escasa o nula efectividad en muchos de sus aspectos no solo económicos, sociales, productivos, financieros, de privatizaciones, etc., sino que incluso, tienen una repercusión a nivel social y político. Debido a que solo son calmantes y no curan la enfermedad desde su raíz, donde esos problemas de tipo económico, social, político, financieros, etc. que ya mencionamos, se han profundizado y agudizado de manera irreversible, como queda demostrado en el gran deterioro de las condiciones de vida de un número cada vez mayor de la población mundial, donde la distribución del ingreso es cada vez más polarizada, debido a ese mismo carácter excluyente que presuponen este tipo de políticas económicas ajenas a la realidad teórica y práctica, pero sobre todo, socialmente ajenas a la idiosincrasia de la mayoría de los países inmersos en la esfera capitalista.

## ***2. EL POR QUÉ DEL SURGIMIENTO DEL ESTADO Y DE SU PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA***

Sabemos que la razón de la existencia del Estado se da con el mismo nacimien-

to de las antiguas y modernas sociedades y, como una necesidad de éstas, debido a esa misma y nueva división de la sociedad en diferentes clases sociales y, como producto de la misma división social del trabajo en los procesos productivos. Situación, que se ha venido dando paulatinamente a través de la historia de la humanidad y la lucha entre ellas; por lo que, de ahí que existiera la necesidad de un ente superior, conciliador y legalizador de sujeción de una clase hegemónica sobre otra; por consecuencia, tuvo que ser el Estado ese nuevo “ente social conciliador”, que desde un principio tomó el carácter de un Estado capitalista de acuerdo a los intereses de la clase dominante, garantizándole y creando las condiciones necesarias de esa clase en el poder y dueña de los medios de producción para su buen funcionamiento. Ese nuevo Estado vino a convertirse en el órgano de dominación, sujeción y legitimación con un carácter de reconocimiento social.

Como sabemos es innegable que el papel del Estado históricamente ha sido determinado por las distintas formas de los procesos de acumulación del propio sistema capitalista; consecuentemente, por los actores imperantes en cada una de esas etapas de su devenir histórico, imponiendo por tanto, las directrices y racionalidad de dicho sistema. Por consecuencia entonces, los aspectos negativos y disfuncionales del sistema capitalista, son producto de ese mismo proceso de reproducción, lo cual viene a hacer una aberración del mismo sistema, ya

que es la que provoca las crisis de realización del propio capitalismo; por lo cual, **el nacimiento y la injerencia del Estado en la economía iba dirigida a remediar esa situación anormal**, es decir, la de contribuir a contrarrestar la caída en la tasa de ganancia en sus procesos productivos (lo cual no siempre lo logra), sino más bien, con el transcurso de los años se hace más vulnerable. Por otro lado, sabemos también que el Estado impone las condiciones “legales y sociales” para el incremento de la tasa de explotación del trabajo, sea esta negociada o no entre los sectores productivos; así mismo, el Estado toma parte directa en el cambio del progreso técnico, en la ampliación de los mercados, la internacionalización del capital, etc., pero sobre todo, el de crear y perpetuar las condiciones materiales de infraestructura, en el plano jurídico, social, ideológico y cultural del sistema capitalista como tal.

Aunado a lo anterior, el Estado a través de su existencia ha llevado a cabo enormes transferencias de recursos al sector productivo privado, todo ello vía precios y tarifas; además también, ha dirigido y significado una gran inversión en diferentes actividades y servicios en favor de los sectores industrial y social. Esta situación nos muestra entonces que, el Estado ha pasado de ser un representante oficial del capitalismo a ser conductor en muchos momentos de su existencia; lo cual refleja la incapacidad del sistema capitalista como sistema de producción y capaz de dirigir a la perfección sus intereses reflejados en una empresa.

Hoy, toda esta situación analizada y descrita, en cuanto a la participación del Estado en la economía, pareciera que se quisiera dejar a un lado por un solo deseo o por un plumazo por parte de ésta corriente conocida como la neoliberal-monetarista, ya que para el gran capital hoy, ese “viejo Estado” es ya inoperante y ha dejado de ser un estímulo y de servicio para la acumulación y el desarrollo económico de los países capitalistas, pero principalmente para los intereses del gran capital. Por lo que ahora quieren convertirlo o satanizarlo como el “gran obstáculo” para lograr la realización de su capital en la esfera productiva, de realización y de comercialización. De ahí pues, que actualmente esa corriente y sus teóricos quieran imponer a toda costa una economía de libre mercado y sin traba alguna a nivel mundial. Ello, vendría a significar el eclipsamiento o desaparición del mismo Estado Keynesiano que surgió en momentos de crisis del propio sistema capitalista años atrás. Por otro lado y por más que se quiera decir lo contrario, ello ha sido contradictorio y contraproducente para los mismos defensores del neoliberalismo actual; ya que, el Estado neoliberalista como ellos lo conciben, se ha venido a convertir en un impedimento y obstáculo al desenvolvimiento económico de los mismos países capitalistas (véase el caso concreto de los países latinoamericanos); amen de que el propio capitalismo le ha venido a imponer reglas de como éste debe comportarse, impidiéndole así ejercer su real papel de propulsor

en la acumulación de capital y en su carácter social principalmente.

### 3. *EL NUEVO ESTADO* *NEOLIBERAL-ORTODOXO*

Hoy día sabemos que el nuevo Estado neoliberal que surge en los países desarrollados y que extiende su influencia sobre los países subdesarrollados en la esfera capitalista, su trasfondo y último fin es el de querer seguir incrementando su poder y la riqueza de los grandes capitales financieros, principalmente los internacionales; es por ello que, el Estado pasa de un primer momento, de un periodo temprano del capitalismo o de libre mercado y concurrencia del sistema productivo, es decir, que nace como instrumentador y de salvaguarda de todas las actividades de ese gran capital, lo cual no es más que, el de ser un Estado gendarme y celoso guardián de esa acumulación de los grandes capitales; a un segundo momento, con la aparición sobre todo de los grandes monopolios, a convertirse en una variable dependiente más de la realidad económica y de los procesos productivos de ese sistema capitalista, donde lo que hacen no es más que, el de asegurar tajantemente ese proceso de acumulación del gran capital creando las condiciones de infraestructura y de estructura técnica y humana necesaria para su buen funcionamiento y, por otro lado, creando los mercados internos y externos favorables a sus necesidades

de producción, realización y comercialización.

Por ello, ese incremento de la inversión del Estado en la economía se ha venido dando a través de complejas relaciones con todo ese aparato productivo que presupone el capitalismo; debido sobre todo, a esa forma de financiamiento en múltiples actividades económicas, además de regular el intercambio comercial, y a la vez, actuando de manera directa sobre el mercado de trabajo, como productor y demandante de bienes y servicios. Quedando plasmado y claro con ello que, "este nuevo papel del Estado" ha sido el de subordinación y de integración total a los requerimientos expansivos (algunas veces) y de sobrevivencia (en otras) del gran capital; y en un tercer momento, en la actualidad, a la gran y poderosa oligarquía financiera (su forma más acabada).

En consecuencia no es de extrañarse y se explica que la gran profundización y cada vez mayor participación económica del Estado en la economía en este tipo de países, se diera después de la Segunda Guerra Mundial, debido a esa necesidad imperante de una reestructuración del capitalismo de posguerra (con la teoría Keynesiana y de White), ya que buscaban acceder a una nueva etapa de desarrollo que preservara ese modelo de producción y, además, en clara confrontación con el "socialismo" naciente por aquellos años, amen, de lograr mejores condiciones económicas y políticas en todo el mundo de ese poderoso capital privado; que a la vez tenía, un carácter

de legitimación ante toda la estructura social y económica mundial; de ahí que, se pusiera en marcha y se llevara a la práctica por esos años el llamado Plan Marshall, y en los años posteriores, con diferentes nombres y modalidades dictadas por los países capitalistas más poderosos, por conducto principalmente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) como organismos centrales, o a través de organismos colaterales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Tratado General para Acuerdos de Tarifas, Aranceles y Comercio (GATT), etc.

Ahora bien, el agotamiento de la teoría Keynesiana-White que se observa ya para los años 70's, donde esa forma de regulación a la cual estuvimos acostumbrados por más de 40 años, encontró ya para principios de los años 80's limitaciones insuperables; situación que fue aprovechada por el capital privado para decir que el Estado (que ellos mismos habían creado), estaba dejando de desempeñar, jugar el papel y las funciones fundamentales en el desarrollo dentro de las economías capitalistas, de ahí que no es nada extraño, que dentro de los mismos países capitalistas más desarrollados surgiera la nueva propuesta de un "modelo económico nuevo", tanto en la teoría como en la práctica: el neoliberalismo.

En consecuencia, el papel del "nuevo Estado neoliberal naciente",

con propuestas de corte neoliberalistas y de políticas monetaristas surgieron de los "fracasos" del keynesianismo como modelo de desarrollo económico, incapaz de poder seguir apoyando y fortaleciendo al gran capital.

Así, esta nueva escuela conocida como la de "Chicago" y de "Stanford", con Milton Friedman y Robert Lucas a la cabeza, exigieron la aplicación de esta nueva teoría neoliberal-ortodoxa en el seno de todo sistema capitalista; donde lo que hicieron primeramente fue, el de querer convencernos de que se trataba de teorías de "estabilización-antiinflacionarias", y por consecuencia, de una gran posibilidad para lograr y encontrar el desarrollo económico sustentado, a la vez, como creadora y generadora de empleos, etc., todo ello no solo en un corto plazo, sino en un largo plazo principalmente.

Es importante recalcar el hecho de que, esta teoría y sus creadores provienen de los países capitalistas más desarrollados del orbe (Estados Unidos y Europa), lo que viene a corroborar que lo que está detrás de ella y lo que facilitó su **resurgimiento** fue: el gran capital. Lo cual por otro lado, al analizar meticulosamente su base teórica, pero sobre todo, los logros en los resultados finales de su aplicación en la práctica, nos muestran su gran debilidad como teoría; ya que solo lo que hicieron estos teóricos, fue querer volver a regresar al patrón teórico clásico básicamente; mostrándonos así y corroborando lo que venimos diciendo, que lo que se encuentra detrás de ello, no es más que el producto de las con-

diciones históricas del propio capitalismo, es decir, la necesidad del gran capital de no agotar sus posibilidades de realización y de seguir incrementando sus ganancias, pero sobre todo, de no querer estancarse en periodos cíclicos más depresivos y prolongados.

Analizando esta situación desde una óptica crítica, diríamos, que lo más preocupante hoy día es la peligrosidad de esta teoría, ya que no solo se aplican en las economías en donde han tenido su origen (en los países desarrollados), sino que son retomadas en los países en vías de desarrollo, lo cual a todas luces es ajeno a nuestra misma realidad no solo económica, sino política, social, cultural, de idiosincrasia, etc., lo cual a la larga los efectos negativos serán de mayor profundidad, a la vez de sufrir una mayor ofensiva ideológica del gran capital financiero internacional, que pregona y propone la integración económica mundial hoy día a como de lugar.

En estos momentos observamos y somos testigos de que, lo que dice y pregona el neoliberalismo-ortodoxo a los cuatro vientos es que, el Estado es el culpable de todos los males y de las crisis por las que atraviesa el gran capital; radicando su crítica en la disfuncionalidad del intervencionismo estatal en toda la economía, por consecuencia, ellos piden el total desmantelamiento del aparato estatal y el de replegarse a la práctica de sólo “asegurar y hacer valer la ley y el orden interno” de los países, como si estuviéramos viviendo en pleno siglo XVIII.

Esta teoría neoliberal-ortodoxa que proviene de los países más avanzados como ya mencionábamos, y por lo tanto, la imposición de sus medidas de política económica, sabemos que éstas se dan a través de los organismos financieros internacionales directos, como es el FMI y el BM, o a través de organismos colaterales para región del planeta como lo es el BID, la CEPAL, etc.; donde lo que hacen realmente esos organismos finalmente es, el de querer recomponer o posponer a la economía capitalista cada vez más en tremendas crisis de realización, a través de la imposición de las leyes de mercado, de trabajo, de la comercialización, de financiamiento, de explotación de los recursos naturales y humanos en todo el orbe.

#### 4. UN NUEVO ENFOQUE TEÓRICO (PERDIDO)

Hace algunos años, concretamente a finales de la década de los 80s hasta la actualidad, los teóricos Franco Modigliani y el Hindú Ragnar Norkese, y hoy en día Hans W. Singer de la Universidad de Sousse Inglaterra (entre otros), podríamos decir que son los principales representantes de esta “nueva corriente del pensamiento económico”, o mejor dicho los que pretenden volver a retomar la aplicación en gran medida de los postulados de la teoría Keynesiana, principalmente en su aspecto social y de la redefinición del actual orden económico internacional;

donde lo que buscan es (no solo para los países de las economías desarrolladas, sino sobre todo para los países en vías de desarrollo), el querer lograr romper con el círculo de las crisis cíclicas perversas del sistema capitalista, en el cual están inmersos desde hace ya varios años, y que les ha impedido poder seguir avanzando en sus políticas de crecimiento y de mayor bienestar social.

Estos teóricos plantean y pretenden de fondo con sus teorías, el de ir desapareciendo paulatinamente la aplicación a ultranza de la teoría monetarista-neoliberal en todo el orbe, y por consiguiente, de corregir las grandes secuelas que a su paso ha dejado su aplicación tanto teórica como práctica a través de las políticas económicas en los países en donde se encuentran vigentes, como son: el desempleo, incremento en la inflación, mayor endeudamiento, políticas de shocks, déficits en la cuenta corriente, guerras, desprivatizaciones, etc.

Esta nueva escuela de pensadores podríamos señalar sin temor a equivocarnos, que son la contraposición al neoliberalismo actual, como lo es ésta (el neoliberalismo) a la existencia y participación del Estado en la economía. Más aún, autores como J. Hicks y S. Fazzari atacan abiertamente al monetarismo como una corriente del pensamiento económico, ya que dicen que, es preocupante la propagación y expansión tan increíble dentro del mundo capitalista de esta supuesta teoría monetarista-neoliberal y su aplicación concreta de sus medidas de polí-

tica económica; ya que a lo que han conducido ha sido a una mayor agravación de los problemas no solo económicos, sino sobre todo políticos y sociales; donde además, se ha observado que en los últimos 20 ó 25 años, estas crisis coyunturales son cada vez más severas, más continuas y más prolongadas; cosa que por otro lado, ello no es ajeno al propio capitalismo, pero que podrían revertirse o al menos que fueran menos continuas y severas si se volviera a retomar parte de algunos postulados de la teoría Keynesiana o se le diera un giro al menos más de carácter social.

Por otro lado, nosotros mismos hemos sido testigos en estos últimos diez a quince años de la no factibilidad de la aplicación de la teoría neoliberal en las economías capitalistas, desde la no concordancia de sus recomendaciones en materia de política económica, hasta el punto crítico de llegar a aplicar políticas de shock en algunos países subdesarrollados, lo cual han significado medidas dolorosas incluso irreversibles para las sociedades de los países donde han sido aplicadas.

Bajo esta situación, lo que vale la pena hoy es volver a preguntarse, que si esa oferta de la política monetaria y principalmente en lo referente a sus variables fiscales son las que determinan en cada momento a toda la realidad económica, y por consiguiente, del logro del desarrollo sostenido que pregona, con lo cual se estaría atacando frontalmente los problemas de la inestabilización; por otro lado, el demostrar que las tesis centrales del

monetarismo se encuentran bastante alejadas de la realidad y donde los puntos a discusión serían más bien de índole práctica, como hecho están de acuerdo muchos autores latinoamericanos y de otros países.

Siendo rigurosos y yendo más allá en este aspecto podríamos señalar que, en la actualidad “todos somos keynesianos y a la vez todos somos monetaristas”, debido a que como sabemos M. Friedman reniega del keynesianismo, y F. Modigliani reniega a la vez de monetarismo, pero que al final de cuentas, ambos autores retoman la base teórica clásica-keynesiana. Lo que si es claro es el hecho de que, el monetarismo en su esencia no es realmente una teoría económica bien cimentada, demostrada con criterios y rigurosidad teórica que pueda ser demostrada como auténtica, y mucho menos que tenga un aspecto progresista en toda la extensión de la palabra; sino más bien, es hoy la “teoría de moda” en los países capitalistas, la cual se aplica a través del nuevo padrón de acumulación que siguen estos países; e incluso, en un momento determinado podríamos llegar a decir al igual que muchos autores, que a final de cuentas, tanto el keynesianismo como el monetarismo tienen mucho en común, ya que ambas teorías se basan primeramente en la teoría clásica, y el monetarismo en la keynesiana, y lo que solo han hecho los neoliberales hoy es haberle puesto solo un velo monetarista a esa teoría clásica-keynesiana; de ahí que se diga que el monetarismo actual es una “contrarrevolución al

keynesianismo”. Siendo ello así y habiendo aclarado esto, entonces si podríamos estar de acuerdo en el papel que los monetaristas le dan a las políticas de estabilización, y que de hecho, es el mensaje práctico y fundamental de la “Teoría General” de Keynes, donde nos dice que, una economía de iniciativa privada que emplea dinero intangible o fiduciario necesita ser estabilizada, y por lo tanto, ello sería posible a través de políticas monetarias y fiscales adecuadas; en contraste los auténticos monetaristas son de la opinión de que, no existe una verdadera necesidad de estabilizar la economía, o de que incluso, en caso de que la hubiera esto no podría realizarse, ya que las políticas estabilizadoras probablemente se incrementarían en vez de disminuir esa estabilidad; o incluso, en el improbable caso de que las políticas de estabilización resultaran benéficas, a final de cuentas, no debería de confiarse al Estado el poder necesario para llevarlas a la práctica.

En suma, el “paradigma monetarista-neoliberal actual”, no solo presupone que los agentes actúen de manera correcta desde el punto de vista económico, sino que además, con pleno conocimiento de causa y con un carácter “progresista” socialmente; esta situación no viene más que a comprobar “su realidad” tan simple como ellos lo ven, lo cual le quita la verdadera concepción teórica como corriente del pensamiento económico, y por otro lado, a final de cuentas, resulta contraproducente al mismo sistema capitalista, ya que su objeto principal (del

neoliberalismo) de estudio, no es el de querer comprender cabalmente el funcionamiento de ese sistema capitalista, sino más bien, solo tratan de cómo hallar una solución momentánea a los problemas de optimización de los recursos en su forma estática y dinámica de sus procesos productivos (físicos, humanos, financieros, etc.), lo cual, no solo apresura las crisis cíclicas del capitalismo, como bien lo señala C. Labini, sino que cada vez las hacen más severas y prolongadas como se mencionaba líneas arriba; entonces, es ahí donde radica el verdadero problema de la teoría neoliberal-monetarista, amen de su debilidad en el aspecto social.

Por todo esto, se debe luchar hoy por la no desaparición total del Estado en los procesos productivos de los países de la esfera capitalista, ya que sean países desarrollados o no, ya que a través de los años y sobre todo para los subsecuentes, su papel será decisivo, debido a la competencia internacional que será más severa día con día; por su papel de planeador; de inversionista (productivo y social); de promotor; de benefactor, no de populista; de estado banquero, etc.; ésto nos lleva y nos obliga a no olvidarlos de recobrar muchos de los postulados keynesianos, a la vez, de tratar de comprender; analizar; desechar o recobrar ciertos aportes de la teoría monetarista que sean positivos, o simplemente, si no estamos de acuerdo con ella, el de mostrar su verdadero rostro, con bases teóricas muy bien cimentadas y no como lo han hecho los monetaristas

con el keynesianismo, a través de las políticas conservadoras vergonzantes de sus postulados y tergiversando toda su realidad teórica.

## 5. CONCLUSIONES

Como nos hemos podido dar cuenta y se ha podido observar a través del devenir histórico del capitalismo, vemos que la intervención del Estado en la economía ha venido siendo una constante de su mismo proceso como tal, con la finalidad de no agudizar sus contradicciones internas y su proceso de acumulación, realización y comercialización; de ahí que se explique pues el nacimiento del Estado y de su injerencia en un primer instante de manera paulatina; en un segundo momento, esta se da de manera directa y en un tercer momento, el papel del Estado es el de ir desapareciendo aceleradamente, mas que por razones o errores propios, actualmente por la presión que ejerce el gran capital financiero nacional y externo sobre él.

En lo que no deberíamos de estar de acuerdo totalmente con los críticos del intervencionismo estatal es, en que ese intervencionismo estatal en la economía, sea la causa de todos los males que aquejan al capitalismo, es decir, de su crisis estructural, de realización y comercialización; sino más bien, entender que el papel del Estado ha jugado y ha sido preponderante en el desarrollo y el avance del gran capital a través de la historia, y que en los años por venir, su papel será decisivo.

De ahí que las estrategias neoliberales que restringen la participación del Estado en la economía se vuelva contra ellos mismos y se convierta en un arma de dos filos: a). de que el Estado deje de invertir en la infraestructura necesaria como lo ha venido haciendo a través de décadas y, b). que el Estado abandone paulatinamente el apoyo al sector social más desprotegido de los países (lo cual está sucediendo aceleradamente), ya que esa supuesta “modernización” y el “cambio estructural” son las dos caras con las que se presenta la tendencia mundial a la privatización, al desempleo, alta inflación, desestabilización de los mercados, de las economías, pero sobre todo, como salida a las crisis tan prolongadas del gran capital.

Con todo ésto, sin duda estamos siendo testigos del “repliegue” cada vez mayor del Estado en el conjunto de la economía dentro de los países capitalistas; ello, ha venido a desencadenar procesos de relocalización, recomposición, oligopolización y globalización del sector industrial y de los mercados a nivel mundial.

También el Estado debe buscar, ser un Estado con plena soberanía, capaz de resolver y entender las necesidades en todos los aspectos de su población (salud, vivienda, mejores niveles de vida, de trabajo, de empleo, etc.); ser un Estado en donde exista una verdadera justicia, con igualdad de oportunidades para todos. Además, deberá mostrar que es un Estado capaz y eficiente; que apoya la gran capacidad de la fuerza intelectual y de

cultura, de iniciativa y creatividad de todas las expresiones de los diferentes sectores sociales.

Parte esencial es que, ese Estado deberá también garantizar la plena democracia y de respeto en todos los niveles públicos y privados del derecho y hacer cumplir las obligaciones de los individuos, para alcanzar con ello, la unidad cultural, económica, social y política de las naciones. Finalmente, ese Estado deberá también proyectar con eficacia un federalismo y procesos de descentralización acordes a sus necesidades y requerimientos muy particulares, pero respetando a través de los medios federales, estatales y municipales legales a cada uno de los grupos étnicos o sociales de los países.

A pesar de ésto, hoy debemos ser optimistas ante toda esta situación, porque no necesariamente el panorama es tan sombrío y sin salidas, sino por el contrario, debemos de tratar de contrarrestar esta situación a través de proponer diversas ideas y soluciones al problema, como de hecho está sucediendo con diferentes teóricos de diferentes partes de la tierra; ya que con ello, se están sentando las bases de una “nueva teoría económica”. Es necesario demostrar que el actual modelo neoliberal, liberal o monetarista o como se le denomine, es una mitología económica, que se quiere presentar como la sola y única verdad indiscutible y, en donde el Estado, solo debe garantizarle las reglas del juego y la seguridad de las utilidades a unos cuantos; pero que para el grueso de la población, nos lleva aceleradamente hacia una mayor

iniquidad y mayor pobreza, es decir, de una lucha de sobrevivencia al estilo darwiniana, donde sobrevive el más "fuerte y adaptable" a las duras condiciones de su entorno.

Por otro lado, en la práctica se debe buscar que las empresas que todavía hoy el Estado mantiene en su poder, busquen ser más productivas, competitivas, eficientes, e innovativas en sus procesos de producción, para elevar así sus utilidades diarias; ya que con ello se demostraría que el Estado es capaz de operar empresas con nú-

meros positivos, a pesar del hecho de que, el Estado no debe renunciar por ningún motivo a mantener el control de los sectores y empresas estratégicas de la economía; pero sobre todo y principalmente, el Estado debe buscar el beneficio de la gran mayoría de la sociedad que no cuenta con los medios de subsistencia básicos, lo cual, será decisivo en un futuro muy próximo, para poder seguir conservando la estabilidad social de los países inmersos en el modelo de acumulación neoliberal-monetarista.

# LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA A FIN DE SIGLO

OCTAVIO GARCÍA RAMÍREZ\*

Al inicio de la presente reflexión, la primera idea que deseo esbozar, es la relativa a la coexistencia humana: 5 935' 904, 273 personas habitamos el globo terráqueo<sup>1</sup> y cada día más de 220 mil nuevos seres se integran a él.

Integración no sólo en lo cuantitativamente demográfico, pues ésta, nuestra "economía del globo de fines del siglo XX", protagoniza la conformación de mercados mundiales en los ámbitos tecnológico, comercial, financiero y laboral.

Fenómenos cuyas multifacéticas implicaciones, obligan a dar cuenta del renovado marco teórico-conceptual sobre el cual se fundamenta, así como de la caracterización particular que en los Estados-Nación asumen a menos de 500 días de iniciar un nuevo milenio<sup>2</sup>.

## *I. GLOBALIZACIÓN TECNOLÓGICA*

Hoy en día la humanidad asiste a un proceso de aceleración del metabolis-

mo económico mundial, marcado por una nueva fase en la era de las telecomunicaciones —iniciada hace poco más de 150 años, con el telegrama ¡Lo que Dios ha hecho! enviado entre Washington y Baltimore por Samuel F. B. Morse— y manifestado por ejemplo, a través de la lucha por el control de las autopistas electrónicas de información, toda vez que su preponderancia en el éxito de los negocios es sólo equiparable con la observada en su momento para el caso de los ferrocarriles, el automotor, el avión y el teléfono (Toffler).

Por su parte el nuevo paradigma tecnológico-productivo (cuyos ejes primordiales son la Electrónica y la Telemática) identifica la metamorfosis de 1) las condiciones de los mercados competitivos internacionales de cara a una neojerarquización de los Estados Nación y 2) el régimen existente de división internacional del trabajo<sup>3</sup>.

En términos de interempresarialidad, lo anterior encuentra como punta de lanza a empresas estratégicamente integradas a escala multi o transna-

\* Licenciatura en Economía. Facultad de Economía de la UNAM.

<b>CONCENTRACIÓN DEL PRODUCTO GLOBAL Y DEL COMERCIO MUNDIAL 1997</b>		
Grupo de Países	Participación del Producto Global (%)	Participación en el comercio mundial (%)
<b>Países Industriales</b>	<b>56.6</b>	<b>78.6</b>
Estados Unidos	15.4	12.8
Japón	10.7	7.2
Alemania	8.0	9.4
Francia	4.7	5.7
Italia	3.5	5.0
Reino Unido	3.3	5.1
Canadá	1.9	3.4
Otros	11.2	29.9
<b>Economías en Desarrollo</b>	<b>39.2</b>	<b>17.3</b>
África	3.4	1.9
Asia	22.5	4.3
Oriente Medio y Europa	4.6	3.7
América Latina y el Caribe	8.8	4.2
<b>Economías en Transición</b>	<b>4.2</b>	<b>4.2</b>

Fuente: IMF World Economic Outlook, May 1997, p.120.

cional que movilizan recursos humanos, materiales, informáticos y financieros con gran eficacia y rapidez alrededor del mundo<sup>4</sup>.

Los hombres de negocio de fin de siglo emplean ordenadores que generan, procesan, clasifican, distribuyen e intercambian información a menores costos y redefinen los esquemas y centros de producción<sup>5</sup>.

El mercado de tecnologías de información (TI)<sup>6</sup> se expande teniendo como factor central el Internet y los estándares abiertos para la computación en red se afinan<sup>7</sup>, al tiempo que las supercomputadoras encuentran su expresión en tarjetas inteligentes.

Sin duda los asuntos pendientes en el espacio de los bits de la reflexión son múltiples y de carácter diverso: por una parte destaca el papel que la innovación tecnológica ha jugado en la heterogénea y en ciertos casos fragmentada concatenación institucional de los ámbitos académico, empresarial y gubernamental que promueve condiciones cualitativa y cuantitativamente superiores para el desarrollo integral de los Estados Nación; y por otra la conveniencia para los países en vías de desarrollo (PVD) de adoptar la tecnología que traen consigo las empresas multinacionales<sup>8</sup>.

## II. GLOBALIZACIÓN COMERCIAL

Como segundo elemento de la presente reflexión, habré de centrar la aten-

ción en la armonización institucional del comercio de bienes y servicios multirregional<sup>9</sup>.

Ya que conceptos como Unión Europea, Asia-Pacífico, Tigres Asiáticos, TLCAN e infinidad de acuerdos comerciales, definen el mapa y lenguaje de las relaciones económicas en un mundo donde "debe pensarse globalmente y actuar regionalmente" (Dussel, Piore & Rúaiz Durán 1997)<sup>10</sup>.

Relaciones económicas que habrán de regularse conforme a la reforma al sistema del GATT implementada mediante la creación de la Organización Mundial de Comercio, aporta —a decir de especialistas en la materia— seguridad, transparencia y previsibilidad sobre su funcionamiento; interpreta los acuerdos suscritos con base en las normas del derecho internacional público<sup>11</sup>; adopta sus decisiones bajo fórmulas consensuales; homogeneiza procedimientos legales; cuenta con un Órgano de Apelación al cual recurrir en caso de no compartir las conclusiones de los grupos especiales o paneles; fija reglas claras para la compensación o suspensión de concesiones y reconoce la situación especial de los países en desarrollo.

### *AMÉRICA: HACIA UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO (ALCA)*

La Cumbre de Miami (1994) resaltó el carácter estratégico del Área de Libre Comercio de las Américas para los 34 países, en términos de una menor

asimetría en la región y evidenció que el talón de Aquiles del proceso de negociación lo constituye 1) el diseño de los mecanismos compatibles con las normas de la Organización Mundial de Comercio y con los acuerdos bilaterales y multilaterales ya existentes; 2) el formato de discusión por etapas sucesivas o por paquete de materias<sup>12</sup> y 3) el grado de autonomía y capacidad propositiva que se le otorgue al Comité Tripartita —OEA, BID y CEPAL— en esta primera etapa.

Por lo que concierne a nuestro país, resulta fructífero reflexionar en torno a las repercusiones que la firma del ALCA tendría en materia del adelgazamiento, mantenimiento o fortalecimiento de las ventajas obtenidas en el TLCAN como producto del proceso de negociación.

Con lo cual el reto será convencer a nuestros socios comerciales latinoamericanos de incorporar de manera activa las bondades de los acuerdos vigentes o en su caso, considerar la búsqueda de preferencias directas en el mercado estadounidense.

### **UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: HACIA UNA ASOCIACIÓN MÁS PROFUNDA**

Recientemente el Consejo y el Parlamento Europeos, han fijado las pautas y objetivos de mediano plazo tendientes a fortalecer la asociación con América Latina mediante los llamados *Acuerdos de Tercera Generación*.

Al grado, que la UE impulsará bajo una perspectiva regionalista y diferenciada por país y subregión a América Latina<sup>13</sup> —considerada como una “zona económica emergente” con gran potencial en términos de comercio e inversión— en sus esfuerzos por consolidar el Estado de Derecho, continuar con las reformas económicas y contrarrestar la pobreza.

En este tenor de ideas, los asuntos prioritarios de la agenda birregional habrán de ser abordados bajo un renovado diálogo político en materia de mantenimiento de la paz, consolidación democrática del cambio institucional de las relaciones Estado-Sociedad, lucha contra la pobreza<sup>14</sup>, derechos humanos, cohesión social, políticas de desarrollo sectorial sustentable, eficacia en la administración pública descentralizada, relaciones económicas y mejoría de la competitividad internacional<sup>15</sup>.

### **REGIÓN ASIA-PACÍFICO: APEC**

El Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico mejor conocido por sus siglas en inglés APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) creado en 1989, tiene como fundamento los crecientes elementos de interdependencia en materia de inversión, comercio e información, que sin constituir un esquema regional de integración, coadyuva a la consecución de la interinstitucionalidad de sus hasta hoy 17 miembros y de sus organizaciones afines.

## ÁFRICA: COMUNIDAD ECONÓMICA AFRICANA

En 1991 durante su 27º Cumbre, la Organización para la Unidad Africana (OUA) —cuyo funcionamiento recae en una estructura pentapartita<sup>16</sup>— acordó integrar una zona de libre comercio en la región, como antesala de un mercado común, en el marco de las medidas a implementar para resarcir la precaria situación económica por la que atraviesan alrededor de 300 millones de habitantes en estas naciones.

## III. GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

Los procesos de integración financiera dieron origen a la concepción de la globalización<sup>17</sup> como marco de referencia de la economía internacional contemporánea al consolidar una ininterrumpida movilidad de capitales por casi 1.2 trillones de dólares<sup>18</sup> a través de la transacción de divisas y a colocación de bonos y acciones en un mercado internacional<sup>19</sup> competitivo altamente desregulado y tecnológicamente integrado, proclive a recurrentes ataques especulativos<sup>20</sup>.

No obstante al hablar de dichas tendencias globales debe considerarse su particularización en cuanto a los grados de desarrollo económico y vulnerabilidad de las naciones en las cuales se articulan, así como los vínculos existentes entre los procesos de integración financiera y comercial.

En este sentido, conviene recordar que antes de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales, las normas multilaterales sobre el comercio internacional no guardaban relación con los flujos de capital. Sin embargo, la creciente vinculación entre los distintos temas económicos, la presión de las empresas por facilitar el acceso a los factores de producción y el reposicionamiento de las transacciones financieras como un tipo de comercio internacional de carácter intertemporal<sup>21</sup>, conducen a acordar en la Ronda compromisos multilaterales que vinculan directa o indirectamente comercio e inversión; tales como los acuerdos sobre Comercio de Servicios (GATS), Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPs), Compras Gubernamentales y Medidas de Comercio Relacionadas con la Inversión (TRIMs).

Lo anterior ha traído consigo el desencadenamiento de fenómenos y tendencias de carácter diverso, que en el caso de Latinoamérica, ha conducido a:

- *Coincidencias*<sup>22</sup> entre los países en principios básicos tales como propiedad privada, trato nacional, expropiación, indemnización, libre transferencia y convertibilidad de capitales bajo un mismo trato así como instancias para solución de controversias.
- *Diferencias* entre regímenes basados en el derecho anglosajón o en el derecho romano, (por ejemplo en el caso de las defini-

ciones de “inversionista” o “inversión extranjera”) así como en la determinación de los sectores considerados “estratégicos” o reservados al capital nacional.

- *Complejidades no resueltas* dentro de las legislaciones nacionales a fin de compatibilizarlas con los procesos de integración al mercado internacional de capitales.
- *Desarrollo contrastante*, pues mientras se ha experimentado un significativo incremento de la inversión intrarregional<sup>23</sup>, la integración financiera es aún muy débil.

#### IV. GLOBALIZACIÓN LABORAL

Como cuarto y último punto —aunque no menos importante— habré de referirme a la situación global que guardan los procesos de integración de los mercados laborales en el mundo, antecedentes, características fundamentales y tendencias que en torno a ellos se avizoran.

Inicialmente es menester puntualizar que al hablar de integración de mercados laborales, habré de referirme al avance en el marco institucional que entre dos países o más se observe en materia de flujo de personas o movilidad de capital humano.

De forma que mediante reglas —muchas de ellas no escritas— el tránsito de personas de una nación a otra, día a día se registra y aumenta; a inicios de la presente década alrededor

del 2% de la población mundial residía en un país distinto al de su nacimiento.

En cuanto a un análisis costo-beneficio de los fenómenos migratorios presentes en la economía global<sup>24</sup>, resultaría demasiado aventurado pretender ser conclusivo ignorando el debate que de tiempo en tiempo al respecto se suscita en varias regiones del globo en donde las restricciones a la movilidad del trabajo son legión desde 1920; año en que las presiones políticas, económicas y sociales producto de la migración dieron fin a la época de movilidad internacional del factor trabajo, prevaleciente desde finales del siglo pasado.

Por lo que concierne a acuerdos institucionales de carácter laboral en los ámbitos regional y mundial, el avance registrado hasta nuestros días se encuentra a la zaga en relación con los casos financiero, comercial y tecnológico; hecho que en parte se explica por la incompatibilidad observada entre los mercados de trabajo de dos economías que pretendan integrarse, así como por el grado de vulnerabilidad de aquellos frente a la posible consolidación de las hasta entonces sólo intenciones, en este mundo crecientemente interdependiente, del cual el presente artículo pretendió hacer un breve mapeo<sup>25</sup>.

#### BIBLIOGRAFÍA

- A. E. F. E. *Seminario Conocimiento y división internacional del trabajo*, Dr. Isaac miniam Laniado, Memorias, 1998.

- A. E. F. E. Seminario *Conocimiento y globalización: la perspectiva de los países semi-industrializados*, Dr. Isaac Miniam Laniado, Memorias, 1998.
- Brecher, R. A. y Freenstra, R. C. *International trade and capital mobility between diversified economies*, Journal of International Economics 14, mayo de 1983.
- Caballero Urdiales, E. *El Tratado de Libre Comercio*, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, México: UNAM-FE, 1991, p. 94.
- CANALS, Jordi. *La nueva economía global*, España: Ediciones Deusto, Caps. 1-3, p. p. 9-98.
- CAVES, R. E. *Multinational enterprises and economic analysis*, USA: Harvard University Press, 1982.
- Congressional Budget Office: *The GATT negotiations and U. S. trade policy*, Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1987.
- Dussel Peters, E., Piore, M. y Rúaiz Durán, C. *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, México: UNAM-FE, 1997, p. 527.
- Fischer, Irving. *The theory of interest*, New York: Macmillan, 1930.
- Guillén Romo, Héctor. *Globalización económica y riesgo sistémico*, México: Comercio Exterior, noviembre 1997.
- Gutiérrez Pérez, A. y Garrido Noguera, C. *Tran-siciones financieras y TLC. Canadá, México y EEUU*, México: UNAM-FE, 1994, p. 356.
- III Seminario Internacional *La influencia de los procesos de globalización económica sobre los sistemas jurídicos nacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
- ISARD, Walter. *Location and space-economy*, Cambridge, MA: MIT Press, 1956.
- KRUGMAN, Paul. *Geography and trade*, Cambridge, MA: MIT Press, 1991. (Tres conferencias sobre la relación entre economía internacional y regional.
- Levy, H. y Marshall S. *International portfolio diversification in* Herring R J. (de), *Managing foreign exchange risk*, London: Cambridge, U. C. Press, 1983.
- McClam, W. D. *Financial fragility and instability: Monetary authorities as borrowers and lenders of last resort*, in Kindleberger C. P. y Laffargue, J. P. (eds.) *Financial crises: theory, history and policy*, London: Cambridge, I. U. C., 1982.
- Morales Aragón, E. y Dávila Pérez C. *La nueva relación de México con América del Norte*, México: UNAM-FE, 1994, Tomo I y II.
- Obstfeld, M. *International capital mobility in the 1990s* in Kenen, P. B. (de.), *Understanding interdependence: the macroeconomics of the open economy*, New Jersey: Princeton University Press, 1982.
- Ohlin, B. *Interregional and international trade*, Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- OIT. *El empleo en el mundo 1995*, Informe de la Organización Internacional del Trabajo, Suiza: 1996.
- . *Panorama laboral*, Informe de la Organización Internacional del Trabajo, Suiza: 1996.
- Ruiz Durán, Clemente. *Fundamentos micro-económicos de la macroeconomía global*. Mimeo. Pag. 1-10.
- Salinas, O. Argelia. *Los procesos de integración económica en América Latina y el Caribe*, Mimeo, 1997.
- Sidney, Weintraub. *Perspectivas del comercio mundial*, en DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S., *Macroeconomía del Populismo en América Latina*, México: FCE, Lecturas del Trimestre Económico, No. 72, 1991.
- Toffler, Alvin. *Cambio de Poder*, México: Editorial Paza & Janes,, 1997.
- Urquidi, V. L. y Vega Cánovas, G. *Resumen general y conclusiones, Unas y otras integraciones*, México: FCE, Lecturas del trimestre económico, 1991, pp. 27-65.
- Vidal Villa, J. M. *Diez tesis sobre la mundialización*, Tercer Milenio, memoria 74, enero-febrero 1995, 13 p.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> De acuerdo a proyecciones efectuadas por el "Reloj de Población Mundial" a cargo del Centro de Programas Internacionales de la Oficina de Censos en E. U., para el 14 de agosto de 1998, 4:24:01 PM tiempo del Este.
- <sup>2</sup> Para una revisión epistemológica de la discusión "Globalización Vs. Estado-Nación", véase Vidal Villa (1995).
- <sup>3</sup> Siendo las configuraciones de los Estados-Nación y de su soberanía sometidas a una revisión crecientemente restrictiva bajo un nuevo orden mundial en donde los propósitos y los derechos son teóricamente compartidos; lo cual políticamente conlleva la delimitación de márgenes de decisión e intervención estatales hacia el interior de los países.
- <sup>4</sup> Para una descripción de las actividades de las empresas multinacionales véase Caves (1982) y Ethier (1986).
- <sup>5</sup> A través de redes de área local o RAL —que en Estados Unidos une a 50 millones de ordenadores— y de cobertura mundial como es el caso de múltiples compañías transnacionales.
- <sup>6</sup> Principalmente en materia de transmisión de voz, imágenes, signos y datos.
- <sup>7</sup> Al grado que se ha creado en la Universidad Pedagógica de Cataluña (UPC) el Centro de Aplicaciones de Internet (CANET) que desde noviembre de 1997, orienta el trabajo de un grupo multidisciplinario de investigadores al diseño de aplicaciones avanzadas de Internet en áreas tales como sistemas distribuidos, inteligencia artificial, ciencias sociales, arquitectura y educación, así como profesionales de la información.
- <sup>8</sup> "Lo pequeño es hermoso" E. F. W. Schumacher. Frase que desencadenó la idea de que los PVD requieren métodos tecnológicos de pequeña escala e intensivos en tra-
- bajo y no los métodos en gran escala e intensivos en capital, que —según se afirma— caracterizan las operaciones de las multinacionales.
- <sup>9</sup> Una síntesis de las teorías del comercio y del movimiento internacional de factores se encuentra en Brecher & Feenstra (1983).
- <sup>10</sup> Un acervo sustantivo en cuestión de ciencia regional y de su relación con la economía internacional lo constituye Isard (1956) y Krugman (1991).
- <sup>11</sup> Al respecto véase memorias del Seminario Internacional *La influencia de los procesos de globalización económica sobre los sistemas jurídicos nacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
- <sup>12</sup> La negociación gradual configura escenarios menos confluidos y temáticamente más específicas Vs. la negociación simultánea que aumenta la posibilidad de negociar "concesiones cruzadas" y una zona de libre comercio integral.
- <sup>13</sup> La UE siendo el segundo socio comercial de América Latina, presenta superávit con ella desde 1993, invierte y otorga recursos para el desarrollo de la región, por montos equivalentes al 50% y 70% respectivamente.
- <sup>14</sup> Mediante la instrumentación de las conclusiones operativas del Programa de Acción de la Cumbre Social de la ONU celebrada en Copenhague (1995).
- <sup>15</sup> Por medio de la instrumentación de programas conjuntos por parte de ECIP (European Community Investment Partners, Banco Europeo de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo).
- <sup>16</sup> Integrada por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros, el Parlamento Panafricano, la Comisión Económica y Social y el Tribunal de Justicia.
- <sup>17</sup> Término que en 1992 fue incluido por primera vez en el Oxford Dictionary of English.
- <sup>18</sup> The Economist, Editorial, 18 de enero de 1998.

- <sup>19</sup> Que en términos de diversificación de cartera funciona en palabras de James Tobin, Premio Nobel de Economía 1981, bajo la máxima de "No ponga todos los huevos en la misma cesta".
- <sup>20</sup> Frente a los cuales los gobiernos han ideado una red de mecanismos de regulación, principalmente para evitar el problema de las crisis bancarias; destacando entre ellos, seguros de depósitos, requisitos de reserva, de capital y restricciones de activos, inspecciones bancarias y préstamos de última instancia.
- <sup>21</sup> Ampliamente expuesto por Irving Fischer (1930).
- <sup>22</sup> Plasmadas en los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección de la Inversión.
- <sup>23</sup> En el período de mayores controles (1970-1984), recibió más flujos de capital que Asia; situación contraria a la observada durante los años de apertura.
- <sup>24</sup> Registrado en su mayor parte, de los países en vías de desarrollo con dirección a los países desarrollados.
- <sup>25</sup> Cabe mencionar que en las economías desarrolladas la demanda de trabajo se concentra en su mayor parte sobre actividades intensivas en capital humanas o de alta cualificación (Minian).



# MÉXICO Y AMÉRICA LATINA. REPERCUSIONES DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

---

---

XIUH GUILLERMO TENORIO ANTIGA\*

En el entendido de que en la actualidad la fórmula electoral conocida como *segunda vuelta* parece ser el común denominador de las democracias presidenciales latinoamericanas, este ensayo tiene como finalidad analizar los efectos de dicha regla sobre los procesos de consolidación democrática y crecimiento económico. Cabe señalar que, hoy en día, estos dos procesos son precisamente los objetivos más importantes para América Latina.

El escrito se aboca a estudiar hasta que punto la *segunda vuelta* posibilita la tan anhelada gobernabilidad, elemento insoslayable en el proceso de consolidación democrática y que, sin duda, genera repercusiones en el ámbito económico. Estas líneas hacen referencia a la experiencia de los países latinoamericanos en los que ha operado la también denominada *doble ronda electoral*. Asimismo, se hace una revisión de los textos especializados que hay sobre la materia, con la intención de exponer las posibles implicaciones que tendría el implantar dicha fórmula en México.

## AMÉRICA LATINA Y SUS OBJETIVOS: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA

Es una realidad que hoy en día la mayoría de los países han optado por la democracia como sustento de su organización política y por el mercado como sustento de su organización económica. Esta situación no es ajena a los países latinoamericanos, a quienes Samuel P. Huntington ubica, en su mayoría, dentro de la tercera ola democratizadora; es decir, en el conjunto de cuarenta países que en los últimos 25 años han iniciado un proceso de transición hacia un sistema democrático.<sup>1</sup>

Junto a este proceso de democratización, la totalidad de los países de América Latina está buscando dejar atrás los años de crisis económicas y alcanzar la estabilidad que les permita emprender un desarrollo (económico y social) de carácter permanente. En la actualidad estos países aspiran a tener mayor credibilidad en sus políticas

---

\* Licenciatura en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

macroeconómicas para atraer los proyectos de inversión que posibiliten el crecimiento de sus economías; lo que busca Latinoamérica es dar cabida a una nueva matriz que sustente su desarrollo.

El desarrollo de un país se entiende como un problema de acción colectiva; en otras palabras, el desarrollo es visto como un proceso del que toman parte varios actores con diferentes intereses, donde, se supone, el Estado es el que debe representar al actor neutral; la clave en el papel que desempeña el Estado es su efectividad, misma que es vital para la provisión de las reglas e instituciones que posibiliten la gobernabilidad y el florecimiento de los mercados. El Estado es central para el desarrollo económico y social de un país, no como proveedor directo de crecimiento, sino como catalizador y facilitador.

La capacidad del Estado, es decir, la habilidad para promover y llevar acciones colectivas eficientemente debe incrementarse. La meta para América Latina es revigorizar la capacidad de sus Estados, mediante instituciones, restricciones, alentando la participación de la sociedad civil, fortaleciendo el Estado de Derecho, entre otros. Se trata de crear un entorno político propicio para acelerar el desarrollo de un país.

En este proceso la ingeniería institucional también juega un papel fundamental; de las instituciones depende la capacidad de un Estado para resolver problemas. Las instituciones generalmente ayudan a crear estabilidad y a evitar que el proceso político

contamine al proceso económico. Si el producto de la ingeniería institucional es el adecuado se posibilita la acción colectiva, se producen los incentivos para la eficiencia, para la rendición de cuentas, se alienta la capacidad de respuesta del Estado, se disminuyen los costos de transacción, y se combate el síndrome de ausencia de leyes.

### *LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA ELECTORAL EN UN PROCESO DE DESARROLLO*

Como ya se mencionó, las instituciones representan un papel fundamental en el desarrollo de un país. Dentro de las recomendaciones que algunos analistas han hecho para el fortalecimiento institucional de América Latina resaltan la de consolidar el sistema de partidos, fortalecer el federalismo, vigorizar el papel del Poder Legislativo y restablecer las relaciones entre el sector privado y el Estado.

Es importante mencionar que si el proceso de ingeniería institucional falla, por no generar los incentivos adecuados, es probable que la democracia que se busca consolidar se convierta en una democracia delegativa<sup>2</sup> y por tanto, no se podrá evitar que el proceso político contamine al económico. En este sentido, una de las instituciones en la que se debe poner especial cuidado, ya que tiene que ver directamente con la estabilidad del entorno político, es el sistema electoral.

La importancia del sistema electoral radica en que éste influye directamente sobre la distribución del poder en un país. Según Dieter Nohlen, los sistemas electorales repercuten sobre el comportamiento electoral y los resultados electorales, influyen sobre la conformación del sistema de partidos y así sobre la distribución del poder en un país y pueden tener también gran importancia para la estabilidad política<sup>3</sup>.

### **AMÉRICA LATINA Y SUS SISTEMAS ELECTORALES**

En los últimos años ha existido entre los países latinoamericanos una tendencia hacia la utilización de la fórmula electoral conocida como *segunda vuelta*. De acuerdo con Beatriz Magaloni, "en un buen número de países latinoamericanos se adoptó la regla de segunda vuelta para elecciones presidenciales con el fin de evitar que se eligieran presidentes minoritarios y posibles crisis Constitucionales"<sup>4</sup>. En este sentido, el politólogo Mark P. Jones apunta que con frecuencia aquellos que proponen la *doble ronda electoral* afirman que esta fórmula tiene dos ventajas: 1) la de generar mandatos presidenciales fortalecidos con el apoyo electoral y 2) la de prevenir la elección de presidentes con bajos niveles de apoyo<sup>5</sup>.

Por otra parte, Matthew S. Shugart y John M. Carey, dos de los politólogos que han estudiado con mayor detalle los efectos de la *segunda vuelta*, han señalado que la utilización de esta re-

gla en Latinoamérica es particularmente notable entre países en redemocratización como Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú<sup>6</sup>. Asimismo, Mark P. Jones al estudiar trece democracias presidenciales en Latinoamérica se percató de que en los últimos veinte años, diez de esas trece democracias modificaron su sistema electoral; en siete se optó por la *segunda vuelta*: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú y en sólo tres se decidió utilizar el sistema de mayoría relativa o de una vuelta: Honduras, Nicaragua y Paraguay.<sup>7</sup>

Así, se puede observar que en los orígenes de la mayoría de las democracias presidenciales de América Latina operó el sistema de mayoría relativa y que recientemente la *segunda vuelta* ha emergido como aparente solución y novedad a las distorsiones de los sistemas mayoritarios. Ahora bien, dado que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran en procesos tanto de consolidación democrática como de desarrollo económico, sería conveniente analizar los efectos de la *segunda vuelta* en ambos procesos.

### **¿EN QUÉ CONSISTE LA SEGUNDA VUELTA?**

Dentro de los sistemas electorales que generalmente operan en democracias presidenciales, se encuentra la *segunda vuelta*<sup>8</sup>; éste es un arreglo que divide una misma elección en dos rondas

y que se ha utilizado para lograr que el candidato que resulte vencedor cuente con el voto de la mayoría absoluta del electorado, esto es el 50% + 1 del total de los sufragios.

Al permitir a los electores votar dos veces, éstos tienen la posibilidad de reorientar sus preferencias considerando los resultados de la primera elección; por lo tanto, la característica central de esta fórmula es que los electores vuelven a votar.<sup>9</sup> La experiencia ha mostrado que en la primera ronda el votante expresa libremente su primera preferencia, lo que ha llevado a Giovanni Sartori a afirmar que la primera votación es una selección, no una elección, a menos de que un candidato gane inmediatamente la mayoría absoluta.<sup>10</sup>

Bajo esta lógica, al motivar a los electores a manifestar su principal preferencia en la primera vuelta, se elimina el voto estratégico que comúnmente aparece en los sistemas mayoritarios o de una sola ronda<sup>11</sup>. Es importante señalar que si coinciden la elección presidencial con la legislativa —como generalmente ocurre—, el que los electores opten por su primera preferencia tiene significativas consecuencias en la composición de las fuerzas políticas de un país, particularmente en el tamaño de los contingentes legislativos; en otras palabras, al ser concurrentes la primera ronda de la elección presidencial con la renovación del Congreso se afecta directamente la composición del Poder Legislativo.

De acuerdo con el estudio de Mark P. Jones, uno de los efectos de

la utilización de la *segunda vuelta* es que se reduce la probabilidad de que el partido del presidente alcance la mayoría absoluta de los escaños en las cámaras o de que, al menos, esté cerca de ella<sup>12</sup>; es decir, con la *segunda vuelta* prácticamente se está garantizando un gobierno dividido.<sup>13</sup> Esto, como se analizará posteriormente, tiende a obstaculizar la tan anhelada gobernabilidad en un sistema democrático.

Por otra parte, la *segunda vuelta* también genera incentivos para que aparezcan más partidos y candidatos, en el entendido de que en la primera vuelta el electorado no vota estratégicamente, sino que por el contrario, opta por su primera preferencia; en otras palabras, se generan los incentivos necesarios para que todas las fuerzas prueben suerte solas. De esta forma, como ha sucedido en los países en que opera esta fórmula, aparecen más candidatos a ocupar la titularidad del Ejecutivo, además de que un mayor número de partidos logra superar el umbral de entrada al Congreso, por lo que se dice que la *doble ronda* fragmenta el sistema de partidos. Esto lo comprueban Shugart y Carey; para ellos la *segunda vuelta* desanima la consolidación del sistema de partidos y, por el contrario, anima su fragmentación.<sup>14</sup>

En perspectiva comparada, estos mismos autores muestran (ver Cuadro 1) que el promedio de la votación por el candidato con mayor apoyo en sistemas de *segunda vuelta* es del 39.5%, cerca de 10% abajo del promedio que recibe el primer lugar en sistemas de mayoría relativa o de una ronda; según

su estudio, alrededor del 35% de los votos se reparte entre otros partidos<sup>15</sup>. Asimismo, Mark P. Jones (ver Cuadro 2) corrobora que el porcentaje de los votos recibidos por los dos partidos

que más sufragios obtuvieron, es menor en los sistemas de *doble ronda electoral*, hecho que únicamente puede explicarse por la fragmentación del sistema de partidos.

Cuadro 1

Promedio de votos recibidos por los dos principales candidatos en elecciones presidenciales bajo la fórmula de Mayoría Relativa y de Segunda Vuelta (primera vuelta)

País y Periodo	Número de Elecciones	% de votos por el primer lugar	% de votos por el segundo lugar
<b>Mayoría Relativa Pura</b>			
Brasil (1945-60)	4	48.5	31.6
Colombia (1930, 1942-46, 1974-90)	8	47.4	34.2
República Dominicana (1962, 1982, 1990)	3	46.5	33.9
Nicaragua (1990)	1	54.7	40.8
Filipinas (1946-69)	7	55.5	39.5
Venezuela (1958-1988)	7	49.2	34.6
<b>Total y Promedio</b>	<b>30</b>	<b>49.7</b>	<b>34.9</b>
<b>Segunda Vuelta</b>			
Brasil (1989)	1	31.5	17.7
Chile (1989)	1	51.5	26.1
Ecuador (1978-88)	3	28.7	23.9
Francia (1965-88)	5	36.1	29.4
Perú (1980-90)	3	45.4	24.7
Polonia (1990)	1	40.0	23.1
Portugal (1976-86)	3	56.4	25.4
<b>Total y Promedio</b>	<b>17</b>	<b>39.5</b>	<b>25.1</b>

Fuente: Shugart y Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Junto a esto, Shugart y Carey nos proporcionan más elementos para verificar el efecto fragmentador que tiene la *segunda vuelta* sobre el sistema de partidos (ver Cuadro 3). Ahí se puede observar que el promedio de parti-

dos efectivos que compiten en elecciones presidenciales bajo sistemas de mayoría relativa es 2.5, mientras que en sistemas con *segunda vuelta* es de 4.1; la tendencia es aún más notoria en las elecciones legislativas.

## Cuadro 2

Porcentaje de votos recibidos por los dos partidos que encabezaron la primera vuelta de la elección presidencial de 19 democracias presidenciales en América Latina

	Porcentaje de votos recibidos por los dos partidos que encabezaron la primera vuelta				
Fórmula	85-100	75-84.5	65-74.5	55-64.5	40-54.5
<b>Mayoría Relativa</b>					
	Colombia	Brasil Ia	Brasil Ib		
	Costa Rica	República Dominicana			
	Honduras	Paraguay			
	Nicaragua	Uruguay			
		Venezuela			
<b>Segunda Vuelta</b>					
		Chile II	Argentina I	Bolivia	Brasil II
		El Salvador	Chile I		Ecuador
			Perú		Guatemala

Fuente: Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

Otra de las peculiaridades de la *segunda vuelta* radica en permitir el acceso de no políticos (empresarios e intelectuales generalmente) a la titularidad de Ejecutivo; Shugart y Carey afirman que desde 1990 esta fórmula ha animado a *outsiders* (extraños) a par-

ticipar en la primera vuelta como rivales de los partidos establecidos, por ejemplo, Alberto Fujimori en Perú.<sup>16</sup> De igual forma, Mark P. Jones señala que la *doble ronda* incentiva la postulación de candidatos sin carrera partidista.<sup>17</sup>

Cuadro 3

Número efectivo de candidatos presidenciales y de partidos con representación en el Congreso en elecciones bajo la fórmula de Mayoría Relativa y de Segunda Vuelta

País	Np (Número efectivo de candidatos presidenciales)	Nv (Número efectivo de partidos que obtienen representación en el Congreso)
<b>Mayoría Relativa Pura</b>		
Argentina	2.6	3.0
Brasil (1945-50)	2.5	3.4
Costa Rica	2.2	2.6
República Dominicana	2.7	2.9
Nicaragua	2.2	2.2
Venezuela	2.6	3.5
<b>Total</b>	<b>2.5</b>	<b>3.1</b>
<b>Segunda Vuelta</b>		
Chile	2.6	2.6
Ecuador	5.0	7.4
Perú	3.4	3.4
<b>Total</b>	<b>4.1</b>	<b>5.8</b>

Fuente: Shugart y Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Jones agrega que los *outsiders* tienden a participar en partidos que no son capaces de capitalizar un contingente legislativo importante y, que estos partidos fracasan en transferir la fuerza con la que ganan la elección presidencial al Poder Legislativo. Jones señala que la mayoría absoluta que se deriva de la *segunda vuelta* es

una mayoría manufacturada (no estable) y que de ninguna manera se puede equiparar a una mayoría absoluta formada en un sistema de mayoría relativa<sup>18</sup>. En este sentido, Jesús Silva-Herzog Márquez es elocuente cuando señala que una coalición electoral no equivale a una coalición gobernante<sup>19</sup>.

Por otra parte, Jones agrega que la *segunda vuelta* tiende a incentivar la aparición de acciones con rasgos autoritarios (como los autogolpes de Estado de Fujimori en Perú y Jorge Serrano Elías en Guatemala), en el entendido de que el titular del Ejecutivo no cuenta con un contingente legislativo que le ayude a gobernar, aunque, por otro lado, esté ampliamente fortalecido por el apoyo en las urnas.

En conclusión y de acuerdo con Ulises Carrillo podemos señalar que “la fórmula de segunda vuelta desata una serie de efectos institucionales que inician con un aumento en la fragmentación del sistema de partidos, continúan con la fragmentación de la representación política en el Legislativo, y terminan, en algunos casos y en el extremo, por llevar a un Ejecutivo, artificialmente dotado de un hipermandato popular, a romper el orden institucional”.<sup>20</sup> El mismo Carrillo señala que muy lejos de contribuir a la gobernabilidad, la *segunda vuelta* tiende a complicarla.

## **LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA CON SEGUNDA VUELTA**

Mark P. Jones muestra que de las doce elecciones presidenciales, con *segunda vuelta* y concurrentes con la elección legislativa que tuvieron lugar en los países latinoamericanos que estudió, dos las ganaron los candidatos que obtuvieron la mayoría absoluta en la

primera elección, en otras siete el triunfador fue el que pasó en primer lugar a la segunda ronda y en las tres restantes, el vencedor fue el que quedó en segundo lugar en la primera vuelta.

Este autor hace especial énfasis por explicar las condiciones a las que se enfrentaron los candidatos que siendo el segundo lugar en la primera vuelta, triunfaron en la segunda ronda. De entrada, Jones nos muestra (ver Cuadro 4) que en estos tres casos —Guatemala, Perú y Ecuador— su postulado —de que la *segunda vuelta* afecta directamente el contingente legislativo del partido del Presidente— toma mayor fuerza.

Jones nos expone que, cuando gana el que pasó en segundo lugar, el partido del candidato derrotado en la segunda elección tiene un mayor contingente legislativo, lo que hace más difícil la gobernabilidad. Agrega que cuando el contingente legislativo del que pierde la segunda elección es mayor, dicha fracción no cooperará con el Presidente y actuará como oposición “dura”, buscando ser su principal rival en la próxima elección.

Como ya se señaló, cuando el Presidente no cuenta con un contingente legislativo que le ayude a gobernar (o que por lo menos no le obstruya constantemente) la probabilidad de que el titular del Ejecutivo soslaye el orden institucional aumenta considerablemente. Los ejemplos más claros de este fenómeno es el autogolpe de Fujimori e intento fallido de Serrano.

Otro ejemplo latinoamericano de los efectos de la *segunda vuelta* tuvo

## Cuadro 4

Resultados de la elección presidencial de Ecuador en 1984,  
Guatemala en 1990/91 y Perú en 1990

País y Año	Partido Político	Porcentaje de votación obtenido en la Primera Vuelta de la elección presidencial	Porcentaje de votación obtenido en la Segunda Vuelta de la elección presidencial	Número de escaños en la Cámara Baja	Porcentaje de la representación en la Cámara Baja
<b>Ecuador</b> <b>1984</b>	ID	28.73	48.46	24	33.80
	<b>PSC</b>	<b>27.20</b>	<b>51.54</b>	<b>9</b>	<b>12.68</b>
	CFP	13.52		7	9.86
	MPD	7.33		3	4.23
	FRA	6.78		6	8.45
	PD	6.64		6	8.45
	DP	4.70		3	4.23
	FADI	4.26		2	2.82
	Otros	0.84		11	15.49
	Total	100.00	100.00	71	100
<b>Guatemala</b> <b>1990</b>	UCN	25.75	31.92	41	35.35
	<b>MAS</b>	<b>24.17</b>	<b>68.08</b>	<b>18</b>	<b>15.52</b>
	DCG	17.52		28	24.14
	PAN	17.32		12	10.35
	MLN-FAN	4.76		4	3.45
	Otros	10.48		13	11.21
	Total	100.00	100.00	116	100.02
<b>Perú</b> <b>1990</b>	FREDEMO	32.62	37.50	63	35.00
	<b>CAMBIO 90</b>	<b>29.09</b>	<b>62.50</b>	<b>32</b>	<b>17.78</b>
	PAP	22.64		53	29.44
	IU	8.24		15	8.33
	IS	4.81		4	2.22
	Otros	2.60		13	7.22
	Total	100.00	100.00	180	99.99

Fuente: Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

lugar en Brasil. En 1989, Fernando Collor de Melo (otro *outsider*) fue electo Presidente con un cuantioso respaldo electoral que no fue traducido en apoyo legislativo. Una vez que se corroboraron varias acusaciones de co-

rrupción en su contra, el Senado optó por destituirlo en 1992, aunque dimitió antes. Es claro que al ser *outsider* y dado que no contaba con un contingente legislativo importante, ningún legislador tenía incentivos para apoyarlo.

Por último, valdría mencionar un ejemplo más de los peligros de la *doble ronda*. Al parecer, el electorado latinoamericano, animado por los incentivos que genera esta fórmula, suele apoyar a candidatos populares o extremadamente carismáticos, pese a que su capacidad de gobernar sea muy cuestionable. Prueba de esto fue la elección de Abdalá Bucaram como Presidente de Ecuador. Este señor evidenció desde su primer día de mandato su precaria capacidad para dirigir el rumbo de un país fuertemente golpeado tanto por crisis económicas como políticas; obviamente, el Congreso tomó cartas en el asunto y apresuró su destitución.

### **LA SEGUNDA VUELTA COMO DESINCENTIVO A LA ACCIÓN COLECTIVA**

Partamos del hecho de que los principales indicadores de la gobernabilidad en un sistema político son tres: la legitimidad, la legalidad y la eficacia; si alguno de estos indicadores se violenta, la gobernabilidad se debilita. Ahora bien, se ha dicho que la *segunda vuelta* dificulta la gobernabilidad, pero ¿a cuál(es) de sus indicadores afecta dicha regla? Sin duda, la *doble ronda* puede influir en la eficacia del sistema político, entendida ésta como la capacidad de un Estado para tomar y ejecutar las decisiones que le permitan superar los retos que se le han planteado.

En primera instancia es conveniente mencionar que la capacidad para

tomar y ejecutar decisiones en un sistema político está en función de otras variables como la relación entre poderes, particularmente la relación Ejecutivo-Legislativo, misma que tiene que ver con los resultados electorales y la composición del Congreso. De igual forma, la eficacia del sistema político tiene que ver con la consolidación del sistema de partidos, ya que el sistema de partidos influye en los resultados electorales y en la estabilidad del propio sistema político; otro indicador no menos importante de la eficacia, pero también de la legalidad, es el liderazgo, que en todo momento debe estar comprometido con el orden institucional.

Así se puede observar, que la regla de *segunda vuelta* puede generar serias dificultades para lograr la estabilidad y la gobernabilidad en un sistema político. Consecuentemente, como ya se señaló, la inestabilidad en lo político puede crear incertidumbre en lo económico y, por tanto, se puede afectar directamente el proceso de crecimiento económico. En otras palabras, la *segunda vuelta*, como lo muestra la experiencia latinoamericana, tiende a dificultar la acción colectiva y por lo mismo, crea inestabilidad política, misma que repercute seriamente en el ámbito económico.

Si América Latina pretende lograr mayor credibilidad y estabilidad económica para acelerar su desarrollo y terminar con el proceso de democratización, no puede depender de una fórmula electoral que tiende a generar incertidumbre y que constantemente ponga en tensión al sistema político y

a los inversionistas. Siguiendo a Silva-Herzog Márquez, concluiría que es éste, y no el Chile de Allende, el peligro para México<sup>21</sup>; es decir, la incertidumbre que genera la *segunda vuelta* sobre el sistema político y la economía es lo que debemos evitar. La precaria legitimidad del Ejecutivo puede y tiene que corregirse por otros medios, lo cual ya es tema de otro estudio.

### **EL CASO MEXICANO Y LA PROPUESTA DE SEGUNDA VUELTA**

Ante la cercanía de la elección presidencial y las críticas en el sentido de que se no todas las instituciones que operan en el sistema político mexicano son las óptimas, es comprensible que algunos políticos y académicos planteen reformas institucionales, como lo es la del sistema electoral. Dentro de las propuestas realizadas en esta dirección, ha resaltado la de implantar en México la fórmula de *segunda vuelta*.

Este planteamiento se fortaleció una vez que el Diputado Rafael Alberto Castilla Peniche del Partido Acción Nacional (PAN) presentó formalmente el 17 de marzo del presente año una iniciativa en la que sugiere la aplicación de dicha regla en México. Al parecer, lo que ha motivado a todas las voces que claman en México por la *segunda vuelta* es que el triunfador en la elección presidencial del año 2000, por la actual composición predominantemen-

te tripartita del sistema de partidos, pueda alcanzar la titularidad del Ejecutivo con un margen apenas superior al 30% de la votación total (lo cual es un escenario no necesariamente probable).

Es oportuno mencionar que el objetivo de este trabajo no ha sido el ofrecer argumentos para evitar posibles reformas al sistema electoral; por el contrario, en condiciones como las que se vislumbran para México en la próxima elección presidencial, pugnar por posibles reformas es algo válido, pero sería prudente ver la dirección y los costos (políticos y sociales) que dichos cambios involucrarían. La *segunda vuelta* no es la única opción de cambio, ni mucho menos la óptima.

Al respecto y dado que se pretende reformar el sistema electoral, convendría revisar los pasos que Dieter Nohlen propone para reformar esta institución; este autor señala que en primera instancia se requiere hacer un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente; posteriormente hay que determinar con exactitud los objetivos de la reforma que se plantea, para después lograr el consenso entre las fuerzas políticas. En tercer término, Nohlen menciona que se deben escoger algunos de los tantos mecanismos de que se dispone para alterar un sistema electoral y por último, se tiene que pensar en alternativas técnicas de reforma, teniendo en cuenta las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión, para así poder determinar sus probables consecuencias políticas<sup>22</sup>.

La reforma del sistema electoral no puede tomarse a la ligera por las

implicaciones políticas, sociales e incluso económicas, que deriva y a las cuales ya se hizo alusión. Por todo esto, hablar de *segunda vuelta* en México, en cierta forma es hablar de un experimento, y ciertamente no es malo experimentar, pero aun así, se debe buscar el momento adecuado para hacerlo, ya que finalmente están de por medio seres humanos, a quienes, lejos de beneficiarlos, se les podría perjudicar.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- <sup>2</sup> Entiéndase por democracia delegativa, cuando en una democracia los arreglos no institucionalizados perduran.
- <sup>3</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Reforma Electoral. Una Introducción*, en José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo A. Concha, *La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, México, UNAM, 1996, p 70.
- <sup>4</sup> Magaloni B., *Dos Vueltas. Legitimidad o Fragmentación*, en *Voz y Voto* 64, junio 1998, p 9.
- <sup>5</sup> Ver Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Notre Dame Press, 1995, pag 101. El propio Jones ofrece argumentos contra esas supuestas ventajas de la *segunda vuelta*, mismas que se abordarán posteriormente.
- <sup>6</sup> Shugart y Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p 217.
- <sup>7</sup> Mark P. Jones, *ibidem*, p 89.
- <sup>8</sup> El mecanismo de *segunda vuelta* también es utilizado en democracias semipresidenciales como la francesa.
- <sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, p 26.
- <sup>10</sup> Giovanni Sartori, *ibidem*, p 78.
- <sup>11</sup> Entiéndase por voto estratégico el que los electores de partidos sin posibilidad de triunfo, sufraguen en favor de otro (que sí pueda salir victorioso), para impedir que algún partido que no sea de su agrado resulte vencedor.
- <sup>12</sup> Mark P. Jones, *ibidem*, p 90.
- <sup>13</sup> Entiéndase por "gobierno dividido aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario (50% + 1 de los escaños) en por lo menos una de las cámaras". Ver Alonso Lujambio, *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-CNCPyAP, 1996, p 9.
- <sup>14</sup> Shugart y Carey, *ibidem*, p 213.
- <sup>15</sup> Shugart y Carey, *ibidem*, p 210.
- <sup>16</sup> Shugart y Carey, *ibidem*, p 214.
- <sup>17</sup> Mark P. Jones, *ibidem*, p 97.
- <sup>18</sup> Mark P. Jones, *ibidem*, apéndice F.
- <sup>19</sup> Véase Jesús Silva-Herzog Márquez: "Contra la Segunda Vuelta", en *Reforma*, 25 de mayo de 1998, p 26A.
- <sup>20</sup> Carrillo U., La ronda perversa. Los efectos de la segunda vuelta electoral, en *Este País* 88, julio de 1998.
- <sup>21</sup> Ver Jesús Silva-Herzog Márquez, *ibidem*. Es de destacar que en el Chile de Salvador Allende, a la hora de la verdad, no hubo fuerzas efectivas que defendieran el orden institucional y la legalidad que hicieran Presidente al mismo Allende. Lo anterior contrasta con el caso de Francisco I. Madero en México; aquí los golpistas pudieron quitar a Madero de la titularidad del Ejecutivo, pero fracasaron al detener a las fuerzas constitucionalistas que salieron en defensa de la legalidad. De cualquier forma, en la actualidad, aun cuando el próximo titular del Ejecutivo Federal no cuente con un cuantioso apoyo electoral (votos), de todos modos el nuevo Presidente tendrá la legitimidad que le da la Constitución General de la República; consecuentemente el ejemplo de Allende, aunque puede preocupar, no es el problema de fondo.
- <sup>22</sup> Dieter Nohlen, *ibidem*, pag 108.

# LA SOBERANÍA EN LA POSHISTORIA

---

---

PATRICIA LÓPEZ GUERRA\*

Nuestro futuro inmediato se enfrenta a un grave problema: ¿cómo aprender, sin lesionar la soberanía, a manejar los asuntos que por primera vez son de naturaleza global? Quizá debamos comenzar a construir una organización política lo más descentralizada posible. La empresa, sin embargo, no será fácil, como no lo fue la transición de la edad de la monarquía a la era regida por la ley y por la separación de poderes que fue, para los hombres de su tiempo, un paso trascendental, como el nuevo milenio al que estamos entrando.

Ha llegado la hora de repensar nuestros viejos conceptos territorialistas y como la necesidad lo amerita, de actualizarlos al nuevo entorno. Debemos comenzar a unificar los poderes locales de manera progresiva, superando nacionalismos y mirando por una política mundial que resuelva las cuestiones que atañen a la humanidad en su conjunto.

La soberanía, por cuya efectividad luchan los hombres y los pueblos desde la antigüedad, es un concepto fundamental en el estudio de la teoría del Estado y del Derecho. Ha tenido un

azaroso desarrollo histórico, sin embargo, no existe Constitución que deje de hacer mención a ella en alguno de sus párrafos. Por el viraje que ha sufrido la trascendencia del Estado en el nuevo orden mundial, dados los vertiginosos cambios en la ex Unión Soviética, la creación de la Comunidad Económica Europea, el desmembramiento de naciones, la reunificación de países y aun el reforzamiento de autonomías regionales, es necesario replantearnos la vigencia del principio soberano y hacer nuevas aportaciones para su supervivencia en nuestro presente globalizado e interdependiente.

Este trabajo comenzará con una breve introducción sobre el surgimiento de la soberanía; enseguida abordaremos el estudio de Hermann Heller en lo que concierne a nuestro enfoque; pasaremos luego al análisis de la transformación política a fines del siglo XX y su influencia para la necesaria readaptación de nuestro concepto y, finalmente, concluiremos con algunas consideraciones particulares sobre la soberanía en la poshistoria.

---

\* Instituto Tecnológico Autónomo de México, Maestría en Políticas Públicas.

## HISTORIA DEL NACIMIENTO DE LA SOBERANÍA

Aunque la mayoría de los tratadistas ubican el surgimiento de la soberanía —como un concepto político— en la Edad Media, fueron los pensadores griegos los que, si bien no construyeron un detallado análisis del término, al menos tienen el mérito de haber sido los primeros en aportar la idea. En la clasificación de las formas de gobierno de Aristóteles<sup>1</sup> se subraya la importancia de la titularidad del poder supremo, es decir, la especificación de la persona que detentaba la magistratura suprema entre todas: el rey, la minoría gobernante o el pueblo.

Pero es el pensamiento político de la Edad Media el que, con todas las querellas entre sus varios poderes: Iglesia e imperio; reyes, papado e imperio; y reyes y señores feudales, da vida al Estado moderno y a la noción exacta de soberanía. Los pensadores del siglo IX tuvieron que enfrentarse a la dificultad de descubrir los límites entre la autoridad secular (representada por el imperio y los reyes) y la eclesiástica, ante el poderío universal de la última. La potestad secular, decía Tomás de Aquino, “está sometida a la espiritual como el cuerpo al alma; y por esto no hay juicio usurpado si un prelado espiritual se entromete en los asuntos temporales (del imperio y los reyes) respecto de aquellas cosas en que esta potestad temporal le está sometida o respecto de aquellas otras que a ella le son relegadas por la potestad secular.”<sup>2</sup>

Del mismo modo, la ley no era producto de una asamblea popular sino uno de los dones de Dios al hombre, esto es, una ley natural, inmutable, cuya interpretación correspondía exclusivamente a la Iglesia y quien jamás podía estar equivocada, como sí podían estarlo los príncipes. Con estas ideas, “la Iglesia católica afirmaba la supremacía del poder espiritual y preparaba el advenimiento de una teocracia universal cristiana, regida desde la Silla de Pedro”<sup>3</sup>.

Ante esto, el imperio y los reyes sostuvieron que el poder temporal era ajeno al espiritual y su función primordial era dictar la ley humana, adecuando la ley natural a las condiciones de vida de los pueblos.

¿Qué debía predominar entonces? ¿La “soberanía del orden jurídico creado por Dios o la soberanía del derecho creado por los hombres?; en el campo político, ¿la soberanía del poder espiritual en todos los aspectos de la vida humana y social o la soberanía del poder temporal sobre todos los asuntos sociales?; finalmente, entre poderes temporales, ¿la soberanía de los reyes o la soberanía de los señores feudales?”<sup>4</sup> Este conflicto real de poder entre la iglesia y el imperio, ganado por el segundo y, posteriormente, entre los reyes y los señores feudales, fue lo que originó la creación del Estado moderno y la noción precisa de soberanía, tal como hoy se le conoce. “La idea de soberanía advino al mundo como una cualidad del poder temporal nacional, esto es, de un poder humano, un poder de la voluntad, que

consiste en la potestad de analizar libremente las realidades sociales, interpretar el orden divino y natural y deducir las conclusiones contingentes para la vida diaria<sup>5</sup>.

Concluida la Edad Media y colocados los cimientos de una nueva concepción occidental del mundo, Juan Bodino, primer tratadista moderno del derecho público, ofrece una de las primeras definiciones de la nueva república y de la soberanía: "República es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república"<sup>6</sup>.

Así surgió la soberanía. Después de Bodino vinieron un gran número de teóricos al abordaje del tema y, con ello, nuevas definiciones del término. Vinieron también discusiones largas sobre el real detentador de la soberanía, si debía ser el rey o si debía ser el pueblo. Pero es Hermann Heller, el maestro de la soberanía y amante del principio de la autodeterminación de los pueblos, como lo llama Mario de la Cueva, quien se encarga de sistematizar científicamente el estudio de tan trascendente concepto.

### *LA SOBERANÍA EN HERMANN HELLER*

Heller entendió que la soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva, es decir, siendo el Esta-

do una unidad decisoria universal para un territorio determinado, es a él a quien le corresponde la titularidad de la soberanía, lo cual a su vez significa que esta unidad de voluntad soberana es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate. Solamente la idea de soberanía, agrega Heller, permite explicar la cualidad que pertenece al Estado moderno de constituir, dentro de un territorio determinado, la unidad decisoria universal. Pero esta universalidad de la facultad decisoria del Estado es sólo potencial, no necesariamente actual: la naturaleza de la soberanía debe buscarse menos en los hechos reales cuanto en la posibilidad de imponer, no sólo a los miembros del Estado, sino a todos los habitantes del territorio, una decisión definitiva y efectiva, siempre que se trate de cuestiones que afecten a la cooperación social, y de hacerlo aun en contra del derecho, en los casos de necesidad<sup>7</sup>.

El Estado necesita, si no quiere disolverse a sí mismo, asegurar, mediante su decisión y actividad, el mínimo de condiciones indispensables para la conservación del orden entre los habitantes de su territorio; y es indudable que la cooperación humana se vería seriamente amenazada si se dieran conflictos no susceptibles de regulación por el poder central. Heller comenta: "es posible que dos ejércitos luchen por establecer sus respectivas soberanías sobre un territorio determinado, en cuyo caso, el jurista tendrá que aceptar la existencia de una lucha por la soberanía, que durará has-

ta la terminación de la guerra. Es imposible aceptar que sobre un mismo territorio existan dos unidades decisorias supremas; su existencia significaría la destrucción de la unidad del Estado"<sup>8</sup>.

Ahora bien, si trasladamos este cúmulo de ideas al ámbito internacional, tendremos que nuestro punto de partida será precisamente la existencia de una pluralidad de unidades de voluntad soberanas. La idea del Estado soberano en Heller es un presupuesto necesario del pensamiento internacional, aunque admite que, de existir una unidad decisoria planetaria, universal y efectiva, el derecho internacional se transformaría en derecho estatal y tal unidad sería soberana en el más eminente sentido de la palabra. Con esto queremos hacer notar que el propio Heller vislumbró un futuro en el que algunos Estados se unirían en la búsqueda de un objetivo común, sin que perdiera vigencia el principio de la soberanía.

"La soberanía conserva su carácter absoluto, no obstante la existencia de un derecho internacional bastante desarrollado y de la interdependencia que existe entre los Estados, tanto la de naturaleza económica, como la que resulta de otras relaciones sociales, porque tal interdependencia no suprime la independencia jurídica de cada Estado. Tampoco pierde la soberanía su carácter absoluto por la existencia de las varias obligaciones internacionales."<sup>9</sup>

Pero, ¿qué sucede cuando varios Estados se unen, como en el caso de la Comunidad Económica Europea?, ¿quién detenta la soberanía?. Heller

previó que el individualismo político de las naciones de Europa podría llevarlas a organizar un "Estado federal europeo soberano"<sup>10</sup>. Siendo así, ¿debemos entender que es posible pensar en una unión de estados soberanos, en la que cada uno de los Estados miembros cede su soberanía a la unión, o bien, que cada Estado conservará su propia soberanía y la unión sólo será válida para fines estrictamente políticos? Antes de contestar estas interrogantes, echemos un vistazo al panorama mundial de fines de nuestro siglo.

## *LA HISTORIA DE FIN DE SIGLO*

Fracasó el modelo comunista. Terminó la Guerra Fría. Se derrumbaron los países de Europa del Este. "El Estado-nación, adaptación de una entidad política del siglo XIX, desempeña actualmente un papel menor. Las formas políticas tal como las conocíamos se están desmoronando, en algunos casos se orientan hacia organizaciones regionales o continentales... Al desmoronarse las formas políticas tradicionales, los antiguos sistemas filosóficos e ideológicos han empezado a resquebrajarse, mejor dicho, han comenzado a competir con otros sistemas filosóficos"<sup>11</sup>. Ahora es una realidad cotidiana el liberalismo económico (libre mercado) y político (gobierno democrático liberal) en cualquier país.

¿Será que los problemas mundiales se han resuelto, que la rivalidad de

las grandes potencias por la supremacía global ha llegado a su fin? ¿Cuál será el futuro del sistema internacional?

Hoy vivimos una época de multipolarismo económico, de interdependencia multinacional y una gigantesca crisis de desarrollo en el Tercer Mundo, que nos orilla indefectiblemente a una regionalización mundial, es decir, hacia la consolidación de intereses regionales dentro de un marco de orden global. Sin embargo, "no sólo se está produciendo una regionalización del mundo, sino también se está profundizando la separación entre el Norte y el Sur, con el agravamiento de la vulnerabilidad de los países subdesarrollados o periféricos a los principales polos o centros de crecimiento económico y desarrollo tecnológico" <sup>12</sup>. Igualmente, la grave crisis política que han sufrido los países de Europa del Este los ha llevado a una veloz integración a la dinámica capitalista de Occidente. Todo esto lleva a un cambio del viejo esquema de conflicto Este-Oeste a una nueva estrategia: Norte vs Sur, tensión en la que los países del Tercer Mundo llevan las de perder.

La competencia (y conflicto) entre Estados Unidos de Norteamérica, Alemania y Japón tiende a incrementarse, no sólo por el deterioro de la hegemonía global de Estados Unidos, sino también por el afán de estas potencias por conservar la supremacía en ausencia de un liderazgo hegemónico mundial. A ello se añade el debilitamiento de la lucha ideológica entre el comunismo y el liberalismo y, en consecuencia, la primacía de los asuntos

económicos y tecnológicos por encima de los recursos ideológicos y militares. La orientación que sugiere la situación actual de las grandes potencias del Norte es, a partir de una especialización en sus respectivas regiones, hacia una marcada competencia entre esos liderazgos regionales por la supremacía global.<sup>13</sup> Este nuevo escenario de ninguna manera asegura la paz internacional, sino lo contrario, una ola de conflictos económicos, políticos y étnico-raciales a todos los niveles.

Por otro lado, debemos señalar el cambio de los Estados Unidos de Norteamérica de potencia hegemónica a potencia depredadora, en el que debe arrancar ventajas unilaterales para detener su pérdida relativa de poder. Esta situación le ha conducido a sustituir el bilateralismo mundial por el bilateralismo selectivo, que consiste en la búsqueda de acuerdos de asociación con otras potencias. Si ha de buscar aliados en el Tercer Mundo, se cuidará de que los seleccionados ayuden a frenar su deterioro hegemónico, esto es, deberán contar con excedentes financieros que puedan ser transferidos a su economía, con un mercado abierto tan amplio que pueda absorber sus exportaciones y con una legitimidad política y militar que garantice la estabilidad regional o subregional.<sup>14</sup> Esto, a todas luces, implica la forma más innovadora de dominio internacional, vislumbrada por H. Lefebvre desde 1946.

Lefebvre previó que la frontera de la soberanía del Estado-nación se volvería porosa, disolviéndose en lo mun-

dial, en una nueva realidad global y totalmente interdependiente, en la que la nueva división del trabajo agravaría las desigualdades y en la que se produciría una relación jerarquizada de explotación y dominio entre países hegemónicos y países subordinados. Los primeros tomarían las decisiones fundamentales a través de estrategias ejercidas sobre los segundos, a corto, mediano y a largo plazo; estos últimos, constreñidos por la crisis, la deuda y la forzosa dependencia económica, tomarían a éstas en cuenta para formular y ejecutar sus planes de gobierno.

De modo que hemos llegado a ese momento histórico en que se han debilitado los planteamientos de la soberanía nacional en favor de los de la globalidad. A decir de Pablo González Casanova, las luchas de liberación y las luchas de clases aparecen como un fenómeno terminado, como conceptos obsoletos. En vez de la liberación se propone la integración. Incluso se piensa que la batalla por salvar al planeta reemplazará la batalla ideológica como el tema capaz de organizar el nuevo orden mundial.

La actual teoría política del Estado soberano no reconoce esta problemática, como ha hecho ver David Held (Held, 1989). No reconoce que la autonomía del Estado ha disminuido frente al actual sistema económico de producción internacional y transnacional; no repara en que los bloques de naciones controlan a sus integrantes en muchas decisiones que antes se arrogaban a sí mismas; no ve que hay una toma de decisiones trasgu-

bernamental y organismos internacionales que califican la soberanía de cada miembro; no mira que en esas naciones el problema de la soberanía se negocia y se renegocia día a día; no percibe la diferencia de un mundo en que las organizaciones internacionales han adquirido poderes de decisión que les permiten distribuir recursos, mercados, utilidades; ni advierte que las compañías transnacionales son capaces de controlar la producción de agricultores y granjeros, o las actividades de sindicatos, o los movimientos de ecologistas, o que el Fondo Monetario Internacional tiene la posibilidad de influir en el recorte del gasto público de muchísimos países, en la devaluación de su moneda, en la eliminación de sus programas de salud, educación, habitación, esto es, en la disminución o eliminación de la política de bienestar social de los países endeudados.

La soberanía, entonces, debe ser redefinida, ajustada al discurso actual de la globalidad, registrando las interrelaciones estatales cada vez más numerosas y los problemas que atañen hoy no a un Estado, sino a la humanidad entera.

## *LA SOBERANÍA EN LA POSHISTORIA*

“Quizá seamos testigos no sólo del fin de la Guerra Fría o del término de un periodo específico de la historia de la posguerra, sino del fin de la historia como tal: es decir, el punto final de la

evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal de occidente como la forma definitiva de gobierno"<sup>15</sup>.

El Estado que subsiste al final de la historia es liberal y democrático; la economía, de corte también liberal, promueve la cultura consumista y parece ser la nueva forma de esclavitud del ser humano. "Las fronteras son cada vez más irrelevantes. Crecen los gritos que piden autodeterminación en un mundo en que se vuelve insignificante la mera idea de soberanía debido a los problemas planetarios aparentemente insolubles a los que ahora se enfrenta la humanidad."<sup>16</sup>

Sin embargo, el problema más grave de nuestro futuro inmediato será aprender cómo manejar los asuntos que, por primera vez, son de naturaleza global. La pobreza de las cuatro quintas partes de la humanidad, el ecosistema, el narcotráfico, el desarme. Aunque en nombre de la lucha contra estos males las grandes potencias han hecho suyo por largos años el derecho universal y su aplicación responsable, violentando la soberanía de los Estados que los padecen, ha llegado el momento de reconocer que sólo con una visión global de nuestro presente podremos quitarnos de encima la oscura amenaza que se cierne sobre la especie humana.

Quizá debamos comenzar a construir una organización política lo más descentralizada posible. La empresa no será fácil, como no lo fue "la transición de la edad de la monarquía a la era regida por la ley y por la separación de

poderes, que fue, para los hombres de su tiempo, un paso trascendental, como el nuevo milenio al que estamos entrando. A la velocidad a la que cambian las cosas, nada de esto nos parece hoy inevitable. Cuando todo el mundo entienda que los retos principales del siglo XXI son globales... podría ser demasiado tarde.

Parecen indispensables la autoridad y las instituciones internacionales por lo menos en cinco áreas cruciales: desnutrición, (daño ambiental), gases tóxicos, ingeniería genética, armamento y drogas, pero no es fácil imaginar que sean eficientes y democráticas".<sup>17</sup>

El Estado-nación no desaparecerá. Conocida es su facultad exclusiva de mantener, dentro de fronteras limitadas, la democracia de los pueblos. El poder gubernamental local únicamente irá unificándose de manera progresiva. Hemos de superar nacionalismos y mirar por una política mundial que resuelva las cuestiones que atañen a la humanidad en su conjunto.

Existen opositores que, preocupados por la libertad de los países del Tercer Mundo, opinan: "En las líneas esenciales del mundo actual es indispensable ver lo nuevo de la globalidad, pero también lo viejo, y en lo viejo se encuentra el colonialismo de la Edad Moderna, un colonialismo global que hoy es también neoliberal y posmoderno. La reconversión es en gran medida una recolonización".<sup>18</sup>

Tenemos entonces que resolver la encrucijada; la dignidad debe apoyarse en el poder y la creatividad debe sustituir a la violencia, para que lo efí-

mero dé lugar a lo eterno, para que la diversidad resista la homogeneidad. En el nuevo orden mundial “cada persona debe tener los medios para inventarse un destino. Nadie debe quedar reducido al papel de espectador que observa su propia destrucción”.<sup>19</sup>

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Aristóteles, “Política”, traducción de Antonio Gómez Robledo, Ediciones UNAM, México, 1963, pp. 82 y 83.
- <sup>2</sup> *Summa Theologica*, III, q.60, a. 6; q.67, a. 1. Tomada de “Lecturas de Historia de las Ideas Políticas” de Fernando Prieto, Unión Editorial, Madrid, España.
- <sup>3</sup> Heller, Hermann, “La soberanía”, Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional, F.C.E., México, 1995, Estudio preliminar de Mario de la Cueva, p. 10.
- <sup>4</sup> Heller, H., *op. cit.*, p. 9
- <sup>5</sup> Heller, H., *op. cit.*, p. 13.
- <sup>6</sup> Bodino, Jean, “Los seis libros de la república”. Selección, traducción e introducción de Pedro Bravo, Aguilar, Madrid, 1973, pp. 11-15, 18-21.
- <sup>7</sup> Heller, H., *op. cit.*, p. 146 y ss.
- <sup>8</sup> Heller, H., *op. cit.*, p. 214.
- <sup>9</sup> Heller, H., *op. cit.*, p. 289.
- <sup>10</sup> Heller, H., *op. cit.*, p. 311.
- <sup>11</sup> Bell, Daniel, “Las Nuevas Ideologías”. Entrevista de Héctor Tajonar, tomada de *Miradas al futuro*, México, *Espejo de Obsidiana Ediciones*, 1991, pp.11-22.
- <sup>12</sup> Howe, Irving, “A New Political Situation. Revolutionary Changes in the World”, *Dissent*, 1990, pp. 87-89.
- <sup>13</sup> Rocabado, José, de la serie *Estudios del* ITAM, pág. 25 a 33.

- <sup>14</sup> Laidi. Zaki. “Las nuevas reglas del juego internacional. Estados Unidos y el bilateralismo selectivo”. *Cuadernos de Nexos*, No. 21, marzo de 1990, p. 6.
- <sup>15</sup> Fukuyama, Francis, “Entrando en la Poshistoria”, *EL NACIONAL*, Año I, Vol. I, No. 9, Enero 1990, México, p. 26-28.
- <sup>16</sup> Attali, Jaques, “Winners and losers in the coming world order”, *Times Books*, Random House Inc, 1991, del suplemento “Sistemas sociales y políticos”. Interpretación y Perspectivas. ITAM, Departamento Académico de Estudios Generales, p. 75.
- <sup>17</sup> Attali, Jaques, *op. cit.*, p. 80, 81.
- <sup>18</sup> González Casanova, Pablo, “La crisis del Estado y la Democracia en el sur”, *Coloquio de Invierno*. Perfil de la Jornada, México, 1992.
- <sup>19</sup> Attali, Jaques, *op. cit.*, p. 83.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aristóteles, *Política*, México, Ediciones UNAM, 1963, traducción de Antonio Gómez Robledo.
2. Attali, Jaques, *Winners and losers in the coming world order*, *Times Books*, Random House Inc, del suplemento “Sistemas sociales y políticos”. Interpretación y Perspectivas. ITAM, Departamento Académico de Estudios Generales, México, 1991.
3. Bell, Daniel, *Las Nuevas Ideologías*, México, Ediciones Espejo de Obsidiana, 1991, Entrevista de Héctor Tajonar, tomada de *Miradas al futuro*.
4. Bodino, Jean, *Los seis libros de la república*, Madrid, Ediciones Aguilar, 1973, Selección, traducción e introducción de Pedro Bravo.
5. Castoriadis, Cornelius, *Por una sociedad autónoma*, México, Ediciones Espejo de Obsidiana, 1991.
6. Fukuyama, Francis, *Entrando en la Poshistoria*, México, *El Nacional*, Año I, Vol. I, No. 9, Enero 1990.

7. González Casanova, Pablo, *La crisis del Estado y la Democracia en el sur*, México, Coloquio de Invierno, Perfil de la Jornada, 1992.
8. Heller, Hermann, *La soberanía*, Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional, Estudio preliminar de Mario de la Cueva, México, F.C.E., 1995,
9. Howe, Irving, *A New Political Situation. Revolutionary Changes in the World*, Dissent, 1990.
10. Laidi. Zaki. Las nuevas reglas del juego internacional. Estados Unidos y el bilateralismo selectivo. *Cuadernos de Nexos*, No. 21, marzo de 1990.
11. Revueltas, Andrea, *Modernidad y mundialidad*, México, en la serie ESTUDIOS del ITAM, No. 23, 1990.
12. Rocabado, José, de la serie ESTUDIOS, del ITAM, No. 23, 1990.
13. *Summa Theologica, I-II*, q.60, a. 6; q.67, a. 1. Tomada de *Lecturas de Historia de las Ideas Políticas*, de Fernando Prieto, Unión Editorial, Madrid, España.



# ASOMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

MARTÍN VERA MARTÍNEZ\*

## 1. *ELEMENTOS* *DE LA DEMOCRACIA* *REPRESENTATIVA*

El sistema político mexicano tiene su justificación en la experiencia histórica que vive desde los prolegómenos del movimiento de independencia, hasta su estabilidad institucional adquirida en la primera mitad del siglo XX: El diseño teórico de sus instituciones políticas es resultado de la riqueza cultural de sus caudillos históricos, del aprendizaje de las instituciones españolas que organizaron al México colonial y de la influencia de los fundadores de las repúblicas francesas y del republicanism, el federalismo, el constitucionalismo y el sistema de división de poderes de los estados unidos de América.

Sin ser una imitación extralógica de realidades externas al país, el estado mexicano ha asimilado las institucio-

nes que configuran el sistema presidencial vigente y que se repite sucesivamente en la mayoría de las naciones latinoamericanas. La principal característica de este sistema es que se funda en un pacto político válido generalmente en los límites poblacionales y territoriales de la nación y del estado y que se plasma de manera tangible y escrita en la Constitución Política.

La mayor parte de las luchas insurgentes y contrainsurgentes que viven México y las demás naciones que surgieron a la luz en el siglo pasado tienen el hilo común del derecho. Asonadas y facciones tuvieron siempre en primer lugar el propósito de reformar la ley o sustituir la Constitución vigente por una nueva. Es decir, se asume la preeminencia de la ley como el medio superior a las voluntades individuales y colectivas que puede resolver el conflicto y encauzar el esfuerzo común en la construcción del país. La propuesta teórica de Rosseau del contra-

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Cámara de Diputados LVII Legislatura, Secretario Técnico de La Diputación Federal Priísta del Estado de México.

to social que limita el estado de naturaleza humana, de barbarie, cobra vida en la aspiración generalizada de conquistar la ley y alcanzar a través de ella el desarrollo político, económico y social.

La Constitución Mexicana evidencia esos presupuestos teóricos y permite comprobar en su articulado las bases dogmáticas, orgánicas, sociales y económicas del estado mexicano. Por ello, entender los límites y la profundidad de la división de poderes, de la interrelación entre la autoridad y el ciudadano, el entramado de relaciones sociales, la naturaleza de los derechos humanos y los elementos que en general configuran la democracia mexicana, lleva necesariamente al análisis del constitucionalismo mexicano.

La definición del sistema democrático se adopta fundamentalmente en el artículo 39 de nuestra Constitución. En él se reconoce al pueblo como fuente primaria de la soberanía nacional y que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Reconoce además, la posibilidad de que el pueblo pueda alterar o modificar, en todo tiempo, la forma de su gobierno.

Establecido ese principio, que en Francia posibilitó la derrota del estado absolutista y el nacimiento de las repúblicas, negando el origen divino del poder de los reyes para reconocer que la fuente esencial del poder y la soberanía del estado es el pueblo, dando lugar al sistema representativo, permite ubicar el origen de las instituciones que caracterizan a las democracias modernas.

En congruencia con lo anterior, es el artículo 40 de la constitución política de nuestro país que expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática y federal. Éstas son las que se conocen como las decisiones fundamentales del estado.

La historia democrática y constitucional de México inicia formalmente en la Constitución de Apatzingán de 1814, fruto de los sentimientos de la nación de Morelos. De ahí que la primera Constitución Federal vigente, que se promulga en 1824, declara los elementos representativos señalados. La historia del siglo XX se desenvuelve en un continuo choque de fuerzas y partidos políticos que dirimen en brillantes justas parlamentarias las diferencias a nivel de la ley. Así ocurrió en 1824, así se prolongaría la solución entre liberales y conservadores que se concreta en la Constitución de 1857, desde donde tiene origen el actual artículo 40 constitucional.

La diferencia en la elaboración del sistema democrático entre ambas constituciones, radica en el hecho de que la de 1857, cambia la palabra "popular" por "democrática" y elabora de manera más amplia la noción federalista.

Sin embargo, lo que parecería el punto de partida para un resplandeciente desarrollo democrático sufre un largo periodo de decaimiento. Esto coincide con el periodo en el cual Porfirio Díaz, troca lo que llamamos república por la dictadura y la democracia en autocracia.

La causa Carrancista, el enriquecimiento social de la revolución liberal de 1910 y el ascenso de Madero a la Presidencia, configuran las nuevas condiciones a las que habría de dar respuesta la Constitución de 1917. Después de 107 años, la Constitución vigente retoma los principios del liberalismo mexicano y los derechos sociales que surgen de la confrontación empírica entre idealismo liberal y contradicciones reales de la generalidad de la población.

Para alcanzar el proyecto nacional contenido en la Constitución, el congreso constituyente determina reafirmar la vigencia de las grandes decisiones democráticas del artículo 40. Para entender de manera más concreta el significado de este artículo, es conveniente analizar cada uno de sus elementos.

En primer lugar lo relativo a la república. Literalmente significa la "cosa pública". Lo que a todos interesa y atañe. Opuesto a lo privado. La definición clásica de Platón la entiende como la forma de gobierno ideal que tiene como fin la realización de la justicia. Maquiavelo opone la república a la monarquía y la equipara a una forma de estado, señalando que "todos los estados, todas las dominaciones que ejercen soberanía sobre los hombres, han sido o son repúblicas o principados". Esto lleva a entender el concepto de jefe de estado y/o de gobierno, con renovación periódica e intervención popular. Es el origen de la integración del gobierno con base en la soberanía popular.

Lo anterior lleva a la idea de la representación política. Reconoce que

todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía. En consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La delegación de poder determina las figuras del mandante y el mandatario, de donde surge el axioma de que "la mejor forma de mandar es obedeciendo", como principio de eficacia de la democracia representativa.

La democracia es pues, una forma de estado y un sistema de gobierno. Las naciones modernas viven un modelo de democracia representativa. Sin embargo, en sus orígenes la democracia tuvo prácticas directas. Así ocurrió en las naciones de la antigüedad helénica y que ahora sólo existe en pequeñas comunidades en donde es posible la consulta a todos los integrantes de la comunidad. Es el caso de algunos cantones de la república suiza, también el de la mayoría de los pueblos indígenas en América latina, y por supuesto, en México.

Diversos autores afirman que la democracia es una forma confusa, que pretende una participación universal, activa y simultánea en asuntos de la más diversa índole que significa un alto grado de complejidad y de dudosa eficacia. Tocqueville señaló que la idea de este tipo de democracia es buscar una estructura social horizontal en lugar de una estructura vertical. Así, la democracia se opone a la noción de aristocracia, como una condición general de la sociedad en la cual sus miembros pueden verse y tratarse como iguales y esto se estipula en la ley fundamental.

El artículo 3 de la Constitución Mexicana, le da una conceptualización

muy amplia a la idea de la democracia. La considera como una estructura jurídica, un régimen político y una forma de vida que persigue el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Es decir, le da un carácter dinámico, social y participativo.

La democracia estrictamente representativa tiene alcances limitados que pueden agotar su naturaleza en los formalismos jurídicos e institucionales. A la larga, esto significa una creciente desvinculación entre los órganos de decisión política con la sociedad en su conjunto. El problema de la incongruencia entre algunas decisiones con el deseo o la demanda común es frecuente, por la falta de mecanismos que permitan sondear el sentir general, particularmente en torno a los asuntos que modifican estructuralmente las relaciones sociales, en cualquiera de sus áreas.

Sin embargo, no debe subestimarse el gran avance de la civilización al haber trascendido la cuestión de la soberanía, arraigándola en la población,<sup>1</sup> a partir de ello, podemos desprender sus elementos constitutivos más sobresalientes, que dan pauta para otras expresiones de la democracia, en sus vertientes directa o semidirecta.

La democracia presume una declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía. El pueblo es soberano, porque se autodetermina en el contexto del estado.

En consecuencia, existe el origen popular de los titulares de los órganos primarios del estado. El pueblo elige legalmente a quienes encarnan los órganos de representación y gobierno.

En el caso de México al ejecutivo y al legislativo. Aunque de manera indirecta también al judicial.

El tercer elemento es el del control popular sobre el desempeño de los órganos del estado. La fiscalización y el control se efectúa, hasta hoy, a través de los legisladores. Pero su fundamento es asegurar acciones y resultados conforme a la voluntad popular. Ello permite aspirar a que la Constitución establezca medios en que esas funciones se realicen de manera mas directa por la población.

La democracia supone también juridicidad. Es decir, opera dentro de un régimen de derecho, aceptado tácitamente por todos los actores del proceso político. Para funcionar, se acepta que todos actúen dentro de las reglas legales.

Por último, la democracia, además de significar una relación interactiva entre el poder y el pueblo, también representa un equilibrio del poder con el poder. Es decir, un conjunto de pesos y contrapesos a partir del sistema de división de poderes. En la medida en que se fortalece ese equilibrio se garantizan también los derechos ciudadanos y colectivos frente al estado.

## 2. *EL PODER LEGISLATIVO*

Sin duda, el poder legislativo es la institución donde es mas tangible la representación política. Doctrinal y materialmente ahí se producen las disputas políticas y las decisiones que representan el ejercicio de la soberanía nacio-

nal y la representación popular. Las cámaras del poder legislativo tienen su origen en la búsqueda de la participación del pueblo en la planeación, realización y evaluación de las funciones del estado. La complejidad real del alto volumen de población, su estructura y la complejidad y multiplicidad de los temas y asuntos nacionales, han propiciado una mayor delegación de poder en estos cuerpos.

Lo anterior es perfectamente verificable si observamos con detenimiento como en todos los países, poco a poco se agranda el número de facultades que en nombre del pueblo se han adjudicado las cámaras legislativas. El aumento de su poder está en relación directa a la demanda social y a la dificultad para que la sociedad por sí misma las atienda.

Llámense asambleas legislativas, parlamentos o congresos, en general lo que caracteriza a los órganos legislativos, es el principio de la representación popular. Así ocurre desde su génesis en la Inglaterra del siglo XVI, siendo en principio una institución que empleó la aristocracia para reducir el poder omnipotente de los reyes, sobre todo en cuestiones tributarias. Por vía de España y Norteamérica desde los preludios de la independencia se asume en México el sistema de división de poderes y el sistema bicameral.

El sistema de dos cámaras aparece en la Constitución de 1824. Se mantiene en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, hasta la de 1857 que suprime la Cámara de Senadores. La restauración de la república que pro-

mueve Sebastián Lerdo de Tejada, instituye de nueva cuenta el bicameralismo mexicano hasta nuestra época.

El legislativo asume la representación del estado y la nación a través de la representación poblacional en la Cámara de Diputados y la tradición de la representación federal en el Senado. La reforma electoral de 1996 rompe con este principio de la Cámara de Senadores por el establecimiento del sistema de elección proporcional para la cuarta parte de sus miembros, pero conserva las amplias y trascendentes facultades que corresponden al sistema federal y a las cuestiones de la unidad y preservación jurídica y territorial del estado mexicano.

En el desempeño de la función equilibradora de poderes, el poder legislativo ha adquirido un amplio catálogo de facultades. En general son las de representación, deliberación, fiscalización, control, orientación política, jurisdiccionales y legislativas. Todas las realiza en un juego con reglas legales y prácticas parlamentarias establecidas o convenidas de acuerdo a la coyuntura, entre mayorías y minorías.

El poder legislativo busca así desempeñar su función de representación popular. Por excelencia, su vínculo con la sociedad lo establece a través del número de partidos que logran curules y escaños y también por los intereses y corrientes que se integran en los grupos parlamentarios. Sin embargo, es claro que la primer limitación para esa representación lo constituye la categoría y contenido de la ciudadanía. Ella excluye a los menores de 18 años,

además de quienes han recibido sanciones penales, lo cual es importante en un país esencialmente joven.

El otro gran límite lo constituye el número de empadronados en el sistema electoral y el volumen de personas que realmente ejercen el sufragio. En la elección de 1997 votaron alrededor de 17 millones de personas, lo que significa que el poder legislativo representaría aritméticamente a la 5ª parte de la población.

La diversificación social ha cuestionado la eficacia de la representación política no sólo al nivel del poder legislativo, también es válido para los partidos políticos, acompañada del rebasamiento de formas y relaciones de poder interno. Como consecuencia, el surgimiento de un amplio espectro de organizaciones ciudadanas para atender asuntos de diversa naturaleza es apenas un reflejo de la segmentación e individualización de la sociedad. En consecuencia, además de la demanda expresada de manera directa, existe la necesidad de las instituciones políticas del estado de buscar su relegitimación a través de mecanismos que amplíen la participación popular en los procesos políticos.<sup>2</sup>

### 3. INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

La participación directa o semidirecta de la colectividad como factor decisivo en los asuntos que le toca resolver a los cuerpos legislativos y ejecutivo

asume diversas expresiones. Sin embargo, en general se aceptan tres como las más viables, diferenciadas para las decisiones trascendentes y aceptadas por los grupos sociales. Ellas son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.<sup>3</sup>

No podemos dejar de mencionar que en el caso mexicano, en algunos estados de la república como Oaxaca, Tlaxcala, Coahuila, Chihuahua entre otros, existen esas figuras e inclusive otras. En este último caso está el de la revocación de mandato que establece la Constitución Política del Estado de Chihuahua y que posibilita que con ciertos requisitos la población pueda retirar la titularidad de la representación política a los gobernantes.

Las condiciones, los alcances, contenidos y requisitos de las tres formas de democracia directa enunciadas anteriormente varían entre países y entre regiones. En sí, esa variación resulta sana y deseable, considerando las diferencias en los niveles de desarrollo político, la estructura logística y la capacidad física y geográfica de cada pueblo.

El *plebiscito* es una forma aceptada de participación popular en los regímenes democráticos. Consiste fundamentalmente en una consulta directa a la población sobre asuntos de excepcional importancia. Ellos pueden ser relativos a la independencia, la extensión territorial, uniones con otros estados, etc. En general, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino nacional y, por tanto, es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

Este mecanismo tiene su origen en la Roma antigua. Generalmente se utilizó en la república para aprobar las leyes que obligaban a los plebeyos. Se efectuaba a petición del magistrado popular, llamado tribuno.

Esa antigua práctica romana, se denomina en el derecho público moderno plebiscito, al igual que el referéndum. En esa época comprendía materias políticas y también legislativas. Con el paso del tiempo, el plebiscito se ha diferenciado y ahora se acepta como una consulta en materia política.

Entre los plebiscitos más sobresalientes se encuentra el que se realizó en 1994 en Europa para decidir el ingreso de cada país a la unión europea y la ratificación consecuente del tratado de Maastricht. Como resultado de él se formalizó la unión europea. Y también, a través de él, la población de Noruega, Suiza e Islandia tomaron la decisión de mantenerse al margen.

En Canadá, el 30 de octubre de 1995 se organizó un plebiscito para decidir si Quebec continuaba como parte del estado canadiense. El proyecto separatista fue rechazado.

El plebiscito se guía por la idea de que constituye una genuina manifestación democrática. Sin embargo, se ha utilizado también para legitimar poderes usurpados y legitimar gobiernos de facto, como ocurrió en el caso reciente de Sadam Hussein en Irak.

Por lo anterior, existe la coincidencia de los tratadistas de derecho y de líderes políticos de que el plebiscito no debe ser un medio de elección de gobernantes, ni menos un procedi-

miento para legitimar poderes fácticos. Debe permitir la expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia.

Referéndum. Es el otro instrumento de amplia consulta popular, pero relativo a cuestiones legislativas. Ello puede abarcar una ley, una reforma legal o una reforma constitucional. Ello lo diferencia del plebiscito.

A través del referéndum los ciudadanos autorizan o desautorizan actos del poder legislativo. En general, se admiten dos clases de referéndum. El obligatorio que puede ser impuesto constitucionalmente y por el cual las normas jurídicas carecen de validez sin la aprobación popular. El facultativo se asigna como facultad discrecional del legislativo o del ejecutivo. Pero no es requisito para la entrada en vigor de las leyes o sus reformas.

Posiblemente donde se realiza con mayor regularidad y eficiencia el referéndum es en Suiza. En ese país las reformas constitucionales no tienen validez si no se aprueban con el voto de los ciudadanos. Para el caso de leyes federales o decretos de alcance nacional, existe el referéndum facultativo.

En América latina el caso más destacado es el de Ecuador, por medio del cual se ha producido el rechazo a varias reformas legales y también se han producido enmiendas constitucionales.

*Iniciativa popular.* En el proceso legislativo, el derecho de iniciar leyes corresponde a actores políticos determinados en la constitución. En el caso de México, ello corresponde a diputa-

dos, senadores, presidente de la república, la asamblea del D.F., los congresos locales.

Combinando el elemento republicano con el democrático, la iniciativa popular representa el derecho de los ciudadanos de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley, sustentado en el respaldo de un número determinado de rúbricas, variable en cada país.

Constituye también el derecho de una fracción del cuerpo electoral para proponer proyectos de nuevas leyes, de reformas legales o de derogación de las existentes, causando efectos en las tareas del legislativo. Éste, se encuentra obligado a darles trámite, aunque generalmente tiene la libertad de decidir sobre su contenido.

La iniciativa popular se origina en Suiza y ha sido adoptada por diversos países europeos, así como por el Ecuador en América.

Los tres mecanismos de participación popular directa presentan algunas ventajas y desventajas, que es conveniente ponderar antes de asumirlas como parte del conjunto de derechos ciudadanos.

Entre las primeras, se encuentra que posibilitan la manifestación directa y auténtica de la voluntad popular. También permiten una relación directa entre poderes y electores. Tienen efectos educativos profundizando la cultura política. Incrementan la legitimidad de los ordenamientos o actos del poder público. Forman conciencia crítica. Son los mejores evaluadores del ejercicio del poder. Por último, dan mayor auto-

nomía al poder público frente a grupos de presión y el poder debe atender con mayor obligatoriedad la demanda popular.

Entre las desventajas, sobresalen el debilitamiento del sistema de representación. La falta de información puede propiciar manipulación. Estos instrumentos pueden formar parte de estrategias de interés político partidista. Los actos que no se someten a estas consultas quedan en desventaja frente a los que sí lo son. También pueden constituir vetos populares dirigidos. Su organización y procesamiento es complicado en la medida del tamaño de la población y su dispersión geográfica. Adicionalmente, son restringidos, ya que se agotan en un sí o un no, sin permitir matices y alternativas. Finalmente, pueden propiciar que se exacerbén los regionalismos.<sup>4</sup>

#### 4. PODER LEGISLATIVO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En el caso del sistema político mexicano, la legislación vigente establece una serie de mecanismos de participación ciudadana, aunque no son determinantes ni tienen la magnitud del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

En primer lugar, en el artículo 8 de la Constitución se encuentra el derecho de petición, que cualquier ciudadano puede interponer y que la autoridad está obligada a responder.

En el artículo 110 y 111, así como en la Ley federal de responsabilidades de

los servidores públicos, existe la figura de demanda de juicio político hacia altos funcionarios. Ésta la puede iniciar cualquier ciudadano y el congreso tiene la obligación de conocerla y dictaminarla.

Por otro lado, en la ley orgánica y el reglamento para el gobierno interior del congreso existe la figura de la audiencia pública. A través de ella, en el conjunto de instituciones de derecho y prácticas parlamentarias que rigen la vida del poder legislativo con frecuencia se organizan foros regionales y nacionales, consultas y audiencias públicas sobre temas políticos, sociales y económicos. También, como mecanismo previo de toma de opinión de sectores interesados, antes del dictamen de algunas iniciativas de reformas o de creación de nuevas leyes. En otros casos, han habido momentos en los cuales algunos órganos de las cámaras, trátese de comisiones o de grupos parlamentarios, realizan consultas posteriores a la promulgación de las leyes para evaluar su impacto y resultados.

En general, estas prácticas que involucran a sectores ciudadanos, carecen de reglamentación y de homogeneidad. Dependen del interés o la voluntad de quienes las convocan. Además, el espectro de participación es limitado, ya que los participantes son volúmenes infinitamente menores a la población general e inclusive que el universo de personas que pudieran resultar afectados o beneficiados por los actos legislativos.

Por otro lado, no existe la obligación de procesar sus resultados y de que sean realmente insertados en las

decisiones del poder legislativo o del ejecutivo.

En el caso del ejecutivo, el caso más concreto de participación ciudadana lo ofrece la obligatoriedad del artículo 26 constitucional para elaborar un plan nacional de desarrollo. En la ley de planeación se establece la obligatoriedad de realizar consultas públicas para integrar dicho plan. Sin embargo, tampoco tienen la dimensión de los instrumentos señalados de participación directa. Se dirigen a sectores específicos y culminan en un plan sexenal que no es sancionado por el congreso y que, por ello, es cuestionado en su carácter legal.

En el ámbito de la discrecionalidad del poder y con la pretensión de legitimar decisiones públicas, sobre todo en materia electoral, el poder ejecutivo ha conducido en diversos momentos consultas dirigidas a partidos políticos y sectores especializados para consensar y producir iniciativas legales. Su carácter selectivo y restringido han sido sus características predominantes.

En apoyo a la posible instrumentación de esas formas de participación directa, puede señalarse que la sociedad mexicana adquiere día a día mas integración social e informativa y tiene una mayor cultura política como efecto del avance de las comunicaciones y la elevación de los niveles educativos. En el tejido político, existen asociaciones civiles numerosas y, muchas de ellas, tienen presencia nacional. La participación ciudadana organizada ha sido notoria en diversos casos. En ese sentido, es fresco el caso de la

movilización ciudadana que produjo una de las crisis políticas estatales más agudas en la segunda mitad de este siglo, como ocurrió en el estado de Morelos en el curso de 1998.

La profundidad de las reformas políticas y legales que exigen fenómenos como el de la inserción en la globalización económica, el paso de procesos cerrados de producción a otros altamente tecnologizados, con nuevas relaciones laborales. La ciudadanización de los procesos electorales. El enriquecimiento, de la pluralidad de las cámaras del congreso. El tránsito cultural de una sociedad de tradiciones a otra de actitudes pragmáticas e individuales. El asomo ciudadano en las contiendas electorales, entre otras, son condiciones que requieren procesos de amplia participación que garanticen la legitimidad de las transformaciones y la gobernabilidad ante una profunda redistribución del poder.

Sin embargo, conviene producir mecanismos de iniciativa popular, plebiscito y referéndum con criterios, requisitos y modalidades claras y diferenciadas para que produzcan los efectos más deseables. Ellos son los de la transparencia, la imparcialidad, la efectividad y la participación, reflejando el verdadero sentir de la población sobre asuntos de gran trascendencia política y legislativa. .

En conclusión, existen condiciones para adoptar, aunque claramente pensadas y reguladas conforme a nuestra particular forma de ser y organización social, formas de participación directa. Difícilmente podríamos pensar en que el modelo de democracia re-

presentativa sea sustituido por uno de democracia directa. Afirmaríamos, en unión con algunos autores, que posiblemente sea semidirecta. En todo caso, resultará benéfico para el país si logramos restañar la pérdida de credibilidad y de confianza de la población hacia sus instituciones políticas. Es decir, deben tener como propósito el fortalecimiento de la democracia representativa y no de sustituirla. En ese sentido, se fortalecerá realmente la vida democrática, manteniendo vigentes las características y elementos que definen a la nación y al estado mexicano.

Con ello aprovechamos mejor las ventajas señaladas y se evitarán los riesgos de crear instituciones que, lejos de canalizar inquietudes y menguar el conflicto, aviven la llama de la disputa y el encono, en una época de por sí incierta y turbulenta.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Investigaciones Legislativas, Instituto de. *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados. Volumen I, tomo I, serie II , pp.983-1002.
- <sup>2</sup> Macías Cardozo I. Democracia legislativa constitucional y gobernabilidad. *Quórum*. III Cámara de Diputados. 2ª época. Año VI No 52, abril 1997 . Pp. 34-36
- <sup>3</sup> Moreno Collado j. "referéndum y democracia representativa". *Quórum*. III, Cámara de Diputados. 2ª época, año IV, No 31, noviembre - diciembre 1994. P. P. 15-17.
- <sup>4</sup> González Compean M. La reforma del estado, ¿para quién? *Quórum*. Iil, Cámara de Diputados. Año 9, No 99, enero de 1998. P. P. 25-26.

# El Colegio de México



## ¿FLEXIBLES Y PRODUCTIVOS?

Estudios sobre flexibilidad  
laboral en México

*Francisco Zapata*  
compilador



## LAS REGIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN

*Carlos Alba, Ilán Bizberg,  
Hélène Rivière d'Arc*  
compiladores



## HISTORIA Y NACIÓN

I. Historia de la educación  
y enseñanza de la historia

*Pilar Gonzalbo Aizpuru*  
coordinadora



## IDENTIDADES EN FRONTERAS, FRONTERAS DE IDENTIDADES

Elogio de la intensidad de los tiempos  
en los pueblos de la frontera sur

*Jorge Luis Cruz Burguete*

# MEMORIA

REVISTA MENSUAL DE POLÍTICA Y CULTURA ■ DE DICIEMBRE DE 1998 ■ N.º 115 ■ \$ 1500 ■

CHILE  
25 años

SALVADOR ALLENDE

Primera y última  
palabra

HUGO ZEMELMAN

ALLENZUELA FELD

RAMÍREZ FAUNDEZ

La explotación global

PABLO GONZÁLEZ CASANOVA

Voces indígenas en la ONU

RAQUEL SOSA ILLIZAGA

DOLORES OLIVARES LOPEZ

JOSE ENRIQUE PEREZ CRUZ

XAURIAM CANDELIARIO

MARCOS MAHIAN

MARCELO DIAZ

MARITHA SANCHEZ NESTOR

ANNA PELMURLO



# ASAMBLEA

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F., PRIMERA LEGISLATURA



**ENTRE MAUSOLEOS Y RELIQUIAS: LOS APOSENTOS DE LOS HÉROES**

**PUEBLA Y EGIPTO: VISIONES SOBRE EL TRABAJO PARLAMENTARIO**

**EL 68 EN RETROSPECTIVA, APRECIACIONES DE AVILÉS, POMIATOWSKA Y MONSIVÁIS**

**LA HISTORIA DE LOS ACORDES DEL HIMNO NACIONAL MEXICANO**

**SUPLEMENTO LEGISLATIVO: LEY DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Núm. 11, Segunda Época, Vol.1, agosto de 1998

## TEMARIO PARA EL PRIMER SEMESTRE DE 1999

<b>BIMESTRE</b>	<b>TEMA DE LA SECCIÓN SOBRE REFORMA DEL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE ENTREGA DE ARTÍCULOS</b>
Enero-Febrero	1. Política laboral y reformas a la ley federal del trabajo	Enero 29
Marzo-Abril	2. Política educativa nacional y sus repercusiones en el desarrollo económico	Marzo 26
Mayo-Junio	3. Estrategias y retos de la política agropecuaria en un mundo globalizado	Mayo 24
<b>ADEMÁS EXISTEN DOS SECCIONES GENERALES EN CADA NÚMERO, CUYOS TEMAS SE ESPECIFICAN A CONTINUACIÓN</b>		
<b>SECCIÓN</b>		<b>SUBSECCIONES</b>
<p>Investigaciones legislativas</p> <p>Análisis de coyuntura y prospectiva política</p>	<p>Estudios constitucionales y parlamentarios</p> <p>Federalismo y desarrollo regional</p> <p>Análisis del entorno político actual</p> <p>Comentarios, reflexiones y análisis sobre iniciativas y anteproyectos de ley actualmente en discusión</p>	



**Instituto**  
**de Investigaciones Legislativas**