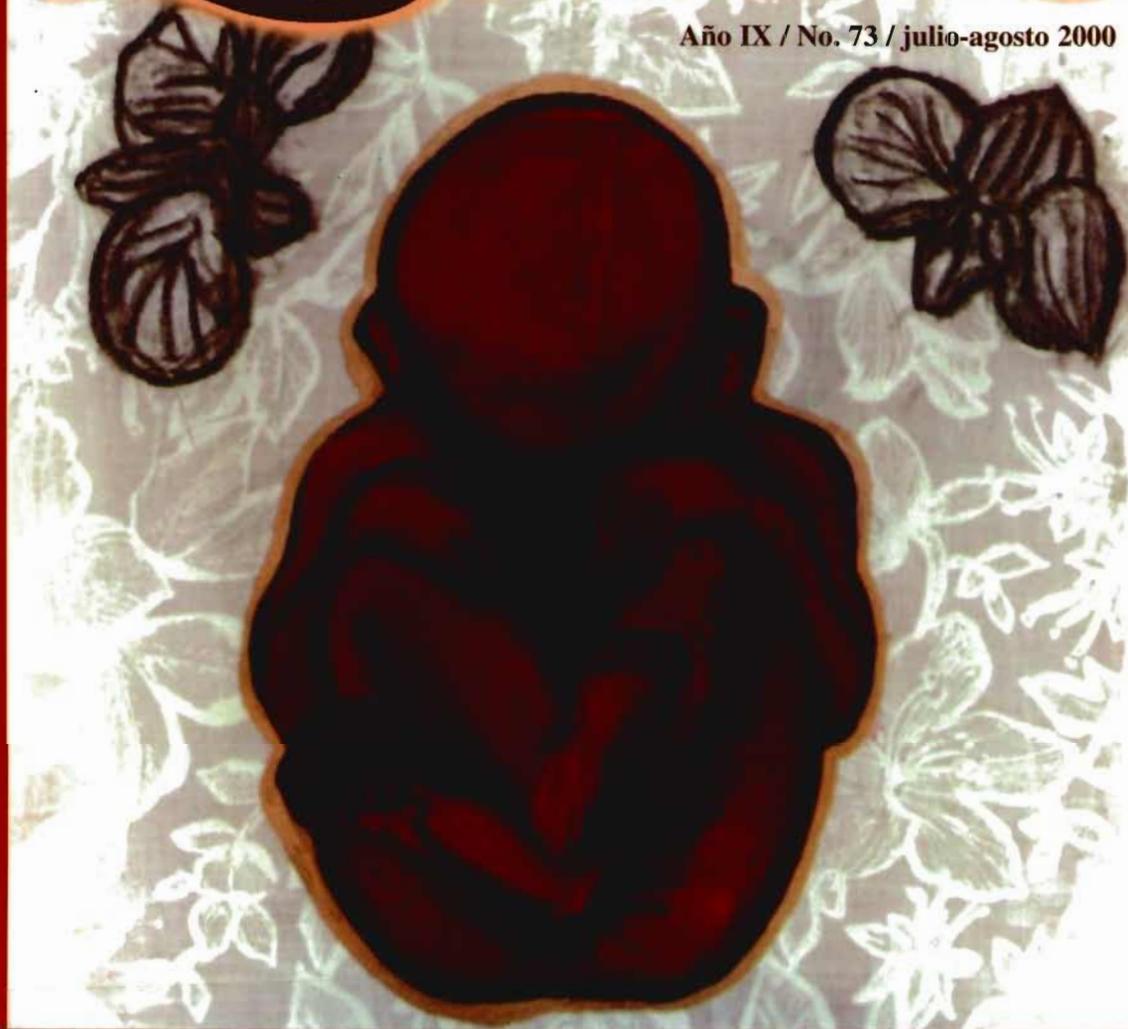


# QUÓRUM

Año IX / No. 73 / julio-agosto 2000



000 NO. 73

(10-5212)



10-5212

participación ciudadana en México

ANTÚ GARZA ♦ DIP. ESPERANZA VILLALOBOS PÉREZ ♦ DIP. ERNESTO SANDOVAL RAMÍREZ ♦ DIP. SOCORRO MAY LÓPEZ ♦ DIP. JORGE H. ZAMARRIPA ♦ DIP. ENRIQUE SANTILLÁN ♦ DIP. MIGUEL QUIROZ PÉREZ ♦ DIP. RICARDO ARTURO ONTIVEROS Y ROMO ♦ DIP. FRANCISCO ANTONIO ORDAZ HERNÁNDEZ ♦ DIP. JESÚS MARTÍN DEL CAMPO

125997  
84  
SL

Año IX / N° 73 / julio-agosto 2000

# QUÓRUM

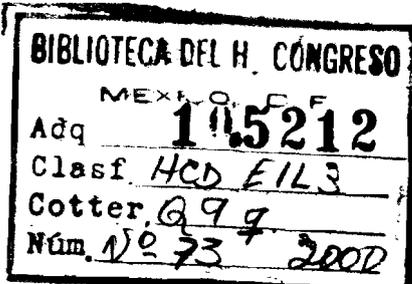
Director General: DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ



Transición democrática y participación ciudadana en México



# Contenido



EDITORIAL

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

SL 3

I REFORMA DEL ESTADO: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO  
*Visión de los legisladores* 5

Diputado Ricardo Cantú Garza  
*La participación ciudadana en la transición democrática: una mirada desde el Poder Legislativo* 7

Diputada Esperanza Villalobos Pérez  
*Los avances de la participación ciudadana en la transición en México* 25

Diputado Ernesto A. Millán Escalante  
*La participación ciudadana en el contexto de la reforma del Estado: posibilidades de participación en la gestión institucional* 35

Diputado Pablo Sandoval Ramírez  
*Aportes de la izquierda a la transición* 57

Diputada Socorro May López  
*La participación ciudadana en el proceso legislativo* 63

Diputado Jorge Humberto Zamarripa Díaz  
*Los grupos intermedios: un factor fundamental en la transición* 71

Diputado Enrique Ku Herrera  
*Participación indígena y democracia en México* 79

Diputado Enrique Santillán Viveros  
*Hacia una real división de poderes* 87

Diputado Miguel Quirós Pérez  
*Transición política y participación ciudadana* 93

Diputado Ricardo Arturo Ontiveros y Romo  
*Participación ciudadana y transición democrática del México contemporáneo: un punto de vista municipalista* 103

Diputado Francisco Antonio Ordaz Hernández  
*Comisiones y subcomisiones parlamentarias, su trascendencia institucional* 109

Diputado Jesús Marín del Campo Castañeda  
*Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados por el grupo parlamentario del PRD en materia laboral* 113

II REFORMA DEL ESTADO: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO  
*Perspectiva académica* 119

Monica Gonzalez  
*Democracia: un triunfo incierto* 121

III INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS 159

Miguel Pérez López  
*Un avance substancial de la justicia administrativa mexicana. Notas sobre el proyecto de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia del recurso de revisión* 161

Ma. Fabiola Barros Islas y Ma. Ysaura Moreno Alamina  
*El presupuesto: una reforma inconclusa* 180

IV ANÁLISIS DE COYUNTURA 191

Karina Moreno  
*Globalización y migración: Arizona o las fronteras del mundo* 193

Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio y Jorge Humberto Miranda Vázquez  
*La nueva escuela* 204

V HISTORIA DEL SIGLO XX 225

Luis Sandoval Ramírez y Guadalupe Salazar Manzo  
*Los ciclos largos y la tendencia secular del empleo asalariado femenino. Algunos ejemplos internacionales* 227

VI DOCUMENTOS 235

Mario Pacheco Ibarra  
*Organigramas de la H. Cámara de Diputados* 237

VII RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS 249

Giovanni Sartori  
*HOMO VIDENS. La sociedad teledirigida* 251

Álvaro Castro Estrada  
*Responsabilidad patrimonial del Estado* 253

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

La democracia moderna tiene como pre-requisitos, el respeto a los derechos humanos y políticos y como mecanismo práctico un sistema representativo, mediante el cual, son los representantes quienes toman las decisiones soberanas que corresponden al pueblo, ante la imposibilidad o la gran dificultad que éste tendría si él mismo tuviese que resolver las innumerables cuestiones que requiere la sociedad para existir y mantenerse unida y ordenada.

Tanto la legislación, como la administración de la justicia, de los recursos comunes y la política, requieren de representantes populares, de modo tal, que conforme a las leyes vigentes en México, el ejercicio de la democracia y por tanto de la soberanía popular, se reduce en la práctica, por lo que respecta al pueblo, a acudir a las urnas a elegir a quienes ocuparán los cargos públicos.

Esta presencia en las mesas o casillas electorales, es ya ciertamente un paso de la falta de democracia a una democracia incipiente, pero los peldaños faltantes son todavía muchos.

Lo que se ha conocido en nuestro país como la transición democrática, no es otra cosa que la inclusión en el sistema, de instituciones nuevas unas, renovadas otras, que han evitado

que todo el proceso electoral sea manejado como antes, por el gobierno y su partido.

Las instituciones nuevas, surgidas de la necesidad de dar credibilidad a las autoridades para que éstas cuenten con la suficiente fuerza moral para que sean obedecidas y respetadas, son el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Su creación por la ley, su bautismo de fuego en las elecciones de 1994 y su participación en las elecciones del 2000 (todavía indefinidas cuando se escribió esta editorial), son hechos que nos autorizan a decir que hay una transición; pasamos de una etapa a otra. A la misma convicción nos lleva la presencia y la nueva conformación de los partidos, que con muchas faltas tanto de concepto como y de actuación, tienen una novedosa presencia en política que adopta una forma diferente a como actuaban en procesos anteriores y hasta hace muy poco tiempo. Esta nueva forma de acción de los partidos, la encontramos lo mismo en la oposición que en el partido aun mayoritario, lo mismo en los partidos grandes que los pequeños.

Faltan piezas aun para que el modelo de una democracia auténtica quede completo; las instituciones participativas o de democracia directa de que tanto se habla, la remoción del

monopolio electoral que tienen los partidos, la disminución del subsidio a estos, la reducción y racionalización de los gastos de campaña, la regulación de las pre-campañas, la regulación del uso equitativo de los medios, el uso de programas y partidos oficiales en apoyo directo o indirecto a candidaturas y partidos y algunos otros puntos pendientes.

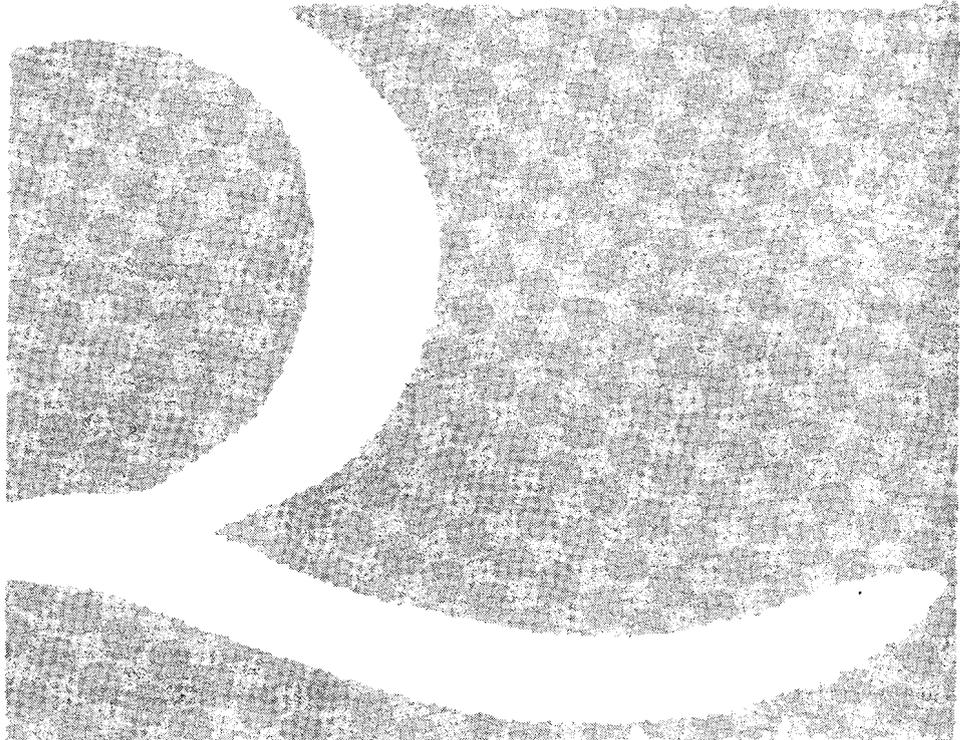
Por encontrarnos en medio del proceso de transición y dada su importancia, Quórum dedica el presente número a tema tan vital, con el que cerramos un ciclo de contribución a la cultura democrática y al conocimiento de los temas relacionados con el Congreso, su estructura jurídica y su relevancia creciente.

QUÓRUM

---

**Reforma del Estado:  
Transición democrática y  
participación ciudadana  
en México**

*Visión de  
los legisladores*



# La participación ciudadana en la transición democrática: una mirada desde el Poder Legislativo

Diputado Ricardo Cantú Garza\*

## I. LA COYUNTURA EN EL MUNDO Y EN MÉXICO

Los últimos tres lustros han sido testigos de vertiginosos cambios en todos los ámbitos de la vida. Cambios tecnológicos con la expansión del *microchip*, los nuevos materiales, los superconductores y las comunicaciones. Cambios culturales en el modo de vida de los pueblos y en las ideas fundamentales de la modernidad, los discursos trascendentes de la historia no convocan ya a la intelectualidad mundial: ha cambiado nuestra idea de la Razón, del Deber, de la Ciencia, de la Historia, de la Nación, incluso las creencias religiosas.

Los cambios más notorios, sin duda, han sido los políticos. Desde los tanques en la Plaza de Tien AnMen, desde la caída del Muro de Berlín, simbólico derrumbe del llamado socialismo real y marca el fin de la guerra fría, el contexto internacional ha pasado de una bipolaridad entre el occidente capitalista y el socialismo allende la Cortina de Hierro, a una bipolaridad, siempre presente pero hoy mucho más

cruda, entre el Norte desarrollado y el Sur empobrecido y expoliado. Junto con el Muro de Berlín, cayeron algunos de los grandes paradigmas políticos que signaron el siglo XX, pero no desaparecieron, antes se ensancharon, las diferencias económicas y sociales entre unos pocos que lo tienen todo y muchos que nada tienen.

Vivimos, pues, en un mundo con un nuevo orden tecnoeconómico global. Nuevo orden que es producto de la renovada estrategia de reproducción ampliada del capital, el neoliberalismo, impuesto desde fines de la década de los setenta. Pero no es un mundo que desconozca los grandes males que le precedieron, por el contrario, los exacerba. Cuáles sean el carácter y el alcance de la globalización es algo que aún se encuentra a discusión. Por lo pronto, dos cosas son ciertas: la una, que algunas tendencias mundiales repercuten en los espacios nacionales, pero, la otra, que no debemos admitir las desigualdades del neoliberalismo como un sino fatal de la globalización.

Los profundos cambios mundiales han tenido como un factor constante la presencia

---

\* Diputado Federal, coordinador del grupo parlamentario del PT y presidente de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

activa de la sociedad civil. Las movilizaciones de Budapest, las plazas llenas de Praga, los mazos en las manos de los habitantes de los dos Berlín demoliendo el Muro... más, por igual, las protestas que llevaron al fin del *apartheid* en Sudáfrica, el plebiscito en Chile que puso término a la ignominiosa dictadura de Pinochet, las recientes protestas contra los organismos del gobierno económico mundial en Seattle, en Davos, en Washington... Por todo el mundo, el dinamismo de la sociedad hace aparecer miles de organizaciones con los más diversos fines, no siempre compatibles.

México no ha sido ajeno al empuje de su propio dinamismo social. Las dos décadas pasadas han visto algunas de las mayores muestras de solidaridad fraterna entre los mexicanos, unidos ante los desastres; a la par, han visto el crecimiento de nuevas formas de organización como respuesta a los cambios económicos y sociales. Y, sobre todo, han participado de los mayores cambios en el contexto político partidista y electoral desde la consumación de la Revolución de 1910-1921.

En la actualidad, el cambio es una constante mundial. ¿Cuáles signos definen ese cambio?

En México, el nuevo contexto político está marcado por un proceso de transición democrática, un proceso en marcha, lento e inacabado, pero constante. No es todavía un proceso irreversible en lo político; bien sabemos que persiste la tentación autoritaria en grupos de poder económico y político. Por eso y para alcanzar el estado de civilidad plena que merecemos los mexicanos, es indispensable la conclusión de este proceso.

Este periodo de transición tiene entre sus causas el cambio en la estructura social operado en nuestro país (la profundización de problemáticas urbanas y ecológicas, la defensa de los

derechos humanos, el cambio en la composición demográfica de la población, la influencia de los medios masivos de comunicación, etc.), la transformación en la correlación de fuerzas políticas y los espacios ganados por partidos de oposición y, claro está, el impulso que han proporcionado los partidos democráticos y las Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>1</sup> (osc) involucradas en este proceso.

No es una transición dirigida desde el Gobierno, sino de un proceso político amplio y plural que involucra tanto a los partidos de oposición como al Gobierno, a la sociedad política como a la sociedad civil. Es la denominada Reforma Política del Estado.

La sociedad civil mexicana ha abandonado su papel pasivo que venía sosteniendo y ha inaugurado una etapa activa respecto de la vida pública, exigiendo procesos políticos transparentes y equitativos, así como el establecimiento de puentes institucionales permanentes para la consulta en la toma de decisiones. En una palabra, la ciudadanía demanda que la política esté a su servicio y le sea útil.

El mandato popular en esta nación es ahora plural, ya no es terminal ni definitivo, las mayorías son cambiantes y relativas, el voto se mueve en cada ejercicio electoral, la población exige y vigila a sus representantes debiendo éstos volver con el electorado para consultarle, terminando con ello los tiempos de la unilateralidad, autoritarismo y exclusión, para dar paso a los tiempos de la pluralidad y los consensos.

Son, pues, tiempos de transformación política y social. Hablar de participación ciudadana es hablar de la relación entre Estado y sociedad, de las formas que ha vivido esta relación y de las nuevas formas que debe vivir.

Las actuales estructuras políticas deben abrir paso a nuevas formas de participación ciudadana, es decir, el proceso de Reforma Políti-

ca del Estado, habrá de tomar en cuenta a los ciudadanos como actores centrales en el proceso de las decisiones políticas que conformen la conducción de la vida pública del país. No se trata de una conveniencia de los actores políticos para persuadir a los electores, eso corresponde al pasado. Se trata de reconstituir democráticamente la República.

Qué debiera de ser el Estado en el futuro es algo incierto. En este momento, debemos pugnar porque el Estado cumpla su compromiso de árbitro y guardián de la soberanía popular. Es cierto que la globalización nos obliga a replantear los modos en que se expresa la soberanía, pero nunca a renunciar a los principios establecidos incluso por los clásicos, desde Bodino y Hobbes hasta Rousseau: la soberanía reside en el pueblo.

Rescatar el sentido pleno de la soberanía significa la expansión de los mecanismos de ejercicio democrático al alcance de la ciudadanía. No podrá haber una verdadera participación ciudadana si ella, esta ciudadanía no elige libremente a sus representantes y tiene la posibilidad de revocarles el mandato cuando no cumplan con los intereses nacionales. Al mismo tiempo, se deben romper las restricciones que el sistema únicamente representativo impone a los ciudadanos: éstos deben tener la oportunidad de decidir sobre las leyes que los rigen y las políticas que se ejecutan.

Si la participación ciudadana es un componente del Estado futuro, lo será con una legislación electoral diáfana para todos los mexicanos. A la par, el sistema político mexicano, desde su Constitución Política, debe ser representativo tanto como participativo, en el entendido de que estas dos formas jurídicas no son opuestas sino complementarias.

El recto sentido de la república, de la *res publicæ*, el espacio de lo público exige que los

ciudadanos puedan concurrir al ágora del debate tanto como de la decisión. Y esto en los tres poderes y en los tres niveles de Gobierno.

Es indispensable que la participación ciudadana organizada penetre en los ámbitos de la administración pública, rebasando el gastado esquema de los 'foros de consulta'.

Uno de los grandes atrasos en la eficiencia de infinidad de programas públicos, ha sido y es, la falta de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación que permitan revisar si se están obteniendo los resultados esperados, corregir los errores a los propios programas cuando estos no funcionan. Resulta necesario dotar a la ciudadanía de instrumentos de verificación, evaluación y en su caso, de rechazo a las decisiones de gobierno.

El desarrollo de la sociedad constituye una condición fundamental para el ejercicio de la democracia, de las libertades individuales y colectivas y para las posibilidades de realización personal. El desarrollo participativo de la sociedad debe ser una estrategia, donde se generen los instrumentos para potenciar el conjunto de capacidades y terminar con la exclusión de amplios sectores sociales en la conducción política y económica del país.

En este sentido, frente al crecimiento de las osc., no sólo en número, sino en diversidad y fines, se ha hecho patente la necesidad de reformar los marcos jurídicos que amparen su participación, no para limitarlas, sino para ofrecerles garantías jurídicas que permitan su desarrollo y que promuevan su coadyuvancia en la vida pública y en la representación de los intereses ciudadanos. Se trata no ya de eventos de carácter temporal o coyuntural, sino el desencadenamiento de procesos permanentes de organización ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, en la planeación y en la programación. Esto es algo que los vientos democrati-



zadores que cruzan nuestro país, debieran incluir.

Por su parte, las osc no sustituyen ni deben invadir campos que están reservados a otras figuras políticas y sociales, entre ellas de manera muy importante a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales. A las osc les corresponde, entre otras actividades, la participación en la conformación de un tejido social indispensable para la estabilidad y progreso de la nación y dentro de ello, para elevar la cultura política de los ciudadanos.

Sobre las osc pesa la responsabilidad de agruparse, de la manera que lo decidan, para proponer políticas públicas sectoriales, orgánicas y de largo alcance, para superar el nivel de la crítica coyuntural. Algunas iniciativas se han tomado a este respecto, es necesario profundizarlas.

Hoy resulta necesario rescatar el sentido original del papel del Estado y adecuarlo a las condiciones presentes del país. El Estado es la sociedad y su gobierno, por más que los promotores a ultranza del "libre" mercado pretendan que aquél es un concepto superado. Es fundamental que se definan los consensos políticos básicos en torno a los espacios institucionales específicos de participación ciudadana.

La democracia es más que mecanismos de elección, de toma de decisiones y ejecución. Es más que un sistema político. Es una forma de vida y organización de las sociedades modernas.

La nueva relación entre Estado y sociedad representa un cambio en el ejercicio de gobierno, e implica además, el reconocimiento por parte del Estado de valorar la capacidad de la población organizada para expresar sus diferentes puntos de vista e intereses sobre la vida pública nacional. El desarrollo de la sociedad civil, no es sólo tarea de gobernantes, legisla-

dores u organizaciones. Es fundamentalmente una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado principal debe ser reactivar una relación positiva, para todos los actores, entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

## 2. PARTICIPACION CIUDADANA: ANTECEDENTES, DESPLIEGUE Y CONSOLIDACION

La ciudadanía siempre ha participado en ciertos ámbitos de la vida política del país. Sin embargo, los alcances y tipos de participación eran diferentes.

El Estado mexicano consolidado a partir de la Revolución de 1910-1921 desarrolló una política, primero, de control político a través de la figura del "hombre fuerte" en la presidencia. A partir del ejercicio del general Calles, se pasa de un "régimen de caudillos a un régimen de instituciones". Las instituciones del nacionalismo revolucionario irían acompañadas por el control de las masas, reforzada con la fundación del Partido Nacional Mexicano en 1929. Este partido (antecedente del PRI) logró conjuntar a la mayoría de las fuerzas partidistas nacionales y regionales, anulando el caudillismo y convirtiéndose en el centro político real, el fiel de la balanza política tanto para las disputas como para los consensos, en suma, el principal factor de legitimidad para el Gobierno.

Estado y partido de Estado desplegaron políticas complementarias. En la década de los treinta, el partido de Estado absorbe la mayoría de los movimientos populares en sus "sectores" (campesino, obrero y militar, primero, y después popular). Esto facilitó un populismo económico político: los sectores afiliados al PNM-PRM-PRI recibían subvenciones estatales di-

rectas e indirectas (por ejemplo, el subsidio al consumo a través de prestaciones laborales de sindicatos que pertenecían a las centrales obreras priistas); en contraparte, los sectores aseguraban el triunfo de los candidatos priistas en las elecciones y su posterior legitimidad.

El populismo político no puede entenderse sin su contenido económico. Del mismo modo, el populismo era una política orgánicamente vinculada con el centralismo, el corporativismo y el paternalismo. Esta fue la forma específica que adoptó en México la construcción del Estado de Bienestar.

El modelo económico desarrollista de sustitución de importaciones, estableció el tipo de relación que habría con el capital transnacional, importó el fordismo (orden tecnoeconómico básico para el Estado de Bienestar, como ocurrió también en el *New Deal* de Roosevelt) y forjó el compromiso del proteccionismo.

El Estado postrevolucionario prácticamente creó una sociedad civil a su medida en el terreno fértil de la descomposición social causada por la Revolución. Por medio de los mecanismos mencionados (corporativismo, populismo, etc.) y con la institucionalización *ex profeso* de los organismos descentralizados de gobierno, el Estado asumió funciones típicas de la sociedad civil: no sólo la injerencia económica productiva, sino también los organismos encargados de la infancia, la familia, medios de comunicación en manos del gobierno y un largo etcétera. Era lo que con una óptica gramsciana se conoce como el Estado ampliado.

Este contexto condicionaba la participación ciudadana. Por una parte, la participación se restringía en gran medida a la elección política. Los ciudadanos elegían a un representante popular (legislador o titular del Ejecutivo) y no podían intervenir en la toma de decisiones de

este representante, ni en la planeación ni en la elaboración de políticas públicas.

La relación entre los electores y el representante elegido era casi siempre una relación corporativa y clientelar, lo que generaba una reacción de apatía e incredulidad ciudadana.

La relación general entre el Estado y la sociedad era una relación vertical y monolítica; la participación no tenía cauces internos (gubernamentales, estatales) de expresión y se manifestaba como protesta y movilización. Toda una etapa de la participación social en México estuvo caracterizada por la predominancia de mítines, plantones, manifestaciones y formas similares de protesta.

La relación vertical, asimétrica, entre el Estado y la sociedad reproducía una actitud impositiva del Gobierno hacia la sociedad: el gobierno imponía decisiones y formas institucionales. La participación ciudadana o estaba canalizada o era de protesta. La reacción social tenía que ser igualmente de fuerza.

La participación social y ciudadana o se daba en los estrechos márgenes de los sectores del partido de Estado y el gobierno, o se daba completamente contra estas instituciones. Esta situación no ha cambiado del todo pero se mueve con rumbo. Es un proceso en el que la transformación del viejo sistema político conlleva un cambio de la cultura política y viceversa.

Es falsa la percepción de una apatía generalizada que aleja a los ciudadanos de las tareas políticas o del proceso de construcción cotidiana de la Nación. Hay apatía ciertamente para participar en ciertos actos o hacerlo de manera manipulada. Es lógico pues existe una gran reticencia a las formas de participación del pasado, pero no hay reservas en participar cuando son los mismos ciudadanos quienes deciden qué, cómo y cuándo hacerlo.



La participación social siempre se ha dado. Los mexicanos no podemos ni debemos olvidar que cuando una catástrofe ha afectado a los compatriotas de alguna región, la sociedad se moviliza en su ayuda.

Además, siempre ha habido pequeños resquicios en el sistema político mexicano que han permitido otras formas de participación, aunque fueran minoritarias. A pesar del corporativismo, las fundaciones e instituciones de asistencia privada han participado en aliviar, en la medida de sus posibilidades, alguna carencia. Ha habido y hay organizaciones colectivistas de producción y cooperativistas de vivienda, consumo y ahorro; una de las principales instituciones agrarias de la Revolución, el ejido, desmembrado por las políticas neoliberales durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, mantuvo siempre una relación ambigua con el Gobierno.

En este sentido, a continuación se expondrán algunos referentes históricos de participación social y ciudadana organizada, de la tan en boga emergencia de la sociedad civil.

El antecedente de lo que hoy denominamos "tercer sector" se remonta a las misiones, hospitales y colegios fundados al inicio del periodo colonial por diversas órdenes religiosas.

Entre la Independencia y la Reforma, el conflicto entre Estado e Iglesia disminuyó el peso de las iniciativas de origen religioso, abriendo paso a diversas experiencias sociales basadas en interpretaciones locales de las utopías sociales del siglo XIX.

En el plano de la política social, salvo el caso de la educación pública y la asistencia social, los paradigmas de reforma social no lograron permear el quehacer gubernamental del porfiriato. Sin embargo, fue notable la expansión de instituciones de beneficencia que operaron con donativos privados y fondos pú-

blicos derivados de la lotería nacional. La nota dominante durante este período fueron las iniciativas conjuntas de asistencia emprendidas por filántropos, acaudalados y el gobierno.

Durante el período de la Revolución Mexicana, coincidieron iniciativas de origen eclesial y filantrópico dando lugar al desarrollo del movimiento cooperativo, iniciativas de laicos y religiosos en el mundo del trabajo y la promoción de obras en el terreno de la educación y la acción social.

La profundidad del conflicto revolucionario, el nuevo papel protagónico del estado emergente, su manifiesta hostilidad con la oposición política y la Iglesia Católica, mantuvo siempre en las márgenes este rico proceso, que vendrá a confluir mas tarde con el mundo contemporáneo de los organismos civiles en México.

En México, cuando se estudia su génesis, evolución e influencia pública regularmente se confunde la larga tradición hispana de filantropía con la expresión postrevolucionaria que empezó a expresarse a fines de los treinta durante el régimen cardenista.

El sector popular del partido de Estado se integró con dificultades entre 1937 y 1942. La necesidad de atraer las expresiones de organización urbana llevaron al gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1943 a definir la estructura formal de esa organización de organizaciones denominada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

En los años posteriores el gobierno buscó atender las necesidades de la población, sobre todo en oferta de servicios. Ello podría explicar porqué no se fomentaron opciones de organización civil diferentes a las que marcan un auge del movimiento obrero.

La iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada (IAP) para el Distrito Federal,

de 1943, con sus sucesivas reformas, reconoció a las IAP personalidad moral, derecho a poseer bienes, recibir donativos y establecer fundaciones con el fin de efectuar obras de asistencia social a terceros. Incluyó diversas disposiciones de exención hacendaria y dio marco de referencia a la expansión del sector filantrópico y asistencial en la época de bonanza económica de la postguerra.

En algunas otras entidades federativas con grandes ciudades en expansión se decretaron también leyes similares. Característico de este esquema fue su administración a través de las Juntas de Asistencia Privada, cuyos consejeros siguen siendo designados por el Gobernador en turno, a partir de proposiciones de las instituciones de beneficencia participantes y las Juntas anteriores.

Diversas obras de asistencia social con gran solidez, como hospicios, casas de ancianos, hospitales, financiadas con donativos empresariales y fondos gubernamentales, siguen desarrollándose desde un marco asistencialista y de beneficencia.

Con una perspectiva más abierta tanto al público como a la interlocución internacional, se comienzan también a desarrollar los servicios de emergencia y atención de la Cruz Roja Mexicana. El antiguo Monte de Piedad, con mecanismo de financiamiento autosostenible, también se actualiza en el marco de este nuevo esquema jurídico.

En el terreno de la asistencia social, el protagonismo estatal se expresó también en lo que a partir de los setenta se conoció como el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, en el cual, las primeras damas del Ejecutivo, los presupuestos y lineamientos gubernamentales garantizaron una presencia preponderante al gobierno, frente a las iniciativas civiles, filantrópicas y religiosas. Este sistema ha sido opera-

do preponderantemente por sucesivos gobiernos, muchas veces prestando servicios directos u operando programas de abasto subsidiados en programas de integración familiar, niños y ancianos.

A diferencia de los sistemas desarrollados desde el siglo XIX en los países más industrializados, aquí cabe destacar la presencia del Estado en las actividades de asistencia y filantropía, el peso relativamente menor de los sectores empresariales en la vida nacional, así como la participación activa, mas no reconocida, de la institución católica, de religiosos y de laicos católicos en muchas de las iniciativas.

Luis Lópezllera Méndez afirma en su estudio *Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo en México* que entre los años cincuenta y sesenta la iglesia católica fue la principal fuente de inspiración para el surgimiento de organizaciones sociales regidas por los principios cristianos de solidaridad. En los cincuenta "se crea el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito en muchas poblaciones del país, sobre todo en la zona del Bajío, con la colaboración, las más de las veces, de sacerdotes". También se impulsó "un apostolado proletario en ambientes obreros y campesinos tanto de jóvenes como de adultos".

Dentro de ese esquema, en los sesenta se fundan importantes organizaciones laicas en la ciudad de México y en algunas entidades federativas, muchas de ellas como asociaciones civiles.

Sin embargo es hasta 1950 que se acuña el concepto de "organización no gubernamental" (ONG) en la naciente Organización de las Naciones Unidas, para designar un grupo especial de participantes que no tenían representación oficial en sus países de origen, pero actuaban con algún organismo de ese espacio de concertación internacional.

La Carta de las Naciones Unidas, capítulo X, artículo 71, faculta al Consejo Económico y Social para entablar relaciones de consulta y cooperación con las ONG que se ocupasen en asuntos de su competencia.

La resolución 288 (X) de 27 de febrero de 1950 conceptualiza a las ONG como toda organización internacional cuya constitución no fuera consecuencia de un tratado intergubernamental. Su función sería dar voz a los pueblos en la ONU, a través de instituciones independientes de sus gobiernos.

La definición de ONG mantiene una connotación negativa frente a la dimensión gubernamental e incluye sólo al conjunto de organizaciones orientadas a promover el desarrollo desde la sociedad civil, pero sigue siendo un término en uso.

El vertiginoso desarrollo mundial de este tipo específico de organización ha llevado a que en América Latina las designaciones hayan transitado desde 'organizaciones no gubernamentales para el desarrollo' hasta 'organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo' pasando por 'organizaciones civiles' y 'organizaciones del tercer sector', entre otras.<sup>2</sup>

El investigador Rubén Aguilar destaca que el Estado nunca inhibió la creación de esas agrupaciones civiles. Después de la matanza estudiantil de 1968, explica, anidó en varios frentes de la clase media la preocupación por "construir un nuevo país". Lo significativo es que con el surgimiento de nuevos actores sociales la Iglesia católica quedó rebasada, pues se crearon organizaciones desvinculadas por completo de su jerarquía. Estas fueron denominadas por el gobierno como organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo. No se ha escrito mucho al respecto, pero Rubén Aguilar refiere que durante el régimen de Luis

Echeverría resintieron la presión de las dependencias estatales creadas para impulsar la organización popular.

En los sesenta y setenta surgieron organizaciones sociales de autosubsistencia, autoalfabetización y comercialización de productos primarios entre segmentos de población a los que no cobijaban los programas asistenciales del Estado.

La sociedad mexicana conoció un gran periodo de movilización en la década de los setenta, con la organización de Frentes de Lucha y Populares y las Coordinadoras que aglutinaban movimientos sociales de distinto signo. La reforma política de 1977 fue en parte una respuesta a la demanda de apertura de la sociedad mexicana.

Los movimientos ecologistas de los setenta llamaron la atención del Estado para recriminarle su desinterés por los problemas ambientales. Y fue, ésta, la década de expansión del feminismo y la diversidad de género en México.

Gradualmente se fue llenando el panorama de osc con demandas específicas. Las demandas crecieron conforme se redujo el tamaño, el presupuesto y los objetivos de las políticas sociales impulsadas por el Gobierno.

No es coincidencia que las osc adquirieran fuerza y sentido al tiempo que el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inició la desincorporación de paraestatales y canalizó mayores recursos a los intereses de la deuda externa.

Los terremotos de 1985 en la ciudad de México son por eso considerados punto de quiebre entre el gobierno federal y las osc: Para muchos constituyen la génesis de estas organizaciones ante la decisión del aparato de Estado de disminuir su oferta de servicios básicos o de impulsar programas de contenido social.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la expansión de las osc tuvo varias respuestas.

Con el Pronasol se creó una red paralela a partir del modelo de organización que tienen las osc.

### 3. UN ACERCAMIENTO A LA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El proceso histórico relatado en el apartado anterior es parte y causa de la transición democrática que hoy vivimos. Este proceso implica la aparición y crecimiento de las osc al mismo tiempo que un cambio en las modalidades de la participación ciudadana, una transformación generada desde abajo, desde la ciudadanía misma. Por ello, no debemos perder su impulso.

Las osc han sido en parte la respuesta civil a las políticas de Estado, especialmente a la concepción misma del Estado y la relación que guarda con la ciudadanía. Durante el proceso histórico de crecimiento de las osc puede decirse que el Estado no frenó su proliferación y, más aún, en ocasiones se retroalimentó con el planteamiento programático y discursivo de muchas de ellas. Si bien el Estado no las reconocía (ni las reconoce aún) como actores sociales e interlocutores legítimos, es evidente que ha obtenido beneficios de su actividad.

Ahora bien, la globalización económica, la pérdida de peso de los estados nacionales, (presionados desde afuera por los organismos encargados del gobierno económico mundial y los intereses de las potencias, e impugnados en su legitimidad desde adentro), el desmantelamiento progresivo del Estado de Bienestar, la retirada de las dictaduras militares, la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, entre otros acontecimientos, han llevado al reordenamiento profundo del orden mundial y al replanteamiento de la discusión en torno a los paradigmas del desarrollo contemporáneo.

Las políticas neoliberales exigen el control de los indicadores macroeconómicos más que el sostenimiento de un nivel digno de vida; la reducción (adelgazamiento) del Estado, tanto en tamaño institucional como en intervención económica y en capacidad presupuestal.

La implantación del reajuste estructural en México ha implicado un creciente deterioro de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población desde 1982. Al deterioro generalizado del empleo y el ingreso, se ha sumado el desmantelamiento de las políticas sociales impulsadas durante el desarrollismo.

Lo que queda de la antigua política social, ha sido subsumido a la lógica de la acumulación financiera (salud y vivienda, por ejemplo). Muchos organismos de política social han sido contruidos más bien como paliativos provisionales frente a fuertes presiones sociales y políticas, y muchos subsidios públicos que de algún modo llegaban a la población, ahora se transfieren al sector financiero.

Por otra parte, sabemos bien que el mercado no es el espacio idóneo para el planteamiento y resolución de los grandes problemas nacionales. Al mercado le son ajenas las cuestiones de ecología, de calidad de vida y de cultura, para mencionar algunas.

La polarización social, el desarrollo regional cada vez más diferenciado, la generalización de la inseguridad, el afloramiento de casos escandalosos de impunidad y corrupción, sobre todo la generación de situaciones de miseria y amenaza de exclusión social definitiva de enormes grupos de población, son parte de la cotidianidad de nuestra transición iniciada, pero aún inconclusa entre el viejo régimen y una sociedad moderna, democrática, justa y sustentable.

Las áreas desatendidas por el mercado y la acción gubernamental tradicional, han abier-

to un espacio a iniciativas sociales inéditas que implican el replanteamiento de los términos de la discusión en torno al proyecto de desarrollo nacional, el desenvolvimiento de un amplio espectro de actores sociales emergentes y una mayor interlocución con los foros internacionales y la sociedad civil mundial.

A partir de la rica experiencia acumulada hasta los años ochenta se transita hacia un nuevo paradigma y posicionamiento de la sociedad civil frente al gobierno y el mercado, donde las osc juegan un papel articulador, pero en modo alguno exclusivo.

En el plano social, el desarrollo con rostro humano, la equidad y la participación activa de cada vez más diversos actores emergentes se concibe como condición esencial. El rediseño cogestionario de nuevas políticas sociales y de un desarrollo económico menos polarizador son planos de actuación igualmente importantes.

Junto con la globalización económica, se da un proceso paralelo de globalización de la sociedad civil, que vinculando lo local con lo global, da una nueva plataforma de acción hacia el desarrollo a nuevos actores sociales emergentes y a las propias osc en los diversos espacios nacionales.

En términos generales, la década perdida del desarrollo, ha significado en el mundo de la sociedad civil, una progresiva pérdida de sentido de la anterior discusión entre los parámetros de participación social y participación política. Hoy este espectro se concibe más como una rica gama complementaria de actividades sociales pertinentes que como un antagonismo.

Existen en México más de 10 000 osc, según diferentes fuentes. Prácticamente, no existe campo de acción social o región del país en donde no tengan presencia.

En un plano de actividad, las osc desarrollan trabajo con grupos campesinos e indígenas, proyectos de comunicación alternativa, defensa y promoción de derechos humanos, proyectos de salud y educación cívica popular, medio ambiente, género, vivienda y hábitat, proyectos con niños y jóvenes, discapacitados, tercera edad, farmacodependencia, refugiados, sexo-servidoras, arte y cultura, así como también desarrollo local, gobernabilidad y democracia.

Es notable también el surgimiento de fundaciones de origen nacional que independientemente de su origen filantrópico, eclesial o social convergen en revalorar su trabajo más hacia iniciativas de desarrollo replicables con participación social activa, que hacia la mitigación de los efectos visibles de la miseria y la exclusión.

Un segundo plano de actividad que cobró fuerza durante la última década, y ha potenciado enormemente la presencia y peso de las organizaciones civiles, ha sido la construcción de redes.

Algunas redes se han construido temáticamente en torno a promoción de servicios de salud y educación popular, promoción y defensa de los derechos humanos, alimentación, frente al tratado de libre comercio, de apoyo a la niñez, género, hábitat y medio ambiente, entre otras.

Otras redes más amplias como Convergencia, Foro de Apoyo Mutuo y Centro Mexicano por la Filantropía, se han constituido con propósitos expresos de fortalecer la presencia de la sociedad civil mexicana, buscar nuevas formas de interlocución con el gobierno y en general, propiciar un desarrollo social económico y político justo e incluyente para todos los mexicanos, sin distinción.

Cabe mencionar la importancia creciente de las osc en diversos foros internacionales,

como ha sido el caso en torno a medio ambiente (1992), género (1994), desarrollo social (1995) y hábitat (1996), participación que ha dado cauce a nuevos planteamientos de políticas sociales y la formación de nuevas redes.

En el plano de la reforma de Estado, las confluencias más contundentes se han dado en torno a la democratización de los procesos electorales de 1988, 1991, 1994 y 1997 y la progresiva ciudadanización de los organismos de calificación electoral, a partir de la conformación de Alianza Cívica.

Uno de los aspectos relevantes de la situación presente sobre participación ciudadana organizada es el debate legislativo en curso. En 1994, se abre una nueva etapa en el proceso de establecimiento de un marco regulatorio de las relaciones gobierno-sociedad civil.

Un grupo de trabajo integrado por representantes de redes de OSC comenzó a trabajar un nuevo proyecto de marco legal para el sector no lucrativo, adecuado a las nuevas circunstancias de México.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió explícitamente la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de la sociedad civil.

La idea de sociedad civil frente a los poderes económico y político dominantes, se concibe hoy como amplísimo espectro de actores tradicionales y emergentes, en un marco de diálogo, negociación, consensos y construcción colectiva de alternativas futuras.

No se trata ya de enfrentar a los sectores populares contra el gobierno y el mercado, sino de involucrarlos en un proyecto de transición con gobernabilidad que apunte hacia un modelo de sociedad incluyente y justa.

En este proceso de socialización de la política y politización de la sociedad, se transita de

la oposición a la proposición incluyente y factible, vinculando lo local, lo nacional y lo global, y trabajando simultáneamente los planos de los proyectos de desarrollo local y sectorial, el replanteamiento cogestionario de las políticas públicas y la reforma democrática del régimen político.

Las políticas sociales, son hoy un campo privilegiado de trabajo en materia de participación ciudadana. No es posible ni deseable volver al estado benefactor, ni arribar a un estado neoliberal de mercado con mínima e ineficaces políticas compensatorias.

Todos los foros y organismos internacionales así como las construcciones propositivas desarrolladas desde la sociedad civil, recomiendan el diseño y puesta en marcha de nuevas políticas sociales. Éstas deben partir de la idea fundamental de la participación ciudadana como factor esencial del desarrollo y la gobernabilidad democrática. Deben ser facilitadores de la iniciativa social, participativas en su diseño, operación y evaluación.

Deben también involucrar en espacios comunes de diálogo y elaboración, actores sociales y civiles, gobiernos locales e instituciones de educación superior. Un alto potencial de reproducibilidad, contenido cultural y educativo es también recomendable, así como el respeto y la inclusión, de la diversidad de situaciones culturales y geográficas.

Seguramente, este será un ámbito intenso de discusión sociedad-gobierno y de elaboración legislativa durante los próximos años.

En el desenlace de estos debates e iniciativas futuras, los valores de la sociedad democrática, justa y participativa, tienen la palabra.

¿Qué debemos entender hoy por participación ciudadana? ¿Cuáles son sus expectativas, sus ámbitos?

#### 4. ESTADO Y OSC: CUANDO SUS PROYECTOS LOS ALCANCEN

Con la declaración de Derechos del Hombre y de los Ciudadanos (de 1789, precedida de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, en la cual, en desde su primera cláusula se consagraba la igualdad ciudadana), toda persona nacida en un territorio nacional era, a partir de cierta edad, ciudadano, independientemente de que fuera propietario o no, y en tanto igual a los demás ante la ley y con derecho a elegir a sus representantes. Desde entonces, el Estado moderno es inimaginable sin el concepto de ciudadanos iguales —y no de súbditos—, así como las formas políticas de gobierno, como la democracia representativa. Una de las principales luchas de toda la humanidad ha sido hacer reales, efectivos y plenos esos conceptos e instituciones.

Sin embargo, ante la igualdad jurídica ha prevalecido la desigualdad económica. Y es que el ciudadano “natural”, individual no existe. Nótese que el término ciudadanía puede significar tanto la cualidad de uso pleno de los derechos de una nacionalidad (como cuando se dice ser ciudadano mexicano) como el conjunto de individuos ciudadanos, muchos ciudadanos forman “la ciudadanía”.

Pues bien, este último significado de ciudadanía es la forma ideológicamente invertida de concebirla. El ciudadano no existe aislado, existe siempre en el seno de una sociedad. El reflejo duplicado y deformado de una sociedad civil es la ciudadanía. Y, en este sentido, ni la ciudadanía ni el ciudadano pueden ser sujetos históricos de un cambio social sino sólo como el medio de expresión jurídico político del verdadero sujeto que se encuentra en la sociedad civil.

Al margen de mistificaciones que pretenden ver en la ciudadanía o en la sociedad civil los únicos sujetos capaces de redimirnos, la sociedad civil al organizarse rompe con la tendencia a la masificación; y el ciudadano, al reconocerse en esas organizaciones y luchar por espacios sociales, rompe el individualismo de la democracia del mercado.

La ciudadanía, si bien no puede ser en sí misma el sujeto de la transformación histórica, se constituye en el actor social real imprescindible de esa transformación concreta.

Sirvan estas reflexiones para ponderar el papel transformador de la sociedad civil organizada.

Comencemos por una definición provisional de participación ciudadana. Participar es ser o hacerse parte; la participación ciudadana es la acción que le corresponde a los individuos en la decisiones de Gobierno en tanto son parte del Estado. La participación ciudadana es una forma de intervención que posibilita y potencializa a los ciudadanos reconocerse como actores, identificándose por sus intereses, demandas y propuestas en relación con el Gobierno. La participación ciudadana es un proceso de transformación social en sí misma.

La participación es un derecho de la ciudadanía. Eso no está a discusión, lo que se discute es, primero, como garantizar el libre ejercicio de ese derecho y, segundo, las modalidades concretas que puede adoptar.

Algunos de los principales ejes de discusión sobre la participación ciudadana son los ámbitos de lo público y lo privado y los tipos de participación.

Respecto del primer eje, anteriormente el espacio de lo público se identificaba automáticamente con lo gubernamental y lo privado con lo individual. Hoy los paradigmas han cam-

biado. Existen espacios sociales públicos que no son competencia gubernamental.

Se deben reconocer los rangos de autonomía de estos espacios sociales y de los actores que en ellos participan.

Respecto del segundo, la participación conoce un espectro muy amplio. Como una clasificación meramente operativa, puede tratarse de una participación social o colectiva de los ciudadanos frente a la empresa privada o frente a otros grupos sociales para diversos fines que no competen al Gobierno.

Puede ser una participación ciudadana en sentido estricto cuando se actúa precisamente en su carácter de ciudadano, es decir, como miembro de un Estado. Esta participación sí está indisolublemente ligada a los actos de Gobierno.

En consonancia con los principios rectores expuestos en el primer apartado de este artículo y algunos de los problemas antes insinuados, queremos presentar lo que han sido las líneas políticas de conducción de la Comisión de Participación Ciudadana durante esta LVII Legislatura. Estas líneas fungen también como ejes de pensamiento sobre lo que puede ser el futuro de la relación entre Estado y sociedad, sus perspectivas y su posible agenda.

- 1) El Estado debe abrir mayores espacios a la participación ciudadana y al debate público.
  - Debe darse una reforma constitucional y democrática del Estado que contemple la incorporación de las figuras de democracia semidirecta o participativa en el ámbito federal: el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y la consulta popular, entre otras.
  - Debe existir un mejor sistema de información de actividades de los represen-

tantes populares y los servidores públicos, al alcance de los ciudadanos y, de preferencia, por medios masivos de comunicación.

Al mismo tiempo, la información generada por el sector público, en sus tres poderes y los tres niveles de gobierno, debe poder ser consultada por grupos ciudadanos.

Esta información es básica para que la ciudadanía forme su juicio y tome decisiones sustentadas. En particular, es indispensable para que la ciudadanía participe en la elaboración de políticas públicas.

- 2) Participación ciudadana y Gobierno.
  - Debe buscarse una relación horizontal, ya no vertical en la que el Gobierno quedaba en la cima de la pirámide. El gobierno, además, debe reconocer ámbitos autónomos de lo público en donde no interviene. La tolerancia, la pluralidad, el respeto y escucha de las minorías son esenciales.
  - El Gobierno es el responsable de crear las condiciones para una efectiva participación social y ciudadana, pues de lo contrario el derecho a la participación es letra muerta. Por supuesto, la creación de estas condiciones debe darse conjuntamente y de manera participativa con la ciudadanía.
  - La participación ciudadana debe fomentarse en todos los niveles de Gobierno y en los tres Poderes, aunque en cada caso adopte modalidades distintas.
  - El Gobierno debe informar veraz y oportunamente a la ciudadanía y abrir más canales de comunicación y acceso a la información; igualmente, para vigilar que otros agentes sociales informen cuando su acción es de competencia pública.

- En el orden de las decisiones políticas más altas, la participación ciudadana debe contar con un marco jurídico que la ampare y norme. La participación está dirigida a ser parte en la toma de decisiones políticas fundamentales, desde las electorales hasta reformas constitucionales.
  - En el orden de las decisiones administrativas y su ejecución, se debe informar y consultar realmente a la ciudadanía, que ésta participe activamente en la planeación, programación, ejecución y evaluación, sobre todo para el último caso, debe ser el de la cogestión y la corresponsabilidad.
  - Por otra parte, la sociedad civil organizada debe tener la voluntad política de participación y querer ser corresponsable de las políticas establecidas así como elevar al máximo su capacidad de proposición política y técnica.
- 4) Es necesaria la actualización del marco jurídico normativo sobre las osc.
- Mediante una ley de reconocimiento y fomento de las actividades de las osc.
  - Revisando el conjunto de disposiciones legales que atañen a la actividad de las osc.
  - La ciudadanía organizada debe poder participar en la planeación, programación, ejecución y supervisión de las políticas públicas, desde los planes de desarrollo en todos sus niveles hasta los informes gubernamentales.
  - Iniciando por abrir auténticos foros de consulta.
  - Pero avanzando más allá, a través de consultas populares, foros electrónicos, etcétera.
- 5) Debe promoverse una cultura de participación no sólo entre gobierno y osc, sino que incluya la iniciativa privada como sector productivo.
- Las empresas privadas deben mantener una línea abierta a la participación de los ciudadanos, sus inquietudes ecológicas, sus preocupaciones sobre salud.
  - Las empresas deben ser conscientes de que, independientemente de su eficiencia y resultados de mercado, tienen una responsabilidad social a la que la ciudadanía los puede convocar.
- 6) En todo este contexto, la Comisión de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, no tiene fórmulas fijas y busca permanentemente las orientaciones y criterios adecuados a través del diálogo. Sin pretender interferir en las decisiones autónomas y a título de mera reflexión, percibe tres grandes retos de las Organizaciones de la Sociedad Civil y su actuar:
- La problemática de la identidad de las osc, las cuales deben definir mejor sus propios ámbitos de trabajo, sus formas y estilos, sus relaciones con partidos, instituciones educativas, iglesias, y Gobierno y hasta su propia denominación.
  - El aglutinamiento de las osc entre sí. Se requieren espacios y mecanismos que faciliten los intercambios de osc comunes, la formación de redes, directorios actualizados y canales más fluidos de relaciones con el exterior, tanto de oscs de otros países como de agencias financiadoras o foros internacionales.
  - Una mejor formación y participación de las osc en la formulación de planes, proyectos y programas. Las osc se en-

cuentran en el espacio privilegiado de no caer en criterios mercantilistas o gerenciales, con una visión distinta de la sociedad pueden elaborar objetivos de verdadera política social, opuestos a los criterios tecnocráticos, si están a mayor altura técnica para la resolución de problemas.

7) Formas de participación.

- Las formas de participación deben ser múltiples e imaginativas y no limitar la creatividad de los grupos sociales en este aspecto, siempre y cuando no vulneren derechos de terceros y se dirijan al interés público o bien común.

- La participación ciudadana en relación con el Gobierno debe darse:

Primero, en la información recíproca, cabal y oportuna para poder establecer procesos de consulta reales para la toma de decisiones.

Segundo, no basta con tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, deben crearse espacios donde el ciudadano proponga y la autoridad responda.

Tercero, que los ciudadanos decidan conjuntamente con las instancias gubernamentales y sean capaces efectivamente de ejecutar y evaluar programas y acciones de manera cogestiva.

Por supuesto, estas formas de participación ciudadana deben reglamentarse para discernir cuándo pueden ser individuales y cuándo colectivas, cuándo una consulta atiende a ciudadanos personalmente y cuándo a organizaciones, qué medios son los mejores y más adecuados para proporcionar información, qué instancias de participación intervienen en que procesos, cuáles serían los requisitos para la presentación de un propuesta o iniciativa popular, etc.

8) La relación de los ciudadanos con los órganos legislativos.

- En el marco institucional del pasado, era difícil que el ciudadano o las organizaciones civiles tuvieran acceso a los órganos de gobierno, incluyendo la Cámara de Diputados.
- Aunque formalmente existían vías y canales de contacto y diálogo entre la ciudadanía y los órganos legislativos, estos canales no eran muy adecuados y no se aplicaban plenamente, eran espacios restringidos.
- Si se quería más democracia era absolutamente necesario reformar el estilo vertical de relación primero porque es parte del ideal de Gobierno de nuestra nación; segundo, porque permite una mayor legitimidad y gobernabilidad; tercero, porque es el camino civil de resolución de conflictos de intereses públicos.
- Este modo de gobernar está cambiando inexorablemente y cada día hay más vínculos entre la ciudadanía participativa y una nueva forma de gobernar, aunque todavía falta por hacer.

Se busca, así, más sociedad frente al aparato gubernamental; si deseamos una mejor socialidad, de justicia, paz, participación, fraternidad a pesar y aun gracias a las diferencias, democracia, respeto, libertad e igualdad; si esos son algunos de los valores de la sociedad futura que deseamos para nosotros y nuestros hijos, el Estado debe construir espacios de mayor participación de la sociedad civil y ésta debe saber abrirlos.

Las osc son espacios de interés público que se crea la sociedad para construir una nueva cultura política. Además de un régimen polí-

tico plenamente democrático, la sociedad mexicana merece un régimen que permita desarrollar todas las iniciativas de sus ciudadanos y organizaciones intermedias.

La participación ciudadana, la espontánea y la organizada, la individual y la colectiva, nos ha dejado profundas enseñanzas ante las cuales las instancias del Gobierno mexicano son hoy mucho más sensibles que en el pasado.

La revaloración histórica es responsabilidad tanto de las instancias gubernamentales como de la sociedad civil. Tal perspectiva no debe ser tomada como una nueva adecuación para ver en qué condiciones distintas podemos seguir ejerciendo la función pública como en el pasado; nada de eso, debemos pensar de una forma distinta para transformar de manera radical la atávica cultura política de nuestro país.

En este sentido, son varios los retos que se enfrentan actualmente. Mencionaremos sólo los más importantes:

Debemos tener una concepción diferente e innovadora de la relación entre Gobierno y sociedad civil; es preciso reconocer ya que la participación ciudadana y como una forma de lucha del pueblo mexicano ha hecho la historia de nuestro país.

Un gran reto político es la gobernabilidad. La participación ciudadana genera legitimidad y confianza a un régimen, siempre y cuando este régimen gobierne conciliando intereses y no para un pequeño grupo privilegiado. Es decir, la participación legítima y permite una gobernabilidad más fluida no de un gobernante en lo personal sino del Estado en sus funciones sustantivas.

Una gobernabilidad de este tipo implica un pacto de civilidad y confianza plena en la democracia. Implica un contrato entre los actores y sujetos políticos y sociales en donde todos tengan cabida en un esquema de derecho justo.

A partir de los avances de hecho y jurídicos que se están dando, sería sensato prever las consecuencias: una mayor apertura para la participación ciudadana: ¿están preparadas para fomentar la participación y trabajar cogestivamente en varios ámbitos?

Serán necesarias adecuaciones jurídicas que concreten el derecho de participación. Además de leyes generales federales y estatales, será necesario reformar, sobre todo, la Ley General de Planeación.

Un punto derivado es pensar cuáles pueden ser las formas de participación ciudadana en el Poder Judicial; hasta ahora se ha avanzado más en la participación legislativa y en dependencias del Poder Ejecutivo.

Es necesario que la participación social y ciudadana crezca cualitativamente. El reto de este momento de transición es un reto común. Se requieren más organizaciones de la sociedad civil de tercer nivel, que elaboren propuestas estratégicas.

Quizá la siguiente gran cuestión a debatir una vez consolidado el marco jurídico general sea el de la formulación de políticas públicas y sociales. Tanto la participación ciudadana en esta formulación cuando compete a instancias gubernamentales como la formulación autónoma de estrategias y políticas por parte de la sociedad civil, llegando incluso a la discusión, aprobación y ejercicio de los presupuestos.

Los dos puntos anteriores son un pilar esencial para la construcción de la democracia social. El otro pilar es definitivamente la posibilidad de que las políticas sociales emanadas de la sociedad civil se dirijan también a la acción de la empresa privada. Los movimientos de protesta contra las políticas bancarias son una forma de participación social igualmente válida; otro tanto puede decirse de algunos movimientos ecologistas.

Por último, nunca deben perderse de vista los principios de la participación ciudadana. No debe ser una idea coyuntural o utilitarista de beneficio inmediato. Los problemas operativos o de eficiencia no son los principales.

Es posible que la democracia y la cogestión no sean más eficientes que un régimen autoritario o dictatorial, pero sí es mucho más eficaz políticamente. Las cuestiones operativas se irán perfeccionando con la práctica; por otra parte, uno de los aspectos operativos que más llaman la atención es el costo de la participación ciudadana: ¿cuánto cuesta la participación ciudadana? No lo sabemos, pero los costos sociales y políticos de la no participación son muchos más altos que los de la participación.

Nada deberá hacerse ya al margen de la ciudadanía, este es el contenido sustantivo de la Reforma del Estado en la presente coyuntura.

## NOTAS

<sup>1</sup> A reserva de definir más adelante lo que se entiende por Organizaciones de la Sociedad Civil, es un concepto en parte sinónimo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organismos Civiles (OC), Organizaciones No Lucrativas (NPO, por sus siglas en inglés) y otras similares. Para evitar confusiones, se utilizará el término OSC a lo largo de este artículo. Se trata de las organizaciones que concretamente conforman el *tercer sector social*.

<sup>2</sup> Respecto de las denominaciones, véase la nota 1.

1993



Adriano Raggi Luck



# Los avances de la participación ciudadana en la transición en México

Diputada Esperanza Villalobos Pérez\*

## I. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONCEPTO PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Según Mauricio Merino, puede denominarse a la participación ciudadana o participación de los ciudadanos de las agrupaciones sociales de la sociedad en su conjunto, a la intervención de la resolución de los problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Eduardo Mendoza propone en sus "Palabras para la Democracia" que: participar significa formar parte, compartir; por lo tanto participación ciudadana se refiere a las tomas de decisiones comunes, que benefician o perjudican en general a la comunidad. Por ejemplo cuando en realidad se expresa el voto de confianza a quienes toman decisiones es dar un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre. De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva; descansa en un proceso previo de selección de oportunidades,

esta acción colectiva envuelve al mundo moderno puede tomar en cuenta que la participación ciudadana la influencia de la sociedad sobre el individuo es primordial; pero cabe señalar, que sobre todo la voluntad personal debe influir en la sociedad.

También para Eduardo Mendoza participación ciudadana, significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir de un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local del que es miembro, donde se interviene en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad. Por lo tanto significa tomar parte de modo mas o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo, asociación; etc. Cabe señalar que no se da la participación por producto de la cultura, de la pobreza, la participación se crea por una sociedad de masas. Por lo tanto surgen muchos tipos de movilización, dentro de la población se considera como un indicio de modernización y para que surja la

25

\* Diputada federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, presidenta de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

participación, se deben tener en cuenta características como pertenencia en cierta clase social, una religión, una generación, sexo, la actividad laboral, etc. Es decir intereses comunes para un bien social.

Desde la concepción Aristotélica en su obra "La República" manifestaba la existencia del "ciudadano pasivo" y el "ciudadano activo". El primero formaba parte, en la toma de decisiones del bien común; el segundo conformaba e intervenía en las tomas de decisiones, en la integración del gobierno o ser parte de él.

Relativo a este termino Mauricio Merino conceptualiza al "ciudadano total" como aquel individuo que forma parte en todos y cada uno los asuntos que atañen a su existencia.

Referente a estos conceptos es importante que se identifique que tipo de ciudadanos están conformando y transformando a nuestra sociedad. De tal modo de que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva.

En el Diccionario Político-Filosófico, participación ciudadana, es un concepto que se refiere al actuar del ciudadano para manifestar sus necesidades, proponer soluciones o rechazar la imposición de medidas que lesionen sus derechos humanos o ciudadanos. Una comunidad realiza una acción ciudadana cuando protesta y se defiende de los actos indebidos de los gobernantes.

Un ciudadano consciente debe participar en actos de acción ciudadana que tienden a velar por hechos o situaciones que benefician la vida de la mayoría de los individuos, o bien para asegurar el respeto a sus derechos.

Un ciudadano actúa cuando:

- Protesta por el exceso de impuestos.
- Protesta por el alza indebida de presión.
- Protesta por los deficientes servicios públicos: basura, seguridad, educación, etc.

- Se organiza para mantener limpia su ciudad, la conservación de los lugares públicos; vigila que los gobernantes cumplan con sus funciones.

- Vota libremente en las elecciones.

- Cuida las instalaciones de los servicios públicos. En fin son muestras de la organización o participación ciudadana. Además una participación ciudadana constante logra que los gobernantes y funcionarios públicos cumplan con sus funciones y que las malas organizaciones disminuyan.

## 2. LA INFLUENCIA E IMPORTANCIA DE LA CULTURA POLÍTICA COMO BASE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Son fundamentales en la base de participación ciudadana conceptualizaciones como pueblo, clases, partidos, grupos, movimientos, derechos, deberes representatividad y gobierno, para poder entender y tomar una mejor conciencia respecto a nuestra participación ciudadana. La crítica del poder desde la base ciudadana genera una sensibilidad política. Por lo tanto crea una inquietud participativa.

La cultura política es la estructura esencial para crear una reflexión acerca de la participación ciudadana y educación cívica. La actividad entre individuos en la colectividad, la acción social, para la formación de un sistema social enfatiza la estructura de interacción social, su forma y la red de relaciones humanas, expresa creencias y valores.

Otros conceptos que intervienen en la participación ciudadana son abstencionismo, credibilidad, la pluralidad, la percepción etc. Todos con el objetivo de entender mejor el significado de participación ciudadana.

La educación, como transmisión de conocimiento y de valores repercute en la cultura política, aunque las graves deficiencias de la educación repercuten en las fallas para la apropiación escolarizada de una cultura cívica; esta adquiere más bien extraescolarmente, en la vida cotidiana. Hay matices ideológicas autoritarias que se propagan independientemente de las adscripciones políticas. Las tendencias hacia la democratización se van abriendo paso con dificultad, con avances y retrocesos. Hay patrones que se reproducen y otros que propician coyunturas favorables. Lo nuevo no aparece desvinculado de elementos tradicionales. La nueva cultura se va forjando a través de sincretismo, más allá de las demandas específicas grupales, que perduran y constituyen identidades duras, hay tendencias convergentes en torno a la exigencia de la democracia que generan convergencias mayores. Los segregados, los excluidos, pocas posibilidades tienen de un quehacer político propio. La aspiración participativa busca eliminar las exclusiones. La cultura política convergente plantea la constitución de una ciudadanía alcanzable.

El objetivo de la cultura política es fundamentar el conocimiento de nuestra realidad posible a la reflexión acerca de la participación ciudadana.

Es indispensable incentivar el desarrollo de una nueva cultura ciudadana que permita saber que hacer en casos de contingencia, como contribuir a preservar el agua, como mantener limpia la ciudad, como deprimir los conflictos vecinales, a que oficinas públicas se puede recurrir de ser necesario, como se puede defender de los abusos de la autoridad, cuales son nuestros derechos y obligaciones como habitantes de una ciudad, así mismo las empresas de radio y televisión podrían realizar un gran servicio a la sociedad si participaran

de esos intereses que requieren de una amplia difusión.

En fin, se trata de manera sintética de proponer la creación de nuevos mecanismos que reafirmen la calidad de los ciudadanos de establecer un código ético para que conozcan sus derechos, pero también sus obligaciones, de tal forma que con eficacia puedan estructurar su participación en el diseño de la sociedad del futuro y fortalecer una participación ciudadana activa.

### 3. PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dentro de la participación ciudadana una entre muchas de las razones por las cuales a veces no surge la participación ciudadana es que como dice Fernando Savater "la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o sublevarse".<sup>1</sup> Debido a esto, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: el egoísmo, el cinismo, la enajenación de los individuos etc.; aterricemos estos motivos en México, la población manifiesta. ¿Para que? o ¿Por que participar si de todos modos va a ganar el PRI? O la población conservadora, no tiene el hábito de la cultura política y si tiene miedo al cambio; otros opinan que a través de las malas experiencias, ¿para que participar si todos los partidos son iguales?, en fin, serían algunos motivos que por los cuales en México puede surgir el abstencionismo.

Cabe enfatizar que es primordial, el trabajo arduo sobre una cultura política para el surgimiento de una nueva participación ciudadana plena o de la mayoría, que desemboque o recaiga en la Democracia. Pero lo que debe

quedar en claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana con el voto y mas allá de los votos es decir; en nuestros días no es solo incitar a las masas con las plataformas electorales, sino llevar a cabo las propuestas o contenidos de estas para mantener viva o surgía una participación ciudadana activa.

Es muy importante el concepto de la Democracia; y es, mas importante llevarlo a la paráís; Ya lo decía el considerado padre de la democracia, el filosofo político "Rouseau", "La democracia es la voluntad o el consenso de la mayoría para la conformación del Estado o gobierno en aquella época, El Estado y la Democracia eran relacionados con la República"; en nuestros días; la Democracia, la relacionamos con asambleismo. Para que este movimiento pudiera surgir, tuvieron que abolirse un sin fin de características, que tenían los llamados ciudadanos, es decir; un régimen de igualdad y libertad para todos los seres humanos, sin distinción de clase social, raza o sexo. El ultimo obstáculo ideológico de nuestra época, hacia la ampliación universal de la democracia como patrimonio común se rompió apenas hace algunos años, cuando las mujeres ganaron finalmente el derecho al voto. Esta acción es fundamental para el incremento de la participación ciudadana.

En el proceso de la democratización existe una relación en la dicotomía de los conceptos, representación política y participación ciudadana; es decir, los gobernantes representan los intereses de los ciudadanos y si realmente o efectivamente pueden ser nuestros gobernantes si y solo si nos representan. Debido ha esto la participación de los ciudadanos es una forma de manifestar su interés, a la mas plena libertad de expresión; a la selección de los servidores públicos con criterios de responsabilidad de

sus actos ante la sociedad ; a la diversidad de fuentes publicas de información; y a las garantías institucionales para el gobierno dependen de los votos y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias.

Sin embargo la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Por otro lado, referente a estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer con un ambiente propicio a la participación publica.

Ejemplo de la actualidad serían los debates políticos de los candidatos a la presidencia y la presencia política en cuanto a porcentajes. Estas acciones expresan un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno para la consolidación de la Democracia.

En nuestro país el establecimiento de los consejos de Ciudadanos podían estimular una administración política mas eficaz y ventajosa para restablecer el vinculo roto entre ciudadanos y gobernantes, que se ha estado perdiendo con las acciones del gobierno.

Se han tenido avances en la participación ciudadana, un ejemplo de ello, es la participación en el proceso de la elección que desemboco el 6 de julio de 1997, fue amplia y de grandes alcances, en aquella ocasión se sentían involucrados no solamente los habitantes de la capital sino de todo el país. Es evidente que la participación ciudadana contribuirá a la solución de los problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulen las relaciones en la comunidad, para lo que deberá

considerarse de conformidad con las leyes aplicables la utilización de los medios para la información, difusión, la capacitación y la educación, es decir, todos estos factores influyen en la participación ciudadana.

Es muy importante señalar; que con responsabilidad; por parte de los mexicanos la participación de todos los actores involucrados, se ha creado la ley de Participación Ciudadana que realmente trata de satisfacer las necesidades de los habitantes de nuestra megalopolis

Independientemente de los que se ha mencionado, otra cuestionaste por que no se motiva a la población mexicana a participar por la cuestionada manera en que aun se llevan a cabo las elecciones, sobre todo en procesos locales, por la forma en que se administran los recursos nacionales y la manera en que se toman decisiones que rigen la vida de los ciudadanos, y en ocasiones sin tomar consenso.

Puede considerarse esta forma arbitraria, a esta forma de imponer disposiciones, sin tomar en cuenta el sentir de las mayorías. en medio de la falta de credibilidad, de una sensación de desconfianza hacia los gobiernos esta cruzada por una de tipo moral por falta de valores éticos que rijan la actividad pública y despierta la necesidad de desarrollar y adoptar conceptos de convencimiento como la pluralidad, el respeto y sobretodo la tolerancia, tremenda cualidad de la que carece nuestra clase política.

En la actualidad, el nuevo modelo de gobierno que necesitamos como mexicanos debe ser producto de la movilización de las fuerzas sociales, de los grupos mayoritarios, es decir; una verdadera democracia, necesidad que se ha convertido en un reto apasionante: lograr la participación de todos los actores de la vida social, para arribar a la solución de los diferentes problemas que enfrentamos como nación, en

todos los ordenes de la vidas social, económica y política del país.

#### 4. POSIBLES PROPUESTAS PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DE LA POBLACIÓN MEXICANA

En nuestro país de debe reforzar la "Legitimación de los órganos electorales como instancias independientes y afianzar la realización de elecciones libres en igualdad de condiciones no solo en las grandes ciudades, sino en todo el territorio y en todos los procesos locales.

Además promover e intensificar la participación ciudadana en la decisión de las políticas públicas y su instrumentación que incluye el derecho a exigir la rendición de cuentas por parte de las autoridades, a la ciudadanía.

Es muy importante que se motivaran e influyeran la real y efectiva separación de poderes y un sistema equitativo de partido. Entre otros puntos, el gobierno, debe asumir y reconocer de una vez por todas el carácter pluriétnico de la sociedad mexicana y respete el derecho de los indígenas mexicanos, a decidir y exigir un trato digno y justo.

Por otro lado para que estas propuestas puedan ser realidad se debe tomar en cuenta que:

El gobierno en cuanto a las opiniones y propuestas las considere y las incorpore a la agenda política del gobierno y de que se incorpore también su participación en el cumplimiento de las decisiones tomadas. Es decir, se requiere de una participación ciudadana decidida de individuos y grupos en su reconstrucción cotidiana, la cual implica una disposición para la formación individual y colectiva de una nueva cultura política permitirá dar el salto cualitati-

vo: pasar de la democracia participativa a la democracia representativa. Dicho de otra manera, transitar de la falsedad, de la alharaca callejera a la participación legal reconocida.

Sin embargo, se debe terminar con la reproducción del sistema. Pierre Bourdies, sociólogo francés afirma que "El mundo político esta encerrado sobre sí mismo, obsesionado por su propia reproducción. Los políticos solo piensan por su propia reproducción. Los políticos solo piensan en las elecciones" es decir, dentro del sistema se busca subir por esa escalera que se lleva siempre a otra posición de poder. Así mismo en lugar de asegurarse su lugar los gobernantes se debe insistir en la participación, es decir, el establecimiento o creación de instituciones o medios y mecanismos que permitan hacer, escuchar su voz, o voces.

Con la participación ciudadana, la ciudadanía se extiende hacia todos los espacios de la política y de la sociedad, busca homologar lo que se va convirtiendo en heterogéneo. La pluralidad que estalla debe orientarse hacia la legitimación que se ubica en el ámbito cultural y asume las propuestas de los gobiernos, de los partidos políticos, de las organizaciones civiles y de los ciudadanos. En ese sentido sociedad civil y ciudadanos son categorías en constante construcción del gobierno.

Cabe señalar, que no es tarea fácil aprender a ser ciudadano y pese a los avances logrados, en México falta un buen trecho por recorrer. Para ello seria bueno recordar que la cultura del ciudadano puede reforzarse con programas muy elementales que difundan ampliamente los comportamientos que se esperan para contribuir con eficacia a crear una sociedad mas justa que pueda crear coto a los conflictos sociales que originan la violencia, uno de los males comunes de los momentos de crisis.

Los ciudadanos tendrán que orientar su participación a través de canales institucionales que deben crearse, cuando no existen la representación conoce medios muy elementales en este nivel por que no se trata ni de la vía electoral que corresponde a los partidos, ni la autoridad que es atribución del gobierno. Por lo tanto los ciudadanos establecen vínculos cuando se trata de establecer arreglos básicos para convivencia cotidiana para la resolución de cuestiones que rebasan el marco del quehacer estrictamente político legislativo.

## 5. PARTICIPACION CIUDADANA EN EL D.F.

A finales del siglo XX y principios del XXI, la lucha por ganar espacios en la vida política del D.F. ha sido desplazada por una lucha que se ha traducido en la búsqueda de formas específicas y en negociaciones que desemboquen en acuerdos políticos para que estos espacios ganados comiencen a operar. Por ejemplo, la elección del jefe de gobierno, la elección de los delegados, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular e incluso el tema de la creación del Estado 32 en el Territorio del D.F., fueron por mucho tiempo los temas que ocupaban en una polémica permanente. Es importante, resaltar que en nuestros días a los procesos electorales se les considera como el canal adecuado para que se desarrolle la potencialidad de la participación ciudadana.

Por otro lado; las agrupaciones Políticas Nacionales constituyen una figura que nos puede ayudar a escuchar voces distintas y destrabar el marco jurídico un tanto cuantado, en el cual los intereses políticos podrían dejar de lado lo que nos ocupa hoy: La participación ciu-

dadana en la resolución de los problemas del Distrito Federal.

Han avanzado los ciudadanos del D.F., en la participación ciudadana, en el aspecto de que puede verse expresada en la creación de la Asamblea Legislativa electa por los ciudadanos y un jefe de gobierno también de elección popular.

Un papel importante desempeñan las reformas políticas que vienen a ser las manifestaciones hechas por la participación ciudadana es decir; las normas para organizar la participación ciudadana o acuerdos políticos entre partidos y gobierno.

La reforma política debe tener como objetivo central organizar la viabilidad a largo plazo de la ciudad y en consecuencia, la participación de los ciudadanos deberá orientarse a colaborar para alcanzar este fin. En este sentido; lo importante es preguntarse como vamos a organizar a los ciudadanos debemos cuestionarnos en que y hacia donde deseamos su colaboración.

El avance democrático de la ciudad requiere de todas las capacidades y voluntades de los diferentes actores políticos para diseñar y consensar mejores lugares y formas de participación ciudadana y vecinal.

La base social en el D.F. está constituida por mujeres y hombres de muy distintos orígenes económicos y culturales que, sin embargo, tienen un común denominador: a todos nos preocupa y nos ocupa el construir una mejor ciudad y país.

## 6. LAS FIGURAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los contenidos que intervienen en la Ley de Participación Ciudadana se deben reformar en cuanto a las necesidades del país.

Por mencionar la Audiencia Pública; Este concepto tiene un doble objeto informativo; tanto para detectar la demanda ciudadana y sus propuestas de solución, como para informar de los trabajos de la autoridad en una determinada zona de la ciudad.

La audiencia pública debe quedar en la ley como una obligación jurídica de la autoridad en una demarcación, aunque la calendarización y seguimiento pueden quedar a cargo de las instancias de la representación a nivel delegacional y colonia.

La consulta pública; representa un mecanismo útil para conocer la opinión de la ciudadanía respecto a problemas locales de una colonia o grupos de colonias y tiene por objeto aportar mayor información en la elaboración de programas y acciones de gobierno.

La autoridad y la facultad de convocar a consulta pública se reserva a los titulares de las demarcaciones, sus resultados no tienen carácter vinculatorio para la autoridad.

Otra figura importante dentro de la participación ciudadana es la Instancia de Quejas y Denuncias; ésta debe estar integrada paritariamente por la autoridad de las demarcaciones y la representación ciudadana de cada delegación, a fin de permitir un seguimiento real de las quejas y denuncias y que generen la confianza en los ciudadanos para utilizarla.

Sin embargo los informes de autoridad se han convertido en los titulares de las demarcaciones, estos a su vez se encargan de informar a la representación delegacional y por colonias sobre el estado que guarda la administración pública. Es posible que se presente el informe públicamente una vez al año y trimestralmente por escrito a la instancia de representación vecinal en cada una de las delegaciones. Estos informes aportarían el principal contenido de contraloría social que llevarían a cabo las repre-

sentaciones vecinales. Un ejemplo de estos informes está en los que la Jefa de Gobierno, Rosario Robles ha presentado cada trimestre desde que empezó su gobierno en el D.F.

Independientemente de estas figuras los instrumentos para una ciudadanía vital, alerta y decidida a participar en la planeación, vigilancia y evaluación de la función pública, lo llevan a cabo ejerciendo el plebiscito, el referéndum, la audiencia obligatoria, la rendición de cuentas, la iniciativa popular y la revocación de mandato etc. A través de la participación ciudadana puede llegarse, a ponerle solución a problemas que hasta la fecha siguen como si pareciera que las facultades del gobierno se ven acotadas, por ejemplo: seguridad pública, procuración de justicia, régimen condominal, responsabilidades de servidores públicos, etc.

Ahora describiremos las figuras de representación vecinal, cuya característica más importante es que estén totalmente desligadas de los órganos de gobierno, de modo que sus interrogantes de ninguna forma puedan ser considerados como servidores públicos. Sus opiniones tendrán, cuando así lo señale la Ley, carácter vinculatorio, pero esto no implicará facultades de autorización. Estas últimas las tendrá solamente la autoridad y las asumirá para todos los efectos legales.

Comités de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional.- Estas son las instancias de representación ciudadana y vecinal en el nivel territorial de mayor identificación entre los habitantes de la ciudad.

Los comités de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional se integrarán mediante el voto libre, universal y secreto de todos los habitantes mayores de 18 años, inscritos en el padrón electoral al momento de la elección.

Los comités se organizarán en comisiones y tendrán, en el ámbito de su territorio, opinión

con carácter vinculatorio para la autoridad en los temas relativos a la modificación al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad y verificación de giros mercantiles

## 7. LA TRANSICIÓN EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Partiremos de la conceptualización de Transición, según el Diccionario Filosófico y Político significa: al período que se considera como intermedio entre una y otra situación política y que constituye un puente para un cambio.

Nuestro país está siendo escenario de cambios muy notables dentro del Sistema Político Mexicano a raíz de los movimientos sociales y de la actividad de los integrantes de la sociedad mexicana.

Por ejemplo, cuando el gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, cuyo triunfo fue no sólo incuestionable sino avasallador; se encuentra con que debe de cargar con la consecuencia de toda la injuria acumulada por los gobiernos anteriores en materia de seguridad pública, ecología, suministro de agua y electricidad, transporte y todo lo que podamos imaginar que marcha mal, en nuestra ciudad; y para ello se le entrega un presupuesto disminuido en términos reales, una estructura institucional saqueada y envenenada por la corrupción galopante de muchos años anteriores, y además o interesadamente, se le pretende despojar y el diálogo permanente con la ciudadanía,.

El PRD y Cárdenas han reaccionado con gran imaginación política y una auténtica estrategia de comunicación para restablecer cuanto antes los puentes que conducen a la participación de los vecinos en las tareas de gobierno y

al dialogo permanente con sus electores, puentes que han cerrado por infinidad de problemas el ejercicio de esa otra forma de gobierno, el gobierno con todos, para todos y entre todos. Ya lo decía también el considerado padre de la democracia "Rouseau", "El gobierno debe ser del pueblo, para el pueblo y por el pueblo".

Cabe señalar que la nueva dinámica de los procesos electorales, la intervención, a través de la participación ciudadana se ha expresado innumerables grupos de la población, que al tomar parte de manera creciente en la negociación de los asuntos de interés común y la definición de las políticas publicas, han logrado fracturar el monopolio de la acción política y la negociación detentando por las instancias del Estado y del Partido en el poder. La nueva dinámica de los procesos electorales, la intervención ciudadana en las instancias de representación popular, la presencia de los movimientos sociales, la presión de las movilizaciones populares y la expansión del asociacionismo ciudadano han sido expresiones tangibles de este movimiento social, que ha abierto nuevos canales de democratización y han modificado paulatinamente la relación de la sociedad con el Estado.

## 8. CONCLUSIÓN:

Es importante señalar, que como se pudo observar en el contenido del artículo la Participación ciudadana es la base de la transición contemporánea en México, puede considerarse la nueva forma de comunicación entre sociedad - Estado.

La activación, los movimientos sociales dentro de la población han sido fundamentales; para el proceso de democratización que esta

teniendo el país. Entre las actividades que realizan los ciudadanos en la actualidad por mencionar el plebiscito, el referéndum, las consultas ciudadanas etc., además si tomamos en cuenta a las figuras de la participación para tener un mejor resultado dentro de la organización de la sociedad.

Cabe señalar, que mientras se tenga una mejor organización ciudadana, una cultura política más amplia, se podrán tener mejores resultados en la administración gubernamental y por ende se incrementara la participación ciudadana.

Actualmente se han tenido avances como ya los mencionados anteriormente, como por ejemplo en el D.F., al elegir al candidato a jefe de gobierno de esta ciudad; al elegir también al jefe delegaciones, al llevar a cabo el plebiscito del pasado 14 de mayo para reforzar la candidatura de Manuel López Obrador etc.

Es observable que, la transición en nuestro país está dando pasos, aunque lentos pero seguros, es decir; La Asamblea Legislativa, La Ley de Participación Ciudadana son muestras de los logros que se están teniendo en nuestro Sistema Político Mexicano.

La participación ciudadana evita conflictos durante los cambios de poder; porque permite el mayor desarrollo de los ciudadanos; además los hace participar con lo que tienen a favor de los que no tienen; es decir los hace solidarios, porque permite enriquecerse con el saber y querer de todos. Esta seria la justificación política y filosófica de la participación ciudadana.

## 9. REFLEXIONES FINALES

En suma se trata de que la Cámara de Diputados dedique un espacio a valorizar el avance de la participación ciudadana y transición en el México contemporáneo; es decir, tomar con-

ciencia de los movimientos sociales y actividades ciudadanas además de la intervención de la mayoría de la población, en problemas que a todos atañen en un determinado momento; para un mejoramiento de la vida política del país.

### BIBLIOGRAFÍA

- MENDOZA A., Eduardo "Palabras para la democracia", Ma. Teresa Romero N., Ed. Diana. Imp. México. 173 pág.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos "La participación ciudadana y el futuro de la Democracia en el D.F." Imp. en México. Primera Edición.
- ALVAREZ Lucía "Participación y Democracia en la Ciudad de México", Centro de investigaciones

interdisciplinarias en ciencias y Humanidades/UNAM, 235 pág.

MERINO, Mauricio "La Participación Ciudadana en la Democracia", 2da. Edición, Imp. México, 1995. 562p.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ Arturo "Participación Ciudadana en el D.F."

ALONSO, Jorge "Cultura Política y educación Cívica" Imp, México, 324 pp.

Diccionario "Político-Filosófico".

SAVATER, Fernando "Política para Amador", Ariel, Madrid, 1992, pág. 41

### NOTA

<sup>1</sup> Fernando Savater, *Política para Amador*, Ariel, Madrid, 1992. Pág. 41.



# La participación ciudadana en el contexto de la reforma del Estado: posibilidades de participación en la gestión institucional

Diputado Ernesto A. Millán Escalante\*

## 1. PRESENTACIÓN

La evolución de la sociedad mexicana en su devenir de menos de doscientos años de vida independiente, ha experimentado lo que todos los pueblos hoy soberanos, que tienen como experiencia la consolidación de su forma de gobierno y los elementos necesarios para afrontar adecuadamente el futuro. Las tres etapas de la historia reconocidas por los mexicanos, a saber: independencia, reforma y revolución muestran las vicisitudes para que México se consolidara como Estado en este proceso. La sociedad ha conocido luchas internas armadas, intervención, abierta y embozada de los factores reales de poder como son el ejército, la iglesia, los imperios, así también ha conocido las diversas etapas del feudalismo y del capitalismo comercial, industrial y financiero lo que le ha permitido constituir su propia fisonomía para parti-

cipar en dichas etapas y que se ha conformado como un elemento determinante de la cultura a través de las diversas generaciones.

Entre otras experiencias de la sociedad fueron las decisiones respecto de hacer un gobierno central o federal, liberal o conservador; los últimos setenta años son otra muestra de la capacidad de la sociedad mexicana para afrontar los cambios que el Siglo XX vivió, como fueron la crisis del sistema capitalista en su fase financiera e industrial de los años treinta; la primera y segunda Guerra Mundiales; la división del mundo en la lucha capitalismo-socialismo; la aparición de la transnacionalidad de los organismos internacionales tales como las sociedad de naciones, hoy naciones unidas, y las conocidas instituciones financieras tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y su antecedente el Acuerdo General sobre Arance-

35

---

\* Diputado federal, miembro del grupo parlamentario del PRI, presidente de la Comisión legislativa de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura

les y Comercio, así como los nuevos procesos de integración, que en un inicio tenían el viso de la integración comercial y que hoy se establecen en un contexto mayor como lo es en lo político y cultural y su consecuente influencia en lo social; el desarrollo de los medios de comunicación y de tratamiento informático; así como la desmedida acción para que estos últimos influyan en la producción de sociedades de alto consumo.

Sin pretender agotar la totalidad de estos y otros acontecimientos, es innegable que los señalados han sido variables exógenas que han influido en el comportamiento y futuro de la sociedad mexicana por cuanto a su forma de organización y que ha tenido respuesta de sobrevivencia y proyección en el tiempo y en donde la figura de la institucionalidad representa el eje rector de la integración de la sociedad en las naciones democráticas.

Aunado a este concepto, se incluye el principio de gobernabilidad mismo que ha representado la otra parte de la pinza para avanzar en la construcción de la democracia mexicana y de esta suerte, la participación ciudadana juega un papel de suma importancia en el proceso de institucionalidad y gobernabilidad de la sociedad, del gobierno y del Estado.

Por ello, la participación de la sociedad como elemento consubstancial en el trinomio Estado, territorio, sociedad, se convierte en el origen y destino de la organización de cualquier Estado y su actuación a lo largo de la historia mexicana es por demás ilustrativo, de los pueblos que luchan por la libertad, independencia y soberanía permanentemente. De ahí, la importancia de reconocer y abreviar de las formas de organización que nuestra sociedad ha asumido en el tiempo en el marco del Estado de derecho instituido y que de forma indirecta ha contribuido a su constitución y su importante partici-

pación directa en el régimen presidencial mexicano para su elección.

Con este trabajo se pretende contribuir a la reflexión de la participación de la sociedad en las primeras décadas del Siglo XXI, a efecto de influir y sentar rumbos de participación real, debidamente legitimada en la gestión gubernamental y de Estado y como equilibrio en la forma actual del gobierno republicano, representativo, democrático y federal, asumiendo responsabilidades y compromisos en un estadio superior de organización democrática y de participación ciudadana, sustentado en el antecedente histórico y las experiencias del pueblo mexicano para construir modalidades en el desarrollo de la institucionalidad y la gobernabilidad de forma legítima.

## 2. ADVERTENCIA METODOLOGICA

Este trabajo se inscribe en el propósito limitado de la descripción y análisis del comportamiento de la participación de la sociedad mexicana en las decisiones gubernamentales y de Estado, tanto en los niveles de gobierno federal y estatales, como en el orden municipal.

No pretende de ninguna forma ser una propuesta agotada, o que no haya sido abordada desde otros puntos de vista como ejes clave para los respectivos desarrollos; sin embargo, en el aspecto descriptivo se abordarán la participación en el tiempo de la sociedad y en el aspecto de análisis el relativo al marco de referencia del Estado mexicano como una necesidad impostergable en el proceso de consolidación del Estado y el gobierno mexicano; así como la reconceptualización de la participación ciudadana en el ejercicio de las garantías individuales y de las obligaciones y responsabilidades como ciudadanos, haciendo

la correlación de la evolución de la institucionalidad y la inserción de esta en las cinco dimensiones o ejes fundamentales de la Reforma del Estado para finalizar con una propuesta modesta que identifique la necesidad histórica de estimular, reconocer, fomentar y legitimar la participación de la sociedad en la gestión gubernamental y de Estado; lo que nos permitirá esbozar algunos elementos para la consolidación del sistema de representación política y las sugerencias pertinentes de participación social.

Por lo antes expuesto debemos advertir que este trabajo no plantea soluciones adelantadas, irresponsables y no tiene el soporte científico extremadamente riguroso, por lo que se inscribe en la reflexión y análisis responsables de observación de la sociedad en sus aspectos de la participación y el contexto nacional e internacional de nuestros tiempos y por último hemos de señalar que no son juicios de valor particulares aislados, sino que se ha pretendido sistematizar el sentir de la expresión ciudadana como forma de solución a nuestros procesos de fortalecimiento democrático, institucional y de gobernabilidad.

### 3. OBJETIVOS

El propósito central de este trabajo es soportar, mediante un análisis epistemológico (objeto de conocimiento, sujeto que conoce y sus influencias recíprocas), las diversas salidas y opciones de participación ciudadana, tomando como referencia la definición etimológica de algunas categorías de análisis tales como, democracia, representatividad y participación y su ubicación en los aspectos sociológicos y políticos. En consecuencia se han delimitado los siguientes objetivos particulares:

- a. Recapitular, cuestionar y poner al día los conceptos institucionalidad, gobernabilidad y participación ciudadana en el marco de la Reforma del Estado
- b. Analizar las distintas formas de participación política ciudadana y su incorporación en el marco constitucional mexicano
- c. Identificar los principios que permitan a la sociedad mexicana incorporar como variables de conciencia la participación en los asuntos políticos de Estado, gobierno y de convivencia social.
- d. Proponer la búsqueda de alternativas viables y de mayor desarrollo para el ejercicio de las garantías individuales y de las obligaciones y responsabilidades ciudadanas en el ámbito constitucional, administrativo, económico, social y político, al amparo del artículo 39 constitucional.

Con estos objetivos, tanto general como los particulares se pretende llegar al establecimiento de sugerencias y recomendaciones que permitan incrementar las posibilidades de participación ciudadana legitimada e inscrita en el texto constitucional y reglamentaria.

### 4. MARCO REFERENCIAL DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

La referencia al concepto de reforma contempla varias acepciones que nos sitúa en el teleos, es decir, el ¿por qué y el para qué?, lo que nos obliga necesariamente a hacer conjeturas respecto de si el Estado hoy acusa deficiencias, no correspondencia, falta de capacidad de respuesta a una realidad viva y al incorporar el



concepto de realidad nos ubica en si esta es temporal o si es para el futuro; y si este futuro es el inmediato, el mediato o el remoto, si es que estas son las preguntas pertinentes en este apartado. Pero podría hacerse también preguntas como si los resultados del ejercicio del gobierno rebasan las necesidades de la ciudadanía, o si es necesario readecuarlo para aprovechar economías de escala o sinergias como hoy se conocen, seguramente la realidad nos ubica entonces en el primer grupo de preguntas.

Por lo que corresponde al apartado referente al ¿para que? habría que agregar también el ¿para quienes? y si quisiéramos profundizar más y descubrir la génesis del teleos habríamos de preguntarnos ¿cuándo empezó esto? Como señalamos líneas arriba el propósito de este trabajo es abordar las dos primeras cuestiones y tomar algunas de la tercera. Así, el ¿para qué? tendría preguntas pertinentes como ¿si la toma de decisiones en la gestión gubernamental y de Estado no son las suficientes para dar respuesta a las necesidades en los diversos aspectos de la sociedad? o ¿porque es necesario incursionar en un nuevo contexto de transformación de la sociedad o las condiciones mundiales están cambiando?

Así, el teleos obedece entonces al proceso de cambio inmanente a la naturaleza y al hombre y por tanto, a la sociedad misma. Si deseamos identificar estos cambios es muy probable que si los aplicamos a variables conocidas y altamente cotidianas nos percatamos con precisión que el objeto de estudio es la población y así en el periodo de setenta años observamos que la población se ha quintuplicado y por ende sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, educación, seguridad, transporte y recreación, etc., son altamente cambiantes perio-

do a periodo tomando como base de este, al año calendario.

Pero también, se observa que la dinámica de cambio experimenta oscilaciones que pudiéramos llamar generacionales, es decir, cambian los hábitos de consumo, ahorro, inversión, prospectiva por grupos de edades y por tanto éstos cambios dan lugar a la expresión de la sociedad en una primera etapa relativa a sus insuficiencias y carencias para satisfacer sus necesidades y en una segunda, a la necesidad de participar para exigir en sus demandas y es en este proceso en donde, en el marco del estado de derecho, la sociedad recurre a sus derechos y empieza a experimentar en periodos muy cortos de tiempo factores de organización y consecución de sus demandas, es decir, aparece el fenómeno de participación activa y se le agrega el de permanente y sobre todo se convierte en efecto demostración para el resto de los grupos sociales.

Esta primera parte del trabajo busca abordar el concepto de Reforma del Estado como un cambio inducido hacia el Estado mismo y la capacidad de aceptación e inclusión en la política de gobierno del propio Estado como reconocimiento a la necesidad de abordar el cambio social.

#### 4.1. CONCEPTUALIZACIÓN

Se entiende por Reforma del Estado, la readecuación o adopción de innovaciones que en el marco legal se deben dar para equilibrar la distribución de atribuciones de los poderes federales y sus consecuentes repercusiones se vean reflejadas en el aparato administrativo, para dar respuesta con proyección a las necesidades cambiantes de la sociedad en un contexto nacional e internacional con dinámica de cambio altamente acelerado y cuyas características

deben tener en consideración el establecimiento, de la velocidad, intensidad y dirección de los cambios además de incorporar la participación de nuevos actores.

Para los propósitos que persigue este trabajo, en el siguiente apartado se desarrollan los elementos que conforman la Reforma del Estado mexicano, a efecto de que este esquema sirva para explicar la evolución de la participación ciudadana bajo el esquema que a continuación se desarrolla, no obstante no se pretende con ello agotar la totalidad, toda vez que un elemento fundamental aquí faltante es el relativo a la revalorización del ejercicio de la soberanía nacional y las formas de equilibrio o contrapeso hacia la gestión de Estado y de gobierno no tan solo al interior de las dos funciones y como lo contempla el primer eje, sino el externo, relativo al contrapeso y los controles de las decisiones que se adopten por la representatividad y cuyo elemento de control lo constituye la participación ciudadana.

En este contexto es que se inscriben los adjetivos de dirección, intensidad y velocidad del cambio anteriormente señalados; así, por dirección se enmarcan hacia el fortalecimiento creciente de la democracia, del estado de derecho, del ejercicio pleno de las garantías individuales y la participación creciente de la sociedad.

Por lo que concierne a la intensidad debe entenderse como la profundidad de dichos cambios, en el sentido de que no deben ser solamente superficiales y que el cambio no se establezca para que las cosas sigan igual, es decir, acción de "gato pardo", sino que trascienda más allá de la propia obligación que el servidor público tiene y las del resto de la sociedad en sus diversos ámbitos de actuación, sino que el cambio estructural de adecuación sea pertinente y que se eviten las prácticas viciadas de

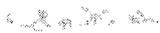
obtención en la satisfacción de necesidades, los vacíos de la ley, la corrupción en sus diversas modalidades, la evasión impositiva, etcétera.

Por cuanto a la velocidad del cambio es importante la consideración en esta adjectivación, la ubicación en el tiempo y el espacio que vive el sistema capitalista mundial al que pertenecemos en consonancia con la resolución de grandes rezagos a gran proporción de la población, así como de establecer los objetivos y la misión y visión en cada uno de los ejes, así como la idea de que se contemple mínimamente la transformación que nos permita sentar la bases de los próximos treinta años.

#### 4.2. EJES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA DEL ESTADO

La Reforma del Estado debe entenderse como un proceso integral que comprende cinco ejes fundamentales, a saber: el constitucional jurídico normativo, que tiene relación directa con las modificaciones que se hagan al proyecto nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) con el propósito de sentar las bases de una convivencia armónica entre los diversos actores que hacen factibles las relaciones de los individuos que conforman la sociedad y el Estado, a través de las diversas instancias gubernamentales.

El segundo eje es el orgánico funcional administrativo, que comprende las principales acciones que el Estado debe desarrollar desde la perspectiva del Ejecutivo Federal como titular responsable de la administración pública, a través de las dependencias y entidades que la conforman; asimismo, se relaciona con las actividades que tienen encomendadas las distintas unidades del aparato administrativo y que ha-



cen factible la atención de las demandas sociales a través de la prestación de los bienes y servicios que se ofrecen a la población en general.

El tercer eje relativo al aspecto político democrático electoral es conformado por las diversas acciones apegadas a la normatividad, que realizan los partidos políticos, grupos de presión y de interés que conjuntamente con la sociedad en general integran el sistema político mexicano, a efecto de poder establecer las relaciones armónicas y los canales de expresión institucionalizados, a través de los representantes de la nación (diputados y senadores), para lograr convertirse en un contrapeso a los otros poderes que conforman el Estado en su conjunto. Este eje se le conoce como reforma política del Estado y ha llegado a confundirse en el lenguaje coloquial como si solo esto fuera la Reforma del Estado mexicano; es necesario advertir que es solamente una de las cinco partes que conforman la idea integral arriba expuesta.

El cuarto eje se le conoce como el económico fiscal financiero, que se conforma por todas aquellas relaciones del Ejecutivo con la sociedad y los particulares a efecto de resolver las demandas que en particular tiene el aparato administrativo para procurarse los recursos necesarios y suficientes para el ejercicio de sus atribuciones; tal es el caso de la política fiscal, que principalmente se conforma con todos aquellos ingresos que en forma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones conforman la hacienda pública para lograr el desarrollo integral del país. En la parte económico financiera se incluyen todos aquellos recursos destinados a la activación de aparato productivo y el sistema bancario y financiero mexicano, desde la perspectiva tanto de la banca central como de la banca de desar-

rollo (Nacional Financiera; Banobras, Banco de Comercio Exterior, Banrural, etc.).

Finalmente, el quinto eje lo conforman los aspectos social educativo y cultural, que igual que los anteriores forman parte de la concepción integral de la Reforma del Estado que tiene que ver sobre todo con la denominada reforma al sistema educativo pero que a su vez forma parte de otro concepto mayor como es el aspecto social y cultural en el que se encuentra inmerso dicho sistema educativo. Este eje representa verdaderamente un aspecto crucial para la vida interna de nuestro país ya que es el medio por el cual se sientan las bases para el desarrollo cultural de nuestro país, además de la necesaria vinculación con el aparato productivo en todos los niveles educativos y lo concerniente a la investigación científica aplicada para dar sustento de proyección al desarrollo.

#### 4.3 EVOLUCION DE LA INSTITUCIONALIDAD

La definición de institucionalidad se encuadra en el pensamiento de tres grandes filósofos: Rousseau, Kant y Hegel. El primero la define tomando como base o punto de referencia para la reflexión al estado de la naturaleza y basa como objeto de conocimiento a la estructura del sistema social en donde fundamentalmente el punto de estudio es la búsqueda del origen de las desigualdades, por lo que la institución solo puede ser fijada en su Contrato Social cuando existen miembros iguales, dando lugar entonces, a la fuente originaria de legitimidad y consecuentemente de poder a la soberanía nacional. De ahí que la institucionalidad es inmanente al hombre con instituciones tan antiguas como la "horda" en su fase primitiva y su evolución al sistema de familia como núcleo social originario y trascendente. De ahí su con-

ceptualización de no autárquica y su necesidad de relación con otras familias.

Emmanuel Kant, señala que es necesario sustituir, mediante las instituciones, la influencia personal por la fuerza y la justicia inflexible de las leyes más allá de los hombres; es decir, su concepto de institucionalidad es señero de las formas de organización social en el marco del consenso y del concordato.

Para Hegel es importante señalar los criterios objetivos de la institución, para así comprender el lugar que ocupa este concepto dentro del sistema de referencia sociológico que él estableció y así señala que la sociedad civil abarca los tres momentos siguientes: primero, la mediación de la necesidad y la satisfacción del individuo mediante su trabajo y mediante el trabajo y la satisfacción de las necesidades de los demás, es lo que él denomina el sistema de las necesidades; segundo, la realidad efectiva del elemento universal de la libertad contenido en el sistema de necesidades por lo que se convierte en la defensa de la propiedad mediante la justicia; y el tercero, lo que él denomina la precaución contra el residuo de contingencia que ambos sistemas conservan permanentemente, por lo que la defensa del interés particular es algo común, mediante el poder de la política y sus instrumentos.

Por ende Hegel en su tercer elemento nos señala que el estado de contingencia se ubica en un universo de necesidades creciente (demandas sociales) y el concepto de libertad en el segundo elemento, como elemento de búsqueda de perfección permanente, toda vez que la libertad individual la acota otra libertad individual en los individuos en donde no se excluye al Estado.

En este marco conceptual la institución representa el elemento fundamental para contener, orientar y dimensionar al cambio de la

naturaleza y de la sociedad, es lo que permite que los pueblos tomando como base su tabla de valores primigéneos logren su desarrollo de forma creciente pero fundamentalmente secuencial y armónica; ésta última, demanda su conceptualización y explicación de su contenido. Si cada una de las acciones del individuo y del Estado conllevan implícitamente otras actividades y éstas deben de estar en concordancia implícita y explícita, de ahí que la relación de acciones deben lograr concordancia con todas las actividades. De esta suerte no tan solo se obtiene la acción institucional en el tiempo, sino que se logra el concepto de "tempo" que no es otra cosa que la congruencia armónica de la sociedad.

En este sentido la evolución de la institucionalidad en el periodo de estudio que contempla este trabajo, ha establecido instituciones que han logrado avances sustanciales como es el caso de la transmisión pacífica del poder; tomando como ejemplos los aspectos de educación y salud se puede inferir que estos han tenido una evolución creciente, sin embargo, las instituciones muestran agotamiento, las causas de éste son múltiples y no constituyen el objeto de estudio de este trabajo. Otro aspecto fundamental del desarrollo institucional lo ha sido la competencia por el acceso a la representación popular, sin embargo, se ha hecho condición de mercado para su acceso y lo que es altamente delicado es que es una competencia de carácter oligopólica en donde la igualdad es altamente cuestionable, tanto para la entrada y la permanencia, como en la competitividad.

Esto se señala como ejemplos de institucionalidad en donde la sociedad es demandante, pero cuando ésta adopta el papel de demandante efectiva, es decir, con capacidad de compra se encuentra con que la institucionalidad

dad presenta deficiencias y agotamientos, es el caso cuando se convierte en consumidor, cuando demanda el derecho a la información, cuando demanda el derecho a la impartición de justicia, o bien cuando es objeto gobernado de decisiones en el congreso que atañen a la soberanía nacional o cuando se trata de los aspectos de control y evaluación de las instituciones. Esta descripción obedece a un análisis objetivo por tanto, se hace necesario entonces, la incorporación paulatina de la sociedad en la toma de decisiones de gobierno y de Estado.

#### 4.4. LA REPRESENTATIVIDAD EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce explícitamente en su artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

Ahora bien, el principio de representatividad se ubica en la realidad objetiva de su existencia, toda vez que es imposible que cien millones de mexicanos constituyan el gobierno; sin embargo, la representatividad como expresión genuina de las diversas visiones y proyectos para el desarrollo del país en el marco constitucional han actuado de forma comprometida con este país; la representatividad se ubica en el modelo denominado de "relación fiduciaria" mismo que consiste en que atribuye al representante una posición de autonomía y supone que la única guía para su acción es el interés de los representados, como es percibido por él. Existe también otro modelo denominado

"del espejo" cuya característica es que se centra sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes de forma individual y por tanto, concibe el órgano representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político.

Ambos modelos han sido descritos de forma pura y en la realidad plantean algunos grandes problemas, por ejemplo en el caso del modelo "del espejo" deviene una pregunta pertinente ¿cuáles características del cuerpo social merecen ser reflejadas en el organismo representativo?, por ello los sistemas electorales proporcionales complementan a los de representación directa porque permiten aproximarse a la creación del instrumento institucional más completo posible para realizar una reproducción bastante semejante al conjunto de representados.

El ejercicio de la representación plantea entonces disyuntivas, de si la actuación de la representación debe obedecer al posicionamiento electoral ofrecido por el partido político o a las circunstancias o hechos a legislar de la nación y que no son coincidentes, además de ello esta decisión se extrema cuando existe una mayoría por ejemplo del partido gobernante y la actuación se sitúa en oposición tácita y solamente queda la utilidad de hacer proselitismo difundiendo las razones de su voto.

También existe la posibilidad de que en virtud del número de representantes necesarios para sacar una legislación, exige unirse a las diversas oposiciones, no obstante que en las mismas la posición ideológica es total y absolutamente divergente. En ambas decisiones se está en la disyuntiva de no ser congruentes con los ofrecimientos al electorado y pareciera ser que lo que se pretende es la obtención de resultados de corto plazo y no de trascendencia para el futuro de la nación, la situación la experimentan los representantes de un partido

mayoritario en el congreso o una mayoría opositora.

En el primer caso, cuando la decisión a tomar representa no congruencia con su oferta política y postulados partidarios y en donde el sistema de acuerdos lo sitúa en una condición decisional de reflexionar de la bondad de la legislación a votar de si ésta resuelve un problema también de corto plazo o ésta es trascendente en el tiempo. De ahí que el legislador se ubica no tan solo en la realidad nacional sino en el contexto internacional y en donde sus decisiones están expuestas a variables exógenas para él no obstante que su potestad es endógena.

Es en este contexto que el carácter temporal del ejercicio de representación popular demanda la opinión del titular originario de la soberanía y que sin trastocar las facultades dadas originariamente al legislador en el proyecto nacional pueda éste hacer llegar a la sociedad la legislación a aprobarse y es aquí donde se presenta la aparición de las figuras de la democracia semidirecta.

Por todo lo antes expuesto es que el fortalecimiento de la democracia se convierte en su esencia en un proceso permanente, en el cual no se puede soslayar autoritariamente la participación en la toma de decisiones del titular de la soberanía nacional; además tampoco debe ser considerarlo como una enteleguía, toda vez que es el destinatario de las decisiones de gobierno y de Estado.

## 5. LA SOCIEDAD COMO DESTINATARIA DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y DE ESTADO

En los últimos setenta años se ha ejercido una legislación y cuyo parámetro adecuado es el

número de modificaciones a la constitución política en donde las mismas se han significado por cambios en casi el treinta por ciento para acrecentar y clarificar las garantías individuales y en el resto de su parte dogmática; el complemento se han significado por las modificaciones en la parte orgánica en donde las atribuciones y facultades del Ejecutivo y del Legislativo han experimentado cambios que obedecieron a la realidad histórica en las que se dieron; así el incremento de facultades al Ejecutivo se enmarcaron ante la necesidad de fortalecer la institución presidencial para superar los problemas ingentes nacionales y de coyuntura internacional.

Con la ventaja de la legitimación en el congreso por una sobrada mayoría por parte de los representantes del partido en el poder. Así también, el Poder Legislativo legitima las acciones presidenciales en consonancia con el proyecto nacional y los diversos programas sexenales, cuya característica fundamental es la de la creación de instituciones para dar respuesta al programa de la revolución mexicana y que con puntos de inflexión se adecua a la coyuntura internacional, constituyéndose entonces las instituciones en los promotores del cambio y la orientación, velocidad, dirección e intensidad lo que permitieron el que las acciones de gobierno provocaran el cambio de un país netamente agrícola a un país en proceso de industrialización, de una sociedad rural a una sociedad mayoritariamente urbana, al nacimiento de una clase media que en su origen se gesta en las empresas gubernamentales y que paulatinamente se extiende con el proceso de industrialización y atendiendo, en consecuencia, necesidades urgentes e identificadas y derivadas del crecimiento poblacional.

Este crecimiento poblacional representó el reto para la satisfacción de las necesidades de

educación y salud y empleo; este proceso fue dable en virtud de la aceptación de una creciente participación del Estado tanto en el proceso de acumulación de capital, como de participante en las actividades productivas, es decir, el Estado es protagonista y promueve la participación del sector privado, con un proceso de estímulos y ayudas necesarias para su crecimiento y consolidación, protegiéndolo de la competencia exterior y financiando la industrialización con las divisas que generaban los productos del campo y del petróleo.

La participación ciudadana se da en grandes movilizaciones derivadas de la capacidad corporativa de las organizaciones sindicales y campesinas y la creciente participación de las relativas al sector popular, todo parecía indicar entonces que la obra de gobierno se constituía en obra de partido, es decir, se establecía la congruencia entre el discurso y la obra. La acción del Estado y de la protección de éste hacia la iniciativa privada, era dable en virtud de que la estabilidad monetaria mundial expresada en términos de tasas de interés era controlada en función de la capacidad de pago.

El cambio poblacional en México y la ruptura del sistema monetario internacional al desaparecer el patrón de libre cambio-oro consistente en el establecimiento de una paridad determinada en dólares americanos (35 por onza troy de oro tuvo una alta significancia, toda vez que permitió que el sistema bancario por el proceso de intermediación al que está llamado a realizar, la banda de especulación fluctuaba en el caso del peso mexicano con respecto al dólar entre 12.49 centavos y un dieciseisavo y 12.49 un octavo, los contratos se establecían en términos de tasas de interés fijas.

Este contexto se ve severamente interrumpido por la ruptura del sistema monetario y aunado a un fenómeno desconocido en la

evolución de la economía capitalista, es decir, el estancamiento con inflación, diverso al de crecimiento con inflación o recesión sin inflación.

En el transcurso de la formación de grupos sociales se experimentaron insatisfacciones que se expresaron de manera espontánea o por necesidad de demandas insatisfechas como es el caso de los ferrocarrileros, médicos, maestros y estudiantes. Situaciones estas que en las dos primeras décadas después de la creación de las instituciones era dable solventar. A finales de la década de los sesentas la composición de la pirámide de edades manifiesta un abrupto cambio de necesidades a satisfacer, es decir, la creciente participación de los jóvenes que demandan permeabilidad social, política y económica y en donde el Estado se ve obligado a dar respuestas y legitimar sus decisiones.

La participación de la sociedad, en los asuntos de la nación era escasa, sin embargo, los derechos constitucionales de manifestación y de expresión habían sido luchas conquistadas y legitimadas en el proyecto de nación y la legislación reglamentaria tipificaba, contrario a la Constitución, como delito el ejercicio de tales garantías. Lo que obliga al Estado desde el enfoque del principio de autoridad a la necesidad ineludible de modificar tal ordenamiento (art. 145 y 145 bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para las entidades en materia federal),

Posterior a esto, por primera vez en veintidós años dos generaciones empiezan a conocer los fenómenos llamados inflación y devaluación que los va a significar en las tres últimas décadas del Siglo XX, es decir, la necesidad obligada de signar acuerdos con los organismos financieros internacionales para solventar la deuda nacional con el extranjero, reper-

cuten en políticas, contrarias a las ejercidas cuando el gasto gubernamental y la política de ingresos generaban el desarrollo, es decir, el país experimenta y por ende la política de gobierno y de Estado empiezan a acotarse dando lugar a la participación creciente de la iniciativa privada como generadora del desarrollo; además de aplicar políticas de austeridad y de contracción del gasto público para evitar el crecimiento inflacionario repercutiendo considerablemente en el bienestar de la sociedad, lógicamente la concentración del ingreso derivado de la producción nacional se concentró y el Estado tuvo que abandonar renglones estratégicos y de apoyo en donde a la iniciativa privada no le era rentable concurrir.

En el transcurso de las dos últimas décadas y derivado de las escisiones del partido en el poder se gesta una corriente política que demanda la participación del Estado en el desarrollo y para ello reclama el necesario espacio de movilización y expresión democrática; esta gestación comparte el espacio de participación de la corriente política que formada a raíz de la expropiación petrolera se consolida como contestataria y de reacción a la obra de emancipación nacional y cuyo antecedente lo encuentra en el movimiento nacional sinarquista, es decir, se tienen tres visiones diferentes de cómo concretar el proyecto de nación.

### 5.1. LAS MANIFESTACIONES DE LA SOCIEDAD RESPECTO DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Por lo expuesto se puede inferir que aparecen tres corrientes de pensamiento y visión de cual debe ser el destino del país. La necesidad de dar cauce a las demandas sociales tienen eco y respuesta en el Poder Ejecutivo Federal y concomitantemente en la representatividad na-

cional en el congreso para hacer modificaciones sustanciales para hacer que la participación política se realice a través de la institución de los partidos políticos y el reconocimiento de la participación plurinominal a través de la representación proporcional, la creación de una institución que se encargue de las elecciones y los procesos electorales en una primera etapa dependiendo de la Secretaría de Gobernación y en una segunda etapa transformándose en órgano autónomo conducido por ciudadanos "imparciales", es decir, la manifestación de la sociedad a una necesidad específica de participación es atendida.

Los últimos tres años han permitido que la representación pueda en una de las partes del congreso manifestar opciones diversas que a la luz de estos tiempos legítimamente pretenden capitalizar en su vida institucional en el seno del partido político al que pertenecen; es un hecho que gran cantidad de las manifestaciones de necesidades por parte de la población en un principio pueden clasificarse como particulares y autónomas pero en el transcurso de los últimos quince años y en el periodo de referencia de los últimos tres son auspiciadas por los partidos políticos ascendentes y empieza a confundir la expresión población civil - sociedad civil-asociaciones civiles con partidos políticos.

La legislación electoral ha permitido que algunas de las primeras concurren para convertirse en asociaciones políticas, sin embargo, también se puede afirmar que son derivaciones de los partidos políticos mayoritarios. De lo expuesto, es innegable que estos cambios puedan mantenerse en un *status quo* y como tal se pretenda equivocadamente que sea el fin último de la democracia, toda vez que como afirmamos en líneas arriba ningún partido político representa la totalidad del electorado, si bien es

cierto, la participación ciudadana ha sido creciente, la abstención oscila entre el 15 y 25 por ciento de los últimos procesos electorales, es decir, la abstención entonces juega un papel determinante en los procesos de legitimación de la representación hacia el triunfador.

Por otra parte, la acción en los últimos tres años de la representatividad, la ubica en posiciones no atendidas y establecer derroteros hacia estadios superiores del proceso democrático como concepto permanente e inacabado tomando como base el concepto etimológico de democracia; de ahí la necesaria reflexión de no convertir a la representación en un actor unilateral en el ejercicio mismo de la representatividad y por tanto el incursionar en el estudio y propuesta de las figuras de la democracia semidirecta, tales como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, candidaturas independientes, veto y revocación de mandato se hacen necesarias ante la realidad de la competencia política y cuyo elemento de gobernabilidad constituyen la salida legítima ante no acuerdos de la representación nacional.

## 5.2. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LAS FIGURAS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Como se ha señalado, durante los últimos treinta años ha sido innegable el reconocimiento de fortalecer el sistema democrático por parte del Estado y cuya promoción ha sido respuesta adecuada para abrir los canales de participación, sin embargo, es importante incursionar en la viabilidad de las figuras anteriormente señaladas para su incorporación al texto constitucional sin contraponer la facultad de representación pero tampoco dejar que esta no tenga salida oportuna y legitimada para las aspiraciones de la sociedad y soberanía nacional que está más allá de la propia representación.

Un país como el nuestro, una vez que sus instituciones se están convirtiendo en actores dinámicos no se puede dar el lujo de detener acciones que caigan en lo que en términos de mercado se llama acción y oferta oligopólica.

El proceso de incorporación de estas figuras de la democracia semidirecta, podría ser dable de forma selectiva para aspectos torales y decisivos de la acción de gobierno y de Estado, tal como se establece en facultades que tiene el Ejecutivo y las cámaras. Entre otras, en el aspecto legislativo, la salida del Ejecutivo hacia el exterior para asuntos de Estado, la aprobación de tratados internacionales, la propiedad de la riqueza nacional, el ejercicio presupuestal, entre otras.

Por otra parte, se hace necesario con el mismo criterio anterior reflexionar para que ciertas acciones de gobierno sean objeto de creación de órganos autónomos para reivindicar y ejercer de forma eficaz y eficiente los intereses de la población, tales son los casos de la Procuraduría Federal del Consumidor, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística e Informática, de los servicios periciales y forenses en la procuración e impartición de justicia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por citar los casos más representativos.

## 6. CONCLUSIÓN

Los procesos de cambio institucional experimentados por la sociedad mexicana durante los últimos años han permitido la experiencia del ejercicio democrático de forma creciente, sin embargo, se hace necesario seguir avanzando en este proceso en un ambiente que fortalezca las variables endógenas que inciden en él y reduciendo las exógenas; la nación mexi-

cana desde su constitución y proceso de amalgamamiento está llamada a representar la posibilidad cierta de trascender su identidad, valores y forma de vida en el concierto internacional.

Cada acción en este sentido, sin duda no tan solo debe ser llevada a cabo para el corto plazo, debe hacerse con altura de miras que merece este gran país.

# Adriana Raggi Lucio

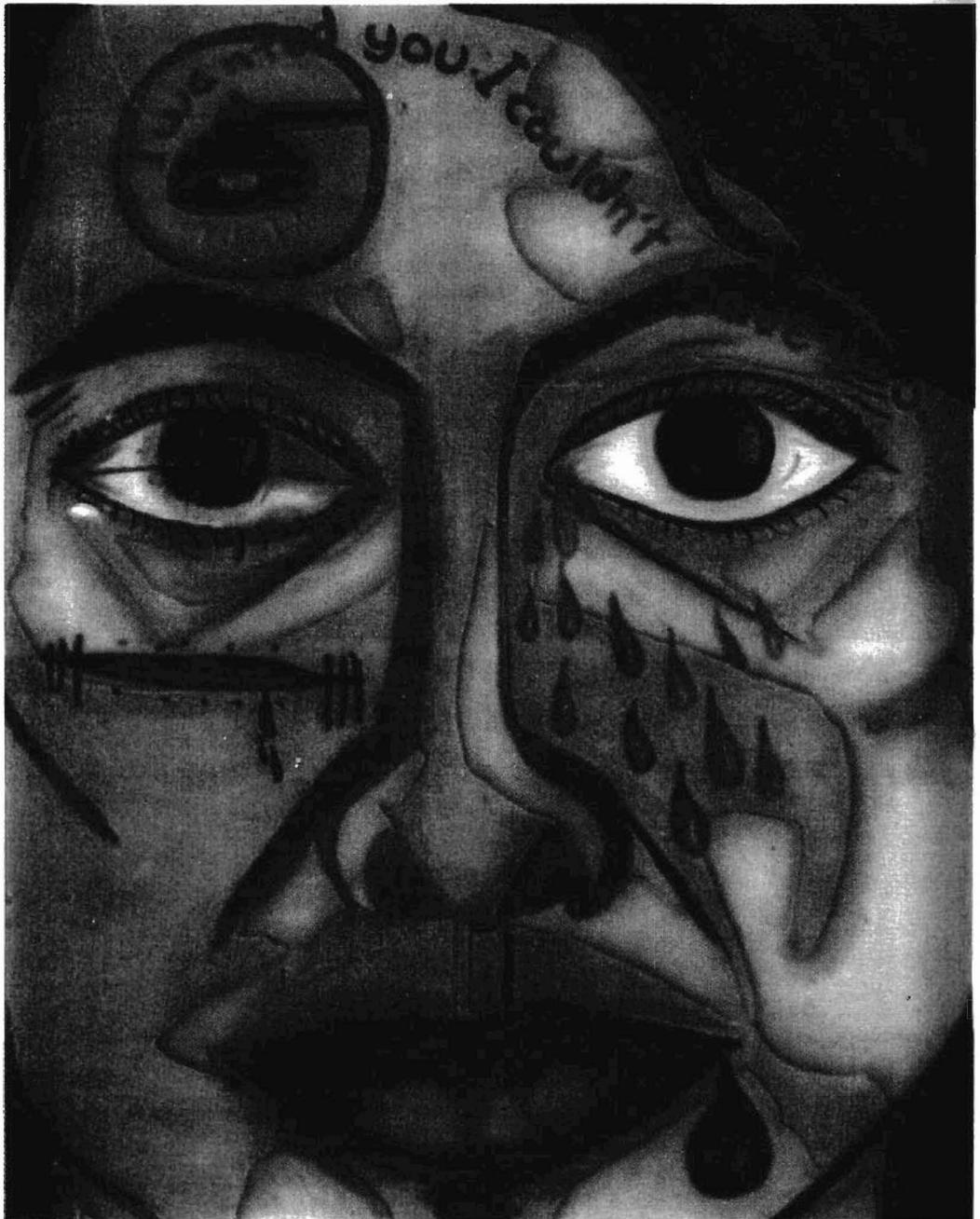
Nace en la ciudad de México en 1970. Hizo su licenciatura en Artes Visuales en la Escuela Nacional de Artes Plásticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tomó cursos de pintura y dibujo en el taller de Iliana Fuentes y en la Galería Coyoacán, respectivamente, así como el "Curso teórico-práctico sobre el lenguaje cinematográfico y su aplicación al video" en el Museo Carrillo Gil del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA). Hizo un diplomado sobre "Los procesos creativos y las artes" coordinado por Teresa del Conde y Mario Cárdenas Trigos, y realizó estudios de maestría en Historia del Arte, asesorada por Elia Espinosa, ambos en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Fue también estudiante invitada en la Academia de Arte de Düsseldorf, Alemania. Le fue otorgada una beca del CONACyT para sus estudios de posgrado.

Obtuvo el primer lugar en los concursos "Diciembre en la tradición popular" y "Semana con Cuba". Su obra fue seleccionada en la "1ra. Bienal Diego Rivera" del INBA y en el "Salón Anual de Mini-Estampa", la que fue exhibida en diferentes ciudades de la República Mexicana.

Desde 1983 ha realizado exposiciones individuales y colectivas en México, Alemania y en las ciudades de Los Ángeles y San Diego en Estados Unidos, con diferentes temáticas, entre las que destacan el SIDA, la ciencia y la mujer.

*Para el Arte Spacios*

América Gabrielle



Adriana Raggi Lucio

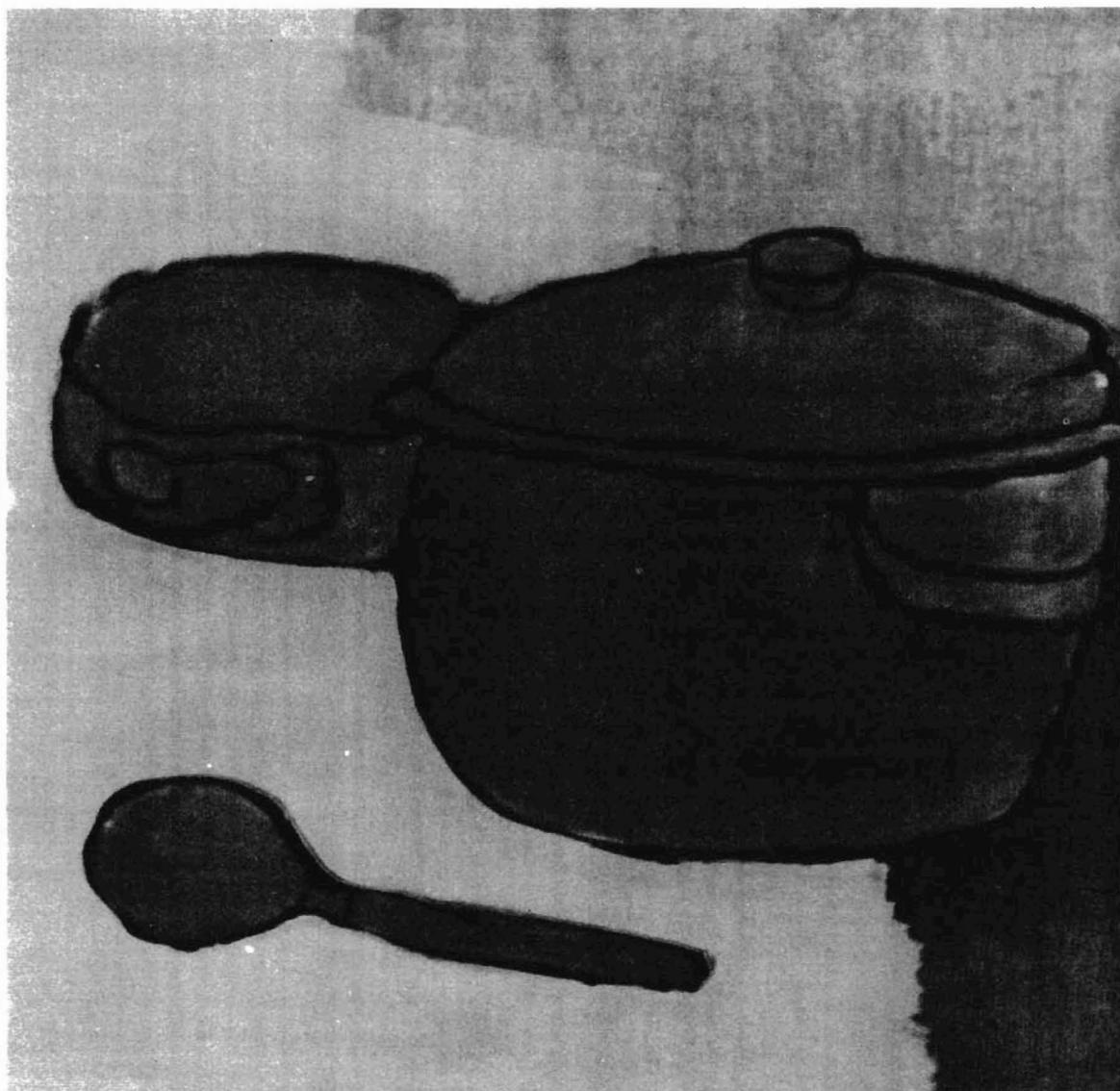
"El verbo tener" acrílico y óleo/tela, 1999



**Adriana Raggi Lucio**  
"Retratos íntimos", huecograbado en acrílico/papel, 1998



Adriana Raggi Lucio  
"Ella y su imagen", huecograbado/zinc



Adriana Raggi Lucio  
"El amor y el labor", acrílico/Cela, 1998

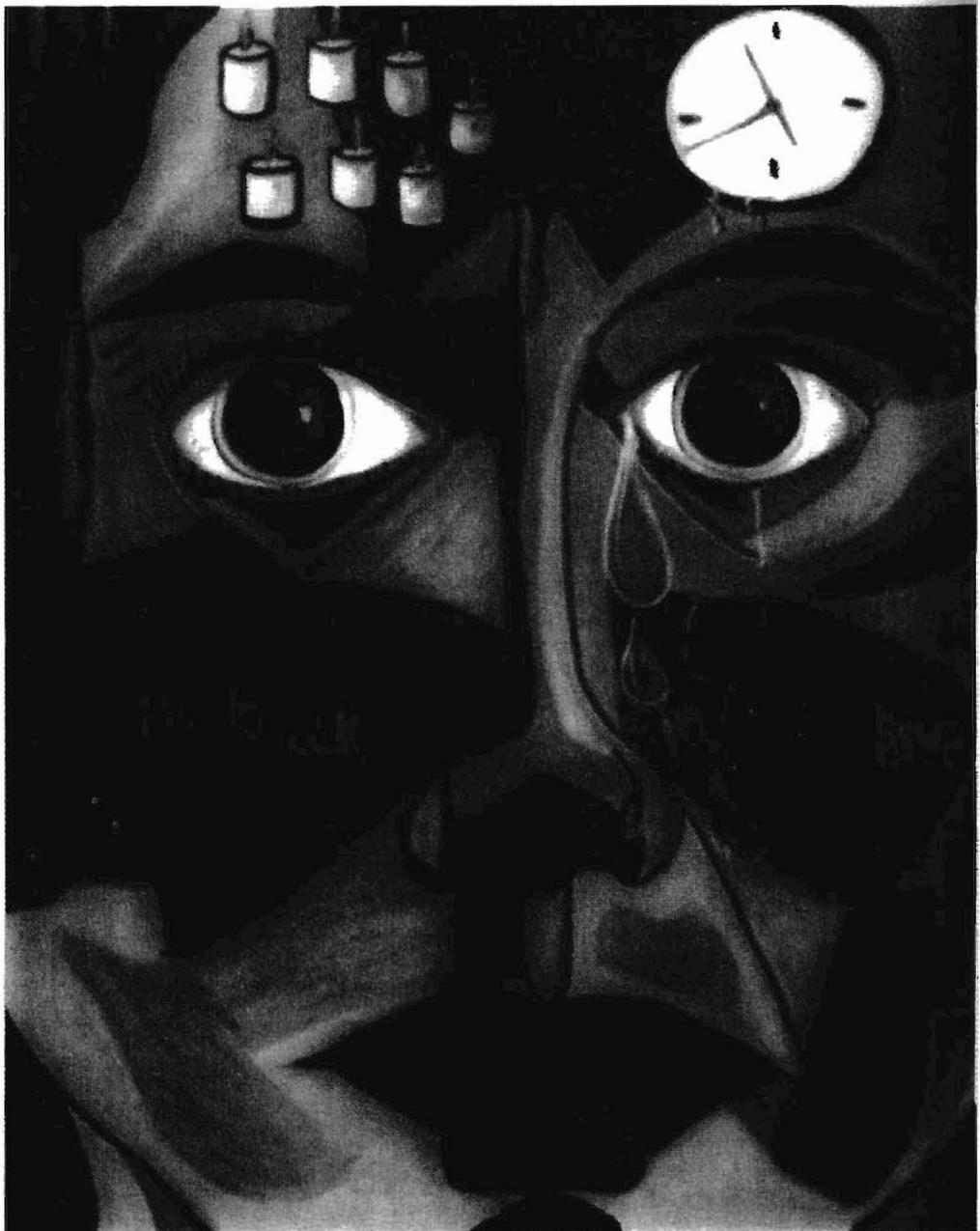


"El lugar sin límites", huecograbado en acrílico/papel, 1998

Adriana Raggi Lucio



Adriana Raggi Lucio  
"Esta imagen que tu ves", acrílico y óleo/tela, 1999



Adriana Raggi Lucio  
"Los siete niveles", acrílico y óleo/tela, 1999



“El tiempo”, mixta/cela, 1999  
**Adriano Raggi Lucio**

# Aportes de la izquierda a la transición

**Diputado Pablo Sandoval Ramírez\***

Tenemos ante nosotros uno de esos días que condensan décadas. El 2 de julio nos condujo súbitamente a un nuevo escenario nacional. Venció el voto libre de los mexicanos. Se inició lo que Cuauhtémoc Cárdenas ha aludido como el inicio del desmantelamiento del régimen anti-democrático de partido de estado. Cualquier análisis de lo ocurrido debe partir de este parámetro fundamental. Desde fuera del PRD, algunos pretenden situarnos estrictamente en el terreno de la derrota del PRD. Peor aún, pretenden conducirnos a un examen de los resultados en el cual todo consistiría en yerros del PRD, ello debía llevar a un ajuste de cuentas a su interior, les gustaría contemplar la debacle y una desgarrante crisis política interna. Desde luego, debemos realizar un examen autocrítico a fondo, sin embargo de ningún modo debe omitirse lo principal: una larga lucha del pueblo mexicano ha posibilitado dar un salto decisivo en la transición democrática. Y el PRD ha sido una fuerza básica del despliegue de esta batalla, ha sido un protagonista relevante de este viraje hacia la democracia en México.

De ningún modo tenemos por qué renunciar a nuestros méritos. Políticamente es muy

importante rescatarlos. Las victorias del futuro se construyen a partir del reconocimiento de nuestros avances actuales, reconocimiento que debemos realizar ante nosotros mismos y ante la ciudadanía. En sentido inverso, es fácil excusar al régimen priísta de la utilización de mecanismos defraudatorios de la voluntad popular que todavía tuvieron un peso importante en la jornada del 2 de julio, y decisivamente en nuestra entidad federativa. La utilización ilegal de recursos públicos para la compra del voto, la aplicación de métodos corporativos, la inducción ilegal y la coacción del sufragio, son factores que estuvieron actuando todavía en este proceso electoral en todo el país, y en particular en Guerrero. Minusvalorar estos factores conduce a justificar al régimen de partido de estado.

Es, pues, por completa injusta la apreciación de que el gran perdedor ha sido el PRD. Ni porque lo visualicemos como una elección regional tampoco en la dimensión nacional. Lo que ha estado en juego son los poderes federales, ejecutivo y legislativo, y, fundamentalmente, la posibilidad de la transición democrática en el país, ha sido un proceso de proyección nacional. Y como es obvio, el gran derrotado ha

---

\* Diputado federal, miembro de la fracción parlamentaria del PRD, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

sido el PRI, ha perdido la Presidencia de la República y con ello se ha iniciado el desmantelamiento de un régimen de oprobio, el más antiguo régimen autoritario y antinacional de partido de estado en el mundo —la dictadura perfecta de que hablara Vargas Llosa—, el PRI ha perdido asimismo la principal fuente de financiamiento ilegal de sus candidatos. Específicamente en Guerrero, para el PRD se abren expectativas muy importantes.

Aún cuando el PRD aparece como derrotado en Guerrero, debemos advertirlo con esta relatividad —aparece como derrotado—, porque en todo caso están jugando todavía los recursos de impugnación legal acerca del proceso electoral y ellos podrían revertir los resultados. Lo cierto es que no debía haber apresuramiento para asumir como ya finalizado el proceso, éste tiene sus plazos legales, y mucho menos para afirmar que el PRD ha sido rechazado de la misma forma que el PRI en Guerrero. Es evidente que si se hubieran desarrollado comicios con limpieza, el PRD habría triunfado sin lugar a dudas en nuestra entidad federativa, el PAN, aún con la inercia del voto útil para Fox se mantuvo en el tercer lugar, elevó considerablemente su voto, pero el PAN no ha llegado de ningún modo a desbancar al PRD en las preferencias electorales, tal como ocurrió en la mayoría del país. De esta forma, con un PRI en bancarota en el país, el PRD tiene una clara perspectiva de victoria en Guerrero.

El PRD ha sido la fuerza decisiva y más consecuente de la transición democrática en México. Su programa así lo constata, su lucha y sus mártires lo refrendan, su batallar político ineludible lo evidencia. De ningún modo pudo haberse disuelto la propuesta político-electoral del PRD, como lo exigía Fox, a título del voto útil, en el último tramo del proceso electoral. Su disolución pudo haber tenido consecuencias muy graves hacia el futuro. Debe precisarse: se

ha dado un salto decisivo en la transición democrática pero las transformaciones a fondo están por delante. De ahí la relevancia del papel del PRD en la perspectiva inmediata y de largo plazo en la democratización política y económico-social del país. El PRD será —deberá ser— la fuerza más activa y con mayor iniciativa política para llevar a cabo hasta sus últimas consecuencias la transición democrática.

Para asegurar la transición democrática, en su momento fue propuesto un frente único PRD-PAN, sobre la base de un programa puntual de transición y a partir de un método irreprochable para decidir una candidatura única a la presidencia, método en el cual lo principal consistía en la decisión de la gente, una combinación de elecciones primarias, sistema que opera en cualquier elemental democracia, y mediante encuestas. Este mecanismo fue rechazado por Fox y el PAN. No fue un error del PRD y de Cuauhtémoc Cárdenas haber formulado esta iniciativa, se sustentaba en las coincidencias que se dieron en torno de los aspectos políticos de la transición, aspectos que han tenido un carácter definitivo en esta coyuntura, y esta iniciativa permitía asegurar la transición. Su rechazo corrió por cuenta del PAN. Quien puso en peligro la transición fue el PAN y Fox con este rechazo.

Presionar al PRD con posterioridad a este rechazo para su eliminación de la contienda, sin acuerdos programáticos y políticos de ningún tipo, sólo perseguía disminuir al máximo la presencia del PRD en el panorama político nacional. Ello fue logrado por el PAN en una medida considerable. Estos dos factores fueron determinantes en los resultados del 2 de julio: los mecanismos de defraudación inherentes al régimen priista de partido de estado y la inercia del voto útil para una opción que los medios de comunicación electrónicos fueron haciendo aparecer crecientemente como la opción viable.

En el análisis global de los resultados de ningún modo debe omitirse el factor consistente en la utilización desmesurada de financiamientos ilegales, provenientes del erario público por parte del PRI y, en el caso del PAN, provenientes del extranjero. En ambos casos, debe insistirse, fueron financiamientos ilegales y desmesurados. A su vez, ello posibilitó una presencia enorme en los medios de comunicación, particularmente en la televisión y la radio, cuya influencia es cada vez más determinante en el conjunto de la vida social y, en este caso, en los procesos electorales. Ello le dio resultados al PAN. El PRI se sustentó básicamente en el voto cautivo. El PRD ha jugado limpio, es una fuerza consecuente de la democracia, de ahí que su papel para llevar a fondo la transición sea decisivo, eliminando la corrupción —los financiamientos ilegales— y desarrollando el programa global tanto político como económico-social del cambio. Haber disuelto al PRD hubiera sido catastrófico, hoy se advierte la enorme responsabilidad que la perspectiva de la transición le impone.

Es posible, no seguro, que en el ámbito de la agenda política de la transición se establezca una coincidencia con el PAN. No seguro porque se especula que la prioridad del nuevo régimen se circunscribe al ámbito de la estrategia económica, ello nos obliga a una iniciativa redoblada para asegurar los renglones pendientes —decisivos— de la transición en su esfera política. El PAN ha hecho consistir la transición en la simple alternancia, por ello es posible que esté dando ya por cancelada la transición política. Asimismo, a un régimen autoritario de partido de estado, como el priista, de muy añejas raíces, no será fácil desmantelarlo. El PRI se resistirá con coletazos muy poderosos.

¿Cuáles son algunas de las tareas básicas de la transición política? Una, ahora sí definitiva,

reforma electoral y del Estado, a reflejarse en una nueva constitucionalidad, en lo inmediato impedir por completo la utilización de los recursos gubernamentales para la compra del voto, prohibir por fin la utilización de los colores de la Bandera Nacional por el PRI o por cualquier partido político, garantizar el voto de los mexicanos en el extranjero, establecer el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocabilidad del mandato, las candidaturas comunes e independientes, concretar la división de poderes, abolir el presidencialismo despótico, recuperar el papel del Congreso de la Unión, en su tarea legislativa y en el control del ejecutivo, así como liquidar el corporativismo que supedita los sindicatos y las organizaciones sociales al PRI y los nulifica. Sin la concreción de esta agenda no se podría hablar de la transición política asegurada.

Como hemos señalado reiteradamente, más difícil será lograr la transición democrática en el plano económico-social dadas las más que evidentes coincidencias de las cúpulas del PAN y del PRI en relación con las políticas neoliberales. Al régimen antinacional de partido de estado no le ha sido ajena la posibilidad de un bipartidismo PRI-PAN en el país, eliminando cualquier otro partido. En realidad es un escenario propicio para este régimen en quiebra, el que se vería revitalizado por la simple alternancia. Esta alternancia de ningún modo sería peligrosa para el régimen globalmente considerado, dados los enfoques comunes PRI-PAN en materia económico-social. Habría así cambios para que nada cambiara. Ello es lo que puede estar presentándose hoy. Un escenario de esta naturaleza se rompe sin embargo por la presencia del partido de la democracia consecuente, el PRD, que habrá de empujar por la transición democrática en el plano económico-social también y a fondo.

Las grandes mayorías del país han dado su voto no sólo contra la antidemocracia política sino también contra la miseria y el desempleo, contra el desmantelamiento de la planta productiva nacional que ha llevado a la quiebra a vastos sectores de empresarios. Este mandato ciudadano contra el neoliberalismo debe ser urgente y plenamente atendido. Implica entre otras de las exigencias más apremiantes desarrollar una política de desenvolvimiento de nuestra planta industrial y de servicios y mantener la propiedad nacional sobre el petróleo y las empresas generadoras de energía eléctrica, renglones claves del desarrollo nacional. Implica la puesta en marcha de una nueva política exterior para el reordenamiento de las relaciones económicas y políticas internacionales, en defensa de nuestra soberanía nacional, frente al inmenso saqueo de nuestros recursos económicos, naturales y humanos que se realiza en beneficio de los grandes centros del capital financiero y especulativo.

60

En el plano social es urgente concretar el mandato para la recuperación de los salarios, su aumento por encima de los índices inflacionarios, de una política de protección al campo, educación pública, gratuita, laica y democrática. Y sobre la base de los acuerdos de San Andrés Sacamch'en, en torno a la autonomía indígena, debe ser observado asimismo el compromiso para establecer en lo inmediato la paz con dignidad en el país.

Son múltiples los compromisos de la transición en el plano económico-social. El PRD empujará consecuentemente por su cumplimiento. El PAN se verá maniatado por sus estrategias económico-sociales convergentes con las del salinato neoliberal. De ahí que no le haya sido difícil asimilar la alternancia dado que se expresa esta coincidencia de fondo.

No es casual el inmediato reconocimiento de Zedillo a la victoria de Fox, ésto que fue cali-

ficado como una gran "hombrada" por Fox y lo que los voceros oficiales y oficiosos pretenden presentar como la expresión de la consecuencia democrática de Zedillo al grado de presentarlo como el hacedor mismo de la democracia en México. El hacedor de la democracia es el pueblo mexicano, que en una larga y muy esforzada acción ha impuesto hoy un cambio decisivo. A Zedillo no le quedaba otra alternativa. Otra actitud hubiera producido una hecatombe política. Se manifestaba ya una decisión generalizada, expresada de muy diversas formas, por ciudadanos y dirigentes políticos de la más distinta filiación, de no aceptar más burlas a la voluntad popular.

Un escenario posible es la polarización del país, dos grandes alternativas podrían disputar en el futuro, de una parte se expresaría una creciente convergencia entre las cúpulas del PAN y del PRI, convergencia signada por el neoliberalismo, más allá de rivalidades entre pandillas y mafias, y de otra parte se manifestaría una creciente convergencia entre el PRD y sectores de origen popular así como dirigentes con sensibilidad social provenientes del partido oficial, sectores que han estado maniatados por los mecanismos de la dominación del partido de estado, la compra del voto y el corporativismo y que habrían de comprobar crecientemente frustrada toda posibilidad de atención a sus expectativas sociales y políticas. Por otra parte, el PRD tendrá posibilidad de acercarse a nuevos segmentos de la sociedad civil y del movimiento social y ello le abrirá también crecientes posibilidades de fortalecimiento y una perspectiva de victoria. El PRI actual, desde luego, con seguridad, se introducirá en una dinámica de quiebra.

Requerimos plantearnos las políticas idóneas para refundar nuestro partido en el horizonte de la nueva realidad, para colocarnos a la altura de las exigencias de conducir hasta sus

últimas consecuencias el proceso de la democratización del país en la perspectiva de la equidad social y de la contribución al reordenamiento de las relaciones internacionales para la cooperación y el desarrollo. El PRD no fallará.

En Guerrero, los candidatos a senadores logramos una clara victoria en Acapulco y en la Costa Grande —en los distritos 9, 10 y 3—. Debo agradecer esta nueva victoria al pueblo de Acapulco y Costa Grande. Refrenda el triunfo que su servidor obtuvo en 1997, en el distrito 9. Reafirma asimismo las victorias del PRD para la gubernatura y la Presidencia Municipal. Creo que constituye también un reconocimiento a una labor legislativa personal fructífera que se ha realizado con el conjunto de la fracción parlamentaria del PRD en interés de la nación, por dignificar la Cámara de Diputados, en rechazo al Fobaproa y a los fraudes electorales, frente a las masacres contra el pueblo y, en definitiva, para viabilizar plenamente la transición democrática, lo que ocurre hoy alentadamente. Debo agradecer también que en esta labor se me otorgó una alta distinción por mis compañeros legisladores que me eligieron presidente de la Cámara de Diputados y del Con-

greso de la Unión, mérito que quiero considerar como atribuido a la generosa lucha del pueblo de Guerrero por la democracia y las mejores causas nacionales. Traté de cumplir plenamente con el mandato que me confirió la ciudadanía al elegirme como diputado federal, reitero mi agradecimiento al pueblo de Acapulco por la victoria que me ha otorgado en los distritos 9 y 10, en la actual elección, es un altísimo honor con el que me vuelve a distinguir.

Dado que en el conjunto de Guerrero los resultados que se presentan en un primer recuento global son los de un segundo lugar para PRD, sólo uno de nuestros dos candidatos a senadores, en este caso Armando Chavarría, ha recibido constancia de elección. Mediante la interposición de los recursos de impugnación correspondientes lucharemos por echar abajo la defraudación impuesta por el priísmo y abrir paso a una victoria del voto libre en Guerrero, a un triunfo del PRD en la elección de senadores. Lo mismo se hace en la mayoría de los distritos en la elección de diputados.

La batalla continúa. Viva el gran pueblo de México, artífice de la democracia.



Adriana Raggi Lucio  
"Los acuerdos de paz", acrílico/tela, 1999

# La participación ciudadana en el proceso legislativo

Diputada Socorro May López\*

*El ciudadano, tradicionalmente visto como sujeto pasivo, hoy en día es un sujeto protagónico del cambio.*

Hoy en nuestro país ya no se puede gobernar como si la sociedad civil no existiera, los grupos y organizaciones ciudadanas están ahí y cada vez más, tienen un protagonismo real en la vida política, económica y social de México.

Al hablar de participación ciudadana o sociedad civil, tenemos por consiguiente que referirnos a la *democracia*, ya que entre ellas existe una relación indisoluble, dado que la construcción y la consolidación de la democracia es una labor que incluye no sólo a las instituciones del gobierno y a los partidos políticos, sino también, y de manera sobresaliente, a los ciudadanos.

Por ello al realizar este breve análisis, haremos referencia a los paradigmas que emergen entre la innegable relación Estado, Partidos Políticos y Sociedad Civil. Daremos un breve antecedente de la participación ciudadana en el mundo y en nuestro país; haremos una reseña de las diversas modalidades de participación ciudadana, la forma en que se clasifican a las organizaciones ciudadanas, para finalmente concluir en el terreno de la Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo y los retos que

los legisladores habremos de enfrentar en el marco de la Reforma Política del Estado.

## DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

63

El centro de todo el debate radica en la democracia ¿Qué significa?

En estricto sentido, el "**gobierno del pueblo para el pueblo**". Algunos pensadores antiguos imaginaban un sistema en donde todos los habitantes de una ciudad acudirían a una asamblea para tomar las decisiones que les afectaba. Esta concepción, conocida como "**democracia directa**", (y de la cual nos referiremos más adelante) es una ideal irrealizable en ciudades habitadas por miles —a veces millones— de personas.

¿Cómo funciona la democracia en nuestro tiempo? En los sistemas democráticos modernos, los ciudadanos eligen a personas que les representan, para que sean ellas quienes tomen decisiones relacionadas con la colectividad, sin

\* Diputada Federal, miembro de la fracción parlamentaria del PRI, secretaria de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

que ello signifique que los ciudadanos queden excluidos de la toma de decisiones. Esto se conoce como "**democracia representativa**".

La democracia no es un sistema perfecto, en el cual la gente vota para elegir a sus representantes y los problemas sociales se resuelven inmediatamente; el sistema democrático es un sistema complejo. Por ello se crean las **Instituciones**, buscando garantizar que la democracia sea ejercida, efectivamente, en beneficio de toda la sociedad. El sistema representativo se apoya en una variedad de instituciones y de leyes electorales claras, que minimicen el enfrentamiento entre los diversos grupos de interés.

La democracia, es en resumen, un sistema político que reemplaza la violencia característica de las luchas políticas y sociales, estableciendo "reglas del juego" claras e idénticas para todos los actores. El Régimen Democrático es el único que permite la coexistencia pacífica entre grupos e individuos que pueden poseer opiniones, incluso opuestas, sobre cualquier tema de la agenda política.

Así mismo, una sociedad compuesta por individuos que sólo participa en el momento de las elecciones, no cuenta con una democracia completa.

Uno de los requisitos fundamentales para que un sistema democrático funcione, es el compromiso, no sólo de los gobernantes y los representantes electos sino también de todos los ciudadanos, para mejorar las condiciones de vida de la colectividad; a esta deseable interacción se le reconoce como *responsabilidad compartida*.

Otra de las principales razones de ser de la participación ciudadana es la vigilancia firme de las acciones del gobierno y del poder legislativo. Cuando la sociedad supervisa de manera permanente el desempeño de sus gobernantes y sus representantes, se fortalece el Estado De-

mocrático, se castigan las irregularidades y se propaga gradualmente una sólida cultura política para la democracia.

## LAS INSTITUCIONES:

El marco en donde se dan las relaciones entre los individuos y las leyes que las regulan son las Instituciones.

Las instituciones son la consolidación formal o informal de conductas, usos o ideas que armonizan, sistematiza y aseguran el control y cumplimiento de una función; un complejo de interacción de roles que, al vincularse, orientan la finalidad de las estructuras sociales. Dicho de forma más concreta, ***son los límites racionales que el hombre ha ideado para dar forma y lugar a la convivencia y a la cooperación social***. Por tanto, dan coherencia a los incentivos del intercambio humano, sea político, social o económico. Proporcionan a la sociedad reglas, normas de proceder, modelos de orden y organización que reducen la incertidumbre en que vivimos respecto a la conducta de terceros, estructurando la vida diaria de cada individuo en su relación con el entorno social. El regulador de la interacción social es el Estado, y sus reglas se encuentran plasmadas en la Constitución.

## LA SOCIEDAD CIVIL:

Uno de los componentes del Estado es la Sociedad Civil. Podemos definirla como ***el ámbito donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos que las instituciones gubernamentales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o en casos extremos, reprimiéndolos***. Es,

en consecuencia, la esfera de las relaciones sociales, paralela y complementaria a las de las relaciones políticas y económicas. Por lo tanto, el criterio de gobernabilidad es que las instituciones, para ser efectivas, necesitan tener la capacidad de dar respuesta adecuadas y rápidas a las demandas sociales.

### LOS PARADIGMAS:

En esta vertiente encontramos dos paradigmas, el primero sustentado en la frase **“Durante décadas, el Estado lo fue todo y la sociedad nada”**. El cual hace referencia a los rasgos más sobresalientes de nuestra nación en el largo periodo postrevolucionario, en donde las instituciones estatales que emergieron del movimiento revolucionario de principios de siglo lograron ser omniabarcantes y bajo su conducción se organizó lo fundamental de la política; los circuitos de Intermediación partidista prácticamente fueron ocupados por una sola organización y las asociaciones sociales fundamentales fueron incorporadas al partido oficial.

De hecho se produjo una fusión-confusión entre aparato estatal, partido, organizaciones sociales, que moldearon un perfil singular a todo el entramado de normas, instituciones y prácticas políticas. Existía una fórmula de organización política vertical en la cual las instituciones estatales, circuito de representación y organizaciones sociales estaban insuficientemente diferenciadas. Sin embargo, tal y como se tiene hoy, una sociedad activa, plural y en constante movimiento, no cabe ni quiere hacerlo, en el viejo esquema de organización política.

El segundo paradigma es **“En el futuro la sociedad lo será todo y el Estado nada”**. Quizá esta sea la reacción lógica a la sobre estatización de la vida política al verticalismo impe-

rante y a la subordinación en que vivieron las organizaciones sociales por la falta de espacio para la recreación de la pluralidad política, en donde se consideraría a la sociedad civil como la portadora de todas las virtudes.

Sin embargo, nosotros consideramos que tales paradigmas son los polos opuestos de la actuación entre la sociedad y el Estado ya que en momento de cambio y de transición por la que atraviesa nuestro país, **sólo con un estado fuerte (en el sentido democrático) es posible la reproducción y recreación de la sociedad civil.**

### ANTECEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

Al hablar de la sociedad civil como la ciudadanía organizada fuera de las estructuras fundamentales, debemos tomar en cuenta la lucha de la ciudadanía, cuyo exponente fue la burguesía en su lucha frente al absolutismo, y cuyo punto culminante se presentó *durante la Revolución Francesa* en 1789. De esa forma, *el ciudadano, logró el reconocimiento de sus derechos como ser humano frente a cualquier poder.* Más adelante, los demás grupos sociales comenzaron a tener conciencia de sí y a luchar por sus derechos, propiciando así su reconocimiento y reivindicación tanto económica y social, como es el caso de la aparición de sindicatos, gremios, cámaras industriales, sociedades y un largo etcétera.

La mayoría de las organizaciones civiles que han aparecido en este siglo, lo ha hecho como reacción a totalitarismos y autoritarismos, por el deterioro ambiental, la resistencia organizada frente a la intolerancia o bien porque ante la incapacidad de los gobiernos, la sociedad mostró su iniciativa por la mejora social ahí en donde el Estado comenzó a mostrar ineficiencias.

En México, se ha contado con una experiencia muy grande y rica de organizaciones (tal es el caso de las comunidades agrarias prehispánicas, grupos parroquiales, organizaciones gremiales y de barrios o profesionales), las cuales lograron sobrevivir a la marginación política frente al proceso de concentración del poder que implicó la creación de nuestro actual sistema político, que es de estructura corporativa, por excelencia.

Por ello decir que surge, la participación ciudadana sería desconocer que esta tradición colectiva ha sido la fuerza que nos ha permitido superar adversidades.

La emergencia de la sociedad civil, así como el desarrollo de las organizaciones ciudadanas está vinculado al problema de la PARTICIPACIÓN, es decir, al progresivo aumento de la demanda para participar en el proceso de formación de las decisiones político-administrativas tanto a nivel local como nacional.

Si bien se encuentran antecedentes de este fenómeno en 1968 y en el primero de abril de 1977, cuando el entonces Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, don Jesús Reyes Heróles, pronunció en Chilpancingo, lo que se conocería como el *Discurso de Chilpancingo*, donde expuso los propósitos de la Reforma Política de ese año. La idea básica era que el Estado ensanchara las posibilidades de la representación política de la ciudadanía, de tal suerte que se pudiera captar en los órganos de gobierno el complicado mosaico ideológico nacional de las minorías que difiere de los intereses de las mayorías. De acuerdo con su retórica, tanto las segundas como las primeras tenían derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tenían derecho a decidir. Siendo así, Reyes Heróles, se convertiría en el autor e inspirador de la **Reforma Política**.

Con este precedente se abrió por primera vez un espacio a las asociaciones políticas, instituciones académicas y a la ciudadanía en general a exponer sus ideas en un marco de absoluta libertad, con el fin de revisar y estudiar los diferentes aspectos de la reforma política, destinada a vigorizar las instituciones del país.

Sin embargo, no fue sino hasta 1985 cuando, a raíz de la tragedia que fue para la nación el terremoto del 19 de septiembre, aparecieron organizaciones ciudadanas impulsadas, unas, por la solidaridad hacia los compañeros en desgracia, y otras para resguardar sus derechos y propiedad.

Otra nueva fase se inició a su vez con las elecciones de 1988, con la consolidación de las **Asociaciones Cívicas**, centradas en la vigilancia de los procesos electorales y la educación cívica en los valores de la democracia, de donde Alianza Cívica, agrupamiento de la mayoría de estas asociaciones, aparece como su organización más lograda. Así las organizaciones de la sociedad civil han tenido en los últimos años un significativo desenvolvimiento y desarrollo, demandando la necesidad de participar como protagonistas de todos los aspectos de la vida pública. La ciudadanía ha salido de la anomia (entendida aquí como ausencia de orden y organización) postulando sus derechos largamente negados.

Ya en los años noventas, se contempla el auge de los grupos ciudadanos en todos los ámbitos de la vida pública: desde el trabajo de las comunidades, hasta la observación electoral.

De manera muy rápida **las características de estas organizaciones ciudadanas** son:

- Espontaneidad.
- Un grado Bajo de Institucionalización
- Propicia el Surgimiento de Liderazgos Emergentes

- Son de acción rápida y eficiente
- Tienen capacidad de impactar en la opinión pública
- Dan muestra de Gran Altruismo

#### Así mismo podemos clasificar las Organizaciones de la Sociedad Civil en 5 Grupos:

1. Las osc que tienen relación con las diversas políticas públicas que un gobierno ha de aplicar en la sociedad: en donde se encuentran las organizaciones que se dedican a la defensa y preservación de la ecología; las que están a favor de la paz y el desarme y las que se dedican a atención de políticas de población.
2. Las osc que se refieren a los derechos humanos, las libertades y la justicia.
3. Las OSC que atienden franjas definidas de población o categorías de éstas: como las organizaciones de mujeres, jóvenes, niños, ancianos, las que defienden a las comunidades indígenas y otras.
4. Las osc que basan su actuación en diversos temas altruistas, en donde se pueden mencionar a los discapacitados, enfermos de tal o cual dolencia o padecimiento. Y por último
5. Las osc que tienen que ver con problemas de la vida urbana. Aquí se deben incluir los comités de vecinos, las organizaciones para la defensa de los monumentos históricos, etc.

Fuera de estas cinco clasificaciones, pero compartiendo algunos de sus rasgos y presentando otros, se encuentran las **Fundaciones**, creadas con muy diversos propósitos. Otros comités y agrupaciones aparecen con finalidad

de participar en la aplicación de las diversas políticas públicas, presentan un carácter heterogéneo, ya que son, por un lado, ciudadanas, y por otro, su propósito es claramente institucional. En este caso se encontrarían los comités de vivienda, pavimentación, remodelación de escuelas, etc. que se han promovido durante los últimos años.

El Ejecutivo Federal, consciente de esta realidad, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 reconoce que los causes de participación ciudadana en nuestro país son insuficientes para asegurar que la ciudadanía tome parte activa en las decisiones fundamentales. El PND no es exhaustivo ni limitativo, por el contrario, abre el camino para que la ciudadanía contribuya con sus propuestas, de manera responsable y constructiva, hacia una nueva relación con el gobierno.

A través de la concepción de un nuevo Federalismo, se contempla que el **Poder Legislativo Federal**, así como los poderes legislativos locales, **tienen la responsabilidad de perfeccionar y ampliar los canales de participación ciudadana, puesto que ésta última no puede fortalecerse sin contar con el apoyo de los representantes populares.**

De manera particular, estas coordinadas delineadas en el PND se retomaron en el marco de la **Reforma Política del Estado**. En el acuerdo suscrito el 1º de febrero de 1996 por los entonces coordinadores de los grupos parlamentarios de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, establecen siete mesas de trabajo, siendo una de ellas la referente a la **"Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad"**.

Ya para entonces, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, había expresado el 11 de enero de 1995, durante la inauguración de la Asamblea Mundial cívica, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, su voluntad de trabajar

en colaboración con las organizaciones ciudadanas para *definir los nuevos criterios que logren un marco legal más propicio para la labor de los citados grupos ciudadanos, manifestando su convencimiento de que su actividad contribuye a enriquecer la representatividad, así como la participación y la corresponsabilidad en las decisiones del gobierno, especialmente en los ámbitos básicos de la convivencia social: el Estado, el municipio y la pequeña comunidad.*

Para posibilitar esta tarea, se determinó entre otras estrategias, la creación de la COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados. Aprobada por la Asamblea el 29 de noviembre de 1994 e integrada por 31 diputados de las diversas fracciones parlamentarias.

Su aparición responde a la necesidad de redefinir el espacio de lo público, con vistas a efectuar profundas reformas de muchas estructuras ya obsoletas que obstaculizan nuestro desarrollo. Es por ello que el objetivo de esta Comisión plural es: "Desarrollar todas aquellas acciones que, desde el ámbito del Poder Legislativo, contribuyan a fortalecer a las organizaciones que trabajan por el bienestar de la comunidad, así como impulsar las reformas, adiciones y adecuaciones legislativas que favorezcan los mecanismos y vías institucionales de coordinación y colaboración con el Estado y la Sociedad Civil".

La Comisión de Participación Ciudadana busca crear una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía, por lo que desde su instalación invitó a formar parte de ella como miembros de lo que denominamos un CONSEJO CONSULTIVO de la Comisión, a más de 70 representantes de organizaciones, conminándolos a diseñar en forma conjunta la agenda de trabajo para impulsar la concesión formal de apoyo a otras formas de participación ciudadana que trascienden lo puramente electoral.

Su instauración viene a suplir la grave crisis que existe entre la representatividad y la participación ciudadana, debido a la gran distancia que hay entre las organizaciones sociales, los partidos políticos y los representantes populares.

La Comisión pretende, así mismo, impulsar una gama de tareas en el campo de la *educación cívica* que conduzcan a la construcción de una cultura ciudadana de la participación. Esto a partir de que la institucionalidad democrática supone la proliferación de procesos de participación de toda índole.

Desde la pasada legislatura y en la actual, la Comisión de Participación Ciudadana se ha propuesto promover con el apoyo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la creación de un marco jurídico que las fortalezca, las profile y les asegure su autonomía; esto permitirá fomentar la participación social, dando mayor solidez y legitimidad al gobierno representativo. Estos últimos días hemos estado trabajando sobre el dictamen a la *"Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social"*, producto del trabajo de la LVI Legislatura y de la participación ciudadana en 4 foros regionales, un Encuentro Nacional y la Primera Audiencia Pública convocada por la Comisión.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO:

Consideramos que además de fortalecer a la sociedad civil y establecer las normas de enlace con el Estado y sus Secretarías, hace falta reformas en el Poder Legislativo que permitan a las organizaciones tener una comunicación y articulación con las Comisiones de la H. Cáma-

ra de Diputados, para considerar sus propuestas en un nuevo espacio de expresión a través de AUDIENCIAS PÚBLICAS CIUDADANAS y CONSEJOS CONSULTIVOS. Ya que la participación social, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de ejecución y decisión respecto de las materias que le afectan.

Como ya lo señalábamos en el principio, **los dos pilares de la democracia son la participación y la representación política**, elementos interdependientes y necesarios para que pueda funcionar; la interrelación entre ambos posibilita alcanzar los fines de la democracia.

Finalmente consideramos pertinente que en esta Reforma del Estado en discusión, el legislativo plantee de forma concreta otros mecanismos de participación ciudadana que son indispensable promover; tal es el caso de los mecanismos denominados de DEMOCRACIA DIRECTA:

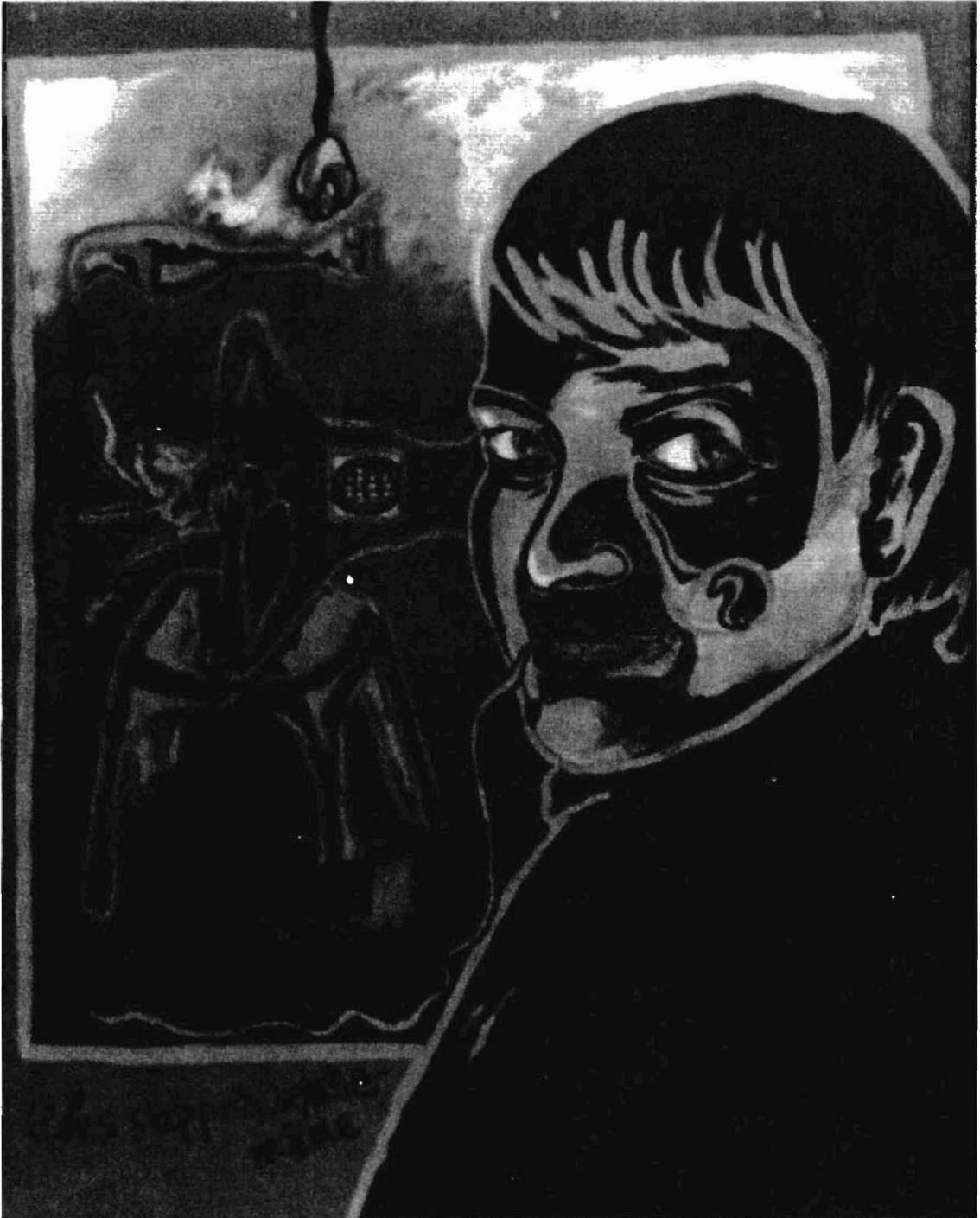
- I. El derecho a la **Iniciativa Popular**: entendida como la posibilidad de presentar ante los órganos legislativos o ante las instituciones del orden regional y local proyectos de ley para ser debatidos y aprobados, modificados o negados.
- II. El derecho al **Referéndum**, visto como el sometimiento total o parcial de un acto legislativo o una ley, entre otros, a la consideración de un pueblo para que éste decida si debe aprobarlo o derogarlo.
- III. El derecho a la **Consulta Popular**, planteada como la figura mediante la cual

una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, regional o local, es sometida por la autoridad competente a la consideración del pueblo para que éste exprese formalmente su opinión.

- IV. El derecho al **Plebiscito**, concebido como el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Jefe de Gobierno de un Estado, mediante el cual se apoya o rechaza una determinación del Ejecutivo, y
- V. El derecho al **Cábildo Abierto**, previsto como la reunión pública de las autoridades locales en la cual los gobernados pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Otro de los derechos de todo ciudadano y que debe hacerse efectivo, es la posibilidad que tiene de opinar respecto al Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 26 Constitucional, el cual dispone que el Poder Ejecutivo debe realizar consultas populares para elaborar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

No me resta más que decir que en los albores del Siglo XXI la participación ciudadana y la sociedad civil están ahí, vivas, vigilantes y actuantes, por ello nuestra tarea y responsabilidad es construir una relación amplia, respetuosa y constructiva entre Estado, partidos políticos, representantes populares y organizaciones sociales.



Adriana Raggi Lucio  
"Identidad civil", mixta/tela, 1998

# Los grupos intermedios: un factor fundamental en la transición

Diputado Jorge Humberto Zamarripa Díaz\*

Es un hecho que México vive una transición en el orden social, político, económico y cultural. Es necesario que ésta se lleve a cabo con orden, con gradualidad y en un marco de paz, porque la violencia sólo contribuye a generar, además de destrucción, desconfianza y miedo por parte de los mexicanos.

La participación ciudadana, como expresión genuina de la vocación social del hombre, de su sentido de responsabilidad en la solidaridad ha de propugnar por ser un factor de unidad y diálogo.

## TEORÍA DE LA TRANSICIÓN

Lo que estamos viviendo actualmente en nuestro país ¿es una época de cambios o es un verdadero cambio de época? Lo primero implicaría simplemente arreglos superficiales sobre las mismas bases, habría cambios sí, pero éstos serían sobre aspectos secundarios no sustanciales; lo segundo implica cambios más profundos, incertidumbres y riesgos elevados, pero también oportunidades de mejorar una situa-

ción dominante. Esto último podemos clasificarlo como transición, es decir el pasar de un modo de ser a otro distinto que abarca cambios de grandes repercusiones políticas, sociales, económicas y culturales.

Para que una transición tenga lugar se requiere el involucramiento de amplios sectores sociales, el compromiso de quienes quieren los cambios y cuidando de que se vayan dando los pasos para que el cambio culmine.

Latinoamérica, desde los años 70's a la fecha, ha sido especialmente sacudida por fenómenos de transiciones políticas y sociales de primer orden. Nuestra experiencia continental reciente muestra que generalmente arranca de regímenes autoritarios, pasa por varias etapas, e implica esfuerzos político sociales de instalar instituciones democráticas y de tratar de hacerlas funcionar en lugares donde éste tipo de prácticas no se habían dado o que se había abandonado. Por supuesto que no está garantizado el resultado de una transición, cabe mencionar que una transición no es buena ni mala en sí misma, puede iniciarse con ciertos ideales democráticos y culminarla otros con ideales opuestos.

\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PAN, secretario de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

## LA TRANSICIÓN ACTUAL

México vive una etapa crucial para su historia. Nos encontramos en plena transición política. Un régimen de más de 70 años esta llegando a su ocaso no sin dejar tras de sí incertidumbre y gran turbulencia social. Lo viejo no ha acabado de morir y lo nuevo no ha acabado de nacer, entre los estertores del viejo régimen y los gritos de dolor de lo que todavía no es deben irse perfilando las reformas y las nuevas instituciones. Contribuir en nuestro país en este momento tan álgido es una tarea que como ciudadanos no podemos soslayar, ya que se requiere transformar integralmente la realidad social de nuestro país que sufre, que presenta inercias que requieren de cambios estratégicos y profundos. Necesitamos un gobierno más eficiente y mejor organizado, que propicie una mayor participación ciudadana, reorientada a objetivos específicos y encaminada a dar resultados sustanciales coordinadamente con el gobierno y la sociedad.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El término de participación ciudadana es usado con frecuencia en el lenguaje político diario. Cada vez más los políticos utilizan este término dentro de sus mensajes para subrayar la importancia y el papel preponderante que tienen los ciudadanos y las organizaciones sociales en la solución de problemas específicos en nuestro País.

Participar significa "tomar parte", convertirse uno mismo en miembro activo de una organización que reúna a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es

siempre un acto social: nadie puede participar de manera privada, exclusiva, para sí mismo. De tal forma que podemos ver como sinónimos de la participación el coadyuvar o compartir. Pero al mismo tiempo, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones.<sup>1</sup>

En la participación la persona toma parte en la realización y resultados de la actuación en común. En ella la persona al actuar junto con otros, conserva el valor personalista de su acción, es decir, su perfección a través de la acción. Se puede definir a la participación social como aquellas acciones que implican involucrarse, tomar parte activa en la sociedad o la comunidad en la que se habita.

La participación social en cuanto valor humano se refiere a la capacidad de moverse voluntariamente para tomar parte en algo. Tener la iniciativa de participar requiere de vencer la inercia a quedar indiferente ante lo que sucede a nuestro alrededor; el involucrarse culmina en un compromiso y es que en el fondo, lo que muchas veces sucede es que las personas no participan en su sociedad o en su medio por conformismo o miedo al compromiso.

## PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GRUPOS INTERMEDIOS

Entendiendo el principio de subsidiariedad no debe haber sólo estado o sólo mercado, debe haber sociedad organizada que, bajo el principio de solidaridad, aporte generosa y desinteresadamente al bien común.

... Se han creado organizaciones sociales multifacéticas con el propósito de resolver una gran variedad de problemas sociales que afectan la vida cotidiana de las personas comunes y corrientes. Las agendas de éstas organizaciones se construyen para atender los problemas de naturaleza local, nacional o internacional ... Así, la sociedad civil organizada, también denominada: "tercer sector no lucrativo" o sector no gubernamental, ha aparecido en escena como un poderoso actor social cuya influencia es cada día mayor...<sup>2</sup>

El actual fenómeno de la multiplicación de las relaciones y de las comunidades ha de ser acogido positivamente, porque permite la realización de la solidaridad humana y favorece a la ampliación del marco de las actividades materiales y espirituales de la persona.

Son, por tanto, necesarios los organismos y las múltiples asociaciones privadas que reservan el espacio debido a la persona y estimulan el desarrollo de las relaciones de colaboración, en subordinación al bien común; sin embargo, para que estos organismos sean auténticas comunidades, sus miembros deben ser considerados y respetados como personas y llamados a participar activamente en las tareas comunes.

Las primeras Organizaciones de la Sociedad Civil en México se presentan como un fenómeno marginal en la vida pública. Generalmente originadas desde proyectos sociales de las iglesias, profesionistas jóvenes y en el marco de la cooperación internacional de la postguerra, básicamente con fines asistencialistas, se han multiplicado y diversificado. Trabajan con sectores populares marginados, buscando vías para su incorporación activa en la solución de sus problemáticas.

Son, comúnmente organizaciones pequeñas, flexibles e innovadoras que tienden a un

alto grado de especialización temática, desarrollan métodos de trabajos participativos y generan conocimientos y propuestas novedosas, a partir de la práctica cotidiana.

Actúan con una intencionalidad ética alternativa frente a las deficiencias del orden social, buscando vías participativas para la construcción de una sociedad más equitativa. Han establecido estrechos vínculos con comunidades rurales y urbanas, de diversos estratos y sectores sociales, con variadas fuentes de financiamiento y que proponen soluciones prácticas a problemas de abasto y comercialización, promoción de derechos humanos, protección del medio ambiente, atención a personas con discapacidades físicas o psíquicas, educación popular y cívica entre otras.

## LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

73

Atención a esta situación la Comisión de Participación Ciudadana se ha distinguido por ser promotor de espacios de encuentros con la Sociedad a fin de discutir y analizar su participación de la sociedad dentro del desarrollo nacional. Proponiéndonos como objetivo principal el desarrollar todas aquellas acciones que, desde el ámbito del Poder Legislativo, contribuyan a promover y fortalecer los Grupos Intermedios y la participación ciudadana agrupada e individualmente, con miras a establecer una nueva relación entre Gobierno y Sociedad.

Dentro de ésta Legislatura la Comisión de Participación Ciudadana ha participado en diferentes eventos relativos al análisis y reflexión en torno a un marco legal respecto de las organizaciones de la sociedad civil resaltando el Primer Foro de reflexión Las Organizaciones de la

Sociedad Civil y La Agenda Legislativa ante la Reforma del Estado los días 4 y 5 de diciembre de 1998 en la Ciudad de México; igualmente se llevaron numerosas reuniones con integrantes de organizaciones de la sociedad civil propiciando un intercambio de opiniones con respecto a la iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.

Durante las diferentes actividades y acciones que se desarrollaron dentro de la Comisión de Participación Ciudadana se hace un reconocimiento al papel tan importante que llevan a cabo las Organizaciones de la Sociedad Civil dentro del proceso de transición que está pasando nuestro país.

Son las Organizaciones de la Sociedad Civil dentro del sistema democrático un factor que fortalece, equilibra y da transparencia al ejercicio del poder público, elemento esencial en cualquier transición democrática.

El Estado debe favorecer una Sociedad Organizada que, bajo los principios de respeto a la dignidad humana, búsqueda del bien común, solidaridad y subsidiariedad, se entregue de manera generosa y desinteresadamente al bienestar de los mexicanos, y en particular de los más necesitados.

El Estado debe ser el promotor permanente de la libertad, la verdad, la igualdad de los derechos entre los mexicanos, fomentando el respeto, la tolerancia y las oportunidades en la atención de sus necesidades básicas en todos sus aspectos para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

El Estado reconoce por medio de su Constitución que debe alentar la preservación y el perfeccionamiento de nuestro régimen republicano y federal representativo para lograr una verdadera consolidación democrática que sea aplicable a nuestro modo de vida, impulsando

la participación activa de la ciudadanía en el desarrollo de nuestro país, en un ambiente de promoción y vivencia de principios y valores.

Por ello son necesarios los organismos y las asociaciones privadas que reservan el espacio debido a la persona y estimulan el desarrollo de las relaciones de colaboración, en subordinación al bien común.

Estos organismos y asociaciones se convierten en auténticas comunidades de bien común: Cuando en sus acciones consideran y respetan a la persona en toda su dimensión tanto espiritual como material.

Cuando fuera de todo interés económico y político, con un impulso generoso y un espíritu de responsabilidad social, convencen a ciudadanos para que, de manera libre, consciente y capaz, se organicen y participen en la solución de las necesidades más apremiantes de los desamparados, los olvidados, los enfermos, los farmacodependientes, los alcohólicos, los discapacitados, los que han caído en la pobreza extrema, cuidado del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, etcétera.

Cuando conscientes de lo anterior promueven acciones y proyectos orientados al cumplimiento de su objeto social. En la actualidad México cuenta cada vez más con organizaciones que, sin buscar fines lucrativos, políticos o religiosos, se comprometen con el desarrollo social.

Todo buen gobierno debe estimular y fomentar la consolidación de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, ampliando las oportunidades para su crecimiento, no olvidando que son corresponsables en proveer el bienestar social. Recordemos que en este sentido, de manera responsable y con visión de futuro, México ha firmado compromisos acordados en cumbres internacionales como la de las Américas, llevada a cabo en Miami en 1994; la

de Desarrollo Social, realizada en Copenhague en 1995, y la de los Jefes de Estado de México y Centroamérica, en 1996.

Dentro de dichos compromisos internacionales se destacan la necesidad de fomentar y apoyar el establecimiento y desarrollo de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.

Hoy nuestra sociedad sufre los embates crecientes de la inseguridad pública, la violencia, los secuestros, el robo y asesinato de los niños, la violencia intrafamiliar, la destrucción y el olvido de nuestras tradiciones culturales y zonas arqueológicas, muestra clara de una ausencia de principios y valores en una parte de la misma.

Asimismo, debido a una mala planeación gubernamental y a los imponderables de la naturaleza, en los últimos 20 años nuestro país ha venido sufriendo inundaciones, temblores, explosiones e incendios por diversas causas, provocando la muerte de miles de ciudadanos, la pérdida de millones de pesos y la destrucción de infraestructura social y privada.

Actualmente el Estado, en sus tres niveles de gobierno, no cuenta con los suficientes recursos y de infraestructura para atender a las necesidades de la sociedad se ha organizado a sí misma para investigar las causas, prevención y capacitación de la población para atender a los afectados por causas de desastres naturales y/o por errores ocasionados por el hombre.

Lo mencionado en el párrafo anterior urge a promover la creación y fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil de promoción y difusión de nuestras tradiciones culturales; del cuidado y mantenimiento de nuestras zonas arqueológicas; así como la realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social; de atención a discapacitados; pro-

motores y defensores de los derechos humanos, etc.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL (EL CASO AGUASCALIENTES)

Otro ejemplo de participación ciudadana es el realizado en el Estado de Aguascalientes y que ha servido de modelo para otros gobiernos dentro del proceso de participación social en las decisiones de gobierno.

A partir de 1995 con la nueva administración panista se estableció un nuevo modelo que intenta crear nuevos espacios de participación, tal estrategia fue denominada: "Obra Humana en la Administración Municipal" donde se consolidaron el Consejo de Desarrollo Municipal incorporando a nuevos ciudadanos electos en asambleas comunitarias y con representación regional. Es importante mencionar que dicho mecanismo ya existía para ejercer los recursos del ramo 26 pero contaba con poca representatividad ciudadana.

Igualmente se establece los "Miércoles Ciudadanos" que consisten en que una vez por semana, el municipio invita a todo aquel ciudadano que requiera de atención, a presentarse al Palacio Municipal y mediante un proceso, presente su solicitud para ser atendida por cada una de las dependencias que componen a la administración o inclusive hablar con el Presidente Municipal. Dicha figura ha permitido por un lado procesar un gran número de demandas y por otro el propiciar y alentar un mayor acercamiento entre la administración y la ciudadanía.

También se inicia el Programa de Acción Compartida que con recursos del gasto corriente del municipio atiende a las pequeñas obras

de rehabilitación, mejoramiento y embellecimiento de las colonias y fraccionamientos.

La más importante estrategia de participación ciudadana fue la creación de "Comités Ciudadanos", llamados "Comités de Colonos" para colonias o fraccionamientos y de Comités Comunitarios para el área rural del municipio. Igualmente se constituye el Consejo Municipal de Colonos, los cuales realizan reuniones plenarios de presidentes de comités con el presidente municipal una vez al mes.

La figura de los Comités de Colonos se define como una asamblea conformada por los vecinos de una colonia o fraccionamiento y su función reside en dar atención inmediata a las necesidades de la colonia en relación con los servicios públicos, la obra pública y el desarrollo social en general, además promueve la integración de los vecinos en acciones de beneficio común y funge como enlace entre los ciudadanos y las instancias municipales.

Una vez constituidos y que inician sus funciones los Comités de Colonos constituyen el Consejo Municipal de Colonos, este es presidido por el Presidente Municipal y cuenta con un Secretario Técnico electo entre los presidentes de Comités. A las sesiones del Consejo asisten presidentes de Comités y algunos secretarios según sea el tema a tratar. También están presentes los titulares de las delegaciones municipales y de las diferentes dependencias de la Administración Municipal. Dichas reuniones sirven para que los Comités en uso de la palabra gestionen algún servicio, hacer alguna crítica a la atención recibida sin descartar los elogios a la administración municipal.

Las reuniones de Consejo son un foro importante de participación que ha permitido no solamente compartir ideas, conceptos y experiencias, sino también valorar la eficacia y eficiencia en la atención de las demandas ciudada-

nas. Este espacio ha permitido un acercamiento cara a cara con las figuras de la autoridad.

Estas reuniones han fortalecido la relación entre la ciudadanía y la autoridad municipal y generado una red de relaciones y de intercambio de experiencias entre comités que permiten delinear una política de participación ciudadana que trascienda el periodo de gobierno y amplíe su cobertura en el ámbito estatal.

Una consecuencia de dicha estrategia fue el ejercicio realizado dentro de la planeación de la obra pública para 1997, con la participación de los Comités de Colonos por medio de reuniones de Comités por Delegación Municipal en donde se determinaron las propuestas de obra, como la construcción o rehabilitación de los servicios públicos incluyendo espacios educativos y otros relacionados con la recreación y el deporte.

Este proceso de microplaneación a nivel de colonia se integra después en una propuesta municipal que es analizada en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal quien se encarga de analizar, priorizar y aprobar las propuestas y los recursos respectivos. En este sentido las funciones de los dos consejos se complementan: mientras que el Consejo de Desarrollo Municipal se encarga de la programación y presupuestación, así como el seguimiento y vigilancia del uso y destino de los recursos públicos.

Esta práctica planeada en el Gobierno Municipal de Aguascalientes se presenta como una muestra de cómo gobierno y sociedad son necesarios dentro de la construcción de un México más fuerte, más unido y en paz.

## OPORTUNIDADES Y RIESGOS

En conclusión, podemos hablar que dentro del proceso de transición en el que atraviesa nues-

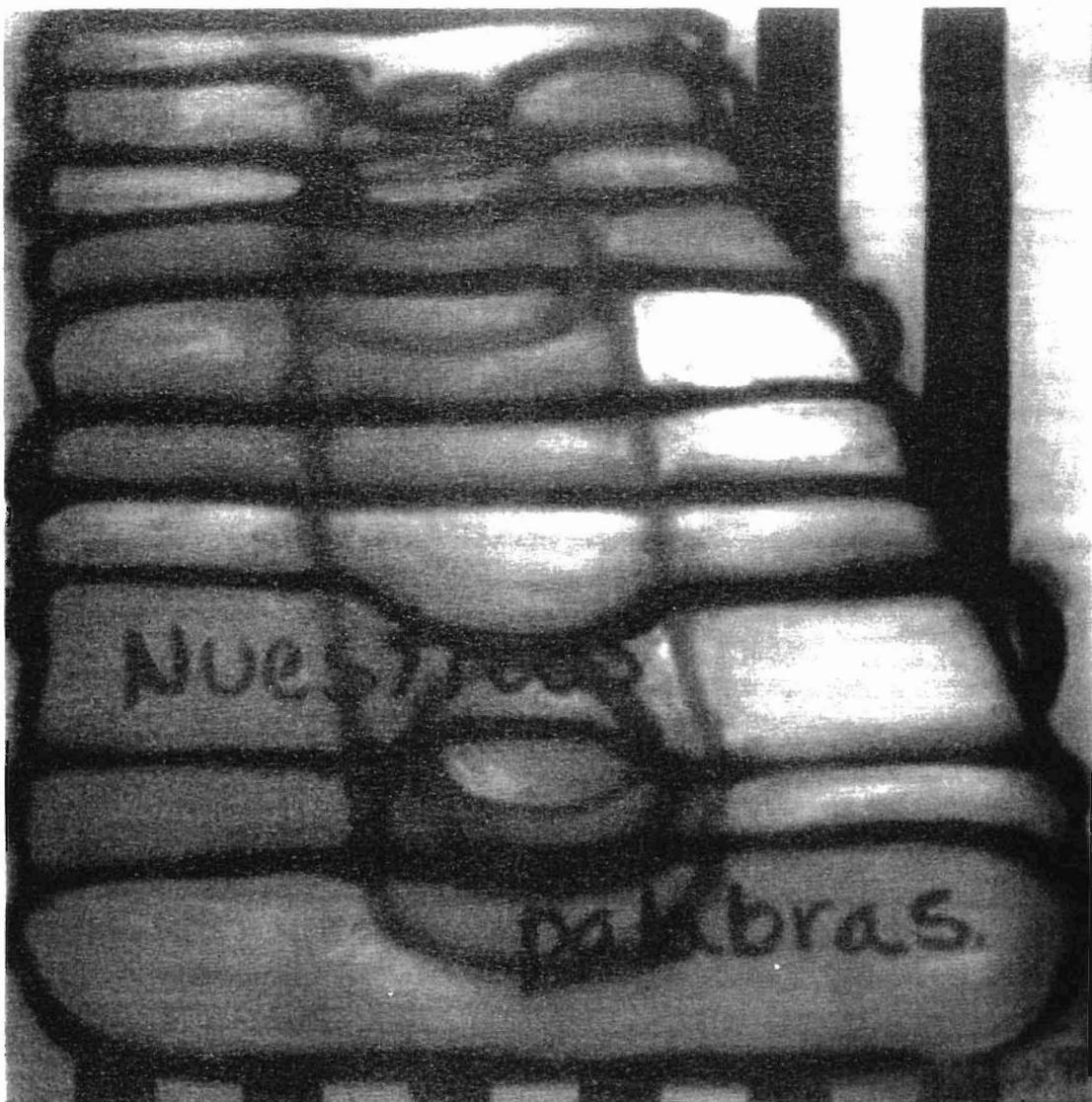
tro País, uno de los factores importantes para lograr los cambios necesarios es la participación ciudadana. Cada vez son más los ciudadanos que de una manera organizada forman grupos intermedios y así cumplen la vocación social a la que estamos llamados cada uno de nosotros.

Es importante resaltar la necesidad de que el Estado, desde sus diferentes niveles de Gobierno, aliente y fortalezca esta participación decidida de los miembros de la sociedad para que de esta manera se enriquezca la visión y los planes que queremos para el México del mañana.

La Democracia es el Gobierno del Pueblo, sin embargo si no existe una participación ciudadana efectiva en la transición democrática nunca arribaremos a un verdadero gobierno del pueblo.

## NOTAS

- <sup>1</sup> MERINO Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, 2ª Ed, México IFE, 1995
- <sup>2</sup> ARREDONDO, V. *Perspectivas*, Revista trimestral de educación: Construir ciudadanía: educar para la participación ciudadana.



"Nuestras palabras", óleo/tela. 1999

10

# Participación indígena y democracia en México

Diputado Enrique Ku Herrera\*

## EL CONTEXTO NACIONAL DE LA EXCLUSIÓN

México, es un mosaico pluricultural que aglutina pueblos indígenas hablantes de más de 56 idiomas originarios, los cuales se encuentran al margen de la dinámica del desarrollo nacional; se ubican en asentamientos dispersos y en áreas de difícil acceso lo que ha contribuido a que padezcan pobreza extrema, carezcan de oportunidades para un desarrollo sostenido y, sea limitada su participación en la vida política de nuestro país.

Cada día confrontamos y palpamos la compleja realidad de una nación que, en su esfuerzo por construirse sobre bases de justicia, democracia, equidad y nacionalismo; en su afán de perfilar con precisión y claridad su identidad y de fortalecer la unidad nacional, no ha podido encontrar todavía una respuesta apropiada y definitiva al desafío que representan los derechos y las aspiraciones colectivas de las 56 sociedades indígenas que han sobrevivido, más que a la pobreza y la miseria material, a su

persistente negación y exclusión de la vida política nacional.

Hasta hoy, lamentablemente, ningún cuerpo legal, ni los aparatos institucionales encargados de aplicarlos, han logrado plasmar en hechos concretos la participación indígena, menos aún, han podido evitar el persistente holocausto de sus identidades étnicas negadas, subordinadas y excluidas. En toda la historia constitucional mexicana se ha reconocido ni reconocer o garantiza la recuperación de sus atributos políticos que les permitiría participar con equidad en el desarrollo nacional, así como en sus legislaciones secundarias como en el caso de los sistemas de planeación.

En esto radica justamente la esencia de la etnicidad y de su permanente exclusión, aquí y en cualquier otro lugar del mundo donde el colonialismo marcó las historias nacionales con la profunda cicatriz del conflicto y relaciones interétnicas de subordinación y dependencia, injustas e inequitativas.

Porque el conflicto étnico no es más que la tensión que anida en los espíritus de los que fueron libres antes de ser invadidos, y de los in-

\* Diputado federal, miembro del grupo parlamentario del PRI y secretario de la Comisión Legislativa de Asuntos Indígenas de la LVII Legislatura

vasores que les usurparon, con los territorios, los bienes de los invadidos y, sobre todo, la apropiación violenta de los espacios de participación. Una tensión que será tanto más perversa y violenta cuanto mayores sean las iniquidades y la violencia de los dominadores, cuanto mayores sean los sufrimientos y la desesperanza de los dominados.

Por eso afirmamos con absoluta certeza que el problema indígena, en México y toda nuestra América, no es más que la presencia en nuestras repúblicas de la vieja matriz colonial, vertical, intolerante y excluyente de las expresiones plurales y diversas; la tarea inconclusa de las guerras independentistas; el ideal trunco de repúblicas verdaderamente libres, justas y democráticas.

Por eso nuestros pueblos, que fueron y son naciones con historia, territorios, formas de vida, idiomas, cosmovisión y sistemas de valores diferentes, como cualquiera otra sociedad humana, llevan más de 500 años despojados de sus derechos como sociedades y como pueblos diferentes.

Un ejemplo: a los pueblos indígenas no se les permite gobernarse a sí mismos como en los tiempos de su libertad. Sociedad y Gobierno conocemos y reconocemos sus espacios étnicos específicos. Todos sabemos que son regiones indígenas donde se formó y vive el correspondiente pueblo indígena. Hoy esos pueblos viven bajo el poder de autoridades que no son suyas, que les son impuestas desde un centro remoto y ajeno. Sólo se les autoriza a gobernarse a sí mismos en sus pequeñas comunidades locales que, políticamente, no son más que los irrelevantes jirones y fragmentos a los que la dominación colonial redujo a las antiguas naciones precortesianas.

Esas 56 sociedades diferentes, que constituyen las raíces principales de la identidad na-

cional de los mexicanos y que hacen la riqueza incomparable de nuestra pluralidad étnica y cultural, no existen como entidades políticas, con derechos plenos a participar directa y sin intermediaciones en el sistema que rige y regula la vida colectiva de nuestra Nación.

Recién en 1992, con la reforma del artículo cuarto constitucional, la República reconoció por primera vez la existencia jurídica de los pueblos indígenas y estableció la obligación del Estado de preservar sus "lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social".

Este artículo incluye una frase que debe merecer toda nuestra atención porque pone el acento, aunque de manera imprecisa y ambigua, en lo que es la máxima aspiración histórica de nuestros pueblos: su presencia directa y no intermediada en el sistema político-administrativo de la Nación, en condiciones no de privilegio o excepción, sino de plena equidad con los demás sectores de la sociedad que hoy monopolizan todo el poder y todas las oportunidades.

En efecto, la reforma constitucional de 1992 señala que la ley "garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado". Deja así a la ley, es decir, en manos de quienes hacen las leyes en los países democráticos, la responsabilidad de precisar en qué forma accederán "los integrantes" de nuestros pueblos a la jurisdicción del Estado, y a la ciudadanía plena, por citar sólo un ejemplo.

Allí radica la importancia histórica de la Ley en materia de Derechos y Cultura indígenas que está en la agenda del Congreso de la Unión, como respuesta justa, legítima y legal del Estado al levantamiento de Chiapas. Porque deja en manos de los representantes populares en el Congreso, a sus diversas tendencias y partidos, decidir sobre cuáles son los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de Mé-

xico; derechos que van más allá de los derechos individuales, los que tienen que ver con la condición étnica y colectiva de nuestros pueblos y, necesariamente, con los espacios y oportunidades que deben abrirse para que esos derechos puedan ser efectivos, en todos los planos y ámbitos de la vida pública e institucional de la República.

Porque hoy está más claro que nunca que el llamado "problema indígena", es decir, la cuestión étnica de los mexicanos, aunque afecta principal y gravemente a los indios, es antes que nada, una malformación social, política y ética del Estado-nación que venimos construyendo desde la independencia, a través de la Reforma y la Revolución de 1910.

Es también la expresión cabal de que ese Estado-nación no ha logrado superar en los hechos y en la realidad su pasado colonial, ni tampoco la ilusión monoétnica y monocultural excluyente que heredamos al adoptar el modelo europeo de Estado. Es la prueba de que entre nosotros persisten en lo fundamental, aunque solapadas, la moral y la estructura étnica que creó en nuestro país la del proceso colonial.

A esa relación de tipo colonial sólo han sobrevivido en México 56 de los cientos de pueblos que poblaban el extenso territorio del Anáhuac antes de la invasión europea. Muchos de esos pueblos son actualmente reducidos agrupamientos étnicos de pocos miles o cientos de personas. Marcados ya por inequívocos signos de gradual extinción, donde la mayoría está inmersa en irreversibles procesos de aculturación y mestizaje.

Este sistema integracionista representa una de las terribles y más peligrosas formas de exclusión y negación absoluta de los derechos más elementales de los indígenas, como pueblo y como individuos.

Nadie sabe con precisión cuántos somos hoy los que mantenemos y declaramos con orgullo y sin complejos nuestra condición de indígenas en México. Las únicas estadísticas oficiales confiables son las que dan cuenta de quienes, en un país donde la condición indígena es aún estigmatizada y socialmente desprestigiada, tuvieron el valor de declarar a los encuestadores del INEGI que hablaban alguna de las lenguas indígenas que todavía se hablan en el país. Este tipo de estadísticas nos permiten, sin embargo, saber que los indígenas somos hoy menos del 10% o más del 20% de la población nacional, según el criterio que se utilice para definir a quién llamamos indio.

Además, los indígenas estamos divididos y dispersos. Representamos entre el 10 y el 100 por ciento de la población e 828 de los 2150 municipios del país. En los 390 municipios en los que constituimos entre el 70 y el 100 por ciento de la población, los indígenas estamos dispersos en 13,179 localidades de las cuales el 83% cuenta con menos de 500 habitantes. En el norte la dispersión es aun mayor. En Chihuahua, en los cuatro municipios con más de 40% de población indígena, el 94% de las localidades tiene menos de 100 habitantes, y el 62% está formado por asentamientos con menos de 20 personas.

De los 56 pueblos diferentes en que estamos divididos, la mayoría tiene un volumen demográfico crítico que hace temer por su pronta extinción, definitivamente absorbidos por el mundo mestizo, si no se recurre a medidas especiales y urgentes de rescate y protección. Tal es el caso, por ejemplo, de los kikapú de Coahuila, que en 1990 contaban con sólo 273 personas mayores de 5 años; los kumiai de Baja California, con 112; los motocintlecos de Chiapas, con 333, o los ópatas y jovas de Sonora, totalmente aculturados, que ya no figuran en los censos oficiales.

Los rasgos comunes entre los pueblos que aun sobreviven, son la extrema pobreza, el arcaísmo tecnológico y la marginalidad social y cultural, productos evidentes de un asimétrico e injusto sistema de relaciones interétnicas que ha alimentado permanentemente nuestra inconformidad, ha fortalecido las luchas por las conquistas sociales de la nueva República, pero ha dejado siempre pendientes soluciones estructurales y de fondo para la satisfacción de las necesidades y demandas básicas de los indios; soluciones que definitivamente pasan por la oportunidad real de participar en todos los asuntos de interés nacional.

Los golpes que hemos recibido explican sin ambages la hondura y, a veces, la desmesura de nuestro nacionalismo, así como el papel dominante que tienen entre nuestros más altos valores colectivos, los que atañen a la soberanía, la integridad y la independencia nacionales. Más arriba incluso que el de justicia social, el otro altísimo valor de los mexicanos.

En esa particular jerarquía de valores encontramos parte importante de la explicación histórica de la postergación, en México, de la causa indígena. No es una postergación que desconozca o niegue la justicia y la razón histórica de las demandas y reivindicaciones indígenas, por más que existan fuerzas y sectores sociales profundamente antiindígenas, fuerzas que, aunque poderosas, son minoritarias, carecen de argumentos y actúan siempre unilateralmente y de manera oportunista.

En este sentido, la construcción de la nueva sociedad ocuparon la atención y los esfuerzos, y dejaron a los pueblos indígenas en manos de los nuevos indigenistas, surgidos de las universidades y de las ciencias sociales, particularmente de la Antropología, para ser investigados y estudiados.

Fue el tiempo del reinado de la noción de

cultura y del relativismo cultural. Los indígenas dejaron de ser entes sociales o políticos y pasaron a las categorías abstractas de culturas o tradiciones, simplificadas ahora en la noción elemental de "usos y costumbres". Sus principales derechos pasaron a ser los de la "otredad", los de la diferencia y el de la preservación.

El indigenismo mexicano, dominado por las variadas escuelas de esta orientación central e impulsado generosamente por los gobiernos revolucionarios, se convirtió en ejemplo y paradigma para las políticas gubernamentales y académicas de muchos países hermanos.

Las universidades apoyaron calurosamente este indigenismo culturalista, y llegaron incluso a oficializar una "antropología aplicada" que propuso y llevó a cabo en México y en todo el continente numerosos proyectos de "desarrollo indígena" en pequeñas comunidades locales. De este modo, en el último medio siglo hemos vivido un desarrollismo diminuto, de escala comunitaria, colmado de buenas intenciones, pero siempre desde afuera y desde arriba; siempre distante e intermediador; siempre ignorante de los sustantivo y de lo verdaderamente histórico en la demanda indígena; permanentemente signado por el afán incorporacionista bajo variados disfraces y pretextos.

Aunque todos esos proyectos están hoy abandonados, evaluar algunos de ellos, sobre todo los que en su tiempo merecieron una amplia publicidad y mucha inversión, puede resultar muy aleccionador para quienes todavía confían en que el desarrollo y el combate a la pobreza en el campo pueden ser posibles solamente con nuevas tecnologías, en pequeña escala y con acciones externas.

Después de más de 50 años ininterrumpidos de aplicar este modelo de indigenismo con muchos recursos del Estado, hemos prendido, sobre todo los indígenas, que ese es un sendero

equivocado y que el error principal de ese enfoque es haber ignorado y diferido las causas profundas y centrales de la problemática indígena.

Hemos aprendido que el problema indígena no es solamente un problema agrario ni mucho menos un asunto puramente cultural. Después del alzamiento de Chiapas en 1994, quedó claro para todos los mexicanos la naturaleza esencialmente política del problema indígena, y que su persistente postergación afecta por igual a los indígenas y a la nación mexicana.

A los pueblos indígenas, se les sigue negando su derecho a participar, en el marco de la autonomía y la libre determinación, en el desarrollo nacional.

A la Nación mexicana, porque al mantener restringidos los derechos políticos de sus pueblos originarios, no puede alcanzar plenamente los ideales de justicia social, equidad, libertad, unidad nacional y democracia que le fijaron sus próceres y fundadores.

Hemos llegado así a un momento decisivo en el que, por primera vez, los intereses fundamentales de los pueblos indígenas coinciden plena e inequívocamente con el interés y los propósitos políticos de la Nación. Una Nación acosada desde fuera por las poderosas fuerzas que impulsan y hegemonizan la modernidad, la globalización y la economía de mercado y, desde dentro, por las no menos poderosas fuerzas sociales creadas por nuestro propio desarrollo interior. Una Nación obligada por tanto a seguir cambiando para consolidar sus conquistas históricas y para encarar con fortaleza, dignidad y rumbo claro las presiones externas y los desafíos interiores.

Ese es el sentido profundo de las sustantivas reformas políticas e institucionales que por consenso estamos obligados a impulsar todas las fuerzas políticas, por encima de nuestras discrepancias doctrinarias. Ese es el objetivo de la

Reforma del Estado que todos queremos y donde es posible e indispensable ubicar la solución definitiva al problema de nuestros pueblos.

## PROPUESTAS PARA PARTICIPACIÓN INDÍGENA

México está avanzando en el fortalecimiento y la consolidación de su democracia, como un proceso de cambio sin retroceso y sin detenerse sólo en el ritual electoral y en el culto a las urnas, sino respondiendo al verdadero principio de la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, especialmente, hacia aquellos sectores tradicionalmente oprimidos y marginados, como los pueblos indígenas mexicanos.

Las demandas de la sociedad por mayor justicia, equidad y libertad, son históricamente las banderas y las aspiraciones más sentidas por los indígenas. Como culturas y como sociedades diferenciadas, los pueblos indígenas requieren una legislación más congruente con la diversidad y la pluralidad característica de nuestra nación, como la base que sustente el proyecto democrático que todos los mexicanos estamos impulsando, tomando en cuenta los siguientes temas centrales.

83

## DERECHOS FUNDAMENTALES

- Es necesario impulsar una acción legislativa transformadora para garantizar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los pueblos indígenas recuperen, democráticamente, su existencia y su fuerza políticas, y para que la ley sea coherente con la rica pluralidad étnica y cultural de la nación.

- La Constitución debe reconocer a los pueblos indígenas su naturaleza de sociedades intercomunales, antes que como simples comunidades locales o culturas, y reconocer su participación y presencia centrales, no sólo en el pasado, sino en el presente y, sobre todo, en el futuro de la nación mexicana.
- Para asegurar la presencia equitativa y no intermediada de los pueblos indígenas en la institucionalidad de la República, la Ley fundamental de México debe establecer mecanismos para ejercer el derecho de participación y representación directas en todos los órganos de gobierno y del Estado constituidos por elección popular.
- Asimismo, la Ley debe facultar la creación de instancias de colaboración y coordinación interinstitucional que, atendiendo a la distribución étnica del territorio nacional y salvaguardando la soberanía de las entidades federativas, permita la concurrencia de los esfuerzos públicos y privados, con la amplia participación de los pueblos indígenas, para alcanzar su desarrollo integral.
- También debe garantizarse el derecho a conformar sistemas y procedimientos jurídicos propios de los pueblos indígenas, como soportes del orden interior, y plasmar en la Ley los mecanismos que los hagan congruentes y complementarios con el sistema jurídico nacional.
- Las leyes de la República deben garantizar el disfrute colectivo de las tierras de los indígenas, asegurando su carácter inembargable, inajenable e imprescriptible, ya que estos elementos favorecen la seguridad jurídica de la tierra, el arraigo al campo y alienta la productividad en estas regiones.
- Debe modificarse también el artículo cuarto constitucional para que incorpore el derecho a la educación indígena, pues ésta contribuye a fortalecer la identidad de estos pueblos, al tiempo que genera las condiciones necesarias para alcanzar el pleno desarrollo humano de los grupos étnicos de la nación.
- Dada la urgente situación que padecen los pueblos indígenas no debe postergarse más la discusión legislativa sobre las leyes en esta materia, pues es necesario actualizar el marco normativo nacional para forjar una nueva relación del Estado nacional con los indígenas, misma que se traduzca en mayores oportunidades de progreso y el acceso pleno a la modernización que reclaman los indígenas mexicanos.

#### POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Por décadas las políticas públicas que atienden a los pueblos indígenas han sido insuficientes ante la magnitud de los rezagos que padecen. Por ello es urgente aplicar una política de Estado que logre desterrar, en el más corto plazo posible, la marginación y la pobreza que impiden su pleno desarrollo.

Los programas públicos deben estimular la participación de los directamente involucrados en sus acciones, evitando así el riesgo de reproducir los vicios del burocratismo vertical que han probado ya su ineficiencia, por eso deben formularse con la participación decisoria de los pueblos indígenas, ya que de esta manera se garantizará que sean acordes sus necesidades y sus aspiraciones reales.

Asimismo, las instituciones del Estado, diseñadas para atender los asuntos de los pueblos indígenas, deben ser conducidas preferentemente por los indígenas, al tiempo que estos participen también en la elaboración, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

Los pueblos indígenas deben acceder a las mismas oportunidades de progreso que el resto de los mexicanos. Para ello, es necesario impulsar las condiciones mínimas que permitan a los indígenas elevar su competitividad y cubrir con dignidad sus satisfactores esenciales. Esto se logrará con un esfuerzo decidido en la creación de infraestructura, equipamiento urbano y rural y, sobre todo intensificando la inversión en capital humano.

Se deberán realizar mayores esfuerzos para capacitar a los cuadros técnicos y profesionales indígenas, a fin de que ellos sean fermento de métodos y modos de producción más eficientes y rentables para las comunidades indígenas, enfatizando el impulso a la producción agraria, cuidando también la preservación del equilibrio ecológico en las zonas indígenas.

Se debe atender las concurrencias de las instituciones públicas y privadas para que puedan canalizarse mayores inversiones a las regiones indígenas, consolidando así los mercados laborales, de bienes y de servicios y la eficiencia de las cadenas productivas, elementos indispensables para alcanzar la modernización y el desarrollo de los pueblos indígenas.

## EDUCACIÓN, CULTURA E IDENTIDAD INDÍGENA

La educación es el pilar esencial sobre el que descansa el desarrollo integral de los pueblos. En México, la educación es considerada no sólo

lo un derecho fundamental de todos los individuos sino también es sustancial para consolidar el proyecto y la identidad nacionales.

Históricamente el proyecto educativo nacional enfocó sus esfuerzos para lograr que paulatinamente nuestro país se consolidara como un Estado de instituciones y de convivencia armónica, en donde las diferencias de color, raza, sexo y condición social no fueran un obstáculo para que cada mexicano accediera en igualdad de oportunidades a todos los beneficios que genera la República. Sin embargo, las políticas públicas orientadas hacia los pueblos indígenas tuvieron un origen esencialmente académico y antropológico; es decir, desde afuera y desde arriba, resultando una política educativa que diseñó estrategias para brindar atención homogénea para los "indios" y no para fortalecer la diversidad y la identidad de los pueblos indígenas.

El esfuerzo institucional, que si bien fue generoso, careció de la visión de los propios indígenas, lo que derivó en una educación que sólo servía como instrumento de asimilación cultural y como condicionante del abandono progresivo de la identidad y la lengua indígena, en aras del proceso de mestizaje que pretendía forjar una nación uniforme.

Para ello, debe reorientarse la política educativa y cultural del Estado para que sea congruente e impulsora del actual modelo de nación que construimos los mexicanos: una nación pluriétnica y multicultural que encuentra su sustento original en los pueblos indígenas. Los indígenas quieren acceder a un modelo que cumpla con el propósito central de reivindicar un estilo de vida más acorde con las necesidades socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los grupos étnicos y que promueva el respeto y el desarrollo de la identidad indígena y de todo lo que implica su universo tradicional y cultural.

La demanda por una educación indígena de calidad que responda a las necesidades del fortalecimiento democrático y de las estructuras políticas y sociales de los pueblos y, sobre todo, que promueva el desarrollo étnico y la convivencia en igualdad de oportunidades que el resto de los mexicanos, debe ser una prioridad nacional.

### CONCLUSIÓN

En tiempos de globalización, de integración planetaria y de hegemonía total del capitalismo y del pensamiento neoliberal, los pueblos indígenas no tienen más opción que fundarse en la organización y la unidad. No sólo porque, divididos y enfrentados unos a otros, los hacen aun más débiles y marginales frente a los poderes que los oprimen y niegan sus derechos históricos, sino porque el nuevo contexto internacional del que muy pocos de nuestros países pueden sustraerse, es el más adverso, peligroso y destructivo que han encarado los pueblos indígenas.

Hay en la ideología que preside la globalización una clara vocación avasalladora de la diversidad y las identidades diferentes. La homogeneización étnica y cultural, que en muchos de nuestros países fue siempre el designio mayor de las clases o pueblos dominantes y la peor agresión a la diversidad étnica, es ahora uno de los propósitos y efectos centrales del proceso globalizador.

No sólo se nos quiere homogeneizar como mercados de una cultura del consumismo y el despilfarro, sino que esa cultura, con

todas sus aberraciones étnicas y valorativas, impone a los países sus paradigmas a través de agentes tan omnipotentes y omnipresentes como son la economía de mercado, los medios masivos de comunicación y las más avanzadas tecnologías.

Habrá que rescatar los aspectos positivos del libre mercado y tratar de globalizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Porque en la globalidad, la participación ciudadanía plena también significa mayor información y acceso al desarrollo mediante el manejo de la ciencia y tecnología. Lograrlo sería avanzar en la verdadera participación de los indígenas, con el apoyo obligatorio del Estado, en el sistema de mercado, así como mejores mecanismos institucionales para la defensa de sus derechos colectivos, económicos, políticos y culturales.

Es inconcebible dejar en manos del libre mercado la suerte de las poblaciones indígenas, de los más pobres, y por el otro, sería un retroceso y un error histórico voltear al paternalismo; más bien, el nuevo indigenismo para el tercer milenio tiene una tarea fundamental frente a la globalización: planificando distintos grados de desarrollo para los pueblos indígenas; debe ser el gran promotor y orientador de las fuerzas económicas y comerciales que se manifiestan en el proceso globalizador y dirigir las hacia proyectos y programas de desarrollo integral en las regiones indígenas, comenzando por la educación, la capacitación y las oportunidades de empresa para que los indígenas logren beneficios del libre comercio y de los mercados nacionales y extranjeros.

# Hacia una real división de poderes

Diputado Enrique Santillán Viveros\*

## I. REAL DIVISIÓN DE PODERES

Para construir una sociedad que se caracterice por un desarrollo sostenido y de largo alcance en lo económico, con suficiente capacidad para satisfacer las necesidades de la población y elevar substancialmente el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, el país requiere de una cimentación institucional y política que simultáneamente afiance la estabilidad, el orden y la paz social, garantice la seguridad jurídica despierte la confianza y el entusiasmo de los factores de la producción, y no estrangule el proceso de modernización del aparato económico y de la estructura social.

La sociedad mexicana esta cada vez más consciente de que es necesario impulsar un acelerado desarrollo político del país, en el que se dé cada vez más, una mayor participación de la sociedad, entendida como el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos culturales, políticos, económicos y sociales.

En nuestro país, nos encontramos en el contexto de un proceso de transición del régi-

men político que ha ido ampliando el margen de pluralidad y competencia, que sin embargo, no alcanza todavía las exigencias de la sociedad y la dinámica internacional.

El fenómeno creciente de la participación autónoma de la ciudadanía en la expresión de sus demandas, reclama un cauce que asegure plenamente el ejercicio pleno de las libertades y el fortalecimiento de un auténtico Estado de Derecho y de las instituciones que de él emanan.

Para lograr satisfacer las aspiraciones de la ciudadanía, se requiere la creación de estructuras de participación y de corresponsabilidad que privilegien una mayor participación ciudadana, considerando que la modernización integral debe incluir necesariamente a la sociedad en su conjunto, que, con sus valores, logre hacerse gobernar bien y consiga que el gobierno este al servicio de la sociedad; lo cual implica un cambio profundo en el sistema político mexicano y muy especialmente en la forma y en el fondo en que en éste se da la división de poderes.

Si queremos una verdadera modernización integral de nuestra nación, es fundamental una sociedad fuerte, con una estructuración de per-

\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, secretario de la Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura.



sonas y grupos intermedios que sean capaces de participar en la conducción de los asuntos públicos. Una de las concepciones centrales de todo gobierno que se sabe democrático es la aceptación de que la participación es una responsabilidad tanto de gobernados como de gobernantes.

Para ello es necesario acotar los excesivos poderes que la Constitución le otorga al Ejecutivo empezando por la falta de responsabilidad política, ya que la Constitución expresamente excluye al Presidente de la República del juicio político, a diferencia de la inmensa mayoría de las constituciones del mundo occidental, para lo cual es necesario reformar los artículos 108 y 110.

### 1) PODER LEGISLATIVO

88 Para lograr la consolidación en el proceso de modernización del Estado de Derecho de nuestra nación, es indispensable que el Poder de Legislativo observe los siguientes cambios:

- 1) Establecer mecanismos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.
- 2) Modificar el proceso de no-reelección de los miembros del Poder Legislativo, para permitir la generación de un espíritu de cuerpo y el ulterior desarrollo de una carrera legislativa y, por lo tanto, independientes y ajena a la burocracia del poder ejecutivo.
- 3) Dimensionar las condiciones de las Cámaras, de manera que no sean demasiado numerosas para no restarles eficacia. En este mismo sentido, llevar a cabo la distritación que obliga la Constitución, para evitar la sobre representación de las fuerzas políticas.

La modernización integral de la sociedad mexicana requiere del Estado una tarea positiva de servicio a 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.

### 2) PODER JUDICIAL

Sin duda, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más alto tribunal constitucional de la República Mexicana, en quien la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio de los poderes de la Unión, razón por la cual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le atribuye la facultad de dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo, las Entidades Federativas, los Municipios y la Federación, siendo así depositaria del mando de velar por la unión de la República y el respeto a la Constitución Mexicana como norma suprema de la Nación.

Es necesario crear un Poder Judicial fuerte, honesto, libre de tutelas y presiones de parte de los otros Poderes de la Federación, que sea capaz de defender a los ciudadanos de los abusos de las autoridades.

Asimismo, es necesario revisar la última reforma constitucional en materia judicial hecha a fines de 1994, ya que en lugar de independizar más el Poder Judicial Federal respecto del Poder Ejecutivo, la reforma más bien apunta, en los hechos, a volverlo más dependiente de este. Numerosos juristas han visto que con la creación del Consejo de la Judicatura, el Poder Ejecutivo estará más inmiscuido en las labores del Poder Judicial. Y si se estima que es bueno el consejo para quitar o reducir los problemas administrativos al pleno de la Corte y a los mi-

nistros ¿Por que el Consejo no se compone de otra manera? Que el Consejo lo formen sólo jueces y magistrados: tres jueces, tres magistrados bajo las órdenes del Presidente de la Suprema Corte. Así, el Poder Judicial empezará a ganar su independencia.

Por otra parte, es necesario quitarle al Presidente de la República la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, puesto que aunque el texto constitucional, en su artículo 89, fracción XVI dice que este "presenta a consideración del Senado, la tema para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia", en la práctica es el Ejecutivo el que prácticamente nombra a los Ministros. Por esto proponemos que la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea con un procedimiento más riguroso para la aprobación de quien habrá de ser Ministro por la Cámara de Diputados, cuyos nombramientos serán designados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de dicha Cámara, no sin antes conocer las opiniones jurídicas y los antecedentes de los candidatos y posteriormente serán ratificados por el Senado de la República.

De lograrse ese objetivo el Congreso de la Unión habrá puesto las bases para alcanzar los fines del derecho, con buenas leyes y designando entre los más preparados y mejores abogados del país, quienes habrán de aplicar la justicia que demandamos todos los mexicanos.

Otro aspecto medular será el retomar la jurisprudencia como fuente de ley. Sobre este punto sería conveniente modificar el artículo 71 Constitucional, para que el Poder Judicial Federal tuviera iniciativa de Ley, en base a la jurisprudencia que esta misma emite. Asimismo se debería de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para que este pueda desarrollar el estudio y propuestas de Leyes en base a la jurisprudencia.

También es necesario que la Procuraduría General de la República experimente cambios que hagan más eficiente su labor, ya que muchos especialistas estiman que uno de los motivos que contribuyen a que la PGR no funcione adecuadamente es porque acumula funciones que de alguna manera se contraponen, dado que responde a los intereses del Poder Ejecutivo.

En efecto, quienes de alguna forma estamos interesados en que la procuración e impartición de justicia sea cada vez pronta y expedita, no podemos dejar de sentir nuestra preocupación al advertir que el Procurador General de la República, al ser nombrado directamente por el Ejecutivo Federal, responde más a los intereses de la clase en el poder que al espíritu de la justicia. Resulta claro, que deja de practicar las diligencias apropiadas en tratándose de las conductas ilícitas señaladas en nuestra legislación penal; además desde el punto de vista práctico rompe con la tramitación y conclusión de una indagatoria, toda vez que en los delitos cometidos por bandas o asociaciones delictuosas en las que esta involucrado algún servidor público o alguna persona relacionada con las instituciones policiacas no se le ejercita acción penal.

México necesita de un Procurador con la independencia suficiente para combatir la delincuencia e impunidad que tanto daño ha hecho a nuestro país. Por ello, en esta iniciativa se propone que para el nombramiento del Procurador, se conozca las opiniones jurídicas y los antecedentes de los candidatos, para que la H. Cámara de Diputados, con ratificación del Senado decidan quien será el que ocupe la Procuraduría General de la República.

Esto implicaría una reforma integral del artículo 102 de la Constitución, para que el nombramiento del Procurador General de la República lo nombrara el Poder Legislativo.

### 3) NUEVO FEDERALISMO

Trasformar nuestro centralismo en un nuevo federalismo. Sólo se podrá lograr la plena democratización del Estado mexicano si comenzamos a fortalecer a todas las entidades de la Federación. Asimismo, es indispensable redefinir los criterios de asignación de recursos tributarios a los municipios con un sentido inverso a la dinámica hasta ahora imperante, de tal suerte que, prioritariamente los impuestos queden en los municipios y de ahí pasen al Estado y de ahí a la Federación.

#### LA REFORMA FISCAL

Diseñar una política que logre mejorar la cuantía y la calidad de los servicios públicos y cubra los necesarios gastos del estado. La legislación debe garantizar la seguridad jurídica y la permanencia de las disposiciones fiscales, que a su vez, fomenten la inversión.

La labor legislativa de normas tributarias y de sus reformas debe, por parte del legislador, llevarse a cabo siempre de manera ordenada, previsible, ponderada y justa.

Al igual que la recaudación, los actos de auditoría y fiscalización son responsabilidad de las entidades locales, bajo la misma norma y supervisión. El punto de la distribución de la riqueza social proviene de la recaudación fiscal, es uno de los aspectos clave para el éxito del desarrollo económico-social. A partir de la reasignación de las facultades legítimas a las entidades federativas, entre ellas las recaudatorias, éstas conservarán la parte de los ingresos que corresponda a estados y municipios, y transferirán lo que les corresponda participar para el sostenimiento y operación del Gobierno Federal.

Se propone que la toma de decisiones se haga con un espíritu federalista. Para esto se propone la creación de un Consejo Federal Tributario (CFT) que tendrá, entre otras, proponer reglamentos, acuerdos, y cuantas medidas sean necesarias para precisar la forma, proporción, términos y condiciones a través de los cuales las entidades federativas y municipios obtendrán los recursos económicos derivados de su derecho reconocido por la Constitución, sobre el producto de las contribuciones.

En este mismo sentido, es necesario el fortalecimiento de la independencia económica y operativa de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, para que cumplan más adecuadamente con su función estatal estructural de contrapeso del Poder Ejecutivo.

Se propone que al dictar leyes fiscales se respeten las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que integren jurisprudencia.

Reformar los Códigos Penales y de Procedimientos Penales, para que en los delitos fiscales gocen del beneficio de la libertad bajo caución.

#### LA REFORMA ECONOMICA

Avanzar en los procesos de desregulación en las áreas en que aún prevalecen prácticas monopólicas y oligopólicas, sectores reservados y regulaciones que lesionen o entorpezcan la competencia y el funcionamiento de los mercados. Someter a la disciplina de la competencia los monopolios públicos o privados.

Uno de los enemigos que tiene el conjunto de principios que conforman el Estado de Derecho, son las facultades discrecionales otorgadas a las autoridades que pueden significar el control total de la economía por el Poder Ejecutivo.

ivo, y que se traduce en reglamentos que exceden a las leyes de las que dependen.

Es necesario implantar de manera perdurable el realismo económico y avanzar en lo que falta, para lo cual resulta indispensable la institucionalización jurídica de la economía en donde el libre juego de fuerzas de la sociedad sea el que impere. Sin embargo, el nuevo marco jurídico deberá velar por la equidad social.

Por esto, el artículo 25 constitucional habrá de ser modernizado, para restituirte a la sociedad la rectoría del desarrollo social.

Un Poder Ejecutivo fuerte es necesario y conveniente, pero el gobierno no debe ser dueño de la economía ni actuar como tal, sobretexto de alcanzar fines superiores de beneficio colectivo, o por anteponer supuestamente los nobles intereses de la colectividad a los de los individuos. No hay por que subordinar el individuo a la colectividad ni la colectividad al individuo; hay que combinar ambas cosas y alentar el desarrollo integral de las personas y así lograr el mejoramiento de la sociedad, en un ambiente de libertad, solidaridad y subsidiariedad.

También requiere enmiendas el artículo 28 Constitucional que, en su párrafo, establece el control de precios. La última parte del IV párrafo del artículo 28 constitucional le permite al Congreso de la Unión en turno, incrementar ilimitadamente la lista de monopolios estatales, lo cual a todas las luces es anticonstitucional al no haber límite alguno a la posible estatización de la economía del país, en contravención del artículo 50 de la propia Constitución que establece la libertad de profesión o de industria.

Actualmente el Artículo 28 prohíbe los monopolios, así como las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Asimismo, establece castigo para la concentración o acaparamiento entre productores, y que

las leyes fijarán bases que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional a al consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos. Este último punto invade a la libertad para contratar entre particulares, contenida en la Legislación Civil y como en otras ocasiones, el Gobierno puede extender su interpretación a su mejor conveniencia. A continuación el Artículo 28 establece que las actividades estratégicas a su cargo exclusivo del Estado, no constituye monopolios, lo cual implica abierta contradicción.

Dentro del presupuesto nacional se creará un Fondo de Contingencia para auxiliar a tiempo y con recursos suficientes a las entidades y municipios que hubieran sufrido daños por catástrofes naturales o bien, padecido agudos desequilibrios económicos generales o para aminorar las desigualdades de capacidad económica que se presentan dentro del territorio nacional.

## LA REFORMA AL MUNICIPIO LIBRE

La legislación respectiva deberá modificarse, con el propósito de que los municipios tengan la posibilidad legal de impugnar aquellas leyes o actos de autoridades estatales o federales que lesionen su autonomía o les nieguen o les escatimen los medios indispensables para cumplir sus funciones a su cargo.

Una reforma al artículo 115 Constitucional se impulsará para que la integración de los cabildos se realice totalmente bajo la fórmula de representación proporcional, con dominante mayoritario.

En las ciudades y zonas conurbanas se impulsarán la integración de Consejos Metropolitanos integrados de manera democrática.

Debe regresarse a los municipios, facultades y atribuciones en materia económica, educativa, de asistencia social y de todas aquellas que competen a las decisiones de la comunidad municipal para su desarrollo autónomo. En este orden de ideas, proponemos modificar el artículo 3 constitucional, pues lesiona la autonomía municipal en materia educativa.

### LA REFORMA ELECTORAL

La democracia, a pesar de todo, es en el mundo pos-moderno, la única fórmula para lograr un sistema político legítimo y estable. Sus condiciones de funcionamiento requieren, entre otras cosas, de elecciones reales y competitivas, de libertad de asociación, libertades civiles: libertad de expresión, de iniciativa. Asimismo un sistema político democrático requiere un auténtico equilibrio de poderes.

Cuando hoy en día se habla de democracia, debemos pensar cual es su verdadero sentido. No es un proceso exclusivamente electoral. Como un paso crucial en la construcción de un México, más democrático es el de cambiar la mentalidad de que es el Estado, y que magnánimamente otorga derechos y obligaciones.

Asimismo, es necesario que en nuestro país, de una vez por todas, se destierre la desconfianza ante los resultados electorales. Para lograr esto es necesario buscar cambios y adecuaciones a las leyes y organismos electorales que contribuyan estas dudas y críticas y a su vez, coadyuven a propiciar en el campo de los hechos la imparcialidad, la confiabilidad y la transparencia necesaria en la preparación, desarrollo y

calificación de los comicios lo cual, sin duda, propiciará seguridad y legitimidad a las autoridades que resulten electas, lo que se traducirá en un Poder Ejecutivo realmente democrático.

El gobierno federal deberá dar pasos firmes para establecer, de manera definitiva, las bases jurídicas de la competencia justa por el poder.

- a) Se establecerá el juicio de amparo en materia electoral.
- b) En el aseguramiento absoluto de la libertad y el secreto del voto, y la severa penalización de las conductas que atenten contra esas condiciones del sufragio.
- c) En la prohibición de usar los colores y los símbolos patrios en emblemas partidistas.

Los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, como muchos juristas y politólogos pensamos que el excesivo Poder Ejecutivo es el principal obstáculo para la democratización. Por esto consideramos urgente la limitación de las facultades del Poder Ejecutivo en dos ámbitos: en el de los poderes constitucionales, a fin de fortalecer al Poder Legislativo y Judicial y lograr un Federalismo que fortalezca a todas las entidades del país, y en el de los poderes metaconstitucionales para reducir su función como el poder reformador de la Constitución. Por tanto, concluimos finalmente que para que exista una real división de poderes, la Carta Magna debe sufrir reformas en los siguientes artículos: 1, 3, 25, 26, 28, 74, 76, 79, 89, 96, 98, 102, 108, 110 y 122.

# Transición política y participación ciudadana

Diputado Miguel Quirós Pérez\*

## INTRODUCCION

Reflexionar sobre la participación ciudadana en la víspera de la jornada electoral del 2 de julio de 2000, en la que habrán de renovarse todos los poderes públicos federales cuyo origen se encuentra en el voto popular, ofrece la oportunidad de intentar un balance de las instituciones que el Estado Mexicano desde sus orígenes ha puesto en marcha para asegurar la relación entre el entonces naciente Estado y la sociedad por él representada, hasta llegar a la situación actual de competencia electoral en un sistema plural de partidos, caracterizada por los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Pero si bien es cierto que la participación ciudadana se asegura, en principio, desde la integración de los órganos formales de poder del Estado nacional, también es cierto que la distancia entre los representantes y los representados puede llegar a ser significativamente amplia, entre otras razones, por la complejidad creciente de las organizaciones públicas encarga-

das de contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Luego entonces, la planeación nacional del desarrollo así como la puesta en marcha de las diferentes políticas públicas en todos los ámbitos de gobierno del país, aparentemente constituyen un momento crucial en la relación Estado-sociedad. Sin embargo, es bien conocido que la decisión política y administrativa no se agota en el momento de su adopción sino que se desarrolla, perfecciona, modifica o inhibe en el transcurso de su implementación.

Es por ello que la intervención de los gobernados en el mayor número de momentos, instancias y niveles de gobierno y administración de los asuntos públicos, no sólo es deseable para efectos democráticos sino que también es necesaria en función de la búsqueda de eficacia y eficiencia en la gestión cotidiana de dichos asuntos.

Una primera pauta de la investigación sobre participación ciudadana puede ser seguida a partir de nuestro sistema electoral que alimenta e integra el sistema de representación política. En seguida, nuestro régimen federal de gobierno nos

\* Diputado Federal, miembro de la fracción parlamentaria del PRI, secretario de la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura.

ofrece la ocasión de analizar las modalidades establecidas para la participación ciudadana a nivel federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. Pero también la planeación nacional del desarrollo, la gestión cotidiana de algunos sectores de la administración pública federal, proyectos intentados pero inacabados de participación ciudadana en la administración cotidiana, así como la intervención de grupos sociales en asuntos relativos incluso a la función jurisdiccional de órganos especializados, nos permitirán observar detenidamente las tendencias existentes, a fin de intentar un balance y una prospectiva.

## I. LA EVOLUCIÓN POLÍTICO CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

94 La *Constitución de Cádiz de 1812* es el primer ordenamiento constitucional español que estableció una monarquía parlamentaria, y que posteriormente habría de influir en las Constituciones vigentes en nuestro país. Conforme a los principios consagrados en la Constitución Gaditana, la soberanía residía esencialmente en la nación y pertenecía a ésta el derecho de establecer sus leyes fundamentales. La nación estaba representada por las Cortes consideradas como la reunión de todos los diputados.

El siguiente ordenamiento constitucional que rigió en el territorio mexicano fue la *Constitución de Apatzingán de 1814*. La forma de gobierno que se consagra en ella es, desde luego, la del sistema representativo integrado por supremas autoridades. La soberanía del pueblo recayó a partir de entonces en las autoridades del gobierno representativo, las cuales fueron encabezadas por el Supremo Congreso Mexicano, creándose además el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

En la *Constitución Federal de 1824* se declara como forma de gobierno la república, representativa, popular y federal; se establece la división tripartita de poderes quedando el Ejecutivo en manos de un Presidente de la República; el Legislativo ejercido por dos Cámaras: una de diputados y otra de Senadores; y el Judicial fue confiado a una Corte Suprema de Justicia, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito.

Durante la etapa de las *Constituciones Centralistas* se expiden dos documentos, el primero de ellos fue la ley fundamental conformada por siete estatutos, mejor conocida como la *Constitución de las Siete Leyes*. En esta se consagró, además del principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la existencia de un Supremo Poder Conservador que se depositó en cinco individuos cuyas facultades eran, entre otras, declarar la nulidad de una ley o decreto, así como declarar la nulidad de los actos de alguno de los poderes de la Unión, siempre que fuera excitado por cualquiera de los otros poderes.

El otro documento constitucional de este periodo fueron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, publicadas en 1843, que si bien establecieron igualmente el sistema representativo popular, al igual que las anteriores, por ser centralista cambió la denominación y la estructura de gobierno de los Estados de la República por Departamentos Administrativos como había sucedido con las Siete Leyes.

El voto particular de Mariano Otero permitió incorporar a la Constitución de 1824, cuya vigencia fue restaurada por el Constituyente de 1846-1847, los derechos humanos o garantías individuales y su medio de defensa, el juicio de amparo.

La *Constitución de 1857* adoptó para la forma de gobierno del país la de una república, re-

presentativa, democrática y federal. Un nuevo medio de defensa constitucional aparece aquí: la controversia constitucional, regulada puntualmente muchos años después con motivo de la reforma al Poder Judicial de la Federación aprobada por el Poder Revisor de la Constitución en 1994.

En los principios consagrados en la *Constitución de 1917*, se amplían las garantías individuales con las garantías sociales previstas en los artículos 3º, 27 y 123 del nuevo ordenamiento.

## 2. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde luego que las bases constitucionales referidas sólo nos muestran una parte de la relación Estado-sociedad en las diferentes etapas de la historia nacional que dichos documentos fundamentales caracterizan. Cada una de las Constituciones fue consecuencia de luchas políticas y militares, en las que los diferentes grupos participantes reivindicaron sus proyectos particulares de organización política. En una perspectiva de largo plazo, el sistema de representación política y el sistema electoral constituyen la columna vertebral de la historia de México. Tendrían que pasar muchos años para que los asuntos a cargo de los representantes políticos y las modalidades de su gestión cotidiana, formasen parte también de las reivindicaciones de los grupos políticos e interesasen a los gobernados.

En debates políticos ya no tan recientes se han privilegiado las figuras jurídicas del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular e incluso la revocación del mandato como una cierta forma de modernidad política. Sin embargo, durante la historia del país han existido hechos importantes en los que se ha pedido la participa-

ción de la población, formalmente para tomar la decisión final y en ocasiones para legitimar la ya adoptada por los grupos políticos dirigentes. Dentro de estos hechos destacan tres, los cuales describiremos a continuación.

### *Plebiscito para la adhesión de Chiapas a la Federación*

Durante 1824 se efectuó una votación pública para definir el destino de la Provincia: 96,829 habitantes votaron por la definitiva incorporación de Chiapas a México, mientras que 60,400 lo hicieron por su unión a las Provincias Centroamericanas. En vista del resultado, en sesión del 12 de septiembre de ese año la Provincia de Chiapas volvió a declarar su agregación a la Nación mexicana, la cual se proclamó pública y solemnemente el 14 de septiembre. Para efectuar la votación de Chiapas se reunieron representantes con poder de 104 pueblos.

### *Plebiscito relativo a la aprobación del Gobierno Monárquico de Maximiliano de Habsburgo*

“Cuando un grupo de conservadores monarquistas le ofreció en Miramar la corona de México, aceptó con la condición de que el ofrecimiento representara en verdad la voluntad del pueblo mexicano. El plebiscito se hizo en los pueblos y ciudades que estaban bajo el poder de los invasores, sin que pudiera expresarse la verdad. Las actas se levantaron previamente para ser firmadas. Fueron documentos de adhesión y no de libre expresión de los habitantes del país”.<sup>1</sup>

Una asamblea de notables decretó el 11 de julio de 1863 la forma de gobierno de México como monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El 10 de abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo aceptó la Corona de México.

*Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes. 14 de Agosto de 1867. Benito Juárez*

En esta convocatoria se señaló:

“Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, é inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adicionarla o reformarla por voluntad nacional.

Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, *parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad,*<sup>2</sup> sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar ó reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.”<sup>3</sup>

La convocatoria dirigida al pueblo mexicano para que procediera a las elecciones de diputados al Congreso de la Unión, Presidente de la República y Presidente y Magistrados de la Corte, propuso en su punto número nueve que los ciudadanos, además de nombrar electores en las elecciones primarias, expresaran su voluntad acerca de si podría el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar

los requisitos marcados por la Constitución, reformar o adicionarla en ciertos puntos, entre los que destacaba que el Poder Legislativo de la Federación se depositase en dos cámaras. La reforma constitucional propuesta de esta forma, sin embargo, sólo pudo ser aprobada posteriormente con motivo de la iniciativa del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada.

### 3. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA LEGISLACION FEDERAL VIGENTE

Desde luego que la primera forma de participación ciudadana a la que es necesario referirse en la legislación federal secundaria derivada de las disposiciones constitucionales correspondientes, es la relativa a su intervención en los procesos electorales para la integración de los órganos de gobierno. Al respecto, tenemos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 5º lo siguiente:

“...

2. Es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos de este Código.

3. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, ...”

Además de la participación ciudadana directa en la integración de los órganos formales de poder del Estado a que acabo de referirme, a nivel constitucional encontramos que el fundamento de otras formas de participación ciudadana se encuentra en el artículo 26 párrafo

tercero de la Ley Fundamental, en los siguientes términos:

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”.

La Ley de Planeación que instrumenta a nivel secundario dicha disposición constitucional, establece al respecto:

“Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34.- Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

...

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que

competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.”

La participación de los padres de familia en algunos aspectos de la gestión cotidiana de los planteles escolares y el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, se encuentra igualmente prevista en la Ley General de Educación en vigor:

“Artículo 69.- Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

...

Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica.

Artículo 70.- En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Artículo 71.- En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de con-

sulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

Artículo 72.- La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.”

La estructura y funcionamiento de las juntas federales de conciliación y arbitraje en materia laboral, nos muestran un ejemplo de participación de la sociedad organizada, incluso en aspectos jurisdiccionales. Los siguientes artículos de la Ley Federal del Trabajo son ilustrativos:

“Artículo 593. Las Juntas Federales de Conciliación Permanente se integrarán con un Representante del Gobierno, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que fungirá como Presidente y con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones, designados de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la

misma Secretaría. Sólo a falta de trabajadores sindicalizados la elección se hará por los trabajadores libres.”

La creciente importancia que gobierno y sociedad otorgan al desarrollo sustentable, explican los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuyo título quinto está dedicado precisamente a regular la participación social:

“Artículo 157.- El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Artículo 158.- Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:

I. Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas...”

También es de señalarse la disposición legislativa que crea las cámaras de comercio e industria, que si bien alguna parte de la doctrina administrativa considera una forma de descentralización por colaboración, desde la perspectiva de nuestro estudio forma parte, sin duda, de una cierta forma de participación ciudadana.

#### 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL

A nivel local, varios de los Estados de la República en sus Constituciones Particulares prevén

expresamente algunas de las figuras de participación ciudadana a que nos hemos referido, además de las relativas a la planeación del desarrollo, como son los casos de :

#### *San Luis Potosí*

El Título Quinto de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, relativo a la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, en el referéndum y en el plebiscito, establece que éstos son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley. Le otorga facultad al Gobernador del Estado para poder someter a referéndum total o parcial, las reformas a la legislación estatal en materias trascendentes o de especial interés para la vida en común, exceptuando las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas que se deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También podrá poner a consulta de los ciudadanos, mediante el plebiscito, los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismos públicos o privados. También están facultados para celebrar plebiscitos el Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

#### *Estado de México*

La Constitución del Estado de México, al igual que la de San Luis Potosí, contempla el referéndum total o parcial en cuanto a las reformas a la Constitución y a las leyes que expida la legislatura, a excepción de las de carácter fiscal. Sin embargo, establece como requisito para someter a referéndum total o parcial, que la solicitud la formulen al menos el 20% de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores y dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación en el Diario Oficial del Estado, del ordenamiento respectivo.

#### *Veracruz*

La nueva Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, publicada en la Gaceta Oficial de 3 de febrero de 2000, establece en su artículo 17 que la ley regulará los procedimientos participativos de referendo o plebiscito. En el ámbito estatal, los procedimientos de plebiscito y referendo tendrán como base el proceso legislativo y, en el ámbito municipal, el procedimiento tendrá como base el procedimiento edilicio del Cabildo. Les otorga a los miembros del Congreso del Estado el derecho de iniciativa en los procedimientos participativos señalados. El referendo será obligatorio en los siguientes casos: para la reforma o derogación total de las disposiciones de la Constitución, y para los demás casos que establezcan la Constitución y la ley.

#### *Distrito Federal*

El título sexto del Estatuto de Gobierno, hasta antes de la reforma de la legislación secundaria en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, regulaba los consejos de ciudadanos para cada delegación del Distrito Federal. Dichos consejos consistían en órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, integrados mediante elección directa cada tres años por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las delegaciones del Distrito Federal. Al entrar en vigor las reformas de 1996, fueron derogados todos los artículos del Estatuto de Gobierno referentes a elección de consejeros ciudadanos. En mi opinión, por las características de la intervención vecinal en la administración pública delegacional era ésta una de las fórmulas más elaboradas de participación ciudadana en la gestión administrativa cotidiana que, desafortunadamente, no pudo ser perfeccionada mediante su puesta en práctica por un periodo significativo de tiempo.

A nivel de legislación secundaria local, el Distrito Federal tiene la Ley de Participación Ciudadana publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 1995, la cual tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México. Establece como instrumentos de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular; la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Es de señalarse que el artículo 122 constitucional apartado C, base primera, fracción IV, inciso h), establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de participación ciudadana.

### Oaxaca

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprobada y promulgada en 1922, establece en su artículo 50 fracción V, que el derecho de iniciar leyes corresponde también a todos los ciudadanos del Estado. Por su parte, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, llega incluso a reconocer la existencia y dar validez jurídica a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas.

La mención anterior de legislaciones locales en la materia es enunciativa más no exhaustiva, en primer lugar, porque otras Constituciones locales como las de Tlaxcala, Guerrero, Hidalgo, Chihuahua y Guanajuato, por ejemplo, tienen estas figuras de participación ciudadana e, incluso, en segundo lugar, en algunas de

esas entidades se encuentran en vigor también las leyes reglamentarias correspondientes.

## 5. TRANSICIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACION CIUDADANA

Los elementos para asegurar una participación activa y propositiva de la sociedad organizada en la integración de los poderes públicos, así como en la definición de las políticas públicas y en la gestión cotidiana de las acciones de gobierno, desde una perspectiva de corresponsabilidad en la concepción y de contraloría social en la gestión, se encuentran previstos en la Constitución y en las leyes de nuestro país, como acabamos de acreditarlo suficientemente.

Como toda obra humana, las instituciones y disposiciones existentes son perfectibles y están sujetas a una necesaria ampliación y actualización. La iniciativa y reforma de las leyes es una prerrogativa democrática que se ejerce por las vías previstas en las propias leyes vigentes, algunas de las cuales como ha quedado dicho establecen mecanismos de participación directa, conocidos también como de democracia semidirecta, como es el caso de la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

Tengo la convicción de que el grado de perfeccionamiento democrático adquirido por el sistema de representación política y el sistema electoral en México, particularmente a partir de las reformas de 1996 aprobadas por el Constituyente Permanente de la República así como por el Congreso General en el caso de las innovaciones de la legislación secundaria, se manifiesta en los términos de la competencia electoral previa a la jornada del 2 de julio, en la que participamos todos los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, la utilidad de las disposiciones existentes en materia de participación ciudadana y de su perfeccionamiento, depende en gran medida de la contribución que los ciudadanos usuarios de esas instituciones, algunas de ellas novedosas, realicen a la gobernabilidad democrática, la honestidad, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia en la concepción y la gestión, de la gama tan diversa de los asuntos públicos en los que están llamados a intervenir.

Se trata sin duda de nuevas vías a construir y explorar en el ejercicio ciudadano democrático que requiere, por igual, de una cultura política democrática fortalecida por parte de los actores -gobernantes y gobernados-, así como de una mayor capacidad de interlocución profesional y técnica, reto éste que compromete de manera especial a las organizaciones representativas de la sociedad civil que se organiza y que es invitada a organizarse para intervenir de manera creciente y responsable en los asuntos públicos.

El cambio político democrático o transición política institucional que conoce el país en vir-

tud del proceso electoral federal en curso, es una oportunidad de renovar el planteamiento de mecanismos de participación ciudadana en aspectos relevantes de concepción y gestión de la obra de gobierno. Desde las grandes opciones de la planeación nacional del desarrollo hasta aspectos de seguridad pública, educación, protección al ambiente y otros ámbitos actualmente ya previstos en la legislación aplicable, el cambio político que se vive en el país gracias a la renovación institucional de los poderes federales deberá impulsar, perfeccionar y actualizar los existentes, y ampliar a nuevos ámbitos, los procedimientos de participación ciudadana.

## Notas

<sup>1</sup> *México en la Historia*. México, 1967. Pág. 128 y sigs.

<sup>2</sup> Itálicas del autor

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*. Décimo octava edición. Porrúa. México. 1994. Pags. 682-684.



"¿Cuál de los demonios ha sido arrojado sobre ti?", acrílico y óleo/tela/madera, 1999

# Participación ciudadana y transición democrática del México contemporáneo: un punto de vista municipalista

Diputado Ricardo Arturo Ontiveros y Romo\*

*¡La democracia es el pueblo organizado  
y no el pueblo suelto!*  
Ortega y Gasset

A partir de 1968, de una manera uniformemente acelerada, es decir, con avances cada vez mayores en menos unidades de tiempo. Los cambios en el sistema político mexicano se han sucedido de manera tal que es muy claro visualizar que nos encontramos inmersos en un proceso de transición democrática. Es innegable que la vida pública se ha ido definiendo en términos de pluralidad, y ha sido a través de un diálogo constante, recio, encendido, en ocasiones violento y desenfrenado, donde se han confrontado las ideas, conceptos y estructuras del proyecto de nación que la sociedad mexicana, compleja y diversificada, se ha planteado a sí misma. Ha sido un auténtico debate político, que más allá de la discusión y la controversia retórica y testimonial, nos está llevando a una real lucha por el poder.

A partir del resultado, cualquiera que éste sea, de las próximas elecciones del 2 de julio, entraremos sin discusión, producto del ejercicio pleno de la madurez democrática, a la clausura

del ciclo del antiguo régimen. Con un Presidente de la República emanado del Partido Revolucionario Institucional o no, el avance, estará fundamenta, principalmente, en la dignidad, autonomía e independencia del poder Legislativo, dando por resultado un verdadero equilibrio de poderes, y que forzosamente desembocará en una auténtica reforma del Estado, conformada con la participación de todas las fuerzas políticas del país.

Llegar a este punto, ha sido el resultado de una serie de transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que están ocurriendo en todo el mundo y que han ido incidiendo en nuestra propia transformación. Podemos identificar cinco grandes tendencias que están revolucionando a nuestra sociedad:

En primer lugar la transformación económica y financiera, caracterizada fundamentalmente en la globalización de los mercados y en el flujo libre de capitales, esto implica una nueva manera de enfrentar los procesos producti-

103

\* Diputado federal, miembro del grupo parlamentario del PAN y Secretario de la Comisión legislativa de Fortalecimiento Municipal de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados.

vos y competitivos tanto entre las empresas como entre las naciones.

La transformación en los sistemas de comunicación y de información. Esta transformación afecta sustancialmente al proceso educativo. El enorme desarrollo tanto del ordenador electrónico como de los sistemas de telecomunicación satelital, han sido los instrumentos claves para romper las barreras con el pasado y acelerar cualitativamente el desenvolvimiento en las esferas productivas, sociales, culturales, intelectuales y políticas.

La transformación política manifestada por el dominio, prácticamente en todo el orbe, de la democracia occidental capitalista. Desaparece un mundo conformado de manera multipolar o bipolar. Todos los gobiernos incluido el nuestro, de una u otra forma se acogen al modelo vigente.

La transformación de la participación social. En las modernas sociedades democráticas, la participación ciudadana es la condicionante de la representación política. La participación ciudadana es el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones. Independientemente de las acciones del Estado y de los mercados, los individuos están cada día más organizados y actuando. Los ciudadanos vía organizaciones no gubernamentales se manifiestan y preocupan por el desarrollo de sus comunidades, el desarrollo social, los derechos humanos, los fenómenos ambientales, la contaminación, la seguridad pública, la protección civil y otra variedad de temas. Esta transformación, con nuevas e ingeniosas formas de participación, manifiesta la tendencia a establecer en la relación gobierno sociedad la premisa de: "tanto gobierno como sea necesario y tanta sociedad como sea posible".

Por último, la transformación urbana. Esta transformación está caracterizada por el impac-

to que el crecimiento demográfico está causando en las metrópolis y ciudades medias. Los migrantes se mueven hacia las regiones y ciudades donde ocurren los procesos económicos más dinámicos y la característica común de este fenómeno se materializa en una serie de profundos problemas. Destacamos la pobreza, la marginación, el deterioro ambiental, y la inseguridad.

Teniendo como marco de referencia estas grandes transformaciones a nivel mundial, naturalmente en nuestro país se están registrando cambios profundos, en la vida política, social y cultural que nos tienen inmersos en esta transición que más o menos definimos donde empieza, pero que todavía no alcanzamos a visualizar donde terminará.

Desde el referente del ejercicio del poder presidencial, nuestro avance político e institucional, desde 1968 a la fecha, podemos resumirlo en función de los principales elementos que caracterizaron cada uno de los sexenios:

Con el gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se consuma plenamente la definición del régimen; un poder Ejecutivo omnipotente, servilismo vergonzante del poder Legislativo y presencia inadvertida del Poder Judicial; uso represivo de la fuerza pública; marginación de disidencia; total y estricto control social; complicidad y sumisión de los medios de comunicación y la presencia sólo testimonial de las oposiciones.

Durante los siguientes dos sexenios, se vivió en México la plenitud de la Presidencia Imperial. El país se manejó al antojo de los Presidentes de la República Luis Echeverría y José López Portillo. Los signos significativos de este actuar fueron la corrupción, el derroche, el nepotismo, la conducción personal de las políticas públicas, el fatal paternalismo del Estado benefactor y hacedor de todo en todos los aspectos

de la vida nacional. Es en esta época cuando la participación de la sociedad en la vida del país tiene su más bajo nivel. El país comienza a vivir las crisis económicas que se harían recurrentes. Para dar, el gobierno, desfogue a la creciente inconformidad de las oposiciones y muy a su pesar, se instrumenta la reforma política de 1977, donde se reconocen la existencia de corrientes políticas independientes tanto de izquierda como de derecha, y se empiezan a abrir los espacios de participación. Con un endeudamiento escandaloso y en plena debacle financiera, política y moral, en 1982, se acelera la decadencia del sistema, el Estado empieza el calvario del viejo clientelismo político.

Crisis económica, deterioro social y centralismo exagerado, se conjugan para manifestar en el lema de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, la realidad del país; renovación moral de la sociedad y descentralización de la vida nacional. Comienza la modernización neoliberal bajo una estricta austeridad republicana y una galopante inflación que dieron por resultado un gris sexenio con más retrocesos que avances. La insensibilidad social del gobierno puesta en claro durante la tragedia vivida por la ciudadanía de la capital de la república durante los sismos de 1985, provocaron la manifestación subsidiaria y solidaria de la sociedad y marcaron el irreversible proceso de concientización social del deber de participar organizada-mente en los asuntos del acontecer nacional. Aunado a lo anterior, la cerrazón política para aceptar el avance democrático manifestado por el pueblo de Chihuahua en 1986 durante las elecciones para gobernador del Estado, pusieron de manifiesto que la reforma democrática no estaba en los planes del régimen, logrando con ello impulsar el fortalecimiento de las oposiciones mismo que se da en la convergencia de las izquierdas en torno a la candidatura de

Cuauhtémoc Cárdenas y el fortalecimiento de la derecha democrática con el Partido Acción Nacional y la candidatura de Manuel J. Clouthier. Con la controvertida elección de 1988 se precipita la transición democrática. En el plano municipal, es precisamente en este sexenio donde se logra el mayor avance en el fortalecimiento de la autonomía y de la vida del municipio, con la reforma del artículo 115 constitucional.

El sexenio de Carlos Salinas es enmarcado por la astucia y la soberbia. La ambición de pasar a la historia como el gran reformador, dio como resultado final la peor de las crisis. El levantamiento indígena en Chiapas y el asesinato de Luis Donald Colosio en 1994 culminan con una ilusoria modernización que se pretendió sin democratización efectiva y obligaron a que el presidente Ernesto Zedillo se enfrentará a un escenario altamente complejo y riesgoso lo que obligó a la reforma electoral más profunda y significativa forzada por la sociedad y las oposiciones.

Una presidencia acotada implica profundas modificaciones en las relaciones de poder. El reacomodo no es automático y el proceso de transición suele provocar lagunas, zonas de nadie, momentos de tensión y riesgos para la gobernabilidad. Estos aspectos tomaron relevancia en agosto de 1997 cuando la imprevisión política y la ambigüedad jurídica estuvieron a punto de llevarnos a una crisis constitucional. La correlación de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados de la presente LVII legislatura, en donde por primera ocasión en la historia del régimen, el partido oficial no logra la mayoría absoluta, provoca la necesidad de una serie de adecuaciones al marco legal par garantizar la estabilidad y gobernabilidad.

El pluralismo político, social y cultural se está expresando en las urnas. Las oposiciones fortalecen su presencia en todo el territorio na-

cional. La relación entre el centro y los poderes estatales y municipales tiende a modificarse sustancialmente y a influir en el ámbito de las fuerzas oficiales.

Con estos elementos, que aún tratados muy brevemente, podemos darnos una idea de la transformación del sistema político mexicano y de la presencia cada día más importante de la sociedad civil en la vida pública nacional.

Aunque la transición democrática en curso se ha venido construyendo paso a paso fundamentalmente a través e la vía electoral, hace falta consolidarla en la vida interna de la gran mayoría de las instituciones políticas del país.

De manera especial destaca la institución municipal. Afirma Mauricio Merino.- "Si la fórmula mexicana de transición a la democracia se ha fundado hasta ahora, principalmente, en la lucha por la defensa del voto, su siguiente escalón tiene que ser el del fortalecimiento democrático del municipio".

Efectivamente, podemos afirmar que solamente a través de la democratización de la vida municipal es como podemos consolidar esta transición democrática. No podemos concebir al país llegando a la plena democracia participativa si todavía persisten las prácticas caciquiles paternalistas y corporativas en la mayor parte de nuestros municipios.

Con fundamento en esta realidad y ante la necesidad de ir dando soporte jurídico y claridad a este proceso de democratización y apertura de la vida municipal fue que se logró en la reforma constitucional del artículo 115, publicada en el diario oficial de la federación el pasado 22 de diciembre, establecer entre otras cuestiones el principio rector que promueva y desarrolle la participación ciudadana en los municipios del país.

Para lograr lo anterior, partimos del reconocimiento de que dos de las demandas mas

reclamadas por ciudadanía y autoridades municipales se centraban precisamente en lograr mayor autonomía y más recursos por parte del gobierno central, la aludida reforma dio un paso trascendental en ese sentido al establecer el ámbito municipal como una esfera de gobierno, y no simplemente como administrador y lograr introducir elementos fundamentales de la autonomía a través de la existencia de una serie de competencias exclusivas. Con el establecimiento de lo anterior, implícitamente la autonomía queda definida como la capacidad de los ayuntamientos a decidir sobre sus asuntos propios con el total respeto por parte de las otras dos instancias de gobierno.

En la reforma a la fracción II del mencionado artículo de manera expresa se establece que: "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal"

La disposición anterior nos permite afirmar que la participación ciudadana es un derecho y una obligación de los ciudadanos y que pasa a constituir uno de los factores fundamentales par lograr el fortalecimiento democrático y el bienestar de la comunidad. Que mejor que aplicar en toda su magnitud este postulado en el territorio municipal y por el gobierno local que son el escenario en donde se reciben como consecuencia de ese contacto directo y personal, las demandas ciudadanas, es la instancia de gobierno que encara la prestación de los servicios cotidianos y es quién está más fa-

miliarizado y ampliamente informado de los diversos problemas de la localidad.

La población participa no por el simple hecho de participar, sino por una motivación o expectativa fundada en el logro de mejoras individuales o colectivas. Los ciudadanos con el logro de la institucionalización de la participación la hacen su derecho y se garantiza su justicia. En base a la referida reforma, es la legislación municipal el espacio adecuado para regular, en una actitud abierta e innovadora, los derechos difusos de los ciudadanos (servicios públicos, vivienda, medio ambiente, salud, educación, seguridad, comunicación social, etc.) y la participación en la elaboración de programas de gobierno, su ejecución, vigilancia, y control a través de instituciones como comisiones mixtas, cabildos abiertos, consulta pública, referéndum, plebiscito, etc.

Por otro lado, la sociedad civil debe generar sus interlocutores colectivos para hacer posible la participación; asociaciones cívicas, sociales, gremiales, sindicales, culturales, deportivas, de interés común entre otras. Estas organizaciones que se constituyen y desarrollan por iniciativa propia de la ciudadanía y se caracterizan por su representatividad y capacidad de gestión deben ser apoyadas y favorecidas en su desarrollo y acción por los gobiernos de Estados y municipios quienes no podrán exigir ningún tipo de dependencia política o administrativa.

Existen en el país interesantes experiencias de cabildos generadores de organizaciones comunitarias, consejos vecinales, comités de barrios y colonias, cabildos abiertos, en donde se favorece la vida democrática y se amplían las posibilidades de promover la intervención activa de los ciudadanos interesados, apoyados en asociaciones y agrupaciones existentes.

Es importante establecer que sin información no es posible la participación. La información que el gobierno brinde a los ciudadanos debe comprender la posibilidad de comunicación, de diálogo y de interpelación para lo cual deben utilizarse todos los medios posibles en la localidad.

La participación ciudadana desempeña una función educadora, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptable la noción de interés general. El vehículo principal de participación de la ciudadanía es la organización asociativa y es tarea del gobierno local el favorecer y apoyar su desarrollo y fortalecimiento, aunque esto no descarta el derecho individual de participación, por lo que se deberán proveer medios que estén al alcance de cualquier ciudadano para garantizar sus derechos de información, audiencia, consulta, petición, iniciativa y posibilidad de incorporarse a reuniones y comisiones de trabajo municipal. Los gobiernos locales deben permitir y promover la participación popular más allá de la simple acción partidaria, muchas veces limitada ésta a la acción electoral.

Con la colocación de la participación ciudadana en el lugar más destacado de cualquier gestión municipal, debemos romper la idea según la cual se gobierna para el pueblo y comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo. Si en algún lugar es preciso establecer canales de comunicación y de acción entre sociedad y gobierno, es precisamente ahí en el municipio. Y en ese sentido, el ayuntamiento está obligado a convertirse en el lugar natural de encuentro de todas las posiciones y de todas las posibilidades del quehacer colectivo en el ámbito local. Por eso es tan importante que las colonias, las comunidades y los grupos organizados en cada localidad, sean los interlocu-

tores ante el cabildo y que éste abra los espacios institucionales para la participación en las decisiones. Ese debe ser y no otro el objetivo fundamental de las autoridades municipales. No se puede concebir un ayuntamiento alejado de sus comunidades, esto es en sí mismo una contradicción. El mejor camino para lograr el fortalecimiento de la vida municipal es pues la

participación de los miembros de las comunidades en las decisiones que a todos afectan.

Solo podemos concebir el logro de la democracia participativa con la apertura de las instituciones municipales fortalecida por el concurso de toda la comunidad. Logrado lo anterior habremos alcanzado el final de la transición democrática y solo nos retará su consolidación.

# Comisiones y subcomisiones parlamentarias, su trascendencia institucional

Diputado Francisco Antonio Ordaz Hernández\*

## I UN TIEMPO Y UN MOMENTO

El crecimiento de la importancia e influencia del Parlamento en el gobierno de México, justo en este cruce de siglos y de épocas, es alentador para la Nación. Siempre y cuando conserve sus mejores rutas, las de sentido social, y excluya aquellas, de cualquier índole, que lo extravíen de sus responsabilidades.

La expectativa puede conservarse, sin embargo. Así fuese solo a título de espera de la nueva normalidad democrática, que, confiamos, traerán las próximas elecciones. Porque, no cabe duda, luego de la democratización de la Política tenemos derecho a esperar que ocurra, al menos, otro tanto con lo institucional y lo social.

Hoy, no obstante lo inacabado del proceso, la influencia parlamentaria se ha ampliado; en tanto, va perfilándose mejor su importancia para la sociedad. En los últimos años, los avances han sido muy grandes, en relación a algunas "tradiciones" que también van en camino de superarse. Gracias sobre todo, a la expresión de nuestro pluralismo social y político. Sin

perjuicio de ello, cabe puntualizar que ese progreso es, todavía, insuficiente.

Falta una mayor dosis de institucionalidad y fuerza institucional del Poder Legislativo, en el sentido de acrecentar la profesionalización, de sus encargos, ampliar su autoridad y garantizar la continuidad de su tarea política. Un factor debería ser, por ejemplo, la posibilidad de la reelección inmediata de los diputados para fortalecer la carrera parlamentaria. Aunque también una mayor evolución de la cultura política, que propicie el crecimiento del sentido social —más que del partidista— de la tarea del Legislador, y complementariamente una injerencia institucional suficiente en los cargos de los demás Poderes.

No obstante, el prólogo que constituye la historia que todavía está haciendo la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión es, cabe subrayarlo, un aporte a nuestra evolución democrática. La contribución mayor ha sido política —lo que no podría excluir lo propiamente legislativo—, lo que puso en evidencia la necesidad que ha persistido de actualizar a este Poder, a la luz de nuestro momento histórico como Nación. Especialmente

\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRI. Coordinación de Guanajuato del la LVII Legislatura.

en lo que se refiere a su relación con los poderes Ejecutivo y Judicial, la colaboración necesaria y la fiscalización indispensable.

Importa, para el caso, remitirnos a las particularidades de la organización del trabajo parlamentario, y a sus formas concretas de realización, a fin de comprender mejor lo conseguido y su coyuntura, pero también para imaginar lo que debiera seguir.

## 2. LA REALIDAD COTIDIANA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

Las tareas diarias de los diputados, un intenso y complejo trabajo, que exige mucha dedicación y ofrece escasas ocasiones de lucimiento público, y que además tendrá que demostrar su eficiencia en los momentos estelares de los períodos de sesiones y los plenos, se organizan, como es sabido, por medio de diversas comisiones. Éstas, en mayor proporción, están vinculadas a la materia específica de cada una de las Secretarías en que se organiza el Poder Ejecutivo, por lo que sus temas son igualmente tangibles.

Otras formas de organización son los comités que decida el Pleno para apoyar aspectos diversos del trabajo de la Cámara, no incluidos en las comisiones. También existe la figura de las comisiones de investigación, previstas para indagar sobre el funcionamiento de empresas de participación estatal mayoritaria y de organismos descentralizados, que es una facultad que otorga la Constitución, en su artículo 93, párrafo tercero, al Congreso.

Estas comisiones investigadoras carecen de una mayor resolución institucional, aunque su propia existencia y la importancia de su tarea hayan cobrado inusitada relevancia en los

momentos políticos actuales. Es por ello que resulta difícil no compartir las consideraciones que señalan la necesidad de reglamentar la citada previsión constitucional.

En medio, dado lo trascendental de sus encomiendas y responsabilidad, están algunas comisiones, como la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la del Distrito Federal, la Jurisdiccional y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que descuellan en la función parlamentaria.

De estas últimas, es importante destacar a la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, CVCMH, por contener en su función la que es, políticamente, la mayor del Congreso en nuestro esquema de gobierno: normar "...la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales", como lo contempla el artículo 73 constitucional. Como es fácil imaginar, sus tareas son abundantes, además de especialmente delicadas.

## 3. "CASO BNCI", UN RESUMEN

Entre las encomiendas esenciales de la CVCMH de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, ha estado la de revisar los procesos de liquidación y los "momentos" de varios organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. De ellos me quiero referir al proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior —BNCI— que, con otros compañeros diputados nos ha correspondido revisar por casi dos años.

Citaré brevemente los antecedentes. De hecho, el BNCI fue fundado en 1941, aunque con el nombre de Banco del Pequeño Comercio —Banpeco—, y adquirió su nombre final en 1992, cuando se le rebautizó y se le ampliaron facultades. Sin embargo, ya en 1995 empezó a

tener complicaciones operativas y a requerir crecientes inyecciones de efectivo, que empezaron en ese año con 1 mil 310 millones de pesos, siguieron en 1996 con 814 millones de pesos, y acabaron en 1997 con 9 mil 14 millones de pesos.

Para diciembre de 1996, un auditor externo ilustró el tamaño del deterioro: el BNCI tenía pérdidas acumuladas mayores a dos tercios de su capital; tenía un índice de morosidad del 84 por ciento, pérdidas por 3 mil 517 millones de pesos y un faltante de reservas por 2 mil 240 millones de pesos.

Ya en 1997, las pérdidas rebasaban los 10 mil millones de pesos, lo que significó pérdidas mensuales de 200 millones de pesos en promedio en esos últimos cuatro años. En ese año, la cartera vencida del BNCI llegó a ser del 97 por ciento, y su expectativa de recuperación de sólo el 20 por ciento. Se supo, entonces, que el Banco había sido víctima de ilícitos e irregularidades que se tradujeron en un neto quebranto patrimonial, y luego en 144 denuncias penales contra exfuncionarios, empleados y clientes, así como en 337 procedimientos de responsabilidad administrativa ante la Secodam.

En marzo de 1997, la propia Secretaría de Hacienda propuso la liquidación del Banco, luego de estabilizar su situación financiera —lo que se tradujo en un nuevo aporte presupuestal por 2 mil 600 millones de pesos en 1998. La declaración de quiebra llegó a ser impostergable, de ahí que la Cámara de Diputados aprobase la Iniciativa para abrogar la Ley Orgánica del BNCI, lo que equivalía a la disolución y liquidación de éste. El acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1998, para que el proceso de liquidación iniciase el 31 del mismo mes y año.

En realidad, los 2 mil 600 millones de pesos asignados en 1998 eran para propiciar la

actuación del Fideiq —Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Organismos Auxiliares de Crédito.

El Pleno de la Cámara determinó que la CVCMI diese seguimiento al proceso liquidador, y por su cuenta realizase todas las auditorías que considerase pertinentes para aclarar plenamente —y fincar responsabilidades, en su caso— la quiebra del BNCI.

Se siguió con la relación CVCMI-Fideiq, aunque en un proceso que fue lento y de una gran complejidad. Ante ello, la CVCMI decidió, el 25 de septiembre de 1998, crear la “Subcomisión para dar seguimiento al proceso de liquidación del BNCI”, la que se integró con dos diputados del PRI, dos del PAN, dos del PRD y uno del PT.

En su trabajo de un año, esta Subcomisión enfrentó diversos problemas para reunir la información necesaria del proceso, por lo que propuso, y consiguió, que la CVCMI decidiera, el 13 de octubre de 1999, realizar una *auditoría externa al proceso de liquidación*. Los objetivos generales de esta auditoría son: a) Determinar la razonabilidad de la aplicación de los recursos públicos para el saneamiento del BNCI; b) Verificar la razonabilidad de las dos primeras etapas del proceso de liquidación, y c) Determinar implicaciones financieras de contingencia en la liquidación. Los aspectos revisables considerados son: Cartera vencida; Apego a procedimientos, tanto internos como externos; y Manejo de activos (inmuebles). A la fecha, el avance aproximado es de un 50 por ciento.

Es necesario decir que el Banco en Liquidación ha sido objeto de 81 observaciones por parte de su Contraloría Interna, la Secodam y auditores externos, de las cuales todavía quedan 31 observaciones sin atender. También que nuestra Subcomisión Parlamentaria ha emplazado al Banco y a sus liquidadores para que proporcionen información suficiente del proce-

so, en particular la documentación requerida por el guión de la auditoría. Hasta entonces, no podríamos concluir nuestra encomienda.

#### 4. EL COMPROMISO DE UNA SUBCOMISIÓN PARLAMENTARIA

Los integrantes de la "Subcomisión para dar seguimiento al proceso de liquidación del BNCI" compartimos la convicción de empujar, y avanzar lo más posible en la revisión y recomendaciones, hacia la conclusión del finiquito del Banco, hasta el último momento de nuestra representación. Antes de que esto ocurra, presentaremos el informe que nos comprometimos a rendir al Pleno de la CVCMI. Éticamente, no podemos dejar de hacerlo; incluso, sobre lo intenso que se proyecta la temporada electoral.

112 De por sí, el tema de la desaparición de esta entidad de la banca de desarrollo es altamente preocupante. Deseamos contribuir, con nuestro trabajo parlamentario específico, a cerrar legalmente la vieja historia para reponer, éste u otro servicio análogo para el comercio

en pequeño. Porque en lo particular, quien esto escribe comparte la convicción de que es indispensable apoyar esa necesarísima actividad económica de los mexicanos de bajos recursos, como parte sustancial de un programa de desarrollo integral de México y los mexicanos.

En especial, los siete diputados integrantes de la "Subcomisión...." estamos comprometidos a reivindicar en los hechos la importancia y utilidad de estas formas de trabajo parlamentario. No deseamos pasar a ser parte una vieja historia olvidable: la de una Subcomisión más, que se integró y se extinguió sin ofrecer resultados de su encomienda.

Porque la revisión de casos como éste, debe ser contable y administrativa por parte del Congreso de la Unión, pero no podemos, ni debemos, eludir su parte política. En todo caso, ésta habrá de sustanciarse más en lo futuro, pero lo que podamos hacer ahora debemos hacerlo. Es parte de la responsabilidad del gobierno que tiene el Poder Legislativo. Sobre todo en su enfoque social, que nos enseña lo mucho que podemos perder, en términos de estabilidad y satisfacción social, si no atajamos conductas que pueden ser lesivas al bienestar general.

# Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados por el grupo parlamentario del PRD en materia laboral

Diputado Jesús Martíu del Campo Castañeda\*

## LOS DERECHOS DEL TRABAJO EN EL NUEVO SIGLO

A causa de las transformaciones económicas impuestas por la apertura comercial y las políticas de ajuste estructural puestas en marcha desde hace casi dos décadas, hemos observado una tendencia clara a una mayor autonomía de las empresas y a una individualización de las relaciones de trabajo, que va unida a una menor capacidad de intervención de los sindicatos en la negociación colectiva. La intervención sindical se ha quedado rezagada en su papel de representación y defensa de la fuerza laboral; poco ha podido hacer ante la creciente desigualdad en materia de ingresos, el desempleo y el empleo precario. En todo el mundo, un número creciente de individuos se encuentra solo y sin ninguna protección institucional frente al mercado, las nuevas técnicas de producción y de comunicación, la creciente mundialización de la economía resultante de estas técnicas y del nuevo modo de entender el pleno aprovechamiento de los recursos humanos. En otro plano, las organizaciones de trabajado-

res y los instrumentos tradicionales de las relaciones de trabajo colectivas no parecen ser capaces de amoldarse a la diversificación de las preocupaciones y de los niveles de relación laboral de este nuevo siglo.

Además de los nuevos retos, la agenda de los trabajadores y sus organizaciones tiene en primer lugar la carga de lastres agotadores y añejos. Los trabajadores siguen luchando por su dignidad, que significa alcanzar la plena autonomía sindical frente al gobierno, el partido oficial y la influencia de los empresarios; por la transformación democrática y el derecho a la participación libre y efectiva de los trabajadores en la elección de sus representantes y en la definición de las políticas públicas; contra el corporativismo y la corrupción en el medio sindical y contra la lesiva política económica actual y su filo privatizador.

Para completar el cuadro, los trabajadores encuentran un enemigo más en las autoridades encargadas de hacer cumplir los ordenamientos laborales. Ante la intimidación y hostigamiento en los centros de trabajo, los contratos por 28 días, los contratos de protección y modelos de contratación y subcontratación (Como

\* Diputado federal, vicecoordinador de la fracción parlamentaria del PRD en la LVII Legislatura.

los contratos por "honorarios") que disfrazan y eluden responsabilidades de patrones voraces e inmorales, las posibilidades de representación legítima de los trabajadores y la defensa de sus derechos se vuelve una tarea casi titánica. Las autoridades federales del trabajo se han mostrado poco eficaces en ofrecer justicia expedita: actualmente, hay más de 40 mil expedientes rezagados en la junta Federal de Conciliación y Arbitraje; los juicios laborales que deben durar. Por Ley de 40 a 50 días pueden llegar a durar décadas o más de un año en promedio. En lugar de cumplir la ley, patrones, funcionarios y abogados cruzan intrincados vínculos de corrupción, imperan las decisiones políticas del gobierno para imponer decisiones a los conflictos, en especial los colectivos, no hay personal, equipo y presupuestos suficientes en los tribunales laborales.

Los costos de la necesaria reconversión de la planta productiva se han cargado sobre las espaldas de los trabajadores y han terminado por arrastrar a la quiebra a sectores de la micro, pequeña y mediana empresa. El mensaje gubernamental es claro: en pos de la "productividad" es válido el despido injustificado la eliminación de la bilateralidad en la definición de condiciones de trabajo, y con ello la extensión de las jornadas, el pago de salarios ilegales, la existencia de condiciones insalubres, y, en caso de huelga, la declaración de su supuesta existencia o ilegalidad. Pero no sólo ha sido la complicidad del gobierno con ciertos sectores de empresarios lo que ha posibilitado que esta situación se generalice. A esta situación de desprotección del trabajador ha concurrido también, y de manera fundamental, la existencia del sindicalismo oficial, que debe su existencia a la vida artificial que le otorgó el Estado.

El monopolio estatal del registro sindical a través de la llamada "toma de nota", un sistema

de justicia laboral totalmente dependiente del Ejecutivo, leyes laborales de excepción como el apartado B del artículo 123, el manejo faccioso de la cláusula de exclusión y la ausencia de libertad sindical, hicieron de las organizaciones de los trabajadores espacios para el control político del Estado y para la legitimación de sus políticas económicas y sociales.

Esta realidad es la que nuestro Grupo Parlamentario tuvo que enfrentar al iniciar la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, misma que está por terminar.

## UNA LEGISLATURA DE TRANSICION

Los mexicanos acudimos a un nuevo siglo y a un nuevo milenio con la esperanza de que nuestra Nación fortalezca sus instituciones y prácticas democráticas. Gracias a este notable avance hoy día el mapa político de nuestro país es el más plural de nuestra historia moderna.

Las elecciones del 6 de julio de 1997, abrieron un escenario inédito que introdujo una composición plural de un órgano del Poder Legislativo que se caracterizaba tradicionalmente por ser un despacho para los trámites legislativos del Presidente en turno. Las Cámaras, controladas por el partido oficial, no tenían una función real en un sistema de división de poderes.

El hecho de que el partido oficial haya perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no sólo reflejaba fehacientemente la pluralidad y la apertura de nuestra Sociedad; además sentó las bases para construir la división de poderes, factor indispensable de cualquier transición a la democracia.

Resulta evidente que esta labor, además de novedosa en la historia del país prometía un horizonte promisorio para las fuerzas patrióticas



y progresistas de nuestro país. Si bien mucho lo que se logró, las aspiraciones que la sociedad puso en nuestra labor quedaron limitadas por las alianzas que en distintas ocasiones el Partido Acción Nacional tejió con el gobierno, en especial en el caso de la conversión en deuda pública de los pasivos del Fobaproa.

Sin embargo, ciertamente fue la Cámara de Diputados el órgano político más efectivo de contrapeso a las decisiones del Presidente de la República. Por ejemplo, en la Legislatura LVI, 76% de las Iniciativas de Ley provinieron del Ejecutivo; en la Legislatura que está por terminar, la mayor parte de las Iniciativas de Ley (85% aproximadamente) partieron de los propios legisladores.

Otro elemento que debe valorarse es el avance en la institucionalización del Poder Legislativo, mediante la reorganización administrativa de la Cámara de Diputados, una nueva Ley Orgánica, fórmulas de equidad y proporcionalidad en la composición y distribución de comisiones y el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, así como nuevos canales de comunicación con la opinión pública. Estos cambios hubieran sido impensables en el marco de un órgano legislativo dominado por el partido en el poder.

La correlación de fuerzas fue favorable, por ejemplo, para aprobar una propuesta de reasignación presupuestal en diciembre pasado, que obligó por primera vez en la historia a sentar al Ejecutivo con el Legislativo, en condiciones equitativas a discutir el destino de los recursos públicos atendiendo las necesidades de los sectores más empobrecidos del país y no las quimeras macroeconómicas de los tecnócratas.

Además, se impuso una concepción moderna del Poder Legislativo. Si uno de los propósitos de la división de poderes es evitar el

abuso del poder, entonces no podemos limitar al Legislativo a la emisión y reforma de las normas jurídicas. Este poder soberano debe además acometer tareas de representación, deliberación, control, indagación, comunicación y formación. Con este propósito se crearon organismos autónomos de fiscalización y se ampliaron las facultades que tiene la Contaduría Mayor de Hacienda; así mismo se crearon comisiones especiales para vigilar la aplicación de recursos públicos federales en los comicios de locales de cinco entidades federativas y una más para el proceso federal que vivimos.

Cabe señalar la incomodidad que esta Legislatura ha ocasionado a un Presidente, un partido y un sistema político acostumbrado a las decisiones unilaterales.

## INICIATIVAS EN MATERIA LABORAL PRESENTADAS POR EL PRD

115

La producción legislativa del PRD en esta Legislatura fue la mayor de la historia de nuestro partido. Los diputados del PRD a título individual, en grupo o como parte de Comisiones Legislativas presentaron desde el 1 de septiembre de 1997 a la fecha 232 Iniciativas de Ley.

De estas, sólo se han aprobado 43 (una quinta parte), tres se han rechazado en el Pleno, tres fueron archivadas y el resto, 78, se encuentran pendientes de dictamen por las Comisiones.

Entre las Iniciativas aprobadas destacan reformas en materia fiscal, ambiental y de fortalecimiento municipal; reforma el párrafo sexto y adición de los párrafos séptimo y octavo del artículo 4 constitucional sobre los derechos de los niños; reestructuración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; reforma a la Ley Orgá-

nica del Congreso de la Unión; Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; Ley Federal de Cinematografía; Ley General del Deporte Decreto de Regularización de vehículos usados de procedencia extranjera que circulan en el país. Algunas de estas Iniciativas, como la última citada, han sido detenidas en la Cámara de Senadores, donde la oposición aún no es mayoría.

En el caso de la materia laboral y de seguridad social, las principales Iniciativas que el PRD ha presentado en esta Legislatura son las siguientes:

Primero, las aprobadas:

1. **Iniciativa que reforma el Inciso e) de la Fracción IX del Apartado A del artículo 123 constitucional en materia de reparto de utilidades.** En marzo de 1997« la Suprema Corte de justicia emitió jurisprudencia por la que se declara inconstitucional el artículo 14 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo conforme al cuál se calcula el reparto de utilidades a los trabajadores. Esto ocasionó que los trabajadores vieran disminuidas el monto de las utilidades a recibir en un 80%. Por tal motivo el Grupo Parlamentario del PRD presentó el 23 de noviembre de ese mismo año, una iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional cuya finalidad es que los trabajadores participen de las ganancias reales de las empresas. Esta iniciativa fue votada y aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados el 27 de abril del año en curso y se turnó a la Cámara de Senadores.
2. **De reformas y adiciones a los artículos 89, 213 y fracción VII del artículo 264 de la Ley del Seguro Social, presenta-**

**da por los grupos parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional.** Elimina los mecanismos de subrogación de servicios y reversión de cuotas y lograr que el IMSS siga prestando los servicios que le corresponden de manera directa y considera inaceptable cualquier intención de implantar mecanismos que deriven en privatización y discriminación estratificada de los servicios de seguridad social. Fue aprobada el 14 de diciembre de 1999.

3. **Iniciativa que reforma al artículo 131 de la Ley del Seguro Social, para establecer que la pensión de viudez será igual al cien por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado en caso de invalidez o de la venia disfrutando el pensionado por este supuesto.** Aprobada en el pleno, se turnó al Senado.
4. **Iniciativa que reforma el artículo 24 de la Ley del ISSSTE, que da derecho a las mujeres a asegurar a sus cónyuges o concubinas.** La iniciativa fue aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Las Iniciativas que siguen “congeladas” en las comisiones respectivas:

5. **Iniciativa que reforma la Fracción VI del Apartado A del artículo 123 constitucional en materia de salarios mínimos.** La finalidad es que éstos se incrementen trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
6. **Iniciativa que deroga el Apartado B del artículo 123 constitucional, para conceder derecho pleno a la sindicación y huelga a los trabajadores al servicio del Estado.**

7. **Iniciativa para que se modifique la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.** La Iniciativa, que pretende el mejoramiento de las condiciones de vida del personal en situación de retiro y los pensionados fue turnada a las Comisiones de Defensa Nacional, Marina, Seguridad Social.
8. **Iniciativa que reforma los artículos 133, 134, 994 de la Ley Federal del Trabajo,** para que se prohíba a los empleadores, discriminar a discapacitados, portadores o enfermos de VIH-Sida o embarazadas y, señala las sanciones a que se verán sujetos en caso de no cumplir con esta norma.
9. **Iniciativa que reforma el artículo 10, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.** Pretende acotar el concepto jurídico de servidor público establecido en la Constitución, restringiéndolo única y exclusivamente a los fundamentos y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión cuyas funciones sean de confianza, excluyendo del mismo a los trabajadores de base.
10. **Reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para establecer normas de equidad en el trato a las mujeres en el trabajo.**
11. **Iniciativa que adiciona los transitorios undécimo y duodécimo a la Ley del IMSS.** Pretende reformar la Ley para beneficio de quienes se pensionaron con la Ley que fue abrogada en 1997.
12. **Iniciativa de reforma a los artículos 258, 259, 263 y 265 de la Ley del**

**Seguro Social.** Pretende dar un mayor equilibrio a la composición de los órganos superiores del IMSS, dando representatividad a los trabajadores del Instituto por la importante función que desarrollan en la prestación de los servicios y, por el conocimiento que tienen de la problemática que lo afecta.

13. **Iniciativa que reforma el artículo noveno transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y los artículos 5º., 56 y el octavo transitorio de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.** Para establecer que los trabajadores que opten por pensionarse conforme al régimen establecido en la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 tengan derecho a retirar de su cuenta los recursos que hayan acumulado por concepto del SAR, así como los rendimientos que dicho fondo haya generado hasta su jubilación, para establecer que las sanciones y multas que el patrón entregue al INFONAVIT sean considerados patrimonio del trabajador y que se abonen a su cuenta individual.

117

Una más fue rechazada:

14. **Iniciativa de reformas al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.** Propone que las cuantías de las pensiones aumenten al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

Además, se trabajó en la elaboración de un proyecto integral de reforma laboral que, permanece en discusión.

## PERSPECTIVAS

A esta Legislatura le queda poco tiempo y sólo podría aprobar nuevos dictámenes de ley mediante un período extraordinario, que difícilmente se podría convocar. Podemos afirmar que cualquier modificación legal por venir será obra de una nueva Legislatura, que emergerá de las elecciones del 2 de julio.

En el Programa Legislativo de la Alianza por México se propone impulsar desde las Cámaras el avance de la democratización del régi-

men político mexicano, aprobar una nueva reforma electoral y reformas legislativas sobre política económica, sistema financiero y política social.

En materia laboral, además de mantener el curso de las iniciativas que se han presentado, se propone el reconocimiento a la autonomía de las organizaciones sociales, sindicales y ciudadanas; reformas para mejorar las condiciones de pensionados y jubilados y asegurar puestos de trabajo para personas con discapacidad.

Pero más allá de los propósitos tenemos que esperar un nuevo Congreso plural, para afianzar y profundizar la división de poderes y para hacer posible estas reformas. De otra manera, el retroceso político podría ser mayúsculo.

---

**Reforma del Estado:  
Transición democrática y  
participación ciudadana  
en México**

*Perspectiva  
académica*



con la de Mikhail Gorbachev. Para Lenin, al igual que para Josiph Stalin, la democracia moderna o *democracia formal* como la llamaba, era tan sólo máscara política del dominio de una clase sobre las demás. Por ello despreciaba sus instrumentos: formación de gobiernos por elecciones, función representativa de congresos y parlamentos, etc. y, afirmaba que era innecesaria porque *El Partido*, vanguardia del proletariado, conocía mejor que el pueblo sus necesidades y anhelos. Sin embargo, cuando a fines de 1917 los votos de ese mismo pueblo rechazaron el partido bolchevique y dieron a otros partidos la representación mayoritaria ante la Asamblea Constituyente, Lenin simplemente la disolvió.

Más recientemente, Gorbachev declara en 1988 y ante la ONU, su política de *nueva reflexión*, en la cual señala: "La libertad de elección debe ser universalmente reconocida y 'obligatoria', lo que implica la renuncia a todo intento por imponer una forma propia de democracia y el reconocimiento de una unidad en la diversidad para lograr la paz mundial" (Fontaine 1991: 60). Saltan a la vista diversas preguntas: ¿cuántas formas de democracia impuesta existen?, ¿leyó a Enrique Krauze?,<sup>2</sup> ¿qué es exactamente diversidad en la unidad?, ¿cuáles son las fronteras de esta unidad?, ¿a qué regiones se refiere?, ¿qué pensaron en los Bálticos, Lituania, Letonia y Estonia, cuando señala la renuncia a imponer una forma de gobierno?

Del otro lado del Atlántico, los argumentos no serán más claros. George Bush declara en su discurso de toma de posesión: "Nosotros sabemos cómo garantizar al hombre una existencia más equitativa y próspera: a través de la libertad de mercado, la libertad de expresión y elecciones libres" (Saul 1993: 254). Así las cosas, las tres libertades detectadas parecen garantizar de forma *natural* la justicia y prosperi-

dad<sup>3</sup> del hombre. Posteriormente, declara: "La única responsabilidad de Estados Unidos es la de ampliar la libertad porque somos los únicos que tenemos a la vez la estructura moral y los medios necesarios" (Le Monde 31.1.1991 Cit. Post. Boniface 1994: 193). Gran controversia resulta de la reflexión sobre las acepciones de: *los únicos y, la estructura moral y los medios necesarios*. ¿Qué significa exactamente estructura moral?, ¿por qué los demás no la tienen?, ¿cuáles son los medios? Un año después (septiembre de 1992), declara: "[el] fin de la Guerra Fría ofrece una oportunidad excepcional, [para] la creación de una comunidad verdaderamente universal de países libres y soberanos, [fundada] sobre los dos pilares de la libertad, a saber, la democracia y el libre mercado" (Bush 1992: 8). En cuatro años cambia el número de libertades e inferimos que para Bush la democracia significa libertad de expresión y elecciones libres con una estructura moral y medios *a lo gringo* y, una sobrada y absurda comparación del libre mercado con la democracia.

En la misma línea, William Clinton, a quien Noam Chomsky llama de una forma exagerada *el nuevo furer* (1996: 15), se dedicará a consolidar y ampliar la victoria de la democracia y el libre mercado en el mundo. En la toma de posesión de su segunda administración señaló: "Hoy más gente que nunca comparte nuestros ideales y nuestros intereses. [En] el hemisferio —insistió— todos los países viven bajo la democracia, con la excepción de uno, y su día pronto llegará" (*La Jornada*, 5.2.1997: p.55), en obvia referencia a Cuba y en franca ignorancia de Perú y Puerto Rico, por sólo mencionar algunos.

Sir Winston Churchill decía: "la democracia es el peor de los sistemas con la excepción de todos los demás". Las puertas de la democracia, abiertas por Estados Unidos, nunca son de-

finidas. Si tomamos su ejemplo como *recomendación*, encontramos que el país de la democracia registra sólo dos partidos políticos, que los magistrados son vitalicios y que a través del gabinete presidencial se imponen las demandas de un grupo, por demás decirlo, marcadamente etnizado,<sup>4</sup> si bien es el país que más elecciones ha celebrado desde su vida independiente, el que más puestos públicos por votación tiene y el que registra mayor alternancia partidista. Si aceptamos que Washington produjo la primera revolución democrática y sus líderes pueden asumirse como voceros mundiales, no debemos ignorar que también produjo la primera bomba atómica.

Nebulosos planteamientos de los líderes, obligan a la búsqueda explicativa de otras acepciones más científicas, encontrando que los teóricos se han orientado a dos principales enfoques: (a) el estructuralista o sajón que ve la democracia como mecanismo de elección, es decir, la organización política de la sociedad, y la estructura gubernamental resultante de tal proceso, ignorando las perspectivas históricas o sociales y ; (b) el sociológico que ve la democracia como valor, es decir, como un proyecto de realización personal y colectivo cuyo origen fue planteado en la revolución francesa. Estas dos concepciones constituyen *las dos caras de Jano*, pero después de 1989, nadie puede negar que la democracia estructural constituye el punto de partida para llegar a una democracia más sustancial, el de la democracia como valor social.

Dentro del primer enfoque se cuentan las elecciones, el voto libre y secreto pero no el analfabetismo, la alternancia del poder pero no el abstencionismo; se observa con lupa si existe fraude electoral, el origen y destino de los gastos de campañas políticas pero no el porcentaje de niños que mueren de hambre. En

este análisis, donde *todo el mundo vota* y todos son felices, Francis Fukuyama llega a imaginar que la *democracia liberal* o formal, nunca definida, acaba con la historia en el sentido hegeliano, y este triunfo inminente en el horizonte de todo régimen político anuncia el fin de nuestra imaginación política;<sup>5</sup> Samuel Huntington dilucida una especie de *mano invisible* civilizadora, en su versión occidental, a través de "olas de civilización"<sup>6</sup> y; más recientemente, Junger Habermas encuentra la efectividad de la democracia a través de sanciones.<sup>7</sup> Este enfoque estructuralista, llega a presentar, a través de la asociación *Freedom House*, una publicación anual en Nueva York, que reporta el *estado de la libertad* en el mundo.<sup>8</sup>

En cambio, para el segundo enfoque: "La democracia no es solamente un procedimiento electoral ni una forma de gobierno, sino también, un modo de vida" (Hermet 1993: 21). Ello requiere virtudes cívicas, como la tolerancia, que no existen ni en los países con mayor tradición democrática. Por lo mismo plantea la imposibilidad de exigir tales virtudes a nuevas naciones o establecer un catálogo de requisitos para que un país pueda considerarse democrático, ya que: "[nadie] puede suponer que la democracia pueda definirse en forma única y válida para todas las realidades" (Hermet 1993: 28). Para ellos, pluriculturalismo y pluripartidismo no pueden articularse en todas partes según los criterios occidentales y denuncian la asociación equivocada de la democracia estructural con los derechos humanos.<sup>9</sup> Este enfoque sociológico es presentado por Alain Touraine en su propuesta de *democracia arbitral*<sup>10</sup> y por Marie Claude Smoutz y Bertrand Badin.<sup>11</sup> Desafortunadamente, este enfoque sociológico es el que menos atención ha merecido.

En resumen, los enunciados básicos e interpretaciones en materia de democracia se

han vuelto tan simples que disfrazan la verdadera construcción de un sistema democrático en todos los países del mundo, incluso en aquellos donde nació. Bajo este planteamiento, procederemos al análisis de algunas de aserciones absurdas e inverosímiles sobre el tema.

## PARADOJAS DE LA DEMOCRACIA

La democracia, tema difícil de abordar de manera sensata dado su absolutismo ideológico, no sólo es materia de estudio de la ciencia política, sino requisito histórico para elevar la calidad de vida del hombre y reflexión permanente en torno a sus valores socioculturales.

Sin duda, la autoridad moral asociada con la palabra *democracia*, es formidable. Pocos temas han sido objeto de tantos estudios, debates y celebraciones, así como sujeto de disputas, revueltas y revoluciones. Tanta polémica ha desatado el tema que puede abordarse desde diversos puntos. Nuestra intención se limita a reflexionar sobre algunas de sus paradojas principales: (1) postulados teóricos y praxis, (2) separación entre sociedad civil y política, (3) el autoritarismo de la sociedad política y su ideología, (4) la igualdad de los hombres, (5) el trato a minorías numéricas y étnicas, (6) el desarrollo económico nacional e internacional, (7) los problemas logísticos (demografía, *timing*, medios de comunicación, manipulación del proceso electoral, analfabetismo, abstencionismo y despoltización), (8) los modelos de las democracias, (9) la antidemocracia de los demócratas, (10) la imposición de la democracia, (11) el papel de los organismos internacionales y, (12) la contradicción entre democracia y paz; buscando en el intento, abarcar tanto las acepciones teóricas como reales y nacionales como internacionales.

## I. POSTULADOS TEÓRICOS Y PRAXIS

Desde que se inventó la democracia en un laboratorio de tinta y papel, se encuentra llena de contradicciones —paradoja sobre la teoría— y permaneció en la práctica a merced de la insuficiencia ética, la carne pecadora y los vicios del hombre —paradoja de la praxis—. Asistimos una diferencia entre la democracia realmente existente y la planteada por los teóricos, igualmente contradictoria.

En la democracia teórica o literaria, los individuos expresan su sentido político, el cual se plasma en la figura de los gobernantes electos. La sociedad civil, para usar la propuesta *gramsciana*, crea la sociedad política que sólo la representa. Desde Platón y Aristóteles, se consideró que la democracia reproducía una organización política ideal al integrar las demandas del pueblo, bajo un régimen esclavista. *Demos*, el pueblo y *kratos*, el poder significan de hecho el poder del pueblo sin embargo, desde Solón, que instituye la democracia en Atenas a principios del siglo VI a.C., el *pueblo* se integraba solamente por griegos de cierto género y clase social, con una cultura definida y regularmente homogénea, es decir, no consideraba a *toda* la población.

Con el humanismo francés, François M. A. Voltaire reconoce la libertad como la única forma de luchar contra el absolutismo (autoritarismo). Jean Jacques Rousseau descubre leyes generales entre individuos iguales, mismos que elaboran un *contrato social* voluntario para organizarse políticamente y la igualdad es requisito de la democracia, afirmando, de una forma un poco ingenua, que ningún individuo debe ser tan rico como para comprar a otro y ninguno forzado a venderse (1980: 204). Rousseau admite esta deficiencia: "El pueblo inglés cree ser libre y se engaña, sólo lo es durante la elec-

ción de los miembros del parlamento" (1980: 18). En el mismo sentido, Montesquieu en *El espíritu de las leyes* presupone que el poder detiene el poder y por ello señala: "En una democracia, la verdadera igualdad es el alma del Estado" (1989: 44). La igualdad dejó de existir desde el mismo momento en que el hombre se organiza socialmente dividiendo tareas.

Un poco más realistas, el autoritarismo del *Príncipe* de Nicolas Maquiavelo, será disfrazado en John Locke que plantea un contrato bilateral que cede poderes a un grupo; con Thomas Hobbes que sugiere la dimisión de todos a favor de un poder absoluto pero dividido para que no lo sea tanto, y en Jean Bodin y Georg W. Hegel que reconocen la subordinación de la sociedad civil a la política. Así, el autoritarismo se disfraza de democracia.

Con Carlos Marx, el proletariado, fuerza social dominante, retoma su papel histórico al recrear una organización política de y para ellos. Sin embargo, los *apparatchiks* (clase política soviética), se apoderan del gobierno para satisfacer sus ambiciones personales.

Hasta hoy, el humanismo planteado por Voltaire, Rousseau y Montesquieu, a pesar de sus contradicciones, en realidad no comunica nada, sus ideales no son rescatados por inviables o porque no estamos preparados. Misma suerte corren el marxismo, que luchaba por la liberación de la humanidad, y el liberalismo burgués buscando un mundo libre en general pero, además de que ambos tratan de implantarse muchas veces por medio de violencia, los intereses en juego han impedido que se logre la verdadera igualdad económica, social y política del hombre.

La democracia tiene en la praxis acepciones radicalmente contradictorias y presentaciones complejas que invitan a elaborar una percepción fatalista. Sin compartir sus ideales,

Arturo Schopenhauer acuña un sistema metafísico según el cual la existencia es un conjunto de peripecias llenas de dolor, estruendo y furia, fruto de la agitación de una voluntad cósmica ciega que todo lo crea y destruye. En el mismo tenor, la democracia está condenada a ser destruida.

Para ocultar esta destrucción, el binomio teoría/praxis será una realidad cuya interpretación es dominada, desde Descartes, por las **elites** de los dos últimos siglos, organizando a la sociedad en estructuras piramidales, diseñando un *savoir faire* que produce respuestas predefinidas<sup>12</sup> e impide distinguir entre ilusión y realidad mediante *slogans* —ilusiones ideológicas— que embisten nuestra civilización.

De esta forma, la imagen de las democracias *actualmente existentes* es tan convincente, que no hay nada que discutir. Los padres de la libertad y la democracia fueron enterrados hace mucho tiempo con sus postulados y la literatura actual, junto con los medios de comunicación y las **elites**, juegan un papel determinante porque no permiten apreciar diferentes tipos de progreso político.

## 2. LA SEPARACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

El principal problema de la democracia es esta desrelación señalada por Benjamín Constant, y significa que el individuo se encuentra alienado del grupo que lo representa porque la sociedad política se separa de la sociedad civil —paradoja de la separación— y el modelo democrático termina por ser impuesto.

Cuando el pueblo, *encantador plebeyo*, como lo llama Norberto Bobbio (1994: 10), renuncia a su derecho de gobernar y otorga so-

beranía a la sociedad política, abandona el poder bajo el entendido de que existe un destino y una visión común. Poco a poco, el individuo se encuentra atrapado en una sociedad que no puede controlar y de la que no logra escapar. Sin poder, deja de ser dueño de su desarrollo personal, es conducido por sus líderes.

Al mismo tiempo, la sociedad política se apodera del monopolio ideológico y mientras difunden una imagen plural precediendo sólo actos populares, su matrimonio con los medios de producción los lleva a aplicar medidas que sólo benefician a una *elite* y no precisamente las mejores para la sociedad o el pueblo que los eligió.

Existen, como resultado, grandes diferencias entre los procedimientos calificados como democráticos y la realidad social. En la práctica, el hombre se degenera porque *tiene que ser no puede ser*. La sociedad civil, que acepta con alegría las invitaciones de la sociedad política para compartir una cena o un acto público, se convierte en servidumbre voluntaria y renuncia de una forma accidentada a la soberanía popular mientras la sociedad política, la más antidemocrática, busca paradójicamente *la democracia más perfecta* y se concentra trabajando en sus intereses, no por el pueblo. El gobierno del pueblo —*demos*— para el pueblo, es transformado en poder —*kratos*— sobre el pueblo, que no cuenta con él porque pertenece a las *elites* salvo en el momento de las elecciones.

La política, que debería desarrollar la sociedad civil, pasa a ser propiedad de las instituciones y en el proceso los ciudadanos pierden su soberana *raison d'être* al ser representados y abandonar, muchas veces por comodidad, sus obligaciones: formular demandas, acudir a las urnas, ejercer su libre albedrío y participar directamente en la creación y recreación de la democracia. Este famoso *contrato social*, no logra

cuajar ni con los socialistas revolucionarios —de Marx y Lenin a Gorbachev—, ni en la democracia liberal-burguesa —de George Washington a Clinton—. Esta disolución del espacio público que margina la participación política, lleva eventualmente a una crisis social de la democracia en todas sus presentaciones.

Para resolver esta disfunción, Stephane Mallarmé señalaba la necesidad de “purificar la dialéctica de la tribu”, refiriéndose al simple rito de rectificar, mediante un examen, las estructuras bizantinas que deforman nuestra realidad contemporánea por nuestra filiación histórica. La democracia no debe ser un paradigma pre-establecido o un ideal impuesto, sino la búsqueda polémica y dinámica de lo colectivamente más conveniente. El problema fundamental de este ejercicio es, según Fernando Savater, que: “cada individuo-ciudadano no se reconcilia plenamente con los demás” (1996: 84), es decir, como no todos tienen el mismo interés, ni hay interés común, la disociación es reforzada en la mayoría de los casos por cada uno de nosotros, sea como miembros de la sociedad política o como miembros de la sociedad civil. Alvin y Heidi Toffler han identificado esta necesidad en su reciente libro: *Creating a new civilization*, sugiriendo que los votantes obtengan la oportunidad de participar más en la toma de decisiones a través de diferentes medios.

### 3. EL AUTORITARISMO DE LA SOCIEDAD POLÍTICA Y SU IDEOLOGÍA

*Regere imperio populos* termina siendo un mito frente a la creación democrática de una nueva raza de líderes autoritarios que gobiernan de tan antidemocrática forma como los dictadores —paradoja del autoritarismo—. En esta meta-

morfosis, la democracia se queda sola confiscada por un grupo privilegiado que consiguió el monopolio político, que la define e impone como una ideología —paradoja sobre la ideología— (Cfr. Minc, 1996).

La paradoja sobre el autoritarismo denuncia la democracia como maquiavélica o *democra-dura* para usar el término de Eduardo Galeano, porque lleva al poder a quienes no son demócratas, a quienes permiten y reproducen este tipo de antidemocracia. Ejemplos claros Otto Bismark, Adolfo Hitler y Napoleón Bonaparte, electos democráticamente y cuyos horrores no exceden a los realizados por John F. Kennedy, Richard Nixon o Ronald Reagan. Esta contradicción fundamental no es resuelta ni por la democracia liberal o formal —modelo estadounidense—, ni por la directa o popular —francesa—, ni por el socialismo porque en ella no se juegan opiniones e ideales, sino intereses. Thomas Jefferson, por ejemplo, reconoció desde hace dos siglos en su guerra contra los monopolios, la contradicción fundamental entre democracia y capitalismo.

Bajo instituciones políticas en apariencia legales y democráticas, los líderes, magnates políticos que en la mayoría de los casos son economistas, administradores o financieros, no responden a los intereses de la mayoría sino a los de un grupo oligárquico abusando de la confianza de los electores y sus derechos ganados desde hace dos siglos. *L'état c'est moi* podría aplicarse fácilmente al gobierno democrático donde los líderes, abusando de las masas con promesas simplistas, se convierten en príncipes, antijesuitas emparentados con los dioses, en contraservidores de la humildad y la pobreza. Esta divinidad *autista*, los aparta de los demás hombres hasta convertirlos en los únicos capaces de distinguir entre lo bueno y lo malo y de realizar hazañas memorables que

implican a todos, es decir, la individualidad se colectiviza valiéndose para ello de una hábil desarrollo de la retórica popular para lograr legitimidad.

En esta paradoja sobre la ideología, paulatinamente la democracia es aceptada mediante repetidos principios generales y abstractos promovidos por un grupo y sin la participación de la sociedad a la que va dirigida, es decir, en una *poliarquía*. La libertad o defensa de la autonomía política, encierra muchas veces los intereses de unos porque, desde sus orígenes, la razón moderna fue planteada por hombres interesados, sobre todo, en el uso del poder.

La poliarquía, totalitarismo moderno, desarrolla magníficos medios de adoctrinamiento. El Papa Juan Pablo II viaja a Nicaragua, Sudáfrica y Europa Oriental para presionar sobre la democracia, siendo representante de una monarquía absoluta en el siglo XX. Lo mismo China, que Rusia y Estados Unidos, *lavan* el cerebro de la población olvidando que una democracia debe tener objetivos, no ideología. En el método, se colonizan ciudadanos a través del lenguaje, el dinero, las imágenes, el *way of life* o la fuerza. Los ciudadanos, del siglo XVII hasta Walt Disney, se convierten en espectadores y creen en verdades cinematográficas, donde sólo los líderes cambian en el elenco y la realidad es secuestrada por una ideología imaginaria —idolatría occidental— con respuestas absolutas.

En la trama, resulta tragicómico ver que la moral aparece como racional y que las ideas se presentan como hechos. El malentendido esencial pretende construir un arma moral donde en realidad sólo existe un método administrativo, es decir, la ideología *occidental* altera la razón imbuyendo un sentido moral donde no lo hay porque la razón es amoral y antiestética.

En esta trampa ideológica, la amplitud de los conceptos desmonta el alineamiento natural de nuestras ideas y el líder, impone sus creencias argumentando intereses que evidentemente no son generales ni pueden serlo, menos en una verdadera democracia. Claro ejemplo es el modelo neoliberal que no responde a los intereses de las mayorías y cuyas anémicas políticas sociales sólo agravan la desigualdad económica y la estratificación social.

Una verdadera democracia no puede darse con la ausencia de políticas sociales igualitarias y la participación ciudadana. Valery Giscard d'Estaing soñaba con un Estado sin proyecto social porque la sociedad, emancipada, diseñaba día a día su devenir independientemente del gobierno (Tenzer 1991: 51). Desafortunadamente, este método parece menos viable que el planteado anteriormente por los Toffler porque el propio Estado no va a hacerse *jaraquiri* y sacrificar su propio poder.

128

#### 4 LA IGUALDAD DE LOS HOMBRES

Si bien los países más democráticos son los que más aman la igualdad, no son precisamente los más igualitarios según lo denuncia el propio Alexis de Tocqueville desde 1831.<sup>13</sup> La democracia falsamente se asocia con la igualdad porque subsume desigualdades tales como posición, rango, educación, aptitudes, raza y sexo, en el momento de las votaciones y permite a todos disfrutar de una vida cultural antes reservada sólo para aristócratas del estilo de Lorenzo de Médicis.

Si abrazamos la tesis de que las elecciones son el único momento verdaderamente democrático e igualitario —primera paradoja sobre la igualdad—, el paradigma podría ser cierto sólo en la actualidad. La democracia griega de-

jaba fuera a mujeres, metecos y esclavos. En 1787, James Madison observó: “En Inglaterra, si las elecciones fueran abiertas para toda clase de gente, la propiedad de los dueños sería insegura. Pronto se haría una ley agraria” (Chomsky 1996: 23). La descrita por Tocqueville ignora las mujeres, indios y esclavos. No se permite sino hasta 1972 que las mujeres voten en Suiza y en 1980 a los analfabetas en Perú. Por silogismo fundamental, esta nueva tesis ubica el nacimiento de la democracia y la igualdad —elecciones— a fines de nuestro siglo.

Por otra parte, la idea de la igualdad es un esfuerzo retórico que disfraza el funcionamiento efectivo de un sistema estratificado. Existen casos que no podemos ignorar de sociedades marcadas por una polarización racial, étnica o religiosa:

- Un individuo con dos siglos de ascendencia germana que viva en Rusia o América, sigue siendo alemán, pero un turco-alemán de tercera generación sigue siendo extranjero o *gasterbeiter* aunque hable alemán, se haya educado en colegios alemanes, y comparta las costumbres locales;
- En Gran Bretaña la sociedad se encuentra fuertemente racializada, porque las *Racial Minorities* pueden convivir con otros grupos, pero se llaman: *racial relations* y sus derechos se ventilan en la *Commission for Racial Equality* y su expulsión se determina en la *Racial Preservation Society* (Quijada 1994: 71-3);
- En China, el confucianismo no considera como parte del pueblo a los “anticolectivistas antisociales” (Fairbank 1990: 170);
- En Estados Unidos, 37 millones de personas (15% de la población) no tienen beneficios sociales, 32.5 millones viven en la pobreza, 12 millones de ellos en la pobreza

extrema y 600 mil son homeless, es decir, no les interesan a las autoridades (Boniface 1994: 197); la tasa de mortalidad infantil es dos veces superior en la raza negra que en la blanca (Saul 1993: 253); los negros representan el 12% de la población y el 46% de los arrestos (Boniface 1994: 199); en 1990 alcanza un récord de 23 mil asesinatos y el asesinato es la principal causa de deceso entre jóvenes negros de 15 a 24 años (*Newsweek* 25.3.1991); en Harlem, la esperanza de vida es menor que en Bangladesh (Boniface 1994: 199). Los asesinatos de alemanes en Florida, de davidanos, y otras sectas religiosas suprimidas con violencia por el FBI, la Enmienda 187 contra los inmigrantes indocumentados y más recientemente el juicio de un antigobiernista condecorado por matar en la Guerra del Golfo pero condenado a muerte por matar a 168 WASP<sup>14</sup> en Oklahoma, son hechos significativos porque no representan igualdad, democracia y derechos humanos. Próximos a elecciones y mientras los ciudadanos envían electrónicamente los sábados sus sugerencias y opiniones al Congreso, un viernes un hindú mata en un accidente vial a doce blancos y la propuesta, democrática, al día siguiente: "Saquen todos los paquistaníes/hispánicos/argelinos/turcos (*The Economist*, 17.6.1995: p. 13), cuestionando la funcionalidad de la sugerencia realizada por los Toffler para lograr un equilibrio en las demandas de la población civil. El *melting pot*<sup>15</sup> se rompió.

El problema es que las decisiones democráticas son mayoritarias, pero no todas las decisiones mayoritarias son democráticas porque las mayorías dejan sin derechos a las minorías

—segunda paradoja sobre la igualdad—. Esta idea es claramente presentada por John Burton quien señala: "*Democracy, meaning majority government, is proving to be the most undemocratic in multi-ethnic societies*" (1993 : 10). La democracia no puede respaldarse en la decisión de líderes electos por la mayoría, sino en un principio de respeto e igualdad, generando un deseo común, aun si las bases de cada grupo son débiles o vulnerables. En estos casos la mayoría (votante), que cuantitativamente es minoría, impone su decisión sobre la minoría cuyo voto no cuenta. Así, la política se etnifica a título de la universalidad.

Para esconder los cuestionamientos anteriores se habla de *ciudadanía*, pero tampoco se aclara la relación de las minorías con el Estado y se supone una postura uniforme. El concepto *ciudadano* convive con soluciones extremas de segregación: *iguales pero separados* rige la interacción entre blancos, negros, hispanos, árabes, asiáticos y demás minorías en países desarrollados. Ciudadanía encubre una identidad nacional que no es adquirible.<sup>16</sup>

Una tercera paradoja en materia de igualdad gira en torno a la tolerancia. Los demócratas tienen el deber de tolerar y convivir<sup>17</sup> con los antidemócratas, seres decepcionados de la nodemocracia realmente existente. Sin embargo, los demócratas también deben tolerar la estupidez humana o su pérdida voluntaria. ¿Por qué imponen la pena de muerte?, ¿por qué un grupo minoritario decide sobre el aborto y la homosexualidad? Borrar al individuo de una estadística para pasarla a otra no es democracia, es intolerancia disfrazada.

La libertad personal se contrapone como una paradoja de la democracia porque el individuo goza de cierta libertad o autonomía política, pero no de la libertad de vida privada porque parece que nadie tiene juicio ni criterio

para conducirse más que en las votaciones (y no siempre porque algunas veces también el individuo es orientado). En este sentido, la elección legal de un grupo político (minoritario) impide que los ciudadanos disfruten sus creencias y sus conductas. Esta democracia no considera a cualquier hombre, por principio, igual a otro porque sólo algunos, los que observan un comportamiento similar al del grupo electo tienen derecho a su libertad privada. La voluntad general no puede aplicarse a cuestiones particulares ni desvincularse de los valores propios de una sociedad.

## 5. EL TRATO A MINORÍAS NUMÉRICAS Y ÉTNICAS

130

A partir de la distinción de dos niveles, será más fácil abordar esta paradoja. El primero, se refiere estrictamente a la participación ciudadana en las votaciones que numéricamente distingue una mayoría y una minoría. El segundo aborda a las minorías étnicas como tales.

En el primer nivel, un dato significativo representa el que en México, el presidente Ernesto Zedillo gana por 17 millones de votos a favor y 18 en contra (Huchim en *La Jornada*, 25.11.1996: p.5). A partir de ello podemos afirmar que una minoría de 17 millones decide el futuro de 90 millones de personas, y que la mayoría, aún considerando sólo el electorado, estaba en contra de un líder que gana por una minoría que en ese preciso momento representó una mayoría. Esta complejidad también se replantea en los casos del presidente francés Jacques Chirac y su determinación sobre los ensayos nucleares a pesar del rechazo de la mayoría de los franceses y de la población mundial y más recientemente en Croacia, don-

de en 1997 el 28% de la población eligió al nuevo presidente.

En un escenario optimista, a las urnas acuden el 51% de los votantes. Un país con un mínimo de tres partidos más o menos importantes, el grupo electo puede conformarse con la simpatía del 17% de la población total, es decir, menos de la quinta parte del padrón electoral. En pocas palabras, las votaciones no reflejan generalmente las inquietudes de la población. Peor aún, inclusive el 51% como un todo, no dice nada sobre la calidad de las opiniones de los votantes cuya información es ignorada y marginada, por ejemplo en Rusia, donde un cuarto del electorado votó en 1996 por Vladimir Zhirinovsky. Tampoco refleja la desmasificación de la sociedad, es decir, cuando una minoría amenazada enfrenta el poder establecido (minoría en el poder) y logra romper con el sistema establecido.

Por otra parte, es necesario considerar que el dictamen de la mayoría, que en realidad es una minoría afortunada, puede equivocarse. La minoría, y hasta uno sólo, pueden tener razón contra todos los demás, pero la democracia existente no permite a las minorías desafortunadas llevar adelante una misión individual o común.

Analizar el segundo nivel, el de las etnias, es todavía más complejo. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que las minorías rara vez, si no es que nunca, integran un consenso del 51%, si bien en los excepcionales casos en que se rebasa ese porcentaje, obedece a una muy fraccionada representación de las mismas.

En segundo lugar, ignora las minorías étnicas y su derecho a la diferencia. El tratamiento a estos grupos permanece al margen, porque la democracia no representa sino la dictadura de una audaz minoría que logra la mayoría en

determinado momento. Alarmante resulta este planteamiento si observamos que sólo 14 países en el mundo no tienen minorías y en el resto, encontramos diez mil grupos en 168<sup>18</sup> países de los cuales 57 viven conflictos étnicos. Este mosaico mundial se presenta como un caleidoscopio en el cual el más mínimo movimiento atenta contra el *status quo* establecido.

Simplemente, en Estados Unidos, los neoconservadores atentan contra los derechos de las *supuestas* minorías<sup>20</sup> y aseguran representar los intereses de la gran mayoría moderada, a pesar de que jamás han puesto los pies en Harlem, Kansas, Marietta u Ohio (Cfr. Toffler 1981: capítulo "Democracia en el siglo XXI"). ¿Y la libre autodeterminación?<sup>21</sup> Siempre es a favor de los ganadores. ¿Y los derechos colectivos? La democracia representa una vía para llegar a una sociedad idílica que oculta enormes problemas. El culto occidental a la identidad comunitaria (ciudadanía) se convierte en una tendencia *neorracista* que encubre la defensa de una identidad preestablecida. En este tenor, la democracia absolutizada en tiempo y espacio genera identidades que no corresponden a las reales. El problema aquí es que el nacionalismo étnico no desaparece al invertir en una conciencia colectiva, por el contrario, lo enaltece.

El Nuevo Orden Mundial caracterizado por sus diversos conflictos étnicos o *guerras tribales* como las define Jacques Atalli (1990), hace necesario reabrir el debate sobre los Estados-Nación.<sup>22</sup> Para neutralizar la discusión, junto al concepto ciudadano se construye una nueva propuesta: *pluralismo cultural*. En ella se revalora el *desideratum* de las unidades multinacionales, multiétnicas o multiculturales, según el contexto, reconociendo que la Nación, etnias y culturas, *no son, se hacen* autoidentificándose. Si bien ciudadano y pluralismo cultural integran demandas, no respetan tradiciones tan elemen-

tales como la organización política. En este sentido, el ejemplo mexicano que plantea incorporar al EZLN y la defensa de los intereses de una minoría como partido político puede ser una buena opción bajo un esquema de votación equilibrada.

En este punto, cabe plantearse cuatro cuestiones: (a) si tras la idea de ayudar a las minorías a mantener su cultura no persiste el mismo paternalismo que las ha obligado a asimilarse; (b) si se resuelve el enfrentamiento entre los valores culturales de las minorías incompatibles con las mayorías (pureza religiosa o sexual, etc.); (c) si esta etnización forzada agudiza el conflicto entre la etnia mayoritaria contra otra(s) minoritaria(s) y entre las propias minorías, y la peor, (d) si de esta forma la democracia enfrenta al poder difuso de la sociedad más que al poder de un Estado.

"De aquello que no podemos hablar, guardemos silencio" señala Wittgenstein (1961). Democracia oculta la segregación y la separación de una minoría privilegiada frente a los otros grupos porque pelagra *kratos* (el poder) frente a ellos. El concepto sólo será válido si reconoce procesos específicos y el verdadero respeto a la libre autodeterminación (creencias, tradición autoritaria, religiones, valores culturales, etc.), del individuo y su grupo, así como las dinámicas tradicionales de las sociedades, abstractas o no.

## 6. EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL E INTERNACIONAL

La democracia no es más que un concepto abstracto porque descansa en realidades sociales y económicas de las cuales es tributaria. Para empezar, existe una amenaza económica

milenaria: la democracia cuesta,<sup>23</sup> se encuentra atada a cierto nivel de desarrollo económico y en el seno de toda sociedad existen obstáculos propios que se contraponen: pobres y ricos, urbanos y rurales, hombres y mujeres, analfabetas y letrados, mal alimentados y con acceso a calorías y sistemas de salud, etc. De ello depende el papel socio-económico y en gran medida el político que cada individuo puede jugar. Estas desigualdades no pueden recrear, aún bajo una democracia, condiciones igualitarias para todos.

El desequilibrio económico es un claro detector de la desigualdad que puede generar la democracia. Simplemente, en 1996 en Europa, existían 20 millones de desempleados, 50 millones de pobres y el 10% de la población detenta el 55% de la riqueza nacional (Ramonet 1996: 43). Recientemente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló que en Gran Bretaña, las diferencias entre ricos y pobres es similar a Nigeria y más graves que en Jamaica, Sri Lanka o Etiopía (El País, Madrid. 16.9.1996). De todos es conocido este problema en los países subdesarrollados donde en promedio, el 40% de la población vive en condiciones de pobreza y más específicamente, las diferencias en niveles de ingresos se abren de un rango de 11 niveles en Estados Unidos a 39 en México.

Si el liberalismo primigenio de Legandre: *nous laissez faire*, responde a la desigualdad aristocrática en busca de un orden económico más justo e igualitario (libre mercado) y suma demandas políticas (democracia) y sociales (igualdad), el liberalismo actual confunde sus presentaciones económicas con las políticas y sociales. Los programas de privatización de empresas estatales, que buscan sanear el déficit público, sólo enriquecen a un pequeño grupo y no logran satisfacer el bienestar social básico demandado por los ciudadanos. Así por

ejemplo, el presidente argentino Carlos Menem, advierte (agosto de 1995) sobre la vigencia de la democracia para el éxito del Mercosur (*El Universal*, 6.8.1995b: p. Inal.1) y la Constitución de México señala claramente en su Artículo 3, II(b) "Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Los niveles de desempleo y pobreza hacen la que la democracia sea prácticamente obsoleta al no garantizar al individuo su prosperidad económica.

En Sudáfrica los negros votan a partir de 1994, pueden desplazarse libremente por todo el país, vivir en el lugar que deseen y en general, comprar bienes que no les eran permitidos, sin embargo la pobreza en la que viven no les permite lograr tal disfrute. El cambio político que logra la democracia —elecciones— no logra mejorar su nivel de vida.

Tampoco iguala los derechos entre pobres y ricos porque si los primeros son más que los segundos, entonces deben mandar las clases bajas o medias, los de menor instrucción, educación y conocimiento, los de bajos ingresos. En este contexto, los pobres, por la vía de las urnas, tomarían su histórica venganza.

Un caso excepcional representan los ex-países socialistas en los que, un buen nivel de vida en materia de educación y salud, tampoco garantizó la recreación de la democracia. El problema es que el modelo no significa un trato más justo para todos.

A nivel internacional el fenómeno se reproduce. Las evidentes diferencias en el desarrollo de diversas regiones del mundo son cada vez mayores e impiden el desarrollo de una verdadera *mundialización* de la democracia. Los fuertes usan la autoridad moral de la democra-

cia en su lucha universal contra el autoritarismo, la anarquía y el militarismo, pero **una selectividad** que ignora ciertos países (Sudán) y exagera su atención en otros (Cuba), obliga a pensar que sólo se disfrazan determinados intereses. Además, entre los países "atendidos", del constante hostigamiento a la intervención militar, se supone que un modelo, un préstamo bancario, una donación o un consejo bastarán para reproducir la democracia y ningún país puede apelar las condiciones de analfabetismo, problemas de vivienda, salud y fuentes de trabajo, venta de niños, problemas de integración, dependencia económica, débil desarrollo económico o falta de recursos financieros sustentables. La sociedad *fordista*<sup>24</sup> cree que la democracia *moderna* es la solución al problema humanitario (Cfr. Fukuyama, 1990), cuando en realidad el capitalismo ha funcionado mejor con menos democracia, cuando no existía el sindicalismo, el seguro social, la protección a mujeres y niños, etc.

En Davos, el presidente del Bundesbank afirmó (enero de 1996) que los hombres políticos se encuentran ahora "[controlados] por los mercados financieros" (Girard 1997: 128). Un libre mercado *dominado* por medidas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Grupo de los Siete (G7), no puede ser democrático, la división internacional del trabajo tampoco lo es, ni los modelos de desarrollo impuestos. Un puñado de países determinan los modelos de desarrollo políticos y económicos de los restantes y se cree que así se resuelven, de una forma *natural*, sus problemas sociales.

La democracia es un malentendido incapaz crear igualdad y mantener el orden político-social, por ello la violencia y las intervenciones armadas, por ello algunos países, a nombre de

la humanidad, imponen modelos con argumentos generales. Difícilmente podemos imaginar que tanto los unos como los otros nos encontramos listos para ser democráticos.

## 7. LOS PROBLEMAS LOGÍSTICOS

Huntington señala que los reveses de la democracia se han debido a un vago compromiso — no aclara de quién—, problemas económicos, polarización política, resistencia a distribuir el poder y la riqueza, terrorismo e insurgencia (1991: 290-4). Ignorando su ambigüedad, es necesario agregar un elemento contundente: el social. De una gran variedad de elementos, rescatamos para su análisis los siguientes: la demografía, el *timing*, los medios de comunicación, la manipulación del proceso electoral, el analfabetismo, el abstencionismo y la despolitización.

### LA DEMOGRAFÍA

La democracia de la *polis* griega estaba diseñada sobre una población pequeña. La democracia aristotélica surgió bajo esta misma dimensión social. En Estados Unidos y Suiza, la población se reunía en la plaza o el auditorio y discutían abiertamente sobre su futuro. Durante mucho tiempo, esta dimensión fue ideal pero bajo las condiciones demográficas actuales, el problema esencial radica tanto en (a) el grado de concentración urbana y sobrepoblación, cuya desmesurada participación impide mantener un orden y control satisfactorio para todos, como en (b) la dispersión de la población rural por las dificultades de acceso a la información, los procesos electorales y las urnas.

De ambos factores se define la distancia entre el representante y el representado y a me-

dida que esta distancia logística aumenta, se requieren niveles de poder para delegar, controlar, repartir puestos estratégicos y tomar decisiones tácticas. De este espectro demográfico es víctima la democracia contemporánea.

## EL TIMING

Organizados en instituciones, pocas veces es posible responder a la complejidad y los rápidos cambios que se presentan, es decir, el *timing* o tiempo entendido como capacidad de respuesta que afecta la efectividad de nuestra organización política. En la mayoría de las democracias, por razones de tiempo se obvia la consulta —referéndum— so pretexto de implementar a la brevedad posible los proyectos, resultando una dinámica autoritaria a favor de la supuesta eficacia gubernamental. En el caso de las democracias más abiertas (basadas en el referéndum), se presenta tal lentitud en la toma de decisiones que muchas veces no corresponde a los cambios que se presentan a su alrededor. La facultad de deliberar y compartir decisiones depende en este sentido de una programación acertada. El tiempo y la gestión se convierten en un punto medular que permite recrear la democracia.

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación no sólo logran estandarizar la connotación de la democracia sino manipular las elecciones, jugando un papel de vital importancia y poco estudiado. Giovanni Sartori señala: "La democracia es una apertura de crédito para el *homo sapiens*, a un animal lo suficientemente inteligente como para saber crear y gestionar por sí mismo una ciudad buena. Pero el *homo sapiens* está en peligro, la democracia está en peligro. El comunis-

mo no ha logrado crear al hombre nuevo', pero el videopoder lo está creando" (Savater 1996: 98).

El hombre de las cavernas tenía una idea más clara de su entorno porque ahora, la *videoinducción* de conductas a través de la comunicación mediatizada —anónima, metódica, indirecta, indiferente, con fines de lucro y no fidedigna—, perfila una realidad aparente que transforma la realidad verdadera. La estandarización lograda permite entender la democracia como mecanismo de votación pero no de participación ciudadana, transformando al *sujeto*, supuesto protagonista de acciones decisivas, a reproductor de acciones inmutables. En pocas palabras, los medios de comunicación, como arlequines, distraen la atención de lo que realmente sucede.

El ex-secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, declaró: "La CNN es el sexto miembro del Consejo de Seguridad". La importancia otorgada a la democracia, implica una invitación a los medios de comunicación a investigar los países sospechosamente no democráticos, a calificarlos y llamar la atención de la comunidad internacional, pero este examen continuo, no es más que una interpretación parcial porque la exhibición de *algunas* realidades es exagerada (Bosnia-Herzegovina) frente a otras celosamente escondidas (Timor Oriental).

## LA MANIPULACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

Como hemos visto, las diversas definiciones sobre la democracia son exageradamente pobres: ignoran controversias históricas o tratan el asunto como resuelto. En general, la definen más por su característica electoral: votaciones, partidos políticos y su alternancia, ignorando otros puntos que merecen reflexión:



- La colectivización de las ideas: las votaciones, agrupadas por un movimiento no por la razón, se transforman en una idea colectiva en lugar de una elección personal, creando sociedades artificialmente integradas y desvinculadas de una solidaridad real más enfocada a sus necesidades que a los medios para satisfacerlas;
- Las técnicas del fraude se sofistican: si antes las prácticas ilegales y fraudulentas<sup>25</sup> impedían un real ejercicio del sufragio, ahora se han sofisticado.<sup>26</sup> La observancia de los procesos electorales, nacional o internacional, tampoco garantiza la democracia porque, suponiendo que no hubiese fraude, las autoridades electas pueden, una vez en su puesto, dejar de ser democráticas;
- La diversidad de partidos políticos y alternancia tampoco es garantía de una mayor democracia: los diversos partidos pueden concertarse entre ellos, ignorando al electorado, o gobernar, en caso de alternancia, manteniendo cierta tradición política sin diferir de un partido a otro y reproduciendo la misma arrogancia que ignora nuevas ideas o las de las minorías;
- Los procesos electorales se estandarizan: Luis Javier Garrido en su *Crítica al neoliberalismo realmente existente*, señala que en las elecciones realizadas en América Latina entre 1993 y 1995 (Argentina, Brasil, Perú, República Dominicana y México), se divulgó la misma propaganda: (a) las elecciones fueron legales, con sólo algunas irregularidades; (b) los candidatos ganaron de una forma contundente, es decir, con más del 50%;<sup>27</sup> (c) los candidatos no son de extrema derecha ni representan el capital financiero, sino universitarios, administradores o funcionarios alejados de la política;<sup>28</sup> (d) los partidos políticos no son necesarios para representar la ciudadanía; (e) las instituciones y el apego constitucional es democrático; (f) todos los ciudadanos apoyan las medidas neoliberales (Chomsky 1996: 12). Tanta coincidencia nos invita a reflexionar sobre la generalizada naturalidad de los procesos electorales;
- Se legitiman arbitrariedades: una vez realizado el proceso electoral, no hay vuelta de regreso. Los ciudadanos, al votar, legitiman la autoridad arbitraria y dictatorial de la clase política frente a ellos y los grupos opositores;
- La propaganda electoral es muchas veces sensacionalista y manipulada: escándalos sexuales, financieros, enriquecimiento ilícito, drogadicción, etc., parecen ser más importantes que los proyectos de gobierno que en muchas ocasiones ni siquiera son presentados. Cuando la postura de un político es débil, crearse un drama resulta siempre una buena estrategia electoral<sup>29</sup> porque exalta el nacionalismo y provoca una masiva asistencia a las urnas. Asimismo, un presidente de un país fuerte puede realizar declaraciones públicas de apoyo a determinado candidato de otro país.<sup>30</sup> El manejo de la opinión pública representa una forma legal de manipular elecciones “pervirtiendo los procesos políticos” (Chomsky 1996: 13);
- Las reformas políticas que llevan a una democratización falsa: en ella, muchas veces no se integra la sociedad, sino que renueva la clase política. De esta forma, se puede manipular el reconocimiento internacional, los símbolos de legitimidad y desacreditar grupos de oposición, a menudo armados.



## EL ANALFABETISMO

El hombre, definido por Aristóteles como *animal político*, no puede ejercer plenamente sus derechos ciudadanos sin educación. Mientras el analfabetismo no sea erradicado, no es posible congratularse de haber alcanzado la democracia. El votante debe conocer un mínimo lo que sucede a su alrededor, además entender las opciones que se le presentan y discutir las de igual a igual entre ellos y frente a la sociedad política. Entre los casos más graves de analfabetismo en el mundo, destacan: Bangladesh y Níger con un 88%, Burkina Fasso 82%, Nepal 73%, Sierra Leona 71%, Omán y Camboya 65%, Guinea y Guatemala 64%, Pakistán 63%, Islas Comores 62%, Namibia 60%, Marruecos y Yemen 59% y 58% en Haití (*Human Development Report*: 1995).



## EL ABSTENCIONISMO Y LA DESPOLITIZACIÓN

Este punto tan importante es paradójicamente ignorado por casi todos los demócratas. ¿Qué pasa si la población no eleva su voz política?, ¿de quién es la obligación de promoverla? En 1994, Colombia registra un 66% de abstencionismo; Guatemala un 80%; Estados Unidos un 61.3% y 51% en 1996, Croacia un 45% y Ocotzingo un 75% del débil padrón electoral en 1997. En Estados Unidos, el nivel más alto de participación electoral en veinte años (55%) se registra en 1992 (Martel 1994: 224). Sin embargo, en Cuba, país etiquetado como el más anti-democrático, asiste el 99.8% del padrón en 1992 y entre los candidatos para asambleas provinciales y nacional, el 80% de ellos eran del Partido Comunista Cubano —PCC— (Emmerich, *La Jomada*, 4.4.1993: p. 3). No es menos democrático el que tiene un sólo partido por ese hecho, que un candidato electo por el 20%

del padrón electoral (Boniface 1994: 193), como sucedió en el caso de Reagan.

En el debate sobre las causas de la despolitización y pasividad de la sociedad se responsabiliza a tantas opciones como nuestra imaginación. La decepción política de la sociedad civil obedece normalmente al desengaño que sufre por el proceder de sus gobernantes. Parte de estos desengaños son generados por *edemas* sociales y políticos tales como la corrupción<sup>31</sup> o el derecho a guardar secretos.<sup>32</sup> Nicolas Tenzer en *La sociedad despolitizada*, realiza un interesante planteamiento donde señala que en una sociedad política con problemas la información se vuelve confusa y esta difusión aturde y despolitiza a sociedad civil (Cfr. 1991).

La despolitización también se presenta en el otro extremo donde la sociedad civil recibe cada semana un paquete de refrendos y que, protestando ante la imposibilidad de conocer toda la información requerida para emitir un voto consciente, lo regresan en blanco, como sucede en Suiza.

Por el contrario, un deteriorado nivel económico y social lleva a la población a las urnas, tal como sucedió con la elección de Ronald Reagan y en las últimas elecciones de los ex-países socialistas (como en Polonia y Albania) y el Distrito Federal, cuyos problemas económicos y sociales movilizaron a la población para que acudiera a las urnas. Resulta irónico que sólo una difícil situación económica permita un ejercicio más consolidado de la democracia.

Ante estos edemas y la incapacidad del Estado para dar respuesta a gran parte de las demandas de la sociedad, proliferan a partir de la década de los setenta las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Actualmente existen más de 60,000 —89% en los países desarrollados— que representan la opinión pública al margen de la política pero con influencia sobre

ella pero, si bien embisten contra los síntomas, no se ocupan de las causas.

## 8. LOS MODELOS DE LAS DEMOCRACIAS

La democracia realmente existente cumple con tres elementos pero se presenta en diferentes modelos. Entre los elementos que permiten clasificarla como tal encontramos: (a) el elemento sustantivo: valores que llevan a los gobiernos a tomar decisiones sociales sobre las condiciones de vida de la población, que en algunos aspectos ha sufrido un retroceso; (b) soberanía: consentimiento popular a través del voto, que se ha reforzado y; (c) constitucionalismo, más operativo que descriptivo, con instituciones y orden jurídico implicados en los procesos políticos, en general reforzados porque permiten una mayor legitimidad de la sociedad política.

Los modelos que presenta varían. Esto se debe a que con el tiempo se va adaptando, destruye y construye espacios que responden a diferentes circunstancias y/o esquemas dilucidados por los líderes. Esta democracia reformada o *deformada* de su teoría y sentido primigenio, se presenta actualmente adjetivada en diferentes modelos:

- **Partidista:** un *apartheid* político que divide, no une, las aspiraciones de la población. Subdividida a su vez en (a) unipartidista, propia de esquemas socialistas donde un partido recoge todas las demandas. Este unipartidismo se confunde fácilmente con el totalitarismo porque no acepta otro partido; (b) bipartidista, como en Estados Unidos, que no permite una tercera opción<sup>33</sup>

y; (c) pluripartidista, donde la diversidad de demandas se canaliza a través de tantos partidos como ideologías llegando a extremos de 56 partidos en Rusia;

- **Presidencialista:** donde el líder político encarna el poder absolutista, convirtiéndose en algo así como un tlatoani o dictador con cheque en blanco, como otrora sucedía en México;
- **Parlamentaria:** cuando los representantes del pueblo —gobierno—, electos, equilibran el poder central que normalmente es representado por la figura del rey —el Estado—, como en Gran Bretaña;
- **Liberal, formal o indirecta:** donde la población expresa sus deseos a un colegio electoral o partido político, quien se encarga de reproducirlos representativamente para elegir al presidente, como en Estados Unidos<sup>34</sup> y antes en la Unión Soviética;
- **Popular o directa:** cuando el voto del ciudadano decide directamente el presidente electo, como en Francia y México.

Con un poco de humor, podemos agregar los siguientes modelos no reconocidos formalmente:

- **Cohabitacionista:** al estilo francés de los ochenta en el cual el poder del presidente o primer ministro es equilibrado en un congreso integrado en su mayoría por un partido opuesto. Este estilo rige desde 1994 a Estados Unidos y a partir de 1997 regresa a Francia y se estrena en México;
- **Nepotista:** con un gobierno integrado por la familia del presidente que juega el papel fundamental, como actualmente sucede en el Irak de Saddam Hussein y antes en Nicaragua;

- Teológica: donde el gobierno y la autoridad religiosa se integran en una figura, como en el Irán del Ayatolla Homeini —fundamentalismo islámico shiita—;
- Maquiavélica o autoritaria: con un presidente, dictador, príncipe o rey, que impone sus decisiones sobre la población sin consulta alguna, como el Perú de Alberto Fujimori;
- Antimaquiavélica: cuando un presidente es derrocado o encarcelado por las fuerzas populares, como en el Brasil de Collor de Melo y el Ecuador de Bucaram;
- Andrógina o ginógina: donde el género juega un papel determinante para integrar la sociedad política. De la primera sobran ejemplos, mientras que de la segunda, con un poco de optimismo y grandes reservas, pensaríamos en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher y la Reina Isabel;
- Cleptómana: cuando reencarnaciones de Alí Babá toman el poder y saquean las arcas de la nación, activos fijos y otros bienes muebles e inmuebles cada periodo electoral. Huelga mencionar ejemplos;
- Reformista o falsa: con un esquema de reforma política —constante en muchos casos—, que *hace como que*, pero en realidad no integra la población sino que renueva la élite en el poder;
- Portátil: modelo de democracia impuesta en diversos rincones del mundo cuya funcionalidad no se pone en entredicho cada vez que hay problemas, acusando a la sociedad experimental de no entenderla.

## 9. LA ANTIDEMOCRACIA DE LA DEMOCRACIA

Salvo los sistemas democráticos que atesoran ventajas y se refuerzan en el ejercicio, como el eurocomunismo o el ejemplo nórdico, la mayoría se distinguen por acumular inconvenientes y la abundancia de los descontentos no puede obedecer sino a su mal funcionamiento porque, siendo electos, los regímenes se hacen autoritarios y dejan de contar con el deseo popular. Hay ejemplos de líderes electos que una vez en el poder se dedican a destruir el gobierno democrático desde Adolfo Hitler en Alemania, hasta Indira Gandhi en la India, Sukarno en Indonesia, Lee Kwan Yew en Singapur y Ferdinand Marcos en Filipinas (Martel 1994: 225).

Las elecciones por sí mismas no han sido capaces de transformar en América Latina (Haití), África (Sudán) y en Asia (Corea del Sur), la mentalidad antidemocrática, y demuestran que no en todos los casos las unas permiten el desarrollo progresivo de la democracia. Un elemento de análisis interesante se presenta cuando un presidente, democráticamente electo, desafía un congreso también democráticamente electo:

- En Perú, Alberto Fujimori realiza un golpe de Estado (abril de 1992), mediante el cual disuelve el Parlamento y la Corte Suprema, que le eran adversos, emite decretos constitucionales y un sistema unicameral, atenta contra sus opositores a través de cartas-bomba que destruyen la mitad de sus casas, crea una nueva Constitución (enero de 1993) que le permite la reelección, y decreta constantes *Estados de Emergencia*, suspendiendo los derechos constitucionales de libertad de reunión y de manifestaciones públicas;

- En Brasil, Fernando Henrique Cardoso decreta en 1995 más de 150 Medidas Provisionales que no requieren la ratificación del Congreso;
- En Argentina, Carlos Menem emite en cuatro años 360 *Decretos de Necesidad de Urgencia* mientras que su antecesor, Raúl Alfonsín emitió sólo 10 en seis años;
- En Venezuela, Rafael Caldera invoca en 1995 un programa de emergencia que viola los derechos humanos;
- En Bolivia, Gonzalo Sánchez Lozada decreta un *Estado de sitio* (abril de 1995) suspendiendo la Asamblea y señala que es "preventivo" para evitar disturbios sociales, pero apresan sindicalistas y universitarios (Cfr. Chomsky, 1996);
- En Rusia, Boris Yeltsin disuelve (1993) por la fuerza el Parlamento (*Reforma*, 20.3.1996: 19A).

La democracia enfrenta no sólo el autoritarismo de un presidente sino un sentimiento a veces apegado al instinto en países donde aún no se consolidan las estructuras económicas, políticas y sociales, como en los países ex-socialistas de Europa (Lellouche 1992: p. 485). En ellos, las violaciones a la democracia van desde la limpieza étnica serbia intentada por la vía democrática por el primer ministro Ante Markovic, hasta formas más civilizadas como las restricciones al derecho de ciudadanía de Estonia en 1992, para que los rusos no votaran.

El orden constitucional tampoco garantiza la democracia. En la mayoría de los países africanos se establece en su constitución, redactada en Lancaster House o La Sorbone, que se apega al principio "un hombre, un voto, un tiempo" que produce un régimen republicano y un orden básico de "libertad democrática". Nadie cumple al pie de la letra la ley a pesar de

que la mayoría han estudiado también en Europa. En Chile, una constitución elaborada por Augusto Pinochet, le impone una democracia con restricciones a Patricio Alwin. En Brasil, Argentina y Perú se modifican las constituciones para permitir la reelección de Cardoso, Menem, y Fujimori, destacando los intentos por conseguir una tercera reelección en los dos últimos y Menem, llega a declarar "ojalá tuviera los poderes de Pinochet" (*La Jornada*, 6.12.1996: p. 53). ¿Qué pasa cuando los países violan su propia constitución?, ¿y con los que no la violan pero la modifican?, ¿quién tiene mayor autoridad moral: el gobierno, la constitución, el pueblo?

No sólo problemas de constitucionalidad o *estado de derecho* existen en las *barbarous nations* como las define John Stuart Mill, sino otros igualmente promovidos por las élites políticas y que parecen irresolubles: (a) la anarquía: en Somalia, Zaire e Indonesia o la incursión israelí a la colina de Jebel Abu Ghneim, territorio árabe; (b) el odio: genocidio en Ruanda, guerra civil en Bosnia-Herzegovina, los árabes (monarquistas) siguen odiando a los israelíes y viceversa, los turcos no pueden ver griegos en Chipre; (c) la discriminación: el electo fundamentalismo islámico de Argelia y Sudán, la Enmienda 187 contra los servicios de salud y educación a indocumentados en Estados Unidos, la Ley Debré contra el ingreso de extranjeros a Francia aprobada en 1997; (d) la fuerza interna y externa: Haití es sitiado, Chechenia no puede independizarse si no se lo aprueban. Moshud K. O. Abiola, el multimillonario nigeriano que gana las elecciones (junio de 1993), no es ratificado —avalado— en los resultados por los militares (Mazuri 1995: 30). En Zaire, Kabila, quien logra acabar con los más de treinta años de la dictadura de Mobutu Sese Seko, al tomar el poder por la fuerza (mayo de 1997), reprime con vio-

lencia manifestaciones a favor de conocer en las urnas los deseos del pueblo

Democracia no puede ser el *reino del terror* impuesto por las milicias islámicas talibanes en Afganistán; tampoco la incorporación de miles de *khmers rouges* al ejército de Camboya; ni las incursiones territoriales de Corea del Norte a la zona desmilitarizada; o la expulsión violenta de los estudiantes refugiados en una universidad de Seúl en Corea del Sur, que sólo desean la unificación coreana; ni la prohibición de marchas en Myanmar a partir de diciembre de 1996; o la violencia contra los tigres tamiles en Sri Lanka; o los chinos contra tibetanos y taiwaneses o las represiones en Kashmir por paquistaníes e hindúes ni la agresión y *javanización*<sup>35</sup> de timorenses en Indonesia.

Tampoco es los ataques gubernamentales del gobierno de Angola contra el movimiento rebelde de la Unión Nacional para la Independencia de Angola (UNITA); ni la violencia de Somalia entre la Alianza Nacional Somalí y el Congreso Unido Somalí; ni la *guerra santa* contra los 8 millones de personas que integran las minorías religiosas en Sudán; ni la guerra contra Abkhasia, Nagorno-Karabaj, Chechenia y Tadjikistán, realizada por el presidente electo Boris Yeltsin.

Numerosos presidentes de América Latina pertenecen a una prolija clase política que parece haberse equivocado de nación. Son nacionalistas pero orgullosos de su ascendencia europea,<sup>36</sup> representan la esencia de las agresivas políticas neoliberales recomendadas por Washington<sup>38</sup> y festejan el V Centenario de la conquista mirando de reojo a la mitad de la población indígena. Ellos, podrían escribir una versión criolla de *La voluntad del poder* de Nietzsche, o recrear en la presidencia sórdidos programas cómicos.<sup>39</sup> A éste fenómeno Regis Debray llama el *Estado Kodak*: el culto de lo ins-

tantáneo. Los más recientes intentos por reforzar la democracia en el continente,<sup>40</sup> han tenido el mismo resultado de todos los sueños regionales realizados desde Bolívar a la fecha.

En Perú, las matanzas de campesinos en la sierra, el asesinato de ocho estudiantes y un profesor de la Universidad de Cantuta, la amnistía para los militares que los asesinaron, las condiciones poco humanas de los encarcelados *emerretistas* y, por supuesto, la pedacería humana perpetrada por Fujimori en la embajada de Japón contra los opositores al democrático gobierno, de cuyos 14 integrantes sólo 4 eran adultos, ignorando los procesos de negociación y las propias peticiones de rehenes que proponían una reconciliación nacional. Escandalosa es la confesión del presidente ante la televisión mexicana: "Es que me aburro, necesito siempre estar haciendo algo, porque si no, me aburro..." en un país que para 1996 registra el salario mínimo más bajo de América Latina y el Caribe, es decir, 43 dólares (*El Economista*, 5.9.1996: p. 5).

En Brasil, con 160 millones de habitantes, el 43% de la tierra está en manos de 500 familias. El problema de concentración de tierra ha generado, desde que Cardoso toma el poder, muertes de campesinos realizadas por policías militares (La Jornada, 18.6.1996: p. 48). "Tarde o temprano vamos a ganar la tierra para los campesinos y no tenemos miedo, lo que haya que pasar, pasará. 32 millones de trabajadores sin tierra lograrán sus propósitos tarde o temprano" son palabras de Vilanice Oliveira da Silva, mujer de 24 años e integrante del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MTS),<sup>41</sup> quien agrega: "Muchos de nosotros hemos estado presos y sido torturados. [Por] ausencia de una cultura política los indígenas fueron despojados de sus tierras. Ahora la gente ha empezado a tomar consciencia y a luchar por sus

derechos" (*La Jornada*, 27.4.1997: p 65). Al preguntarle sobre cuál de los últimos gobiernos ha sido más intolerante, Da Silva responde sin vacilar: "Fernando Henrique Cardoso". El mandatario declaró tres días de luto nacional por la muerte de un dirigente campesino quemado en Brasilia (17.4.1997) por una "broma" de jóvenes y en la práctica reprime asesinando a más de 30 campesinos (9.8.1995 y 17.4.1996, *Idem*).

En Ecuador, los diez mandamientos de Abdalá Bucaram, reproducidos en dependencias públicas y calles, prohíben el pelo largo, usar minifalda, orinar en la vía pública, trasnochiar en las discotecas o protestar por la censura de la película *La Luna*, de Bertolucci. Funda un nuevo partido político con el apellido de la familia: Partido Roldoista Ecuatoriano (PRE),<sup>42</sup> paga por publicaciones que atacan al anterior presidente (León Febres Cordero), firmados con seudónimo (el dúo dinámico: *Batman y Robin*), y nombra ministro de energía a su socio (*Robin*) Alfredo Adum (*La Jornada*, 5.2.1997b: p. 52). Bucaram es uno de los pocos presidentes depuestos por intentar aplicar medidas en contra de los deseos de la población.

En El Salvador, se realizaron en 1994 las elecciones del siglo sin considerar al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). El gobierno electo buscaba más el reconocimiento internacional que ser un país democrático. No es sino hasta 1997, cuando la ex-guerrilla y ahora partido político, gana las elecciones.

Nicaragua, ahora democrática, realiza 118 auditorías en 1994 y como resultado detecta un faltante de 26.38 millones dólares. Un gran porcentaje del PNB se pierde en una democracia corrupta declaró Arturo Harding, contralor general (*El Universal*, 6.8.1995a: p. Inal.1).

En México, 1994 inicia con acciones esencialmente antidemocráticas (EZLN) realizadas,

paradójicamente, en nombre de la democracia. La reforma electoral que entretiene al gobierno desde hace más de seis años, no logra la legitimidad demandada por Estados Unidos (*Cfr. Gonzalez 1996*). Los constantes cambios de la credencial de elector,<sup>43</sup> tampoco han logrado una mayor confianza en la democracia y sus instituciones representantes.

En su discurso de despedida, Ronald Reagan declaró: "Otra cosa que hemos aprendido es que una vez lanzado un gran movimiento, nadie sabe dónde se detiene. Quisimos cambiar un país, cambiamos al mundo. Todos los países giran hacia el libre mercado y la libertad de expresión, renunciando a sus ideologías del pasado. Para ellos, el gran redescubrimiento de los ochenta ha sido que un método de gobierno ético es un método de gobierno aplicable" (*New York Times*, 12.1.1989: p. 8). Pocos días después y en el mismo mes, estallan escándalos poco éticos en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza, luego siguieron Austria, Japón y España.<sup>44</sup>

La democracia también se encuentra en entredicho en el país de la democracia por la actitud de la clase política: el secuestro de indocumentados mexicanos (*La Jornada*, 1.3.1997a: p. 21), la pena de muerte (sobre todo contra personas inocentes, como Ricardo Aldape, privado de su libertad por 15 años), el racismo como una constante maldición de Estados Unidos, según reconoció el propio William Clinton en su discurso de toma de posesión de 1997, la obtención de fondos ilegales por parte de los demócratas para financiar su campaña electoral,<sup>45</sup> el fraude fiscal cometido por la ex-tesorera Federal de George Bush, los dos procesos abiertos contra Clinton por abuso sexual y escándalo financiero, la violencia contra las sectas religiosas o grupos paramilitares porque "atentan contra la democracia" (*La Jornada*,

28.7.1996: p. 4) y el intento por fortalecer la élite WASP por encima de las minorías son, desafortunadamente, sólo algunos ejemplos.

Hábiles formas de boicotear la democracia ha logrado la clase política con el objeto de cubrir sus intereses.

## 10. LA IMPOSICIÓN DE LA DEMOCRACIA

Estados Unidos, el cuestionable abanderado de la democracia como ya hemos visto, busca obsesivamente mundializar su implementación. Samuel Huntington señala: "La promoción de la democracia, los derechos humanos y los mercados son mucho más importantes para la política americana que para la política de cualquier otro país" (Chomsky 1996: 16). Totalmente de acuerdo. ¿Por qué? La democracia representa la posibilidad de alianzas, relaciones comerciales y que Estados Unidos disminuya su considerable déficit comercial en estos mercados. Paula Newberg y Thomas Carothers señalan: "*Democracies will produce governments with which the United States can trade and establish durable alliances*" (*World Policy Journal*, 1996: 97). Dos colaboradores de Clinton en cuestiones de defensa y seguridad, Joseph S. Nye Jr. y William A. Owens,<sup>46</sup> en un artículo reciente señalan: "*Protecting and enlarging the community of market democracies serve US security, political, and economic interests. Capitalist democracies are better trading partners*" (*Foreign Affairs*, 1996: 31).

Es decir, la democracia se basa en intereses. Sólo así nos explicamos que un conjunto de asesinos y torturadores sean elogiados como *moderados* y *caballeros admirables*, entre ellos Rafael Trujillo, los cuatro Somoza,

Reza Pahlevi, Sukarno y Suharto y Ferdinand Marcos. Tampoco se cuestiona a las monarquías de Medio Oriente, la Santa Sede.<sup>47</sup> Sin embargo, aquellos que en una inexplicable reencarnación de Genghis Kahn tienen el mal gusto de interferir en los intereses estadounidenses como Fidel Castro, Manuel Noriega, Saddam Hussein y Kim Il Sung, son despreciados por completo, criticados, perseguidos y apresados.

Anthony Lake, asesor del *National Security Council* (NSC) en la presente administración de Clinton, señaló que su país debe luchar contra "[nacionalistas], tribalistas, terroristas, criminales organizados, conspiradores de golpes de Estado, países rojos y todos aquellos que intenten regresar a los países recientemente libres a los caminos de la intolerancia del pasado" (Schwarz 1995: 42). ¿Quién es más intolerante? Noam Chomsky critica: "El derecho de Estados Unidos de actuar unilateralmente y de controlar esas regiones que selecciona es único, tal como compete a la única potencia que está 'definida' por su dedicación hacia todo lo bueno" (1996: 18). No podemos ignorar en este punto el comentario de Carlos Fuentes en *The Guardian* (31.1.1990): "*If Washington decides that the end of the international cold war authorizes the commencement of a hot inter-American war, no one is safe —no even in Mexico. Any reason to intervene will do: the war on drugs, electoral fraud, political instability, immigration or the protection of some tourist suffering sunstroke in Puerto Vallarta. In those circumstances who is safe from being saved by a providential white house?*" Resulta paradójico que Japón no tuvo derecho a democratizar Corea, ni Saddam Hussein lo tuvo sobre Kuwait.

Los ejemplos de desequilibrio en la percepción de Washington desafortunadamente sobran: Brunei, Rumania, partes de Yugoslavia,

Armenia y Georgia reciben ayuda de Estados Unidos y no son democráticos (Martel 1994: 225). Vietnam y China, no son más democráticos que Cuba y pactaron la Cláusula de la Nación Más Favorecida —en comercio— porque “la mejor forma de lograr libertad en China es intensificar y ampliar el compromiso con ese país”. Cuba no puede comprar medicinas ni alimentos por razones humanitarias, Irak sí, pero no puede vender su petróleo. Estados Unidos envía tropas a Monrovia<sup>48</sup> para reforzar un gobierno impopular, bajo una situación en la cual, según el propio Secretario de Defensa William Perry, los combates no se encuentran dirigidos contra ciudadanos estadounidenses, pero constituyen “[una] situación potencialmente peligrosa” (*La Jornada*, 10.4.1996: p. 19).

La internacionalización de la toma de decisiones, margina los países débiles. Los regímenes antidemocráticos son reprimidos por otros no más democráticos que, peor aún, establecen y exportan reglas democráticas *ideales* criticadas por Tocqueville desde el siglo XIX.<sup>49</sup> La lucha a favor de la democracia se vicia por la hipocresía y pierde la parte más importante de su naturaleza, la universalidad, perdiendo en el mismo golpe su efectividad.

La invasión de Panamá se justificó ante los ojos de la comunidad internacional por dos razones: la lucha contra el narcotráfico y la necesidad de implantar la democracia. ¿Es lícito invadir los países donde existe un fuerte lavado de dinero?, ¿será la ocupación militar de un país la vía idónea o viable para establecer la democracia? Así se crearon las colonias, pero no la democracia. En ese momento también se encontraban regímenes no menos democráticos en Haití, Guatemala y México, por sólo mencionar algunos ejemplos latinoamericanos. Si la *democracia* era la legítima aspiración ¿por qué no se ocuparon estos países?

Los demócratas invaden Haití. Jean Bertrand Aristide regresa al poder con el apoyo de Estados Unidos después de aceptar realizar un programa económico elaborado por Washington (Chomsky 1996: 28), que ayuda financieramente a implementar privatización de empresas, no a la educación (58% de analfabetismo), ni a elevar el nivel de vida (53 años en promedio y 370 dólares de ingreso per cápita) o resolver el problema de la falta de recursos naturales. Para 1995 Estados Unidos retira la ayuda a René Préval, presidente electo ese mismo año, por la sospecha de su responsabilidad en veinte asesinatos y desapariciones, pero no retira sus 1,500 tropas ni sus 300 policías entrenadores que debían hacerlo al momento de las elecciones. Todos saben que Aristide y Préval ganaron las elecciones con mayoría de dos tercios (Cfr. Reding 1995: 16), pero la democracia haitiana no logra escaparse de su manipulación. Aristide pide el regreso de los archivos oficiales que tomaron los marines golpistas, pero Clinton sólo entrega algunos tachando nombres de agentes de la CIA que colaboraron en el golpe de Estado de Raoul Cedras contra Aristide,<sup>50</sup> reservándose 160 mil páginas incautadas al momento de la invasión (*La Jornada*, 27.8.1996: p. 56). Una democracia *a balazos* no ha hecho más que agravar la situación de los haitianos.

Estados Unidos, Francia, Alemania, Bélgica, Japón y Gran Bretaña otorgan también ayuda para los renglones de democracia, derechos humanos y reformas económicas. *National Endowment for Democracy* (NED), es creada desde 1983 y recibe fondos del Congreso de Estados Unidos. Cuatro organizaciones: *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), *National Republic Institute for International Affairs* (NRIIA), *Free Trade Union Institute* (FTUI), y *Center for International Private Enterprise* (CIPE),

han jugado un papel importante en Polonia, Nicaragua, Chile, Europa Oriental, Namibia y Haití. Sus fondos son para la educación cívica, destinados a crear conciencia sobre la democracia y la necesidad de reformas económicas a través de partidos políticos, legislaturas, sistemas judiciales, sistemas electorales, uniones de comercio, asociaciones de negocios y grupos de derechos humanos canalizando 27.5 millones de dólares en 1992. Por si fuera poco, el gobierno de Estados Unidos, a través de la *US Agency for International Development* participa también en este macabro proceso neocolonizador y a pesar de sus problemas financieros, gastando cerca de 200 millones de dólares anuales (Slater 1993: 55, 68). Heinz Dietrich señala con respecto a la actitud de los países desarrollados: "Como sucede con la modernidad desde 1492, sus proyectos son presentados a los ciudadanos del Tercer Mundo como vehículos de apoyo y progreso para que salgan del subdesarrollo" (Chomsky 1996: 77).

Sin embargo, la imposición de la democracia no logra los resultados esperados. Para resolver los problemas de democracia en Zaire, Uganda, Bosnia, Singapur, Chad, Angola, Abkhasia, Armenia y Sudán, nunca les han preguntado su opinión. La hegemonía estadounidense en Medio Oriente, no lo hace más pacífico. Los programas de privatización en Europa del Este y sus votaciones cada cuatro años no la hacen más democrática y la región ha visto fracasar en su laboratorio, todos los programas políticos extranjeros impuestos. El cuestión fundamental es el desconocimiento de los problemas del subdesarrollo y una postura de "no me interesan sus opiniones" ligada a otra de *I just call to say I love you*. Los gobiernos occidentales se perfilan como los médicos sin fronteras que dan aspirinas a la hostilidad del mal llamado Tercer Mundo.

¿Por qué todos los regímenes deben ser desmantelados, menos Washington o París?, ¿por qué lo que es bueno para ellos es bueno para todo el mundo? Todos los países pueden actuar libremente, excepto cuando afectan los intereses de los países poderosos, porque entonces no tienen derecho a defender sus intereses, apelar a su deficiente desarrollo económico, su tradición autoritaria o inmadurez política. Parece grave e inevitable que la potencias impongan sus propios modelos y que los países subdesarrollados no puedan ejercer su autonomía. ¿Quién aplica y supervisa la justicia de las potencias? Los países débiles se encuentran tan marginados de las decisiones como los ciudadanos.

Anthony Lake, declaró en 1993 que la defensa de la *verdad duradera* —libertad y justicia contra fascismo y comunismo— aproxima hacia "[una] sociedad tolerante, en la cual los líderes y gobiernos existen, no para usar o abusar de la gente, sino para proveerles con libertad y oportunidades" (*New York Times*, 25.9.1994). Sin embargo, esta libertad se provee a la fuerza perdiendo su sentido real.

El imperio de la democracia no gana sólo la Guerra Fría, sino mucho más. Estados Unidos ignora las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU con respecto a Centroamérica, Israel y Sudáfrica, vende ilegalmente armas a los serbios en Bosnia, exonera en Dayton a los líderes culpables del genocidio en Bosnia-Herzegovina, entrena y encarcela a Manuel A. Noriega, asedian Cuba, aprueba en silencio el *fujimorazo* y el *yeltsinazo*. Rusia democratizada ataca Chechenia y Abkhasia y Francia apoya genocidas en África. Además, se aplican modelos económicos que pauperizan la población mundial a partir de pulcros escritores y personas bien alimentadas, ajenas al

analfabetismo, vivienda y mortalidad infantil por sólo mencionar algunas variables propias del subdesarrollo.

Suscritos bajo una *Pax Americana*, André Fontaine señala en su libro *l'un sans l'autre*: "¿Debemos resignarnos a ver un solo país, una sola superpotencia decidir por todos?, ¿por qué los otros no logran darse a entender?" (1991: p. 13). *Globocop*, para usar el término de *Newsweek* (23.8.1993), exporta un modelo de democracia bajo una doctrina que podría definirse como *Monroe Plus*<sup>51</sup> ratifica su hegemonía internacional. Afortunadamente para todos, sólo existe una única potencia que realiza arbitrariedades de la talla de Estados Unidos.

Las cuestiones sin resolver son principalmente dos: la primera es saber si esta *Pax Americana* tiene la capacidad de responder a las transformaciones presentes y la segunda, que no puede haber democracia internacional mientras unos países actúen unilateralmente porque para ello es necesaria una comunicación de dos vías en coordinación con intereses y leyes comunes porque de no ser así, sólo subsiste la desigualdad.

## 11. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

A nombre de la comunidad internacional, el Consejo de Seguridad de la ONU define su agenda, exagera las buenas noticias —Acuerdo Árabe Israelí—, rechaza las malas —pobreza—, niega las tragedias —Ruanda— o las exagera —Haití y Bosnia Herzegovina— y, peor aún, legaliza sus arbitrariedades a través de Resoluciones que poco coinciden con la idea básica de democracia y respeto al derecho internacional.

El Nuevo Orden Mundial es incapaz de mantener el orden, la paz y la democracia, por ello su violencia e intervenciones armadas han llegado a niveles sin precedentes. De tan inestable, no puede tolerar actitudes democráticas plurales, como la anarquía y el individualismo, que lo amenazan. En tan interesante trama, los intereses son generales y la *humanidad* se convierte en espectadora-víctima del desorden permanente.

El *desideratum* de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>52</sup> por cooperar en la Guerra del Golfo Pérsico, cuando se integra por primera vez en la historia un contingente de cascos azules de todos sus miembros,<sup>53</sup> materializa el consenso sobre la seguridad colectiva. Resulta entonces que la seguridad internacional es la seguridad nacional de cinco países o de sus gobiernos, que ejercen funciones administrativas al servicio del poder establecido. ¿Cuál es el nacionalismo que defienden?, ¿con qué argumentos califican y descalifican a los chechenos, kurdos, iraquíes, bosnios, serbios, croatas, armenios, vascos, catalanes, tutsis, hutus, palestinos, quebequenses y hasta indocumentados?

La decisión del Golfo Pérsico —que restablece una monarquía absolutista—, fue tomada entre George Bush y Margaret Thatcher y al concluir este juego de *nintendo*, Bush declaró "By God, we have kicked the Vietnam Syndrome" (Martel 1994: p. 162). ¿Serían la democracia y la libre autodeterminación los verdaderos objetivos de esta guerra? Javier Pérez de Cuellar, Secretario General de la ONU, declaró en este conflicto: "Lo que sabemos de la guerra, [es] lo que escuchamos cada dos o tres días de los tres miembros del Consejo de Seguridad —Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos— que reportan" (Connaughton 1992: p. 127). El Emir de Kuwait se acerca a Washington, no a

Nueva York y durante la crisis, aparece más Bush que Pérez de Cuellar. Peor aún, la guirnalda de la paz se alcanza a balazos.

Como en ataño, Estados Unidos se confunde en la imposición de su propio sistema de paz. Con motivo del conflicto Iraquí Bush declaró "I know in my heart of hearts that what we are doing is right" (Connaughton 1992: p. 151). Una corazonada determina el presente y el futuro del mundo. La Guerra Fría hizo arbitrarios a los presidentes estadounidenses y será difícil que un día lleguen a aceptar tediosas negociaciones. Independientemente de la sinceridad de Washington al tratar de convertir el carbón en oro, la democracia puede basarse en la voluntad de una potencia o del Consejo de Seguridad, no puede representar los valores universales, sino sólo sus propios intereses que no siempre coinciden con los de otros países.

La ONU nació y sigue confiscada por la *democracia de los ricos*. Madeleine Albright, ex-embajadora de Estados Unidos ante la organización informó en 1993 al Consejo de Seguridad que su país seguiría actuando de forma "multilateral cuando podamos y unilateral cuando tengamos que hacerlo", señalando con respecto a Irak y Medio Oriente que su país lo reconoce como vital para sus intereses nacionales. Al respecto, Noam Chomsky agrega "No se requiere mayor concesión de autoridad" (1996: 17). John Dreier en un estudio sobre la Organización de Estados Americanos (OEA) señala: "Si llevan al extremo la doctrina de la no intervención, si dejan a Estados Unidos sin ninguna alternativa sino la de la acción unilateral a fin de protegerse, habrán destruido no sólo la base de la cooperación hemisférica hacia el progreso, sino toda esperanza de un futuro seguro para ellos mismos" (Chomsky 1993: 62). La sociedad internacional se encuentra organizada en estructuras de poder jerárquicas-antidemocracia.

Los organismos internacionales y regionales, gubernamentales y ONGs, han venido ocupándose cada vez más de la democracia, pero un cuestionable sentido de justicia se encarga del mundo. Los inconformes son delincuentes —narcotraficantes o terroristas—, atacados con una guerra económica, psicológica, política y militar (Chomsky 1991: 90). Democratizar Cuba resulta insignificante frente a la pentacracia del Consejo de Seguridad y el veto del Consejo Europeo. Maastricht establece su propia seguridad y política exterior, pero Alemania reconoce la independencia de Eslovenia y Croacia, la carta de la OEA que aprueba por unanimidad la invasión a Granada es redactada ese día en el Departamento de Estado de Estados Unidos y enviada vía fax a los firmantes al día siguiente, el Consejo de Seguridad invade Somalia inventando el derecho de injerencia, levanta el embargo a los bosnios porque van perdiendo, impide que Irak venda su petróleo hasta que destruya su armamento, invade y ocupa Haití hasta que lo considere conveniente, le da una exagerada importancia a los kurdos iraquíes ignorando los establecidos en Turquía, Irán y Jordania, se preocupa más por los 200,000 muertos en Bosnia en 3 años, pero no por el millón de muertos en Ruanda en dos semanas, reinstauran el poder del Emir de Kuwait e impiden que el Secretario General de la ONU se reelija. ¿La comunidad internacional tiene derecho a intervenir? Los organismos internacionales no son más democráticos que los países.

La emisión de Resolución, tras Resolución para darle legalidad a la antidemocracia del Consejo de Seguridad y el desarrollo de un gran consenso a través de los medios de comunicación no han sido suficientes para convencer a todos de la legalidad y seriedad del sistema de la ONU. La Resolución 679 "to use all necessary means" para restaurar la paz en

Irak ¿significa exactamente qué?, ¿cuánta fuerza es necesaria?, ¿por qué escriben dictámenes tan vagos? En el evento del Golfo, que ya no es Pérsico, renuncia el secretario de defensa francés, Jean Pierre Chévènement, fundador de la *Société d'Amitié* franco-iraquí y el comandante naval italiano Mario Baccia porque se actuaba en contra del espíritu de la ONU y se distorsionaban los objetivos (Connaughton 1992: p. 125). Peor aún, Pérez de Cuellar declaró en Lima con motivo de la detención de un barco iraquí por parte de la armada estadounidense, que el procedimiento era en contra del espíritu de la Carta (Connaughton 1992: p. 161).

Otra contradicción inventada es el llamado *derecho de injerencia* donde la organización interviene a pesar del rechazo de la víctima a aceptar su ayuda. Tradicionalmente, el carácter interno de cada régimen era irrelevante para la comunidad internacional, pero recientemente ha cambiado esta visión (Roth 1995: 67). La ayuda, a excepción de los casos de desastres naturales, es normalmente emblemática de los fracasos políticos del mundo rico en lugar de un éxito moral. Sólo así se pueden comprender los fracasos de Ruanda y Somalia.

Este derecho de injerencia violenta la Carta de la ONU: el *respeto universal para, y la observancia de, los derechos humanos y sus libertades fundamentales* (Artículo 55(c)), la *autodeterminación de las personas* (Artículo 1(2)); y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU en 1948 que establece "*The will of the people shall be the basis of the authority of government*" expresado a través de elecciones (Artículo 21(3)).

Desde hace más de dos siglos, John Locke señaló que los individuos deben seleccionar la forma de gobierno que deseen tener: democracia, aristocracia, monarquía electiva, hereditaria, etc. Este derecho de la mayoría, ratifi-

cado en la Carta y la Declaración, se afirma en la Carta en el Artículo 2(7) bajo el cual prohíbe al organismo intervenir en asuntos "*essentially within the state domestic jurisdiction of any state*" y pide a los miembros se abstengan de usar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del país (Artículo 2(4)). Si bien tanto la Carta como la Declaración fueron redactadas por los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial y ninguno de los dos documentos mencionan la palabra democracia, la pregunta que salta a la vista es ¿Qué pasa cuando los gobiernos *de facto* cuentan con un deseo popular que se contraponen a los deseos del Consejo de Seguridad?

La indulgencia o una ignorancia fingida han cerrado los ojos de los juristas y politólogos internacionales ante al dudoso procedimiento del veto, que los organismos regionales no pueden aplicar medidas coercitivas sin la aprobación del Consejo (Artículo 53) y que sólo ese órgano pueda determinar la existencia de la amenaza para la paz o acto de agresión (Artículo 39). Cualquier tipo de respeto palidece ante los caprichos y pasiones coyunturales de lo que sea considerado como necesario para la humanidad, aunque ello implique la destrucción de millones de vidas.

Además, la moralización del mundo, ha sido acompañada de un gran debate en torno a la organización política pero se descuidan otros puntos básicos como la cuestión del armamento. Democracia debe también significar un código de conducta para la venta de armas y para los proveedores, países democráticos, que proveen armas a escondidas a los enemigos de la democracia, debe significar el desarme nuclear, tema boicoteado por meses en Ginebra en 1997 y ya en el segundo semestre, aún no se logra establecer el programa de trabajo del año; debe significar la destrucción y prohibición para

producir minas de todo tipo, inclusive las permitidas.<sup>55</sup> Esta irregularidad está claramente respaldada por el derecho internacional.

Esta contaminación ideológica, este *secuestro occidental* no es sino una arma política, un instrumento de propaganda que nos utiliza en nuestro propio terreno, seduce nuestro punto de vista con argumentos tales como la moral, nos anestesia olvidando una objetiva concepción de la democracia.

## 12. LA CONTRADICCIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y PAZ

Nye y Owen, colaboradores de William Clinton, señalan que dos democracias "*rarely fight one another*" (*Foreign Affairs*, March-April 1996: 31). Esta interpretación es equivocada. De hecho, si suponemos que la democracia se ha desarrollado y reforzado, resulta paradójico conocer que desde la Segunda Guerra Mundial, el mundo no ha vivido tres semanas de paz (Cfr. Revel 1992). En apoyo a esta idea, Quincy Wright, en *A Study of War*, señala que las estadísticas no comprueban que las democracias han sido involucradas en guerras con menos frecuencia (Chicago 1964: 61).

La democracia no garantiza la paz: cuando Japón invade Manchuria (1931), el gobierno había sido electo por sufragio, la guerra se Vietnam se desata en un país democrático intervenido por otro más democrático, en Chile un presidente electo es destituido a favor de la democracia. En la presente década doce países: Albania, Armenia, Angola, Azerbaidjan, Croacia, Ecuador Georgia, Indonesia, Serbia, Sudán, Perú y Rusia, se encontraban en guerra mientras experimentaban procesos electorales. Las elecciones dieron pie a la guerra en Bosnia-Her-

zegovina. En República Dominicana, el presidente electo Joaquín Balaguer, ex-secretario del dictador Rafael Trujillo, viola las sanciones establecidas en la OEA contra Haití, ayuda a Cedras porque odia al grupo de Aristide (Reding 1995: 15), y después de la invasión refugia a los disidentes que en un futuro pueden volver y realizar un *coup d'état*. Ahora la guerra la hacen los ciudadanos democráticos (Tenzer 1991: 285).

El desconocimiento de la relación guerra-paz de los colaboradores de Clinton es compartida por él. En 1994 señala: "dos democracias nunca han tenido una guerra entre ellas" (Mansfield 1995: 79). Si la democracia garantiza la paz, ¿por qué Estados Unidos ha entrenado cerca de medio millón de funcionarios extranjeros de alto nivel procedentes de países democráticos en materia militar y relaciones civil-militares (Nye, 1996: 31)? Más aún, el programa se ha extendido de acuerdo a las necesidades de las nuevas democracias.

Justo cuando Clinton explicaba por qué promover la democracia en el exterior era uno de los pilares de la política exterior de Estados Unidos, se libra la guerra entre Ecuador y Perú de 1995, países democráticos que en sus tres guerras anteriores también lo fueron. Cuando el interés nacional se encuentra en juego, los países, democráticos o autoritarios, pueden ir a la guerra y mientras existan intereses, no amigos, como lo declaró a principios de siglo Teddy Roosevelt, la democracia no presenta ni representa ninguna garantía para la paz mundial.

Si partimos de la tesis de que el Nuevo Orden Mundial no es más que un proceso en transición, las expectativas de paz, aún bajo regímenes democráticos, no será una realidad a corto plazo. La búsqueda de la democracia en diversos países los lleva a experimentar cambios estructurales en un proceso gradual y normalmente áspero donde se mezclan políticas

para el pueblo con otras de la élite autoritaria. La estadística demuestra que en el proceso transitorio, los países se vuelven más agresivos y guerrilleros y pelean guerras que alcanzan grados de violencia inconcebibles y, mientras esta transición no se estabilice y se acaben los odios étnicos, nuestras expectativas de paz pueden desalentarse todavía más. De hecho más gobiernos democráticos van a la guerra que las autocracias estables (Mansfield 1995: 80).

No será sino hasta el próximo siglo cuando se pueda comprobar que la democracia, ya establecida y estable, pueda lograr la paz del mundo.

## CONCLUSIONES

Una vez escuché: "Las ciencias exactas han avanzado para hacer más fácil la vida del hombre, lástima que las ciencias sociales no lo han hecho".

De Hobbes a Chirac, de Maquiavelo a Zhirnovsky, de Rousseau a las víctimas de la democracia, existe, desde su invención teórica, hipertrofia y gran confusión en torno la definición, acepción y expectativas que brinda la democracia. El tiempo irreversible, el que no vuelve, ha hecho que la sociedad actual sea muy compleja y que democracia pase de ser un ideal a una tragedia.

La reflexión sobre las paradojas de la democracia: (1) postulados teóricos y praxis, (2) separación entre sociedad civil y política, (3) el autoritarismo de la sociedad política y su ideología, (4) la igualdad de los hombres, (5) el trato a minorías numéricas y étnicas, (6) el desarrollo económico nacional e internacional, (7) los problemas logísticos (demografía, timing, medios de comunicación, manipulación del proceso

electoral, analfabetismo, abstencionismo y despolitización), (8) los modelos de las democracias, (9) la antidemocracia de los demócratas, (10) la imposición de la democracia, (11) el papel de los organismos internacionales y, (12) la contradicción entre democracia y paz, demuestra que, si creemos en ella, es un proceso lejano a nuestra recreación inmediata, pero cercano a la imagen que tenemos de nuestro entorno.

Las estructuras ideológicas actuales se fundamentan en un *savoir faire* edificado en la complejidad y el conjunto conduce a una interpretación, tan difícil como posible. Su incertidumbre doctrinaria y la disipación de sus fundamentos ancestrales, lejos de ser un obstáculo, ayudan a establecer su doctrina desfasada de la realidad, dominada por las élites, que organiza la sociedad con base a respuestas pre-determinadas.

Este *savoir faire* organizado no resuelve nuestros problemas, en realidad los crea. La democracia actual concibe malévolas intervenciones, reprime a sus propios ciudadanos y les impide su genuina participación en decisiones que afectan su vida. Esta ruptura del equilibrio es reforzada por las arbitrariedades de la mal llamada *comunidad internacional* controlada por los países más poderosos y su don de ubicuidad en los organismos internacionales, los medios de comunicación, y las medidas económicas y financieras impuestas al servicio de sus intereses.

En esta tarea nos convertimos en nuestros peores enemigos y defendemos tan oculto engaño táctico. La mayor parte de los países, la mayoría de las organizaciones internacionales gubernamentales y no, las autoridades religiosas y algunas veces hasta las casas de estudio caemos en una seductora interpretación ideológica y pocos se sientan a pensar en el verdadero objetivo de la democracia, que está por

encima de todos los demás: *demos* debe decidir cómo y bajo qué reglas quiere organizarse políticamente y rectificar su decisión con cierta regularidad.

La democracia, o algo parecido, ha pasado a formar parte de la agenda global del Nuevo Orden Mundial, de los códigos de conducta internacionales y del manual de buenas costumbres de los países, pero ¿quién define la democracia?, ¿será necesario reunir en una comisión internacional a Aristóteles, Rousseau, Fujimori, Yeltsin y Clinton?, ¿qué autoridad tiene el individuo en la búsqueda de sus propias reivindicaciones legítimas?, ¿qué pasa cuando la democracia resulta menos eficaz que las formas antidemocráticas?, ¿qué es preferible? Parece ser que la democracia se circunscribe a copiar un modelo que, además de ser imposible implantarlo como copia fiel, presenta graves problemas ignorados.

En los umbrales del siglo XXI se intenta conjugar principios con hechos en la materia justamente porque la fragmentación socialista lo permite, pero en realidad el mundo enfrenta una *guerra total*.<sup>56</sup> Esta guerra se desata contra poblaciones civiles: aplasta el pueblo afgano que se reduce a la mitad en ocho años, siembra cadáveres en la India, Angola, Sudán, Etiopía, Eritrea, la República Saharawi, Timor Oriental, Medio Oriente y la mayoría de los países que integran la mal llamada Comunidad de Estados Independientes, cita a la muerte en Somalia, provoca el genocidio de tibetanos, elimina progresivamente una tercera parte del pueblo camboyano, provoca las masacres intertribales en Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Burundi, Sudáfrica y Zaire, un éxodo progresivo en Armenia, la invasión de Panamá y Haití, la destrucción de pozos petroleros en el Golfo Pérsico, el neo-nazismo en Alemania, y millones de refugiados que nadie quiere. ¿Cómo ser demo-

crático ante la mundialización de los brotes étnicos reprimidos por la fuerza o ante la producción en masa de pobres?

No puede haber democracia cuando no hay comunicación y el respeto a los valores socioculturales, económicos y políticos de cada quien. No puede haber con más de cincuenta intervenciones de Estados Unidos sólo en Latinoamérica (Saul 1993: 374). Democracia no es que UNO imponga sus ideas. Para que el mundo sea democrático, la ONU debe serlo y también deben serlo los otros organismos internacionales y regionales, los países poderosos y los débiles.

El Nuevo Orden Mundial y sus dueños deben tolerar actitudes plurales, porque la *democracia real*, tiene muchas facetas. El que viene de afuera o es diferente no es obstáculo, sino prueba de madurez política de la democracia y garantía de su porvenir risueño. El problema reside precisamente en la ausencia de un interés compartido y que ni los unos —ricos— ni los otros —pobres— logran darse a entender y construir una propuesta clara y precisa que le quite su ambigua carga moral.

La democracia es una tarea inacabada, no sólo en los países que han accedido recientemente a ella, sino también en aquellos que estiman, erróneamente, haber concluido su edificación. No puede haber una democracia durable sin la existencia de demócratas, es decir, de ciudadanos deseosos de desempeñar un papel activo para recrearla.

El compromiso del Tercer Mundo debe ser participar con propuestas para universalizar realmente el proyecto democrático porque no puede quedarse cruzado de brazos y, en el mejor de los casos, quejarse de la situación de la que es víctima. Algunas propuestas para lograr una recreación democrática son las siguientes:

- Encontrar un modelo ya no perfecto, sino aceptable y coherente en términos de conciencia ciudadana. En Francia, por ejemplo, se confunde la democracia con el enfrentamiento entre izquierda y derecha —cohabitación—, pero se olvidan los principios de negociación, compromiso y tolerancia. Octavio Paz señala: “Ante todo debe aceptarse que la democracia no es un absoluto ni un proyecto sobre el futuro, es un método de convivencia generalizada” (Savater 1996: 94);
- Combatir la apatía, tal como lo señaló Alexis de Tocqueville hace más de 150 años. Este fenómeno se agrava día a día y pareciera que el ciudadano desea que se le deje en paz y se le garantice su seguridad, lo cual se traduce en una suerte de legitimación pasiva —aberrante contradicción—. Lo peor de todo es que esta pasividad no es del todo genuina porque también, día a día, el deseo ciudadano de comprometerse en una acción militante se entrega a las asociaciones humanitarias, ecológicas o culturales, más que a los partidos políticos donde tal vez pudiera luchar más directamente pro sus ideales; Paralelamente, debe recrearse una alfabetización política elemental que incluya, además de la alfabetización, un conocimiento mínimo de la historia y del ambiente mundial que le permita al individuo ver al exterior, a los otros, abrirse a nuevas ideas y otras posturas, y de esta forma promover la tolerancia, base para el desarrollo de la cultura democrática. Asimismo, deben aceptarse los conflictos —religiosos, étnicos, culturales y lingüísticos—, sin considerarlos peligrosos para la estabilidad. Una visión realista del progreso político de las sociedades en transición puede observar

verdaderamente sus problemas y causas, y encontrar soluciones. Sólo así se logrará un final democrático;

- Es necesario llevar servicios públicos a todos —educación y salud—, así como asegurar una calidad de vida mínima para que el individuo, menos preocupado por sus necesidades básicas, se ocupe de la verdadera democracia;
- La familia, la escuela, las asociaciones, los sindicatos y los medios de comunicación, pueden ser un lugar de aprendizaje de hábitos democráticos pero también, un freno. Es necesario reconsiderar nuestras actitudes ante la comunidad que nos rodea;
- Debe asumirse el compromiso. El ciudadano que quiere gozar sus derechos, debe también asumir sus obligaciones y asistir a las urnas en el peor de los casos. La sociedad debe organizarse políticamente, reapoderarse de *la política* y hacerla más solidaria hacia ella y consolidar una *política existencial* conjunta, transformando la democracia en un proyecto debatido conjuntamente;
- Académicos e intelectuales han contribuido a la caída de las dictaduras, pero también son seducidos por las sirenas, siendo necesaria una revisión y evaluación de sus ideas y convicciones porque el pensamiento, como las piedras, algunas veces se cubre de pátina (cargas ideológicas) y en otras se extravía.

La democracia será justa en la medida en que se logre avanzar hacia una sociedad mejor para todos. Es necesario reconsiderar los instrumentos e instituciones “democráticas”, para lograr que los ciudadanos puedan presentar sus iniciativas, que el pueblo tome conciencia y participe en el proceso decisorio. Debemos avanzar hacia una sociedad mejor para todos.



Hagamos que las ciencias sociales faciliten la vida del hombre. ¡Ganémosle a las ciencias exactas!

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- ATTALI, Jacques (1990): *El tercer milenio*. Barcelona, Seix Barral.
- BOBBIO, Norberto (1994): *Cincuant'anni e non bastano*. Italia, Il Ponte.
- BONIFACE, Pascal (1994): *Manuel des relations internationales*. Paris, Dunod.
- BURTON, John y DUKES, Frank (1993): *Conflict*. London, Macmillan.
- BUSII, George (1992): "New Challenges after Cold War". *International Relations & Strategies*, No. 8.
- CHOMSKY, Noam (1993): Año 501. *La conquista continúa*. Madrid, Librerías Prodhufi.
- CHOMSKY, Noam y DIETERICH, Hans (1996): *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. México, Joaquín Mortiz.
- CONNAUGHTON, Richard. (1992): *Military interventions in the 90s*. London, Routledge.
- DEBRAY, Régis (1992): *Contretemps*, Paris, Folio Gallimard.
- DEBRAY, Régis (1989): *Tous azimuts*, Paris, Odile-Jacob.
- FAIRBANK J. K. (1990): *Historia de China, Siglos XIX y XX*. Madrid, Alianza Universidad.
- FONTAINE, André (1991): *L'un sans l'autre*, Paris, Fayard.
- FUKUYAMA, Francis (1990): "El fin de la historia" en *Vertientes de la Modernización*, tomo 2. México, PRI.
- GIRARD, Alain y NEUSCHWANDER, Claude (1997): *Le libéralisme contre la démocratie. Les temps des citoyens*. Paris, La Découverte et Syros.
- GONZALEZ, Monica "El mito del nuevo orden mundial" en *Relaciones Internacionales*. CRI-FCPyS, UNAM. No. 68, octubre-diciembre de 1995 pp. 47-58.
- GONZALEZ, Monica et al. (1996) *Dos años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: ¿seguimos cambiando oro por espejos?*, México, Editores Mexicanos Unidos.
- GORBACHEV, Mikhail (1992): *Memorias: los años decisivos 1985-1992*. México, Planeta.
- GORBACHEV, Mikhail (1991): *Perestroika*. México, Diana.
- HABERMAS, Junger (1997): *Droit et démocratie*. Paris, Galimard.
- HERMET, Guy (1993): *Culture et démocratie*. Paris, UNESCO/Albin Michel.
- HUNTINGTON, Samuel (1991): *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press and Norman.
- KENNEDY, Paul (1994): *Préparer le XXI siècle* (1993). Paris, Odile-Jacob.
- LELLOUCHE, Pierre (1992): *Le nouveau monde*. Paris, Grasset.
- MANSFIELD, Edward D. y SNYDER Jack. "Democratization and war". *Foreign Affairs*. May-June 1995. Vol. 74, No. 3 pp. 79-97.
- MARTEL, Gordon (1994): *American foreign relations reconsidered 1890-1993*. New York, Routledge.
- MAYER, John et al. (1992): *Perestroika*. México, Fondo de Cultura Económica, 2 tomos.
- MAZURI, Ali A. "The blood experience: the failed state and political collapse in Africa". *World Policy Journal* Vol. xii, No. 1. Spring 1995. World Policy Institute, New York.
- MEAD, R. Walter. "Trains, Planes and Automobiles. The end of the postmodern moment". *World Policy Journal* Vol. xii, No. 4. Winter 1995-6, pp. 13-31. World Policy Institute, New York.
- MINC, Alain (1996): "La embriaguez democrática". París, Fayard.
- MONTESQUIEU, Charles Louis (1989): *The Spirit of the laws*. New York, Cambridge University Press.
- NEWBERG, Paula & CAROTHERS, Thomas. "Aiding —and defending— democracy" en *World Policy Journal* Vol. xii, No. 1. Spring 1996. World Policy Institute, School of Social Research, New York.
- NYE, Joseph S. Jr. y William A, OWEN "Americas information edge" *Foreign Affairs*, March-April 1996. Vol. 75, No. 2, pp. 20-36.
- PAULING, Linus et al. (1989): *World encyclopedia of peace*. Tomo III: Treaties, Great Britain, Pergamon Press. Cuatro Tomos.
- QUIJADA, Mónica. "Nación y pluriculturalidad" *Revista de Occidente*. Octubre de 1994 No. 161, pp. 61-80, Madrid.
- RAMONET, Ignacio. "Chacelante démocratie". *Le Mon-*

de *Diplomatique*. Oct.1996, No. 511, vol. 43.

REDING, Andre "Exorcising Haiti's ghosts" en *World Policy Journal* Vol. XII, No. 4. Winter 1995. World Policy Institute, New School of Social Research, New York.

REVEL, Jean Françoise (1992): *Le regain démocratique*. Paris, Fayard.

Roth, Brad. "Evaluating democratic progress". *Ethics and International Affairs*. Vol. 9, 1995, pp. 55-77. New York. Carnegie Council on Ethics and International Affairs.

ROUSSEAU, Jean Jacques (1980): *Contrato social*. Madrid, Espasa Calpe.

SAUL, John (1993): *Les bâtarde de Voltaire* (1992). Paris, Essais Payot.

SAVATER, Fernando (1996): *Diccionario filosófico*. México, Planeta.

SCHRAEDER, Peter J. (1992): *Interventions into the 1990s: US foreign policy in the Third World*. London, Lynne Rienner Publishers.

SCHORI, Pierre (1994): *Escila y Caribdis, Olf Palme, la guerra fría y el postcomunismo* (1992). México, Fondo de Cultura Económica.

SCHWARZ, Benjamin. "Reflections of Inequality: The promise of American life" en *World Policy Journal* Vol. xii, No. 4. Winter 1995-6, pp.33-49. World Policy Institute, New York.

SLATER, Robert O., SCUTZ, Barry M, y DORR, Steven R. (1993): *Global transformation and the Third World*. Colorado, Lynne Rienner Publishers Inc.

SMOUTZ, Marie Claude y BADIN, Bertrand (1995): *Le retournement du monde: sociologia de la scène internationale*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

TENZER, Nicolas (1991): *La sociedad despolitizada*. Buenos Aires, Paidós.

TOCQUEVILLE, Alexis (1985): *La democracia en América*. Madrid, Alianza Editorial.

TOFFLER, Alvin y Heidy (1981): *LA TERCERA OLA*. México, Diana.

WITTGENSTEIN, Ludwig (1961): *Tractus Logico Philosophicus*. London, Routledge & Kegan.

WRIGHT, Quincy (1965): *A study of war*. University of Chicago Press .

"The future of democracy". *The Economist*. Vol. 335, No. 7919. June 17th-23rd 1995a, pp.13-14.

"Democracy & technology". *The Economist*. Vol. 335, No. 7919. June 17-23 1995b, pp.20-21.

*Human Development Report* (1995): United Nations Development Program, New York.

## HEMEROGRAFÍA

### *El Economista*

"Tiene Perú el sueldo mínimo más bajo de AL y el Caribe", 5.9.1996: p. 5.

### *La Jomada*

Emmerich, Gustavo: "Elecciones y democracia en Cuba", 4.4.1993 : p. 3.

"Inician la evacuación de ciudadanos estadounidenses en Monrovia: ONU", 10.4.1996: p. 19.

"Mayor violencia en campo con Cardoso", 18.6.1996: p. 48.

"Privilegia el FBI la pista interna en el acto terrorista de Atlanta", 28.7.1996: p. 4.

"Clinton usó su facultad ejecutiva para no entregar documentos sobre Haití", 27.8.1996 : p. 56.

Huchim R., Eduardo: "La minoría se impone" , 25.11.1996: p.5.

"Ojalá tuviera los poderes de Pinochet: Menem", 6.12.1996: p. 53.

"3 hombres armados roban mil credenciales de elector en el DF", 26.1.1997: p.1.

"Rescatan 169 indocumentados mexicanos secuestrados, en EU", 1.3.1997a: p. 21.

"Devolverán demócratas donaciones ilegales": 1.3.1997b: p. 59.

"Defenderé la democracia con mi propia vida, advierte Bucaram", 5.2.1997a: p. 52.

"El Loco, entre el neoliberalismo y el culto a lo instantáneo", 5.2.1997b: p 52

"El libre comercio hemisférico, prioridad para EU: Toma de posesión", 5.2.1997c: p. 55.

"El gobierno de Cardoso, el más represor: MST", 27.4.1997: p 65.

### *El Nacional*

"Acusan a otro ex-presidente", 15.12.1995: p. 24.

### *El Universal*

"La corrupción en Nicaragua no es mayor que en Centroamérica", 6.8.1995a: p. Inal. 1.

"Es esencial la democracia para el éxito del Mercosur" 6.8.1995b: p. Inal. 1.

## Reforma

"Amenaza Boris Yeltsin a miembros de la DUMA",  
20.3.1996: p.19A.

"Debaten países de la OEA medidas anticorrupción",  
28.3.1996: p. 5.

## NOTAS

<sup>1</sup> Que en realidad es un proceso de transición, una pre-guerra o un pre-orden (Cfr. Gonzalez 1995 pp. 47-58).

<sup>2</sup> Nos referimos a su famoso libro *Una democracia sin adjetivos*.

<sup>3</sup> El progreso es también una idea cuestionable porque su interpretación depende de nuestra ideología —clara diferencia entre cristianos, o marxistas—. En algunas sociedades, no existe la idea de tiempo, evolución o progreso. El budismo es indiferente a lo que pasa en el mundo, por lo cual es criticado por el Papa Juan Pablo II (Schwarz 1995: 44), los musulmanes esperan el regreso del 12<sup>a</sup> Imán.

<sup>4</sup> John Saul critica el modelo estadounidense por encontrarse perfectamente adaptado a una civilización fundamentada en el culto al poder, porque las decisiones son tomadas por los cortesanos, por una limitada participación del público y un récord de corrupción individual (1993: 279).

<sup>5</sup> Fukuyama anuncia justamente antes de la democratización de Europa del Este, el ascenso de la democracia liberal como modelo único a seguir y, dada la plena satisfacción que proporciona al ser humano, sus inquietudes de organización política concluyen en lo que el autor llama "el fin de la historia" (Cfr. 1990).

<sup>6</sup> Huntington distingue tres olas de democratización mundial. La primera de 1828, con la expansión de Estados Unidos hasta los veinte del presente siglo, con el ascenso de Mussolini al poder; la segunda, una pequeña ola que inicia con la Segunda Guerra Mundial hasta 1962, incorporando pequeñas islas del Caribe británicas y África; la tercera desde la caída de la dictadura de Portugal en 1974, hasta los ochenta, que duplica para los noventa el número de países democráticos (Cfr. 1991).

<sup>7</sup> Habermas distingue, al contrario del derecho positivo, que las sanciones garantizan el pluralismo, las normas y los valores morales propios de una comunidad (Cfr. 1997).

<sup>8</sup> Para 1988 y con una población mundial estimada en 5 mil millones de personas, se reporta que el 36.27% vivía en regímenes democráticos (60 países); 23.29% en semidemocráticos (40 países); y 40.43% sin ninguna libertad (67). Alentadoras estadísticas si consideramos que una década anterior, los porcentajes se presentaban en una proporción de 32%, 21% y 47% y en 1972: 28%, 24% y 46% respectivamente (Revel, 1992), sin contar con las masacres colectivas de primer grado ni crímenes contra la humanidad. En 1991, se reportan 75 países libres (43.8%); 55 *partially free* (32.2%) y 41 *not free* (24%) (Slater 1993: 31-40).

<sup>9</sup> Equivocada porque la democracia es una forma de organización política, un principio de gobierno, no un derecho del hombre. Las violaciones a la democracia no constituyen una violación a los derechos humanos, sino una violación a principios constitutivos de la política. Sin embargo, desde el siglo XVIII se asocian los derechos civiles con los políticos. La confusión inicia cuando a los seis derechos humanos distinguidos por François Marie Auret Voltaire en 1726: libertad de persona (contra el esclavismo); de palabra y prensa; de conciencia; individual; garantía de propiedad privada y derecho al trabajo, la Revolución Francesa agrega en 1789 el voto secreto, el derecho de juicio, a no ser torturado, a no ser aprehendido sin orden, etc.).

<sup>10</sup> Touraine señala que la época de las revoluciones, de la toma de la Bastilla a la caída del muro de Berlín, no condujo a la democracia sino a regímenes antidemocráticos que negaban la legitimidad de los conflictos políticos y sociales, cuya esencia era un procedimiento para resolver los conflictos. De esta forma, niega la existencia de *movimientos naturales* que empujan a las sociedades hacia la democracia, y dado que en sus orígenes aparece como un subproducto del liberalismo económico y se asocia con la modernización económica y derechos ciudadanos. Se configura así la democracia como patrimonio de los países más avanza-

dos. Como consecuencia, la *democracia arbitral* (negociadora, con árbitros y participación privada), es una solución política y social a la antidemocracia, impidiéndole ser exclusivamente elitista, como en el parlamentarismo liberal, o totalmente participativa, como en la demagogia movilizadora.

<sup>11</sup> Los autores señalan que el enfoque tradicional para interpretar las relaciones internacionales se ha basado en el Estado y su búsqueda por el poder (*realpolitik*), no logra integrar más que una visión parcial de la realidad. Ante esta deficiencia, proponen un enfoque de interpretación sociológica que otorga una mayor atención a factores sociales tradicionalmente marginados, tales como cultura, religión y tradiciones (1995).

<sup>12</sup> Estas respuestas determinadas implican la convicción absoluta de que la solución a nuestros problemas reside en la *praxis* del *savoir faire* organizado racionalmente (la lógica). Sin embargo, nuestros problemas resultan en gran parte de dicho ejercicio.

<sup>13</sup> El autor al describir y analizar el modelo político estadounidense en su libro *La democracia en América*, reconoce como los más democráticos a Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Alemania (1985)

<sup>14</sup> Abreviación que describe a la élite estadounidense (White, Anglo-Saxon and Protestant).

<sup>15</sup> *Melting Pot* es una tesis que plantea la unión de las diversas culturas inmigrantes que integran la población estadounidense en una sola (una sopa que al hervir pierde los sabores originales de sus ingredientes y toma uno solo). En contraposición, se plantea la tesis del *Salad Bowl*, es decir, una ensalada donde los ingredientes, a pesar de encontrarse juntos, conservan sus características.

<sup>16</sup> El análisis de cada caso demuestra que una sociedad tendiente a la segregación, puede tolerar más fácilmente la diversidad cuando las barreras establecidas entre los grupos son infranqueables. Por el contrario, una sociedad que funciona sobre la discriminación social —no segregación—, tolerará más fácilmente la diversidad y la fusión en este esquema.

<sup>17</sup> Tucídides señala que debemos ignorar por completo a nuestros vecinos y no intervenir en nin-

guna de sus costumbres o extravagancias. Así es como se logra ser democrático, respetando (ignorando) por completo al otro.

<sup>18</sup> Boulding, Elise. *Christian Science Monitor*. August 22, 1990 p. 12.

<sup>20</sup> En Estados Unidos se considera oficialmente y sobre todo en materia laboral y educativa, como minorías a mujeres (nada más falso porque son mayoría), negros, asiáticos, homosexuales y latinos.

<sup>21</sup> Cabe señalar que *autodeterminación* es un concepto invocado por los países sitiados por Hitler que posteriormente se revierte en su contra al retomarlos el Tercer Mundo en la búsqueda de su descolonización.

<sup>22</sup> Cerrado a finales del siglo pasado por Stuart Mill y d'Azeglio entre otros, el viejo debate sobre si los países *son* o *deben ser* Estados-Nación, enfrenta actualmente un poderoso cuestionamiento por las *rebeldes* minorías y su potencial conflictividad: la dialéctica entre el *Estado-nación* y la presencia al interior de una nación era considerada homogénea y que resulta no serlo. La discusión se agrava cuando los conflictos étnicos producen un flujo migratorio hacia los países desarrollados, convirtiendo un problema social en político-económico que replantea los términos de la democracia. Los países desarrollados pagan ahora por haber impuesto fronteras y construido países artificialmente.

<sup>23</sup> Tan solo pensemos en los gastos de campaña, difusión, acceso a las urnas, sistemas de información, etc.

<sup>24</sup> Caracterizada por altos salarios, estabilidad de empleo y políticas consumistas amigables.

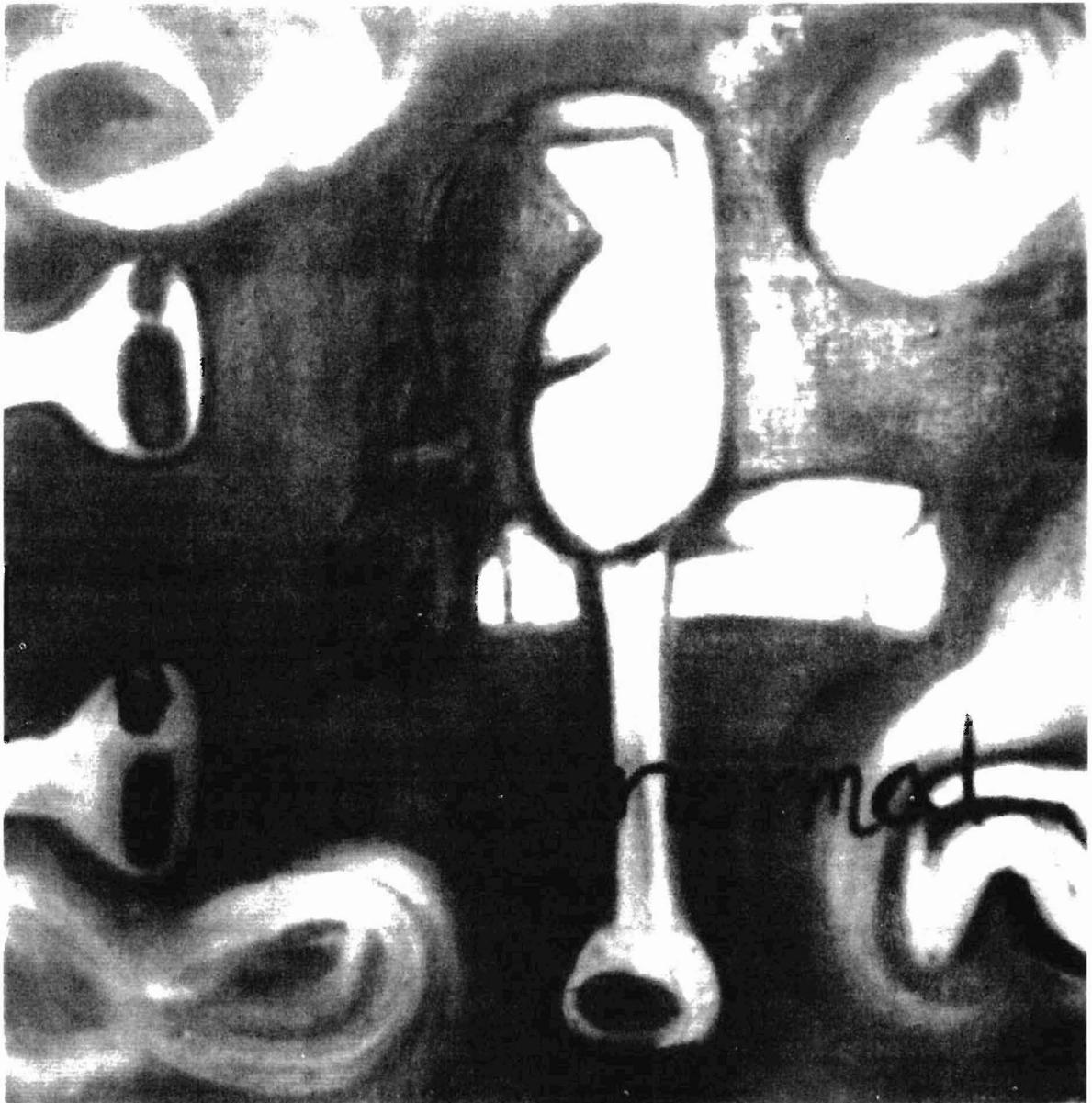
<sup>25</sup> Como *el conejo*: se viste alguien de colores muy llamativos, roba la urna llena de votos, sale corriendo y al doblar la esquina continúa la trama otra persona vestida de la misma forma que se deja atrapar, pero con una urna llena de boletas con votos a favor de X; *el taco*: se rellenan urnas con boletas enrolladas en forma de taco; la aduana: se guardan las urnas en casa de Y, amigo de X, que permite el cambio de urnas; *la patria*: se les pide que voten por el país, cuyos colores de la bandera se encuentran en el partido Z, etc.

<sup>26</sup> En 1988, cuando George Bush ganó la presidencia de Estados Unidos, se descubrió que algunos

muerdos habían votado. En esa época salió una caricatura en un periódico de la Ciudad de México donde X personaje político mexicano decía con alarde que podía enseñarle técnicas mejores (tal vez caídas de sistemas informativos).

- <sup>27</sup> Característica compartida por Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, Carlos Saul Menem en Argentina y Ernesto Zedillo en México.
- <sup>28</sup> Característica compartida por Cardoso, Fujimori y Zedillo.
- <sup>29</sup> Como lo hizo Fujimori al provocar la guerra con Ecuador.
- <sup>30</sup> James Carter, con una mera declaración en 1979, apoya al coronel Chun Doo Hwan para presidente de Corea del Sur, quien se apresura y toma el poder vía militar (Schraeder 1992: 2). El ex presidente Choi Kyu-Hah recibió gran cantidad de dinero de Doo Hwan, quien le sucedió en el poder (*El Nacional*, 15.12.1995: p. 24). De la misma forma, en junio de 1996, William Clinton declara su apoyo a la reelección de Boris Yeltsin, frente a ello, el candidato del partido comunista declaró al día siguiente que si ganaba, no sería socialista. Huelga señalar quién ganó las elecciones.
- <sup>31</sup> Sólo para mencionar algunos ejemplos recientes, tenemos el escándalo financiero de *Whitewater* y las donaciones (ilegales) otorgadas por chinos a la segunda campaña presidencial de Clinton, o los donativos aceptados por el primer ministro japonés Rutaro Hashimoto en 1996. En los países desarrollados hay controles extremos en el manejo de fondos públicos (*El Universal*, 6.8.1995a: p. 1n.1). ¿Será que a mayor democracia es necesaria mayor vigilancia porque la corrupción subsiste?
- <sup>32</sup> Cerca de siete millones de secretos guardaba Washington en 1989 (*The International Herald Tribune*, 19.4.1990. El artículo se titula: "6 796 501 secrets"). En Londres, se emite el *Official Secrets Act* (*Times*, 11 2 1989). Huelga explicar Granada, Irán-Contra, la Guerra del Golfo, los acuerdos árabe-israelíes, la bomba nuclear, la CIA y otros ejemplos.
- <sup>33</sup> Ross Perot es calificado como candidato independiente que aparece y desaparece con el proceso electoral.
- <sup>34</sup> Cabe mencionar que esta democracia *liberal* es en realidad conservadora y la *neoliberal* es todavía más conservadora por proteccionista.
- <sup>35</sup> Por javanización entendemos la imposición de una cultura, idioma y religión (musulmana) en Timor Oriental.
- <sup>36</sup> Como Bucaram, orgulloso de descender por línea directa del conquistador Sebastián de Benalcázar.
- <sup>38</sup> Como el mantener el salario mínimo y aumentar hasta 600% los servicios básicos (*La Jornada*, 5.2.1997a: p.52).
- <sup>39</sup> Como *La Oca* española o, peor aún, *Chispazos*, programa de televisión que durante más de 25 años ha cautivado a millones de ecuatorianos que viven al día y donde, por ejemplo, quien es capaz de comer más platos de spaghetti en menos tiempo gana de premio enormes bolsas de papel higiénico o los mejores digestivos del mercado.
- <sup>40</sup> El último (27.3.1996) fue en la Conferencia Interamericana contra la Corrupción en Venezuela. Los 34 países asistentes coincidieron en que la corrupción de la gestión pública *ha minado la democracia* porque atenta contra los sistemas jurídicos y la confianza en las instituciones. Para solucionarlo, proponen 10 puntos entre los que destacan: desarrollar mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; modernizar instituciones, eliminar las causas que propician actos corruptos; un esfuerzo permanente; responsabilidad compartida entre los Estados y actores internacionales; medidas contra el secreto bancario; exclusión del asilo político que impida la acción de la justicia; combatir el soborno y, tipificación del enriquecimiento ilícito (*Reforma*, 28.3.1996: p. 5).
- <sup>41</sup> Movimiento nacional que busca la reforma agraria, el respeto a la constitución brasileña y que se vuelvan hechos las palabras del presidente.
- <sup>42</sup> En honor de Jaime y Marta Bucaram de Roldós que murieron en un accidente aéreo en 1981.
- <sup>43</sup> Documento que en un principio se aclaró que no sería utilizado como identificación oficial, cuya presentación es canjeada por diversos partidos políticos por medicinas, despensas o promesas a cambio del voto, y micas objeto de robo en el umbral de las elecciones del Distrito Federal (*La Jornada*, 26.1.1997: p.1).

- <sup>44</sup> En Estados Unidos, Edwin Meese, amigo del presidente viola las leyes de ética federal y casi todos sus colegas que lo acompañaban desde California fueron acusados de desviación de fondos; en Francia, amigos de François Mitterrand participaban en corrupción financiera; en Gran Bretaña, el gobierno mentía sobre una epidemia de salmonelosis contagiada por huevos —de gallina—; en Italia, se descubre la injerencia de la Mafia en procesos judiciales; en Suiza, una ministra realizaba maniobras político-financieras ilegales; en Austria, se descubre corrupción política; en Japón, corrupción financiera del Primer ministro Nakasone, considerado el más estadounidense de todos los ministros y en España, el escándalo de corrupción relacionado con el equipo de Felipe González
- <sup>45</sup> Donación de 1.47 millones de dólares realizada por asiáticos establecidos en Estados Unidos, firmas chinas y compañías estadounidenses que comercian con Pekín (La Jornada, 1.3.1997b: p. 59).
- <sup>46</sup> Joseph S. Nye Jr. ex-jefe del National Intelligence Council y asistente del Departamento de Defensa en asuntos internacionales y William A. Owens, es vicepresidente de Joint Chiefs of Staff.
- <sup>47</sup> Donde 900 millones de católicos no pueden votar y no participan las mujeres más que rezando.
- <sup>48</sup> Capital de Liberia, cuyo nombre es puesto a principios del siglo pasado por la población local en agradecimiento a James Monroe, que les ayudó a obtener su independencia y Estados Unidos encontró una tierra para repatriar la cada vez más creciente y amenazante población negra.
- <sup>49</sup> Alexis de Tocqueville denuncia los vicios de la democracia estadounidense: tiranía; arbitrariedad de los gobernantes; y omnipotencia porque a veces no se representa a las minorías (Cfr. 1985).
- <sup>50</sup> Los agentes de la CIA vendían armas y entrenaron a los golpistas haitianos. Desde que Aristide gana las elecciones no fue bien recibido por Washington y se sospecha que el plan acordado con Cedras era matarlo, pero falló. Por ello se protegió tanto a Cedras cuando sale de Haití, transportándolo en un avión de la fuerza aérea y rentándole una casa en Panamá por cuenta vitalicia de Washington.
- <sup>51</sup> La Doctrina Monroe fue emitida en 1823 con el objeto de frenar las aspiraciones europeas de reconquista de sus territorios en el continente.
- <sup>52</sup> Francia, China, Gran Bretaña, Estados Unidos y Rusia, que reemplaza a ex-Unión Soviética desde 1992.
- <sup>53</sup> Anteriormente, sólo la silla vacía de la Unión Soviética permitió el consenso para enviar cascos azules a Corea en 1950, pero sin el contingente soviético.
- <sup>54</sup> Sus principios son más vagos de lo que pueden parecer a primera vista porque los derechos del hombre pueden ser violados si se le niega el derecho "*al reposo y al tiempo libre*" (Artículo 24) o a "*participar plenamente en la vida cultural*" (Artículo 27).
- <sup>55</sup> En 1997 se establece en Tratado que prohíbe la producción y el uso de minas personales, pero permite seguir usando minas inteligentes, es decir, las que expiran a los 90 días de ser colocadas.
- <sup>56</sup> Expresión del general Ludendorff y endosada a Hitler.

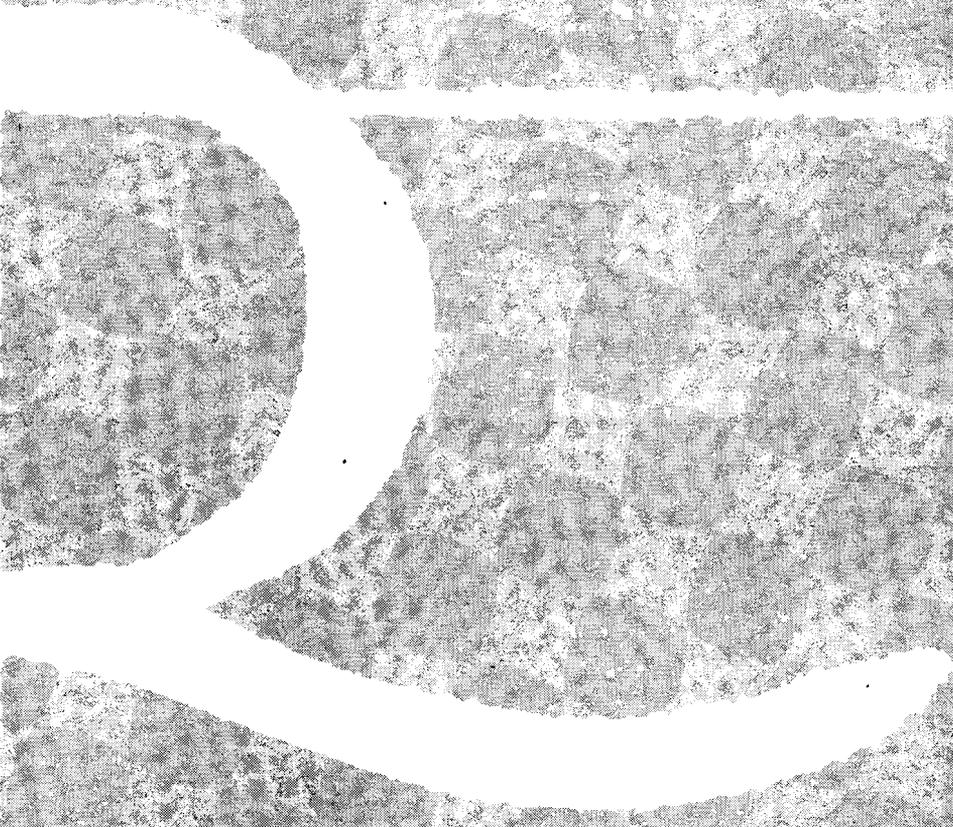


Adriana Raggi Lucio  
"Cielo azul", acrílico y óleo/tela, 1999

Artista: Adriana Raggi Lucio. Obra: "Cielo azul". Año: 1999. Técnica: Acrílico y óleo sobre tela. Medidas: 100 x 100 cm. Colección: Colección de la artista.

---

# Investigaciones Legislativas



# Un avance substancial de la justicia administrativa mexicana

## Notas sobre el proyecto de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia del recurso de revisión

Miguel Pérez López\*

### 1. INTRODUCCIÓN

Era insistente, en el foro y la academia, la versión de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba ocupada en definir, en una contradicción de tesis, los alcances del carácter optativo del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), para discernir que debía entenderse por “las vías judiciales correspondientes”, se dejó pasar la oportunidad de reformar esta expresión y aclarar cabalmente la vía impugnativa en sede jurisdiccional, preferentemente en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, resuelta el 19 de noviembre de 1999, y a pesar de ello, se presentó al Congreso de la Unión, una abigarrada iniciativa de reformas y adiciones a la dicha ley, el 2 de diciembre del mismo año.

La Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis en el sentido de enfilear las impugnaciones contra los particulares contra los actos administrativos de las autoridades de la administración pública federal hacia el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>1</sup> El Congreso de la Unión

aprobó la segunda reforma que ha tenido la LFPA, dedicada, primordialmente, a incorporar disposiciones en materia de mejora regulatoria y ampliar los ámbitos orgánico y material de la aplicación de dicho ordenamiento, así como una reforma del propio artículo 83, regresiva en el contexto de la misma reforma como veremos con posterioridad, al restringir la procedibilidad del recurso de revisión.<sup>2</sup>

Antes de que apareciese publicada la segunda reforma, el Ejecutivo Federal presentó, el 3 de abril del 2000, una iniciativa para reformar la LFPA, a fin de adecuarla con el criterio emitido por la Segunda Sala y, al mismo tiempo, enmendar el yerro abiertamente restrictivo de la segunda reforma de la LFPA, así como algunas otras adecuaciones menores al ordenamiento federal.<sup>3</sup>

Estas notas tratarán de destacar la importancia del recurso administrativo, en especial en el ámbito de la justicia administrativa, de su regulación uniforme, la trascendencia de la resolución de la Suprema Corte de Justicia arriba mencionada, para comentar los alcances de la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputa-

161

\* Licenciado en Derecho, Especialista en Derecho Constitucional, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

dos, misma que ya fue remitida al Senado de la República, así como proponer algunas enmiendas que coadyuven al mejoramiento del proyecto de ley y aventurar las consecuencias de la reforma propuesta entre los mecanismos de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública.

## 2. LA TEORÍA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El recurso administrativo ha enfrentado tratamientos diversos por los doctrinarios del derecho público, en especial del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo, en cuanto a su definición, así como en cuanto a su naturaleza jurídica, pues a veces se llega a pensar que por su teleología (la solución de controversias) puede confundirse con el proceso o que el juicio seguido ante los tribunales de lo contencioso-administrativo sea considerado como un recurso. Por ello primero será revisado someramente el panorama doctrinal sobre su definición y después se tratará de penetrar en su naturaleza jurídica, lo que permitirá la comprensión de los criterios de clasificación intentado, sus características y efectos.

### A) LA DEFINICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El maestro Héctor Fix-Zamudio ha desbrozado sistemáticamente los distintos conceptos generados por la doctrina, a fin de obtener otro que tomo en cuenta los enfoques, derivados de la complejidad misma de la institución.<sup>4</sup> Por ello trataremos de seguir su método para tratar de alcanzar un intento de definición del recurso administrativo.

**EL RECURSO COMO IMPUGNACIÓN.** Tendríamos la definición del eminente tratadista español Jesús González Pérez, quien considera al recurso administrativo como "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter."<sup>5</sup> Coincidente a esta definición es la del iusadministrativista argentino Agustín A. Gordillo, quien dice que los recursos administrativos son "los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública."<sup>6</sup> En la doctrina mexicana, el profesor Gonzalo Armienta Hernández se une a este concepto del recurso como "instrumento jurídico de impugnación."<sup>7</sup>

**EL RECURSO COMO ACTO.** Los maestros españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández-Rodríguez exponen que los recursos son los "actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley, en base de un título jurídico específico."<sup>8</sup> Cercana a esta posición es la del profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Manuel J. Sarmiento Acosta, quien sostiene que el recurso es el "acto del interesado interpuesto ante la Administración destinado a impugnar una resolución previa de ésta o, excepcionalmente, un acto de trámite que produzca la imposibilidad de continuar el procedimiento u ocasione indefensión, siempre que le acto esté sometido al Derecho Administrativo."<sup>9</sup>

**EL RECURSO COMO MEDIO.** Es amplia la relación de autores que visualizan a los recursos como medios. En la doctrina argentina tenemos a Héctor Jorge Escola que lo presenta como "el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la senten-

cia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa respecto de la Administración Pública";<sup>10</sup> y Miguel S. Marienhoff ve la recurso como "un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción."<sup>11</sup> El profesor de la Universidad de Atenas Epaminondas P. Spiliotopoulos presenta a los recursos como medio de protección no jurisdiccional de los particulares frente a la administración pública.<sup>12</sup> En la doctrina mexicana tenemos, en primer término al eminente Gabino Fraga, quien define al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo",<sup>13</sup> seguido por el Dr. Andrés Serra Rojas cuando expone que el recurso "es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".<sup>14</sup> El fiscalista Emilio Margáin Manatou visualiza al recurso como "todo medio de defensa al alcance de los particulares, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la dis-

posición debida."<sup>15</sup> El investigador José Luis Vázquez Alfaro sintéticamente dice que el recurso administrativo es "un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo."<sup>16</sup>

**EL RECURSO COMO DERECHO.** El primer sistematizador de la Justicia Administrativa mexicana en el siglo XX, don Antonio Carrillo Flores, enseñó que el recurso administrativo es un derecho previsto necesariamente en la ley para dirigirse a una autoridad administrativa para que "emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo."<sup>17</sup>

**EL RECURSO COMO PROCEDIMIENTO.** El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Alfonso Nava Negrete, ha sostenido de forma permanente que el recurso administrativo es un procedimiento de impugnación desarrollado en la esfera de la Administración Pública, "para hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos", procedimiento organizado de forma similar, mas no semejante, al procedimiento jurisdiccional.<sup>18</sup>

**EL RECURSO COMO DERECHO DE INSTANCIA O ASERTAMIENTO.** El distinguido procesalista mexicano Humberto Briseño Sierra al analizar los distintos tipos de instancias que se pueden formular (denuncia, queja, petición, acción), señala que el recurso administrativo es una instancia calificada como asertamiento con efectos revocatorios a instancia de parte: "el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley ó reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de de-

rechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor... Cuando un particular se enfrenta a la administración, y lo hace en un recurso, no se defiende, puesto que no ha sido demandado; ataca y por ello impugna..."<sup>19</sup>

#### **EL RECURSO COMO FENÓMENO JURÍDICO COMPLEJO.**

El maestro Fix-Zamudio reconoce la múltiple definición del recurso administrativo, sin embargo, no deja de señalar un concepto amplio, como "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo."<sup>20</sup>

#### **B) LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Es indudable que los recursos administrativos son una especie del género "procedimiento administrativo".

164

El procedimiento administrativo, de acuerdo con la doctrina de Gabino Fraga, es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan otro acto,<sup>21</sup> conjunto ordenado, secuencial y concatenado. El procedimiento administrativo viene a ser el cauce formal por el cual discurre la función administrativa. Se compone por dos tipos de actos administrativos: a) los de trámite y b) la resolución, lo cual repercute en la formulación de las llamadas teorías sustancialista y de la autonomía, respecto a la naturaleza jurídica de los actos del procedimiento administrativo.

La concepción sustancialista estima que los actos de trámite del procedimiento administrativo carecen de toda autonomía, para ser solo partes reflejadas en la decisión final, en la que confluyen las voluntades parciales de los participantes en el procedimiento (administración pública y administrados), las que se van sumando progresivamente conforme se mani-

fiestan en cada etapa procedimental. Es decir, se niega sustantividad jurídica a los actos procedimentales o de trámite, puesto que lo jurídicamente relevante es la resolución definitiva, al ser considerada como la decisión final.

En la concepción de la autonomía de los actos del procedimiento, se parte de la idea de que el procedimiento no es un acto complejo como sostiene la tesis sustancialista, sino un complejo de actos de los participantes que cuentan con sustantividad propia, donde interesa la naturaleza instrumental relacionada con la resolución definitiva.<sup>22</sup> Esto significa que los actos de trámite tienen reglas propias de validez, su propia causa, la cual posibilita su revisión, independientemente de la resolución final, aunque por un elemento ordenador se prohíbe la impugnación independiente de dichos actos de trámite, con excepción de los que produzcan indefensión, pues se actualiza la autonomía del acto parcial. De estas posiciones, resulta la corriente doctrinaria dominante.

En el derecho mexicano, este principio doctrinal tiene su actualización en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, donde se establece la improcedencia del juicio constitucional contra los actos administrativos de trámite en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, a menos que el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento. Aquí se aprecia que debe impugnarse la resolución definitiva generada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (por lo general serían los casos del recurso administrativo y de los procedimientos arbitrales y los de oposición), sin posibilidad de atacar los actos de trámite, aun cuando se estimen violatorios de garantías, salvo que éstos afecten los derechos de un tercero extraño a la relación procedimental.<sup>23</sup>

El procedimiento administrativo es un *iter* por el que transita la actividad de la administración pública. lo cual permite dar seguridad de esa actuación al estar regulado legalmente, a fin de hacer efectivo el Estado de Derecho.

El recurso viene a ser un procedimiento de la administración pública:

1) Porque es un conjunto de actos que preceden y preparan la emisión de una resolución por parte de una autoridad de la administración pública, que se pronunciara sobre si otro acto administrativo está apegado o no a la legalidad, procedimiento incoado a instancia de parte agraviada.

2) Por que la resolución del recurso es de naturaleza administrativa, se reputa como un acto de la administración activa en términos formales y materiales. En este último aspecto, la resolución del recurso es materialmente administrativa, pues la misma es dictada de acuerdo con las facultades de revisión de la legalidad u oportunidad de los actos administrativos. Aun cuando el particular plantea un conflicto, generalmente de interpretaciones, ante la autoridad que resolverá la impugnación, lo cierto es que el acto que decida sobre la inconformidad carece de las características del acto jurisdiccional, puesto que no proviene de un tercero imparcial, ni goza de la naturaleza de cosa juzgada, en virtud de que puede ser objeto de impugnación posterior ante los tribunales o la misma autoridad administrativa o su superior jerárquico pueden dejarlo sin efectos en ejercicio de sus facultades revisoras de forma oficiosa.

3) Porque a pesar de adoptar elementos de la técnica procesal (conceptos de impugnación, términos, plazos, pruebas y procedimiento probatorio, alegaciones y formatos adoptados en las resoluciones), esto no cambia radicalmente la naturaleza administrativa del recurso.

Como bien dice el Dr. Fix-Zamudio, el recurso administrativo está ubicado entre las ideas del procedimiento y del proceso administrativos.<sup>24</sup>

### C) EL FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En seguimiento de las ideas elaboradas por Fix-Zamudio, apoyado en la doctrina de Jesús González Pérez y Andrés Serra Rojas, nos expresa que los recursos administrativos tienen un doble fundamento jurídico:

1) La conveniencia de que la administración pública revise sus propios actos "para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados", a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la administración. Sobre este fundamento existe la indebida interpretación en las distintas administraciones públicas de México de que el recurso administrativo representa el respeto del derecho de audiencia a favor de los órganos, lo cual lleva a la conclusión de preferir el agotamiento obligatorio de dicho medio de impugnación. En realidad, el recurso es una expresión del poder de revisión de los actos y resoluciones administrativas, que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada o de oficio.

2) Los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad, a favor del administrado.<sup>25</sup>

A este doble fundamento jurídico, me atrevo a proponer otro más, el de que el recurso administrativo es una forma de control interno de los órganos administrativos auxiliares del Poder Ejecutivo, por el cual se trata de corregir o enmendar afectaciones al Estado de Derecho o actuaciones que redundan en perjuicio del interés público.<sup>26</sup>

#### D) LA TIPOLOGÍA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En esta cuestión, la doctrina propone diversos criterios, algunos inaplicables a las características del derecho patrio. Por ello acudiremos a los adecuados al ordenamiento mexicano.

1) El primer criterio clasificatorio es el más antiguo y común entre los autores de Derecho Administrativo,<sup>27</sup> referido a la autoridad que resolverá el recurso: a) ante la misma autoridad emisora del acto impugnado (apoyado en la doctrina francesa, Vázquez Alfaro denomina al primer tipo como "gracioso"),<sup>28</sup> b) ante el superior jerárquico (regularmente conocido como recurso "jerárquico"), y c) ante órgano especializado (denominado como recurso "jerárquicamente impropio").

2) Por su agotamiento previo a la jurisdicción, los recursos se clasifican en a) obligatorios y b) optativos.

3) Por su finalidad, los recursos son a) de legalidad y b) de oportunidad.<sup>29</sup>

4) Atendiendo a su objeto, los recursos pueden ser a) de revocación, b) de adecuación y c) de sustitución.<sup>30</sup>

5) Por su causa, los recursos serían a) objetivos y b) subjetivos.<sup>31</sup>

6) Siguiendo la doctrina de George Vedel, Vázquez Alfaro presenta un criterio que divide a a) los recursos de derecho común y b) recursos administrativos especiales.<sup>32</sup>

#### E) EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Veremos en primer lugar los fundamentos constitucionales expresos sobre los recursos administrativos, para después exponer los fundamentos derivados por la interpretación constitucional del más Alto Tribunal de la República.

Este medio de impugnación tiene su fundamento constitucional, en primer término, en la fracción IV del artículo 107 de la Ley Fundamental, de una forma tangencial, cuando se engarzan el principio de definitividad del juicio de amparo en materia administrativa con la existencia de la suspensión y el número de requisitos para su otorgamiento. Cuando en dicha fracción se prescribe que no es necesario agotar los "recursos" o medios de defensa si la ley que los establece exige más requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para su procedibilidad. Como se aprecia, la Constitución federal prevé lo que después confirmaría el Poder Judicial de la Federación, aunque no apoyado en dicha fracción, de que los recursos administrativos deben estar consagrados expresamente en una ley, por lo que si un reglamento contiene un recurso administrativo, resultará inconstitucional, apoyado en el principio de supremacía constitucional.<sup>33</sup> Este fundamento es de ámbito amplio: abarca a los espacios federal, local de los Estado y Distrito Federal, y municipal. Los siguientes son de índole local.

En el inciso g) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional está la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes de procedimiento administrativo, lo cual abarca indubitablemente a los recursos administrativos.

En virtud de la reciente reforma constitucional en materia municipal, se dio una adecuación que procura fijar el contenido mínimo de la legislación dedicada a los municipios en diversos rubros, entre los que destacan los medios de impugnación contra los actos administrativos de las autoridades municipales, en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República 34. Como se puede apreciar, en dicho precepto sólo se refiere a los "medios de impugnación" en gene-

ral, por lo que perfectamente es admisible considerar comprendidos los recursos administrativos. Es política legislativa común de los Estados, incluir, en las leyes orgánicas municipales, las bases de los recursos administrativos contra los actos de las autoridades municipales (salvo en el Estado de México, como se explicará más adelante), sin embargo, no todos los Estados tienen tribunales de lo contencioso administrativo que conozcan de los juicios iniciados contra las resoluciones de los recursos administrativos municipales, por lo que deberá analizarse detenidamente en las entidades omisas, si adoptan dichos tribunales o, por su precariedad financiera, se sigue la tendencia judicialista, donde los tribunales ordinarios conocen de la jurisdicción administrativa, sin desconocer la especificidad del Derecho Administrativo como disciplina del Derecho Público.<sup>35</sup> La reforma municipal de 1999 en materia de justicia administrativa, vino a poner fin a un falso dilema respecto a la imposibilidad de que los tribunales de jurisdicción administrativa de los estados fuesen competentes para resolver las controversias suscitadas por actos de la administración pública municipal, lo que había sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las leyes de los Estados no violentaban el artículo 116 constitucional, al establecer dicha competencia jurisdiccional.<sup>36</sup>

En lo tocante a los fundamentos constitucionales derivados de la interpretación jurisprudencial, es incuestionable su ubicación en la amplitud de las garantías de audiencia (segundo párrafo del artículo 14) y de legalidad (primer párrafo del artículo 16). En lo que hace a la garantía de audiencia, se ha expresado por el Poder Judicial de la Federación, que la misma es extensible a las autoridades administrativas, por lo que estas también deben cumplir con las

formalidades esenciales del procedimiento, más cuando se trata de los recursos administrativos, formas de la actuación administrativa con naturaleza contenciosa. Respecto a la garantía de legalidad, resulta aplicable a los recursos administrativos. Estos comprenden un conjunto de actos de autoridad que deben cumplir cabalmente los requisitos expresados en el acápite del artículo 16 constitucional: el acto (sea de trámite o la resolución) deben provenir de autoridad competente, expresado por escrito (de acuerdo con las formalidades que den a conocer el contenido fehaciente del acto, plasmado en un documento, firmado por la autoridad y notificado a través de los medios previstos legalmente), fundado en derecho y motivado en hechos, y que la fundamentación y motivación guarden una relación lógica, necesaria y congruente.<sup>37</sup>

### 3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### A) EL RECURSO COMO MEDIO AUXILIAR DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la administración pública, mismos que resultan de variadas formas con las cuales se trata de imponer límites a la actividad de los agentes del poder ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la administración pública.<sup>38</sup>

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para ubicar a los recursos administrativos dentro de la justicia administrativa, propondré un concepto de ésta y trazaré sus sec-

tores. La justicia administrativa es el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que comprende el conjunto de derechos e intereses legítimos, que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado.

La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido o contencioso-administrativo. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa solo correspondía al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio han ampliado esa conceptualización y sostienen que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa.<sup>39</sup> En especial, la obra del Dr. Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombudsman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado "medios auxiliares de la jurisdicción administrativa", cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos.<sup>40</sup> Además se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses le-

gítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares.<sup>41</sup>

## B) LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Es notorio que la materia de los recursos administrativos forma parte de la temática de las leyes de procedimiento administrativo. En esta cuestión las leyes uniformes deben erradicar los recursos dispersos en la legislación administrativa, a fin de establecer uno solo, que permita dar cumplimiento al doble fundamento garante tanto de la actividad administrativa como de los derechos e intereses de los administrados, a que hacen referencia los maestros Fix-Zamudio y Nava Negrete.<sup>42</sup>

De esta manera, se proporciona un marco de certeza y seguridad, al señalar anticipadamente cada formalidad del procedimiento administrativo de tipo contencioso y con ello evitar dilaciones injustificadas, invocación arbitraria de disposiciones jurídicas como legislación supletoria, omisiones legales sobre requisitos de promociones, términos, notificaciones, pruebas, alegatos, impedimentos, suspensión y efectos de las resoluciones. Así, la autoridad queda sujeta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, como el particular anticipa el desarrollo procedimental y se obliga a seguir las prescripciones que permitan llevar a cabo dicho desarrollo adjetivo en forma ordenada hacia un determinado fin.

Como quedo dicho, las leyes de procedimiento administrativo dejan un recurso común, con lo que se evita la proliferación asistemática y asimétrica de este medio de defensa. Carente de sistema porque unos recursos son ante la misma autoridad emisora del acto impugnado, otros son jerárquicos y otros más son jerárqui-

camente impropios; todos con distintas denominaciones, que a final de cuentas es lo de menos; inclusive hubo casos de recursos contra resoluciones de recurso (como en la abrogada Ley Federal de Aguas) o la multiplicidad de recursos cuando basta con uno sólo (*v. gr.* el vigente Código Financiero del Distrito Federal que establece tres recursos, perfectamente asimilables en uno sólo, como en el Código Fiscal de la Federación). Asimétrica cuando algunos recursos son obligatorios y otros optativos; cuando unos tienen apoyo en la ley y otros en los reglamentos de ejecución; cuando los ordenamientos que regulan recursos son prolijos en detallar las formalidades procedimentales, mientras otros son escuetos en prescribir las fases del recurso; cuando en los ordenamientos de los recursos se prevé la suspensión como la medida cautelar, con mayores o menores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo, y otros ordenamientos ni siquiera mencionan tal medida; o cuando se invocan infundadamente leyes procesales civiles o de otro ámbito en la misma materia (como ocurría con el Código Fiscal de la Federación en las leyes hacendarias locales).

La idea del recurso común implica una tarea de defoliación normativa, sin que se vea alterada por excepciones trastornadoras de esa idea incorporadas a la vida jurídica, por muy importante que sean alegadas las distintas materias administrativas.

Los antecedentes del recurso administrativo común están en el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación de 1938 (reforzado con el establecimiento de un solo recurso fiscal en el Código Tributario Federal a partir de los noventa), en las disposiciones del Código Administrativo del Estado de Chihuahua de 1974 y en las leyes orgánicas municipales que establecieron recursos comunes en dicha materia.

El planteamiento dominante en la doctrina para establecer un recurso común<sup>43</sup> se vio concretizado con la expedición de la LFFPA,<sup>44</sup> donde surge el recurso de revisión (artículo 83) y son derogados todos los recursos previstos en la legislación administrativa federal en las materias donde resultaba aplicable la nueva ley (segundo transitorio). Al ordenamiento federal siguieron la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>45</sup> y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,<sup>46</sup> éste último de tipo totalizador que abarca a la materia tributaria, misma que esta excluida en las leyes federal y distrital, y a los actos de las autoridades municipales y de los entes paraestatales locales y municipales mexicanos. En lo tocante, al recurso de revisión, Vázquez Alfaro dice, con justeza, que está llamado a ser el recurso de derecho común “que requiere el derecho administrativo mexicano.”<sup>47</sup>

### C) LA OPCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Esta es una cuestión preconizada por la doctrina administrativa y atacada desde algunos sectores de las administraciones públicas. Fix-Zamudio ha sido adalid de esta postura,<sup>48</sup> precisamente a partir de la experiencia que ha demostrado la asunción de posturas tendentes a convertir a los recursos administrativos en “trampas” procedimentales para los administrados. Cuando el recurso es obligatorio, el particular afectado debe agotarlo para, en caso de persistir la lesión a sus derechos, después acudir a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción. Si en los órganos administrativos se asume una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de la lealtad, simplemente

por la consigan de no aceptar las impugnaciones de los gobernados o si en el órgano encargado de resolver el recurso se desconoce la técnica del Derecho Administrativo. Lo anterior no significa que forzosamente el afectado decida mejor impetrar a la jurisdicción administrativa o a los tribunales competentes, en desmedro del recurso, sino permitirle una amplitud de su derecho a la defensa, pues si considera que es mejor acudir al recurso, no sería sensato vedarle la vía en sede administrativa, si considera que es lo mejor para sus intereses.

Como ya quedo expresado líneas arriba, en las administraciones públicas del país se ha llegado a pensar que el recurso debería ser obligatorio, pues lo contrario violentaría la garantía de audiencia de la autoridad administrativa. Esta posición, además de discutible teóricamente puesto que las autoridades no serían sujetos activos de las garantías individuales, afianza las actitudes autoritarias de confirmación de los actos impugnados.

Ello justifica que la tendencia por la opción del recurso administrativo sea la dominante en las leyes de procedimiento administrativo, en las leyes tributarias y en las leyes de los tribunales de lo contencioso-administrativo. El antecedente lo ubicamos en la opción del recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación y en el artículo 28 de la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (1971), salvo en la materia fiscal, excepción ya desaparecida en la nueva Ley de dicho Tribunal (1995).

#### D) LA EXPEDICIÓN DE LA LFPA Y SUS DOS REFORMAS

La LFPA tuvo el mérito, entre otros, de uniformar a los recursos administrativos dispersos en la legislación aplicada por la administración

pública federal. los ámbitos de aplicación de la ley quedaron delimitados a lo orgánico (sólo el sector centralizado de la administración federal) y a lo material (con exclusión de las materias fiscal, financiero, electoral, responsabilidades de los servidores públicos, competencia económica y funciones constitucionales del Ministerio Público). Esto también trascendió al ámbito de aplicación del recurso de revisión. El citado recurso fue jerárquico: interpuesto ante la autoridad emisora y resuelto ante el superior jerárquico. El recurso fue considerado como optativo, ante la disyunción de que fuese interpuesto "o intentar las vías judiciales correspondientes", señalándose impugnación de los actos de trámite (artículo 84), plazo para interponer el recurso (artículo 85), requisitos del escrito de interposición (artículo 86), suspensión (artículo 87), causales de desechamiento (artículo 88), improcedencia de la vía administrativa (artículo 89), causales de sobreseimiento del recurso (artículo 90), efectos de la resolución (artículo 91), principios de la resolución del recurso de revisión (artículo 92), principio de estricto derecho (artículo 93) e impugnación de negativa ficta del recurso (artículo 94).

La LFPA tuvo una primera reforma 49, que afectó al recurso de revisión en cuanto a prever el supuesto de que si se combatía un acto administrativo de un titular de un órgano de la administración, este mismo sería el competente para resolver el recurso. Con ello, el recurso de revisión sería resuelto por los superiores jerárquicos de los emisores y por los titulares ante la impugnación de los actos propios (reforma del segundo párrafo del artículo 86). También se incorporó la figura de la prevención dentro de las disposiciones dedicadas a regular el procedimiento general que son aplicables al recurso, a efecto de que, en caso de faltar algún requisito en el escrito de inter-

posición, se advierta al interesado para que subsane las omisiones en un término de cinco días, sino sería desechado el escrito inicial (artículo 17-A) y que, salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste una petición empezarían a correr al día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente (artículo 17-B). En cuanto a las notificaciones, se adicionó al artículo 35 con un párrafo en donde se estableció que "salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo."

La segunda reforma a la LFPA,<sup>50</sup> dedicada abundantemente a la mejora regulatoria, tuvo una particular incidencia para el recurso de revisión, en cuanto lo siguiente:

1) Ampliación de los ámbitos orgánico y material de la LFPA: se aplicará a los organismos descentralizados cuando ejerzan actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo (segundo párrafo del artículo 1).

2) Formalidades específicas respecto a documentación anexa a las promociones y a información necesaria para el desarrollo del procedimiento (artículo 15-A).

3) Disminución del plazo para derivar la negativa ficta: de cuatro meses a tres, lo cual empata este supuesto de la LFPA con el del Código Fiscal Federal (artículo 17).

4) Detalles puntillosos en cuanto a la prevención (artículo 17-A).

5) Una nueva redacción del artículo 83, contradictoria con el reformado segundo párra-

fo del artículo 1, al restringir los alcances de la procedencia del recurso sólo contra los actos y resoluciones de la administración pública centralizada federal.

Para el momento en que el Ejecutivo Federal había enviado la iniciativa de lo que sería la segunda reforma de la LFPA, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia había aclarado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de que el particular no optase por el recurso de revisión de la LFPA.

#### 4. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESPECTO AL CARÁCTER OPTATIVO DEL RECURSO DE REVISIÓN DE LA LFPA

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito planteó una contradicción de tesis entre los criterios sustentados por dicho Tribunal y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito ante la Segunda Sala del Máximo Tribunal nacional, para el efecto de determinar si la opción prevista en el artículo 83 de la LFPA para acudir a las "vías judiciales correspondientes", en vez de interponer el recurso de revisión, se trataba del juicio de amparo o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF).

Sobre el particular, la Segunda Sala consideró que debería realizarse una interpretación literal, causal, teleológica y sistemática para relacionar el artículo 83 de la LFPA con la fracción XIII del artículo 11 del la Ley Orgánica del TFF, a fin de considerar que por "vías judiciales correspondientes" no debería entenderse como una vía de procedencia del juicio de amparo, 1) por-

que no se hace mención de dicho juicio y 2) si la finalidad del recurso de revisión es constatar el apego a la legalidad, mas no a la constitucionalidad, de los actos administrativos, entonces no hay afinidad entre el objeto del recurso de revisión y el del juicio de garantías.

Entonces la Segunda Sala pasó a exponer como la evolución del TFF lo ha caracterizado como un órgano jurisdiccional que controla la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, por lo que resulta el idóneo para actualizar el supuesto de "vías judiciales correspondientes" previsto en el multicitado artículo 83 de la LFPA. De aquí, la Segunda Sala concluyó que con esta decisión se amplía la materia de conocimiento del TFF "acercando su ámbito de competencia aun más, ala de un auténtico tribunal federal de justicia administrativa."

La sentencia dictada por la Segunda Sala generó la tesis de jurisprudencia 2ª/ 139/99 que a continuación se transcribe:

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un proce-

dimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido Tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario."

## 5. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LA TERCERA REFORMA A LA LFPA

### A) PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El 3 de abril del 2000, el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la LFPA, donde se proponían cambios en materia de notificación de los actos administrativos (artículo 37), de la presentación de promociones o solicitudes a través de medios de comunicación electrónica en los trámites de mejora regulatoria (artículo 69-C) y del recurso de revisión (artículo 83).<sup>51</sup> La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su dictamen.

En la exposición de motivos de la iniciativa es atendida parcialmente, sin mencionarla explícitamente, la jurisprudencia 2ª/J 139/99, en cuanto a reconocer la confusión del término “vías judiciales”, por lo que “se considera pertinente sustituir el concepto judicial por el de jurisdiccional, en atención a que este último comprende ambas vías, las judiciales y las administrativas.”

También supera la inexplicable restricción contenida en el artículo 83 de la LFPA, proveniente de la segunda reforma, por lo que se amplía la procedencia del recurso de revisión acorde con la expansión del ámbito de la ley que nos ocupa, para quedar así:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

“En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

Además en el segundo transitorio que se propone la derogación de las disposiciones que se opongan a lo establecido en la decreto de reformas, mientras que los recursos administrativos ante organismos descentralizados en trámite a la entrada en vigor de dicho decreto, serán resueltos conforme a la ley aplicable a la entrada en vigor.

La Comisión formuló su dictamen, que no cambió sustancialmente el contenido de la iniciativa, mismo que fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria*<sup>52</sup> y sometido a discusión y votación de la Cámara, la que lo aprobó por 381 votos, con 5 abstenciones, en su sesión del 29 de abril del 2000, turnándose a la Colegisladora para continuar con el procedimiento legislativo.

### B) COMENTARIOS AL PROYECTO

Es benéfica la enmienda propuesta sobre el recurso de revisión, cuando proyectar los alcances de dicho medio de defensa a los nuevos ámbitos de aplicación de la LFPA (organismos descentralizados, servicios que el Estado presta de manera exclusiva y contratos administrativos), bajo el entendido, como se expone en la iniciativa, de que:

...el recurso será aplicable a los actos de los organismos descentralizados que son regidos conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Evidentemente, el recurso de revisión será procedente sin perjuicio de mantener fuera del ámbito de aplicación de la ley las exclusiones ya previstas, entre otras, las relativas a las contribuciones y sus accesorios, que se seguirán rigiendo por las leyes específicas. De este modo, no podrá interponerse en contra de los organismos descentralizados que implique el cobro de alguna contribución.”

Estos casos son los del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, los que son calificados como organismos fiscales autónomos.

Aunque no se deben apartar en cuanto a la aplicación de las disposiciones de la LFPA y del ámbito de protección del recurso administrativo a los casos de imposición de multas, menos las fiscales y en materias excluidas de la LFPA, puesto que, conforme al Código Fiscal de la Federación, poseen la naturaleza jurídica de aprovechamientos.

Sin embargo, la iniciativa y el dictamen no toman en cuenta las experiencias de los recursos jerárquicamente impropios existentes en la legislación respecto de actos de los órganos descentralizados (por ejemplo, el recurso previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que procede contra actos de la Junta Directiva de dicho órgano y que es resuelto por la Procuraduría Fiscal de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Por ello, es conveniente agregar un párrafo al artículo 86 de la LFPA, para aclarar estos supuestos en cuanto a actos administrativos de

los órganos de gobierno, de naturaleza colegiada, que pudiera ser en el siguiente sentido:

Cuando se impugnen actos y resoluciones de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados, dichos órganos serán quienes conozcan y resuelvan el recurso de revisión.

Esta propuesta tiene el objeto de armonizar y mejorar la extensión del recurso hacia dichas entidades paraestatales, que poco a poco, por su propia actividad afectan los derechos e intereses de los particulares.

Otra cuestión que podría enmendarse del proyecto es la de adecuación del artículo 83 de la LFPA con la jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte. Bien es cierto que en la iniciativa y en el dictamen se reconocen los positivos efectos de la interpretación jurisprudencial del texto original del artículo 83 sobre las “vías judiciales”, pero lo mejor hubiese sido dar una mejor claridad y honrar la declaración de la Segunda Sala, señalando indubitablemente la competencia del TFE para conocer de las impugnaciones contra los actos de la administración pública, si el particular afectado no decide agotar el recurso de revisión de la LFPA, para de esta manera pavimentar el camino hacia la transformación de dicho órgano jurisdiccional.

Por lo anterior, propongo que el primer párrafo del artículo 83 de la LFPA tenga la siguiente redacción:

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o, cuando proceda, intentar el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”

Nada mejor que la claridad legal que evite cargas innecesarias de trabajo del máximo intérprete judicial del país.

De esta forma, parafraseando a don Antonio Carrillo Flores,<sup>53</sup> el recurso de revisión sería el vestíbulo de la jurisdicción administrativa, del Tribunal Fiscal de la Federación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. México, Editorial Porrúa, 1996.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Décima edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 1990.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La justicia federal y la administración pública*. Segunda edición. México, Editorial Porrúa, 1973.
- DROMI, José Roberto. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado general del procedimiento administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1967.
- INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. El procedimiento administrativo*. BREWER-CARIAS, Allan R. (director). Volumen IV, 1980-1981. Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- ISAAC, Guy. *La Procédure administrative non contentieuse*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo-tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1994, pp.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II. Tercera edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Abella, 1964.
- . *Procedimiento administrativo federal. Tercera edición ampliada al estudio de la ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de procedimientos administrativos del Estado de México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Editorial Porrúa, 2000.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 257 a 267.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. México, Editorial Porrúa, 1996.
- MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Segunda edición corregida y aumentada. México, Editorial Porrúa, 1997.
- NAVA NEGRETE, Alfonso; *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.
- , *Derecho Administrativo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 208.

- OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier. "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251.
- PELAÉZ FERRUSCA, Mercedes, "La protección de los administrados frente a los actos del ejecutivo federal" en Varios autores, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 213 a 221.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Doceava edición. Tomo II. México, Editorial Porrúa, 1983.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *El control de la administración pública en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- , "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 381 a 404.
- , "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41. enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297.

## NOTAS

- BIBLIOGRAFÍA
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal", en *Alegatos*, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539 a 564.
- FIX-ZAMUDIO, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245 a 273.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo" en *Vínculo jurídico*, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- , "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.
- <sup>1</sup> La tesis de jurisprudencia y la sentencia sobre dicha contradicción de tesis aparecieron publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XI, enero del 2000, Pleno y Salas, pp. 42 a 73.
- <sup>2</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 19 de abril del 2000. En la segunda reforma la Cámara de origen fue el Senado.
- <sup>3</sup> La iniciativa presidencial apareció publicada en la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados, de 4 de abril del 2000, pp. 23 a 26.
- <sup>4</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 43 a 45.
- <sup>5</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 34, e *Id.*, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 747.
- <sup>6</sup> GORDILLO, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, Jorge Álvarez editor, 1964, p. 71.
- <sup>7</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 57.
- <sup>8</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Civitas, 1991.
- <sup>9</sup> SARMIENTO-ACOSTA, Manuel J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Editorial Civitas-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 56.
- <sup>10</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 210.

- <sup>11</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965, p. 640.
- <sup>12</sup> SPILIOPOULOS, Epaminondas P., "Una nota sobre el procedimiento administrativo en Europa Occidental" en BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993, pp. 512 a 514.
- <sup>13</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1982, p. 445. Parecida definición aporta GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*. Tomo II. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 280.
- <sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Décimo séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 727.
- <sup>15</sup> MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 144.
- <sup>16</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.
- <sup>17</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Editorial Porrúa, 1973, p. 108.
- <sup>18</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1959, pp. 87 a 90, e *id.*, voz "Recursos Administrativos" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709 a 2711.
- <sup>19</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, segunda edición, México, Miguel Angel Porrúa editor, 1990, pp. 103 y 105.
- <sup>20</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, p. 45. Igualmente del mismo autor puede verse con provecho varios sus estudios sobre recursos administrativos: *id.*, "Introducción al estudio de los recursos administrativos" en VV. AA., *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 59 a 79, e *id.*, "Los recursos administrativos" en *Trimestre Fiscal*, número 23, enero-marzo de 1985, Guadalajara.
- <sup>21</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 13, p. 255.
- <sup>22</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *op. cit. supra* nota 8, p. 425: "Se trata... de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único". *ibid.*, p. 426. Sobre estas tesis, *vid.* PÉREZ LOPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo" en *Vínculo jurídico*, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, e *id.*, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.
- <sup>23</sup> Aunque, de acuerdo con la tesis 139 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el Informe del Presidente de dicho Alto Tribunal correspondiente a 1980, no existe la obligación de esperar a que en el procedimiento se dicte la resolución definitiva cuando en él se registren actos de imposible reparación, aplicando analógicamente la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.
- <sup>24</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 39 y 40.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, p. 46. Una coincidencia interesante con el doble fundamento expuesto por Fix-Zamudio es el planteamiento de Alfonso Nava Negrete, con especial referencia a la experiencia mexicana, en la voz "Recursos administrativos", *op. cit. supra* nota 18, p. 2710. En la doctrina española, se han expresado suspicacias respecto al fundamento garantista protector de los derechos del administrado, *vid.* SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., *op. cit. supra* nota 9, pp. 33 a 36 y 43 a 46.
- <sup>26</sup> Aunque no maneja expresamente la idea de este tercer fundamento jurídico, se puede derivar del planteamiento formulado por VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, p. 61. También *cf.* ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 68 a 70.
- <sup>27</sup> V. gr. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 72 a 78; CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 17, p. 110; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Recursos administrativos", *cit. supra* nota 18; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 65 y 66.

<sup>28</sup> VÁZQUEZ ALFARO cita a Aubry y Drago, Rougevin-Baville, Bonnard y Debbasch, *loc. cit.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>30</sup> *Loc. cit.*

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

<sup>32</sup> *Loc. cit.*

<sup>33</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII-October, p. 109 (esta tesis también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 46, Octubre de 1991, p. 49, y como la tesis 724 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Tomo III, Parte TCC, p. 536). Vinculada a esta jurisprudencia tenemos las siguientes tesis aisladas: "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA" del Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII-Enero, p. 415; "RECURSOS ORDINARIOS. OBLIGATORIEDAD DE LOS" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III Segunda Parte-2, p. 651; "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II Segunda Parte-2, p. 459; y "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUEN-

TREN ESTABLECIDOS EN LEYES" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II Segunda Parte-2, p. 462.

<sup>34</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 26 de diciembre de 1999.

<sup>35</sup> Sobre la tendencia judicialista de la jurisdicción administrativa, cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 61 a 78, e *id.*, "Los Tribunales Administrativos en el ordenamiento mexicano" en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1989, pp. 99 a 102; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 157 a 163, e *id.*, *Evolución y perspectivas de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

<sup>36</sup> Fue uniforme el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre este particular, en las sentencias recaídas en las controversias constitucionales planteadas por los ayuntamientos neoleoneses de Monterrey, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García; resoluciones publicadas respectivamente en los siguientes tomos del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época: 1) tomo III, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315 a 362; 2) tomo IV, julio de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240 a 286, y 3) tomo X, julio de 1999, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631 a 689. Sobre estas sentencias, *vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los Estados de la Unión" en *Alegatos*, número 44, enero-abril del 2000.

<sup>37</sup> Cf. la tesis aislada "AUDIENCIA, GARANTIA DE" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII-Enero, p. 153.

<sup>38</sup> Cfr. De la Huerta-Portillo, Mario, "El control de la administración" en Cortiñas-Peláez, León (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*, I, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16.

<sup>39</sup> De manera implícita lo hizo CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 17, pp. 9 a 28, y explícitamente Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 11, 12 y 21.

<sup>40</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *loc. cit.*

<sup>41</sup> Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 97 a 108.

<sup>42</sup> Respecto a los beneficios de las leyes uniformes de procedimiento administrativo, *vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 5, 1999, pp. 315 a 320.

<sup>43</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 13, pp. 257 a 262; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 47 y 48; *id.*, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245 a 273; HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 257 a 267; RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297; OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier. "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceio Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251; SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1991; y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo", *cit. supra* nota 22.

<sup>44</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994. Ya hay una considerable bibliografía: tres ediciones comentadas: ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ley Federal de Proce-*

*dimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. México, Editorial Porrúa, 1996; LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. México, Editorial Porrúa, 1996; y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México, Oxford, 1999. Además: ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 131 a 138; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo federal. Segunda edición ampliada al estudio de la ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, 3ª edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2000; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit. supra* nota 42; *id.*, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 208; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 81 a 84, e *id.*, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. cit.*, pp. 381 a 404.

<sup>45</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 19 de diciembre de 1995.

<sup>46</sup> *Gaceta del Gobierno* de 7 de febrero de 1997.

<sup>47</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 83.

<sup>48</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 48 a 51.

<sup>49</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 24 de diciembre de 1996.

<sup>50</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 19 de abril del 2000.

<sup>51</sup> *Op. cit. supra* nota 3.

<sup>52</sup> *Gaceta Parlamentaria* de 29 de abril del 2000, anexo, pp. 16 a 19.

<sup>53</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 17, p. 121.

# El presupuesto: una reforma inconclusa

Ma. Fabiola Barros Islas\* y Ma. Ysaura Moreno Alamina\*\*

*El poder y la Ley no son sinónimos*

Marco Tulio Cicerón

180 La aprobación del Presupuesto más que un acto formal para dar cumplimiento a lo establecido en nuestra Ley Suprema, constituye la facultad de conocer, modificar y aprobar las prioridades nacionales que en materia política, económica y social están concretadas al detalle en los planes y programas de la Administración Pública Federal así como de los Poderes y Órganos Autónomos.

Sin embargo, la predominancia de un solo partido en la Cámara de Diputados, propició que el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública Federal, se dictaminaran sin debate, y la existencia de un marco jurídico que tuvo como propósito la discrecionalidad absoluta, el ocultamiento de información, la irresponsabilidad e impunidad y el manejo sin restricciones de los recursos del país, significó la imposibilidad efectiva de que la Cámara de Diputados pudiera hacer uso de las atribuciones que la Constitución le otorga en esta importante materia.

Es a partir de la presente legislatura, cuando los procesos de análisis presupuestal, de

vigilancia en el ejercicio del gasto y de rendición de cuentas, han adquirido un verdadero significado, pero también han dejado claro, que es impostergable modificar el orden legal vigente, para sustituirlo por leyes que logren equilibrar e imprimir una funcionalidad distinta en la relación de Poderes.

En este contexto, los diputados de las fracciones parlamentarias de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo presentaron el pasado 18 de abril una Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que sustituyera a la vigente.

En las siguientes páginas, describiremos de manera sucinta el contenido de la Iniciativa, desarrollando un análisis previo y breve, del fundamento constitucional de tan importantes facultades, así como las diferentes leyes ordinarias que han regulado el proceso presupuestal, el control y la fiscalización del gasto.

---

\* Licenciada en Derecho, UIA. Asesora de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

\*\* Licenciada en Derecho, Universidad Tecnológica de México. Asesora de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

## FACULTAD CONSTITUCIONAL

La facultad de aprobar el gasto público por la representación popular, ha estado presente en todos los instrumentos constitucionales de la historia de México. Desde la Constitución de Cádiz se estableció la facultad de las Cortes, para fijar los gastos de la administración pública.

Los diferentes instrumentos constitucionales, con Congresos unicamerales como la Constitución de 1814 y 1857 o Bicamerales como la de 1824, de 1836 y 1843, reconocían la necesidad de que fuera el pueblo, por conducto de sus representantes, a quien les correspondiera decidir, a propuesta del Ejecutivo, las áreas o actividades a las cuales deberían aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo así como su fiscalización y análisis, de la misma manera, la gestión de sus administradores.

Con el restablecimiento del Senado en nuestro sistema federal en 1874 y en consecuencia del bicameralismo, se determinaron las facultades que habría ejercer el Congreso de la Unión y las facultades específicas que habrían de ejercer cada una de las Cámaras. Así, el artículo 72 Constitucional, facultó a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como examinar la cuenta que anualmente le presente el Ejecutivo.

El Constituyente de 1917, recogió los postulados políticos de su antecesora y decidió otorgar a la Cámara de Diputados de manera exclusiva, las facultades que le corresponde velar en tanto cámara que representa los intereses populares. La fracción IV del artículo 74 de nuestra Ley Suprema vigente, tiene consignadas aquellas relacionadas con las finanzas públicas y que comprenden tres cuestiones fundamentales: el examen, discusión y aprobación

del presupuesto de egresos, vigilar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En una definición genérica, se considera que las facultades exclusivas son aquellas que se ejercen de manera separada y no sucesiva por cada una de ellas. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son aquellas en las que no interviene el Senado y que una vez ejercidas, se agotan en sí mismas.

La fracción IV del artículo 74 Constitucional de 1917 que faculta a la Cámara de Diputados para: "*Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel*", ha sufrido 4 reformas. La primera de ellas en 1977, hace la primera mención formal al Presupuesto de Egresos de la Federación y faculta a la Cámara para aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, facultad que fue eliminada en las reformas de 1993. Mediante la reforma de 1987, se modificó la instancia que recibe la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, dejando de ser la Comisión Permanente para presentarse directamente ante la Cámara de Diputados dentro de los primeros días del mes de junio.

En la Constitución de 1857 el plazo entre la presentación del Proyecto y su aprobación era de aproximadamente 4 meses y el segundo periodo de sesiones que comenzaba el primero de abril y terminaba el último de mayo, se destinaba exclusivamente al examen y votación del presupuesto del año fiscal siguiente, las contribuciones para cubrirlos y la revisión de la cuenta del año anterior. El Constituyente de 1917 omitió fijar un plazo para la presentación y en su caso, aprobación del Presupuesto de Egresos.

Mediante reforma de 1977, se fijó el último día de noviembre como fecha de presentación

del Presupuesto de Egresos de la Federación por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, fecha que fue modificada con las reformas de 1982, en las que se fijó el 15 de noviembre como fecha límite para el cumplimiento de dicha obligación. Finalmente, con las reformas de 1993, se estableció que en caso de que el Ejecutivo inicie su encargo en los términos del artículo 83 Constitucional, a saber, el día 1 de diciembre, podrá presentar tanto la Ley de Ingresos como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación hasta el día 15 de diciembre.

El corto tiempo que transcurre entre la fecha de presentación del proyecto, 15 de noviembre, y el día límite para que sea aprobado, 31 de diciembre, impide a la Cámara de Diputados realizar su tarea con seriedad y responsabilidad, limitando sus facultades de participar de manera decisiva en la determinación de las prioridades nacionales. A efecto de resolver esta limitante, Diputados de diferentes fracciones presentaron diversas iniciativas para reformar la fracción IV del artículo 74 Constitucional con la finalidad de ampliar dicho plazo: sin embargo, el Dictamen correspondiente fue desechado por el pleno de la Cámara de Diputados en el último día de Sesiones del periodo que acaba de concluir, quedando pendiente para la siguiente Legislatura.

Otro tema de relevante importancia es el de la llamada reconducción presupuestal. La multicitada fracción IV del artículo 74, precepto constitucional que contempla los aspectos relacionados con el Presupuesto, no contempla algún mecanismo o reglas a seguir en caso de que el Proyecto de Presupuesto de la Federación no sea aprobado dentro del plazo límite establecido.

Existen diversos mecanismos constitucionales alternativos de reconducción presupuestal en diversos países. Países como Guatemala, Honduras y Paraguay consideran automática-

mente prorrogado el presupuesto anterior, el cual como en el caso de Guatemala, puede ser modificado o ajustado por el Congreso. En España se considera prorrogado el anterior, pero únicamente hasta la aprobación del nuevo. Por otra parte, en países como Panamá, Bolivia, Perú y Chile rige el proyecto presentado por el Ejecutivo. Por último, países como Alemania, facultan al Gobierno Federal a efectuar todos los gastos estrictamente necesarios, tales como obras públicas y servicios, en tanto sea aprobado el Proyecto y entre en vigor.

El mecanismo que tendrá que adoptar la constitución mexicana deberá ser aquel que reduzca las presiones del Ejecutivo sobre la Cámara, que implicará una reforma constitucional que también, quedará pendiente para la Legislatura que suceda a la actual.

## LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DE 1936

Anterior a la Ley de 1936, existía la ley Orgánica del Presupuesto de 1928 que significó la base de una orientación en la preparación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, señalando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el organismo del Ejecutivo que coordinaría las actividades de la Administración.

En 1936, la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación fijó la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuesto y estableció las atribuciones que le concernían a la Cámara de Diputados. En esta ley se fijaron los principios fundamentales de la estructura presupuestal tales como: universalidad, unidad, especialidad y anualidad haciéndola acorde con la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de universalidad señalado en el artículo 126 de la Constitución fue plasmado en el artículo 33 de la citada ley a efecto de que ningún gasto podría efectuarse sin que existiera partida expresa en el Presupuesto que lo autorizara y que acusara saldo suficiente para cubrirlo.

La unidad presupuestal estriba en que solo haya un presupuesto y no varios, esta regla se estableció en los artículos 13 y 15 en el cual se señalaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formularía el proyecto de General definitivo, definiéndolo como el conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar ante la Cámara de Diputados el programa de las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal en forma de previsiones de Egresos. Esta unidad podía ser alterada para que se hicieran nuevos desembolsos los cuales sólo podían hacerse en casos urgentes a juicio de la Cámara o del Ejecutivo.

Esta ley cuidaba el equilibrio presupuestal donde se establecía en su artículo 1 que las sumas definitivas del Presupuesto nunca excederán a la estimación de los ingresos señalados por la ley respectiva, asimismo en los artículos 29, 30 y 31 indicaba que las reformas al Presupuesto se harían en la misma forma y términos que el Presupuesto General es decir, respetando las reglas generales de preparación y estructura del Presupuesto.

El principio de anualidad se respetó de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución, señalando en su artículo 28 que el Presupuesto de Egresos se entendía como la autorización expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Fede-

ral, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero.

En cuanto a las facultades contenidas en esta ley para la Cámara de Diputados destacaban 2 de gran importancia, la primera consistía en que las Comisiones de Presupuestos de las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente podrían recabar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todos los datos estadísticos o informes que pudieran contribuir a la mejor inteligencia de las proposiciones contenidas en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación que enviara el Ejecutivo y la otra era la facultad de que la Cámara de Diputados y sus comisiones podrán solicitar la presencia del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público en las juntas o sesiones en que se discuta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La ley orgánica de Presupuesto de 1936 tuvo 2 reformas durante su vigencia, la primera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 noviembre de 1954 y la segunda el 29 de noviembre de 1956, la más importante fue la del artículo 29 mediante la cual facultaba al Ejecutivo para hacer modificaciones necesarias para que se pudiesen aplicar las leyes o decretos posteriores a la aprobación del Presupuesto cuya ejecución requiriera desembolso de recursos públicos, a diferencia de su texto original que establecía que para este caso no se podría modificar el Presupuesto vigente y el Ejecutivo debería incluir la asignación respectiva en la iniciativa para el siguiente ejercicio fiscal.

## LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL DE 1976

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, promulgada en 1976 y vigente

hasta en nuestros días correspondió a un periodo de manejo de los recursos públicos sin ninguna restricción y sin ser objeto de fiscalización y control.

Esta Ley que tiene por objeto regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, consta de 50 artículos, de hecho en un principio estaba formada únicamente por 44.

Se trata de una Ley que no corresponde a la dinámica actual, a la realidad de una sociedad que no da respuesta a las aspiraciones de una sociedad más participativa y demandante.

No contempla a todos los entes públicos que ejercen los recursos del país; los órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México no están expresamente regulados por esta Ley.

En épocas recientes han surgido organismos a los que se les llaman autónomos tales como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se les ha atribuido autonomía técnica y gestión. Estos órganos, cuya autonomía es vaga e indefinida, que ejercen recursos públicos, no han sido considerados hasta la fecha como sujetos de la Ley de presupuesto vigente, dotándolos así de facultades totalmente discrecionales en el ejercicio de los recursos que les son asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La reforma constitucional de 1996 desapareció el concepto del departamento administrativo. Asimismo, con la reforma también constitucional de 1996, consolidó a la Asamblea Legislativa como cuerpo legislativo para el Distrito Federal, con facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, así como para revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Asamblea Legislativa. Por ello, debe de eliminarse de la Ley todo lo referente a los Departamentos Administrativos y al paquete económico del Distrito Federal.

La Ley vigente otorga amplias facultades discrecionales al Ejecutivo Federal para el manejo de los recursos públicos. El artículo 25 por ejemplo, faculta al Ejecutivo para asignar los recursos que se obtenga en exceso a los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación, a los programas que, de manera arbitraria, considere convenientes. Asimismo, este mismo precepto lo faculta a realizar cualquier traspaso de partidas, sujetas únicamente al juicio subjetivo de un encumbrado y casi omnipotente Ejecutivo. Estas amplias capacidades discrecionales, derivaron en una práctica en el ejercicio del gasto, de ejercer los recursos fuera de los montos y conceptos permitidos en el Decreto de Presupuesto, convirtiendo al mismo, en un ejercicio meramente formal por parte del legislativo.

Los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales han sido modificados desde la creación de la ley. La organización administrativa de la Administración Pública Federal y el sistema presupuestario se han ido modernizando, superando a la Ley. Con la finalidad de responder a esa nueva y compleja organización administrativa, el Ejecutivo Federal emite Reglamentos que superan las Leyes y emite Acuerdos, Circulares, Manuales y Normas Presupuestarias, para adecuar el marco normativo presupuestario, fuera de toda legalidad.

Estos ordenamientos administrativos han creado un universo de conceptos, términos, categorías y elementos de gasto que, con significados equívocos han generado gran inseguridad jurídica.

La Ley ha tenido 8 reformas, de las cuales destacan las siguientes: en 1977, para adecuar-

la al precepto constitucional aplicable, se modificó la fecha de entrega del Proyecto de Presupuesto al día 30 de noviembre. En esa reforma se adicionó un párrafo al artículo 25 para facultar al Ejecutivo para determinar la forma en que se invertirían los subsidios que se otorguen a los Estados, municipios, Instituciones o particulares; se facultó a la Secretaría la práctica de auditorías a los ejecutores del gasto público y se adicionó un capítulo quinto con 5 artículos referentes a las responsabilidades. Mediante reformas de 1979, se estableció que el Poder Judicial enviara su respectivo Proyecto de presupuesto de Egresos al Presidente de la República y no directamente a la Cámara de Diputados, como se realizaba.

En 1986, se reformaron los artículos 17 y 18 para que tanto el Poder legislativo como el Poder Judicial enviaran sus respectivos anteproyectos de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo Federal a efecto de que se incorporen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 43 para que la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se presentara a la Cámara de Diputados y no a la Comisión Permanente y mediante el artículo segundo transitorio se derogó el artículo 21 de la Ley, artículo que se refería a la facultad de los diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo.

La última reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 se realizó en 1995, mediante la cual se adicionó un segundo párrafo del artículo 30, para introducir la figura de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, para responder a la problemática económica que prevalecía en ese año y cuya creciente utilización limita la facultad del Congreso de autorizar la totalidad de la deuda pública.

## INICIATIVA DE LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

El pasado 18 de abril, diputados de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo presentaron al Pleno de la Cámara de Diputados una Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Esta Iniciativa que constituiría una gran oportunidad para que el Poder Legislativo se encontrara en condiciones adecuadas de cumplir cabalmente la obligación que en materia de finanzas públicas le otorga la propia Constitución, y que debió ser el resultado de la participación pluralista en un ambiente democrático en el que se antepusiera el interés por dignificar el Poder Legislativo, no logró someterse a discusión ante el Pleno de la Cámara.

¿La razón? La ausencia del voto favorable del Partido Revolucionaria Institucional, por obvias razones y la ausencia del voto favorable del Partido Verde Ecologista en los tiempos legales. La Ley Orgánica del Congreso, exige el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de una Comisión, sobre el Dictamen que se quiera someter a discusión ante el Pleno de la Cámara. Por tal razón, el Dictamen que aprobara la Iniciativa precisaba de 16 votos para poder ser sometido a su discusión.

Por otra parte, las disposiciones procesales limitan, a la representación popular, a discutir y aprobar un Dictamen que no haya sido publicado en la Gaceta Parlamentaria con 48 horas de anticipación con los 16 votos a favor. El día 27 de abril, fecha en la que por la proximidad del periodo debió publicarse el Dictamen, la Comisión contaba con 15 votos; 7 del P.R.D., 7 del P.A.N. y 1 del P.T. El partido Ver-

de, se pronunció a favor de la Iniciativa hasta el día 28 de abril, fecha en la que, para poder ser discutido por el Pleno, requería la aceptación de 2/3 partes del pleno para la dispensa de trámites, aceptación que dependía del voto del P.R.I., permitiéndole la posibilidad de impedir su debate y votación.

La Iniciativa de Ley, fue el resultado de la experiencia obtenida en los procesos presupuestarios de la actual legislatura, donde la conformación plural de la misma, provocó la reactivación de los controles Constitucionales, que se tradujeron en acotar a través de los Decretos, la discrecionalidad que posee el Ejecutivo y en sentar las bases para buscar la transparencia en el ejercicio del gasto público.

El uso adecuado y transparente de los recursos públicos, en un sistema como el de México, donde no existe la reelección, por lo que no hay incentivos del gobernante para cumplir sus promesas políticas y guiar su acción de acuerdo con el interés general, la supervisión o vigilancia por el órgano de Representación Popular se hace indispensable para garantizar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, la vigilancia de los recursos públicos por el Poder Legislativo, que implica una supervisión desde el momento de la aprobación del Presupuesto, que el gasto sea ejercido de manera adecuada y eficiente, de acuerdo a lo aprobado originalmente hasta la fiscalización en la rendición de cuentas, requiere de un marco jurídico claro y confiable, para que su participación no se vea limitada solo al acto formal de la aprobación del presupuesto.

La iniciativa presentada se encuentra constituida por ocho títulos denominados: Disposiciones Generales; Del Presupuesto de Egresos de la Federación; De la Programación-

Presupuestación; Del Ejercicio del Gasto Público Federal; De la Disciplina Presupuestaria; De la Contabilidad; De la Información, Evaluación y Control y finalmente De las Responsabilidades.

El Principal objetivo de esta Ley es la consolidación de un marco jurídico claro y confiable que permita el verdadero equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en lo referente al proceso presupuestario, el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.

La iniciativa no pretende que el presupuesto sea un instrumento rígido, incapaz de poder reaccionar ante los cambios que pudieran suscitarse durante el transcurso del año para el cual fue aprobado, sin embargo si limitan las excesivas facultades discrecionales con las que cuenta el Ejecutivo Federal y que le impiden a la Cámara de Diputados participar en temas económicos de gran impacto social.

Dentro del primer título se determinó el objeto de la ley y se incorporaron definiciones de términos que serán citados en reiteradas ocasiones los cuales permiten dar coherencia y claridad a lo que se establece, también se incluyeron definiciones que si bien son utilizadas comúnmente no cuentan con una definición en algún ordenamiento legal tales como transparencia, eficacia, eficiencia, entre otros. Asimismo se incorporaron terminos que son acordes a la actual Estructura programática empleada para la elaboración del Presupuesto.

Uno de los principales obstáculos que ha enfrentado la actual Legislatura es el corto tiempo que transcurre entre la fecha en la que el Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto, y el día límite para que sea aprobado. En este limitado tiempo, resulta imposible un análisis profundo del proyecto de presupuesto y hacer modificaciones sustanciales al mismo. Como consecuencia de este plazo, los Diputados ven limitada su facultad de participar de manera de-

cisiva en la determinación de las prioridades nacionales.

La finalidad de someter el presupuesto a la aprobación de la Representación Popular es la de garantizar que los planes y programas gubernamentales del Ejecutivo, concretados al detalle en un proyecto de Presupuesto, sean conocidos, modificados y aprobados por la Soberanía popular. Es por ello que en el Título Segundo de la Iniciativa, se incorporó la obligación al Ejecutivo de presentar a la Cámara, los lineamientos de política económica e información sobre las principales variables económicas necesarias para determinar las capacidades presupuestales, durante los primeros 15 días de septiembre, a fin de contar oportunamente con elementos suficientes para una mejor comprensión del contenido del Proyecto.

Los tres procesos de análisis presupuestal experimentados por los Diputados integrantes de la presente Legislatura, dejaron claro que la Cámara de Diputados está limitada en su posibilidad efectiva de hacer uso de las atribuciones que la Constitución le otorga en esta importante materia, por excesivas facultades discrecionales del Ejecutivo, falta de información clara y oportuna y por el insuficiente tiempo para su análisis y aprobación.

La iniciativa tomó en cuenta que el presupuesto como su nombre lo indica, puede tener variaciones durante el ejercicio, por ello, prevé mecanismos claros y precisos para el supuesto de que los ingresos establecidos en la Ley de Ingresos disminuyan y por el contrario en caso de que se generen ingresos excedentes también establece los mecanismos para su destino.

Por lo anterior se incluyó un capítulo de Equilibrio Presupuestario que establece la responsabilidad fiscal del Estado para promover las finanzas públicas sanas, asimismo se fijó un límite máximo del 3 por ciento del producto

interno bruto como déficit público permisible para un ejercicio fiscal, con la finalidad de ofrecer mayor certidumbre a los agentes que intervienen en nuestra economía y sobre el manejo responsable de las finanzas públicas. También se estableció que el gasto neto total no puede ser mayor al total de los ingresos señalados en la Ley de Ingresos, incluyendo el monto de endeudamiento autorizado para el ejercicio.

Los excedentes de los ingresos públicos y los gastos considerados como no devengados han sido ejercidos por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades discrecionales consignadas en la ley vigente. Por ello la Iniciativa, incorpora disposiciones que obligan al gobierno federal a informar, pedir opinión a la Cámara de Diputados para modificar los montos programados para diversos rubros de gasto o para llevar a cabo reasignaciones de programas y recursos entre dependencias, si ello excede ciertos límites establecidos en la ley.

Esta iniciativa buscó en todo momento la mayor transparencia en el proceso presupuestal y la garantía de la participación de la Cámara de Diputados cuando se requiera modificar de manera sustantiva los ramos generales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En varios ejercicios fiscales hemos observado que durante el transcurso del año el Ejecutivo modifica las partidas presupuestales en cualquier proporción sin que solicite autorización. Las modificaciones presupuestales realizadas por el Ejecutivo Federal en los últimos años han rebasado los 30 mil millones de pesos en determinadas partidas lo cual representa cambios de más de 1000 por ciento, y donde la Cámara quedó excluida totalmente, por lo anterior, dentro del Título Cuarto, se establecieron límites precisos para que en caso de una adecuación presupuestal de más del 10 por ciento en un ramo o un cambio acumulado

mayor al 1 por ciento del gasto programable tendrán que ser discutidos y la Cámara emitirá opinión para que sea tomada en cuenta por el Ejecutivo.

La falta de información ha sido uno de los grandes problemas con que se enfrenta el Legislativo para cumplir cabalmente con su efectiva fiscalización del gasto público. Un análisis profundo requiere indudablemente de adecuados insumos de información. Esta información, para que sea útil debe reunir las características de oportunidad y veracidad para fundamentar objetivamente la toma de decisiones. La nueva ley, garantiza a los legisladores el acceso oportuno a los datos estadísticos e información existente que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto, así como de la evolución del gasto durante el ejercicio y de esta forma estar en condiciones adecuadas para la toma de decisiones, estableciéndole al Ejecutivo un plazo máximo de 10 días para que la proporcione. Además, los funcionarios públicos deberán proporcionar dicha información bajo protesta de decir verdad, sin perjuicio de lo dispuesto que en materia de responsabilidad establece la Constitución Política, la ley Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

Lo anterior, porque durante varios ejercicios fiscales se ha observado que el Ejecutivo presenta información incompleta, insuficiente, falsa o se ha negado a responder a los requerimientos específicos de información que realizan los legisladores.

Asimismo, el Ejecutivo presenta los documentos que de manera unilateral considera convenientes para justificar su propuesta presupuestal es por lo que también se establece que

documentos deberán acompañar al Proyecto de Presupuesto.

Por otra parte, con esta Ley, el Ejecutivo Federal estará obligado a hacer públicas dentro del primer bimestre del ejercicio las reglas de operación, los calendarios de gasto y los padrones de beneficiarios con el objeto de asegurar la aplicación eficiente y transparente de los recursos públicos y deberá mantener actualizada todo tipo de información relacionada con la Hacienda Pública a través de medios electrónicos de acceso remoto en línea, para que la población en general, pueda acceder libremente a ella.

Por otra parte, el dispendio de recursos en la Administración Pública, en los Poderes y Organos Autónomos es por todos conocida, gastos en partidas que cubren pagos excesivos en alimentos, servicios de telefonía, de ceremonial y de publicidad, entre otros, que no constituyen erogaciones vitales o necesarias para el desarrollo del país. Por ello, con el fin de procurar que los recursos se destinen a aquellas actividades prioritarias de desarrollo nacional se estableció un título quinto relativo a la disciplina presupuestaria, fundamental para contribuir al fortalecimiento de nuestra economía y apoyar el gasto en fomento productivo y desarrollo social que requiere el país.

Este título obliga al Ejecutivo Federal y a los Poderes y Organos Autónomos a racionalizar el gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo que no estén directamente vinculadas al cumplimiento de las metas de dichos programas y a promover un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. La Iniciativa establece disposiciones en las que se enumeran aquellos conceptos de gasto que por su destino específico, deben estar sujetos a criterios de austeridad y establece limitaciones o condiciones específicas para la contratación de asesorías, estudios e investigaciones.

En este mismo sentido de disciplina presupuestaria, la Iniciativa limita la posibilidad de contraer compromisos que rebasen el ejercicio presupuestal, con excepciones como las obras públicas y adquisiciones. En congruencia con este principio, la Iniciativa excluye los denominados PIDIREGAS de la Ley, cuya creciente participación se ha traducido en costos que tendrán que ser cubiertos con recursos públicos para los próximos años, convirtiéndose en una limitante a la facultad que tiene el Congreso de autorizar la totalidad de la deuda pública y en un factor de inestabilidad para las finanzas públicas.

Durante los últimos procesos presupuestarios, se afirmó la necesidad de establecer criterios claros y objetivos para la distribución de las participaciones, aportaciones y subsidios federales, así como mecanismos legales que hagan realidad la concurrencia estatal.

La tendencia de la política gubernamental ha sido la modificación sustancial de la forma en que se definen las asignaciones presupuestales, que vía subsidios, otorga el gobierno federal a las dependencias. Los criterios que guían estas adjudicaciones, no han sido claros ni públicos.

Esta ausencia de indicadores o criterios apuntan hacia una fuerte presencia de conside-

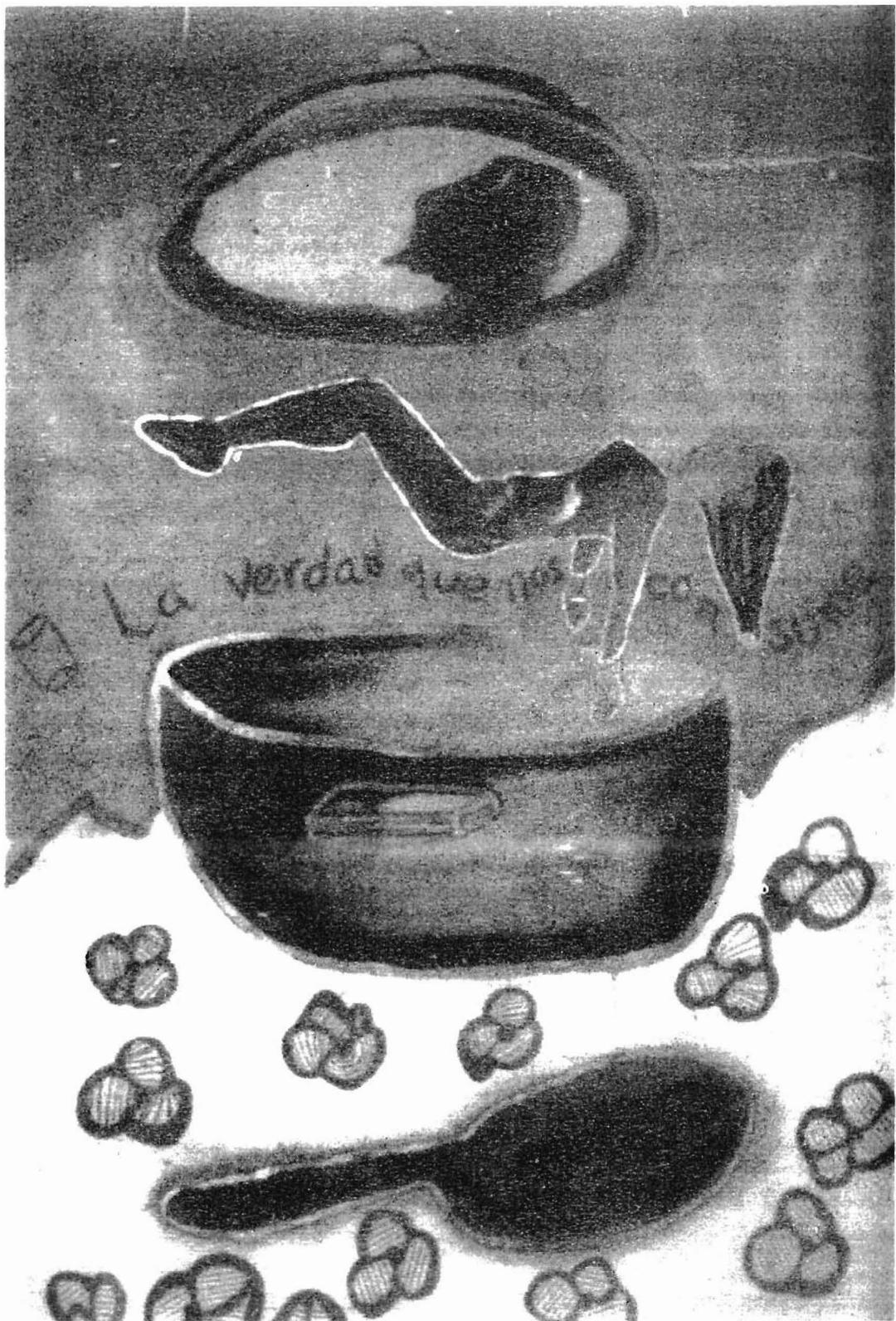
raciones políticas y a tratos discrecionales. Por ello, el Capítulo III de la Iniciativa obliga al Ejecutivo a otorgar los subsidios federales, en base a criterios de distribución que garanticen la equidad, la transparencia, la objetividad, selectividad y publicidad.

Estamos convencidas que es el marco jurídico el que requiere cambiar de raíz, si es que en realidad deseamos rescatar para el Poder Legislativo, la seriedad y la responsabilidad que deben de caracterizarlo.

Esta Iniciativa, que hemos intentado describir en estas páginas, que cuenta con un Dictamen favorable de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, tendrá que permanecer pendiente de votación hasta el siguiente periodo de sesiones, lo que sin duda, dependerá de la conformación política de la próxima Legislatura.

Si la siguiente legislatura, no toma la decisión de continuar el proceso de modificaciones a fondo de los métodos y procedimientos que se siguen ahora en la función legislativa, vinculada al proceso presupuestal, que logren dignificar al Poder Legislativo, lo único que se producirá es un mayor descrédito ante una sociedad cada vez mas participativa y demandante.

QUÓRUM



"La verdad que nos consume", mixta tela, 1999

---

# **Análisis de coyuntura**

# Globalización y migración: Arizona o las fronteras del mundo

Karina Moreno\*

En Estados Unidos se califica como exagerada la cobertura periodística respecto a la 'cacería' de migrantes mexicanos, ejecutada por hacendados norteamericanos en Arizona. Más allá de la utilización política del proceso en cuestión, la puesta a luz de estos monstruosos sucesos nos remite a un conflicto histórico que se ha incrementado notablemente en las últimas décadas.

Desde la puesta en marcha de la Operación Guardián hace cinco años, se promedian en 330 el número de personas muertas que intentan cruzar la frontera, lo que da para los últimos cinco años 1500 migrantes muertos en el límite con los Estados Unidos.

Si el gobierno federal ha demostrado una consistente incompetencia para defender los intereses y derechos de los migrantes mexicanos, ¿cómo se puede esperar que nuestros gobiernos estatales tengan la capacidad (más la voluntad y el presupuesto) para negociar acuerdos laborales con sus contrapartes estadounidenses y vigilar por el bienestar de sus mujeres y hombres en el exterior?

Es importante destacar que el programa laboral México-Canadá no es tampoco la panacea: los participantes perciben ingresos de los más bajos en el mercado laboral canadiense y los trabajadores agrícolas también carecen de derechos laborales, como sindicalizarse. Además, los intereses de los agroindustriales que abogan en Estados Unidos por un nuevo Programa Bracero para satisfacer la demanda de "mercados laborales regionales o sectoriales", intentan que se reduzcan los de por sí modestos derechos y beneficios que otorgan programas de importación de trabajadores agrícolas.

El problema de la migración mundial ha crecido en las últimas décadas en proporciones jamás observadas en la historia de la humanidad. (Véase Cuadro 1)

Nos permitimos recorrer este fenómeno desde una perspectiva histórica y con fines comparativos, para más adelante analizar el proceso actual habiendo integrado esta dimensión, que consideramos esencial para comprender la naturaleza y magnitud presentes de la migración mundial.

---

\* Estudiante del Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

Este trabajo fue realizado gracias a la colaboración de José Guadalupe Gandarilla Salgado.

POBLACIÓN MIGRANTE EN EL MUNDO 1965–1995  
ESTIMACIONES EN MILLONES DE PERSONAS

Año	Países Centrales	Países Periféricos	Total
1965	31.4	44.5	75.9
1975	38.3	46.3	84.6
1985	38.3	46.3	84.6
1990	53.5	66.1	119.6
1995	57.5	67.5	125.0

Fuentes: 1965, 1975, 1985: ONU; National Geographic Society; 1995: Martín y Widgren (1996).  
Citado en Cristina Blanco, *op. Cit.*

I. LOS GRANDES PERIODOS DE  
MIGRACION MUNDIAL

194 Históricamente podemos rastrear a lo largo de diferentes épocas la existencia de procesos migratorios de variada índole. Los teóricos provenientes de distintas ramas de las ciencias sociales identifican, en general, las siguientes etapas a lo largo del proceso que ha venido recorriendo la humanidad. Con grandes trazos, podemos resumir esta periodización en las siguientes etapas:

I. I. ANTIGÜEDAD: LAS MIGRACIONES PREVIAS AL FEUDALISMO

Sobresalen, sin duda en este periodo, las conquistas de carácter religioso. En este terreno, el asilo destaca como la figura que establece en todas las religiones la necesidad de dar asilo a quienes huyen perseguidos por razones religiosas. La esclavitud, por otra parte, mano de obra cautiva y botín de guerra, establece los precedentes de categorías diferenciadas de ciudadanos, como práctica reconocida en casi todas las culturas de la época.

Podemos caracterizar en este periodo, a la migración como un proceso forzado, donde las condiciones climáticas, la expansión, conquistas y expulsiones colectivas desplazan masivamente grupos humanos. Como ejemplos, podemos citar los imperios expansionistas como los de los asirios, persas, egipcios, incaico, azteca, la Grecia clásica y el imperio Romano.

I.2. PREMODERNA: (PREVIAS A 1850)

En este momento, las cruzadas religiosas provocan huidas masivas: moriscos y judíos en España; hugonotes en Francia (250000), puritanos en Inglaterra. Un elemento nuevo aparece en esta época en que se gesta el proceso de acumulación que dará origen al surgimiento del capitalismo: la mano de obra, entendida ésta como 'el conjunto de personas que intervienen en la producción aportando su esfuerzo personal, a cambio de lo cual perciben un salario o la simple manutención'.

Este proceso requirió de desplazamientos de nueva cuenta forzados, para efectivizar el proceso de auge industrial que vivió Inglaterra en el siglo XIX.

En Europa, es conocido el proceso por el cual una de las características sustantivas del periodo, es la migración forzada del campo a la ciudad, en la transformación social que culminará con la transición del feudalismo al capitalismo.

En el encuentro entre americanos y europeos, la conquista propicia uno de los más fuertes y violentos flujos migratorios en la historia de la humanidad.

Las prácticas que habían asegurado a los Países Bajos beneficios y ganancias sustanciosas —nos referimos al comercio esclavista de hombres y mujeres africanos—, se generaliza con el sometimiento de las diferentes culturas

que se encuentran relegadas a diversas gradaciones de esclavitud, migración y trabajo forzado, con el fin de saquear los recursos de América.

“Al asentamiento inicial de colonos europeos se sumará, durante los siglos XVII y XIX, el traslado forzoso de esclavos de raza negra. Se estima que hasta 1850, fueron trasladados 15.000.000 de esclavos africanos al continente americano.” Sistema que permitió aumentar el dominio colonial de las potencias de la época.

### 1.3. ÉPOCA MODERNA

La migración a partir de entonces ha presentado flujos controlados, propiciados y regulados por los Estados Nacionales, que en la era moderna arbitrariamente deciden los destinos del *factor humano de la producción* según los designios del mercado y la ideología dominante.

#### 1.3.1. LA ERA DEL IMPERIALISMO CLÁSICO-1814-1920

A los movimientos forzados de trabajadores se añaden los desplazamientos de colonos europeos desde su Europa natal hacia las colonias americanas y australianas. Aparecen nuevas redes migratorias, las corrientes principales son: la que se dirige desde Europa en dirección a las colonias del Nuevo Mundo, la que avanza desde las colonias europeas asiáticas hacia otras colonias europeas (trabajadores forzados) y la que se dirige desde la Europa menos desarrollada hacia la Europa de incipiente industrialización (migraciones dirigidas).

Los destinos prioritarios son Estados Unidos y la Europa más desarrollada. Estados Unidos recibió entre 1800 y 1930, a más de 40.000.000 de europeos, primeros británicos y alemanes, después irlandeses, italianos, españoles y judíos de la Europa del Este. La motiva-

ción principal de estos colonos europeos fue la de evitar su proletarianización. Hasta 1880 en Estados Unidos no hubo restricciones a la inmigración. Entre los países europeos que conocieron una importante inmigración masiva se cuentan Gran Bretaña, que fue el primero en iniciar su industrialización. Para 1851, eran ya 700.000 los irlandeses fincados en Inglaterra, Gales y Escocia, y se emplearon en los trabajos más duros de la industria textil y la construcción de vías férreas y canales. La segunda gran inmigración la conformaron los judíos que huyeron de Rusia, refugiándose en Gran Bretaña, se calcula que fueron unos 120.000 durante el periodo de 1875 a 1914.

El segundo centro de atracción fue Prusia, la inmigración funciona mediante sistemas de reclutamiento forzado y con carácter exclusivamente transitorio, la principal fuerza de trabajo era de los polacos y ucranianos.

El tercer centro de atracción fue Francia, este flujo inmigratorio fue espontáneo. Para 1851 había 380.000 extranjeros, en 1911 había ya 1.2 millones.

El Convenio de Lausana de 1923 estipuló el intercambio obligatorio de población entre Grecia y Turquía: 1.300.000 griegos y unos 400.000 turcos debieron regresar a sus países de origen.

Tras la revolución rusa de 1917, millón y medio de rusos se vieron obligados a huir del país, dispersándose por Europa y Extremo Oriente. Las dictaduras de España, Italia y Alemania produjeron también un buen número de refugiados. Es el caso de millón y medio de alemanes, en su mayoría judíos, que entre 1933 y 1939 debieron abandonar su país. La Segunda Guerra Mundial originó el desplazamiento más numeroso de refugiados que hasta entonces se había conocido. Cuarenta millones y medio de europeos se encontraban desplazados de sus

hogares tras el conflicto bélico; de ellos, más de un millón y medio procedentes del Este rehusaron su repatriación.

### 1. 3. 2. PERÍODO POSBÉLICO

Durante la segunda mitad del siglo el problema de los refugiados se ha ido extendiendo por todo el mundo, aumentando en volumen y complejidad y trasladándose hacia los países más pobres del mundo. En Europa, y hasta fechas recientes, el movimiento de refugiados se limita al goteo continuado de ciudadanos del Este que huyen del régimen comunista, a excepción de los acontecimientos de Checoslovaquia de 1948 que originaron la huida de 60.000 refugiados, y la revolución húngara de 1956 que obligó a 200.000 ciudadanos a abandonar el país.

Los conflictos bélicos y las persecuciones políticas, étnicas y religiosas empiezan a cambiar de escenario. En los años cuarenta y cincuenta Asia conoce diversas escisiones de antiguos Estados; los refugiados se cuentan por millones. La división de la India en 1947 en dos Estados, India y Pakistán, produjo un intercambio de 15 millones de personas entre ambas fracciones. La división de Corea en 1945, con la implantación de dos regímenes políticos enfrentados, generó el traslado forzoso de cinco millones de coreanos con dirección Norte-Sur. Otro tanto sucedió en Vietnam en 1954. En este caso el desplazamiento Norte-Sur se cifró en un millón de vietnamitas. Pero quizá sea el caso de los refugiados palestinos el más llamativo de los originados en esta década. Desde la guerra entre árabes e israelíes de 1948 cientos de miles de refugiados palestinos se han visto obligados a desplazarse hasta cuatro veces a lo largo de su vida.

Durante los años sesenta y setenta la descolonización de numerosos países africanos,

como Argelia, Angola, Ruanda o Zaire, se produjo en medio de revueltas sociales y desórdenes violentos, generando cientos de miles de refugiados en el propio continente.

Durante la guerra fría la rivalidad entre las superpotencias se puso de manifiesto en su intervención en conflictos internos de terceros países, generalmente de África y Asia, incrementando con ello su grado de violencia. Son los casos de Afganistán, Camboya, Angola o Mozambique, entre otros muchos.

Desciende la emigración europea a Estados Unidos y aparecen nuevas redes de medio alcance intracontinentales en Sudamérica, África y Oriente Medio, incorporándose nuevos países como emisores y receptores. La novedad más espectacular de este periodo quizás sea la incorporación de los Países del Tercer Mundo a las redes migratorias internacionales.

Es el caso de Argentina en Sudamérica, hacia la que emigran chilenos, bolivianos y paraguayos. En África aparecen como centros de inmigración local Sudáfrica, Nigeria y Mauritania. En Oriente Medio, los países árabes productores de petróleo se afirman con fuerza como centros de atracción de mano de obra asiática y norteafricana.

Además, alentados por los propios países europeos, como mano de obra transitoria, los trabajadores extranjeros terminaron por asentarse definitivamente conformando importantes minorías étnicas en el interior de Holanda, Gran Bretaña, Alemania o Francia. Es el caso de los conocidos como 'trabajadores invitados' por un lado y los inmigrantes procedentes de las excolonias que se dirigieron hacia sus antiguas potencias coloniales.

Tras la guerra varios países pusieron en marcha sistemas de reclutamiento de trabajadores en connivencia con los países emisores. Así, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Suiza,

Holanda y Alemania, reclutaron trabajadores desde España, Italia, Grecia, Portugal, Yugoslavia, Marruecos, Turquía y Túnez.

Por su parte, Estados Unidos, Canadá y Australia restringieron su inmigración controlando las afluencias y estableciendo cupos por orígenes étnicos. Hacia Estados Unidos descendió de forma natural la inmigración europea. Se restringió la asiática y se potenció con la fórmula del trabajo temporal reclutado, la afluencia de mexicanos y caribeños. En conjunto descendieron los flujos. Si en la década de 1901 a 1910 se incorporaron en torno a 900.000 inmigrantes, en la década de 1961 a 1970, el flujo descendió a poco más de 300.000. Canadá cerró sus fronteras a los inmigrantes no europeos en 1945 y sólo en 1966 las volvería a abrir a éstos.<sup>1</sup>

### 1. 3.3. MIGRACIONES CONTEMPORÁNEAS (DE 1973 EN ADELANTE)

A partir de la crisis económica, política, social y mundial de 1973 observaremos el fenómeno migratorio a la luz de los procesos que creemos influyeron significativamente en el constante e ininterrumpido crecimiento observable de la migración mundial hasta la fecha.

“Un hecho de tal amplitud es inmanente a la expansión mundial del capitalismo, no es un producto de la coyuntura, de especificidades concretas locales, que de por sí existen. Por su lógica interna, la acumulación capitalista a escala mundial es polarizante.

Creo que la razón por la cual es polarizante es muy sencilla de entender. Si observamos el capitalismo como modo de producción, el concepto implica en una zona geográfica cualquiera, que podemos llamar Estado, una integración del mercado en sus tres dimensiones: Mercado de las producciones, del trabajo y del capital.

Por otro lado, un análisis del capitalismo como sistema mundial, nos mostrará, que la tendencia a la integración es creciente. Como mercado de los productos, comenzó con las materias primas y después se extendió a los productos terminados, mientras que hoy es evidente una tendencia a la integración de los mercados de capitales. Pero esto no vale para el trabajo, las fronteras continúan existiendo, y los mexicanos lo saben bien, el Río Grande existe. Pienso que un mercado integrado del capital, sin un mercado integrado del trabajo produce la polarización. Podríamos demostrarlo en forma muy sencilla”.<sup>2</sup>

Para esto se discutirán algunas de las premisas sustentadas por la cosmovisión dominante, a fin de abrir realmente un debate que permita hechar luz sobre el complejo proceso en cuestión.

## 2. CRISIS MUNDIAL Y NUEVA ONDADA MIGRATORIA

De la Crisis del 73 emerge el embrión de un nuevo ordenamiento mundial, que si bien intenta cristalizarse definitivamente en los noventa, sostenemos que se encuentra —más económica que políticamente—, en una ‘crisis permanente’. Pensamos que el sistema capitalista se encuentra en una ‘crisis permanente’ ya que nos enfrentamos ante una economía global que presenta un estancamiento relativo permanente durante tres décadas. En este escenario se incrementó vertiginosamente la polarización centro-periferia, y la desigualdad empobreciendo a porciones significativas hasta en los países centrales, lo cual coincide, en principio, con la escalada de migración mundial ininterrumpida desatada en el mismo periodo.

¿Cuáles son las tendencias relevantes que observamos en la economía mundial en los últimos 30 años que orillan a 125 millones de personas a emigrar de sus países de origen?

La crisis del setenta, comenzaría golpeando a las economías centrales, las cuales, sin embargo, logran menguar su caída e incluso seguir creciendo en la década del ochenta y la del noventa.

Lo logran combinando transformaciones internas, que han vuelto sus propias economías aún más oligopólicas y donde el predominio es el del capital financiero. Esta combinación es la que permite convertir al excedente petrolero, que violentaría de otro modo la tasa de ganancia y acumulación del capital, en deudas externas, privatizaciones, creación de paraísos especulativos (bolsas emergentes, auge exportadores efímeros, etc.), que terminaron por reeditar y transferir masivamente fondos de la periferia al centro.<sup>3</sup>

Geopolíticamente, además, luego del fracaso de los Estados Unidos en Vietnam, se agudizan los conflictos latinoamericanos, que producen también migraciones masivas, principalmente hacia México, Canadá, Europa y Europa del Este.

La violencia desatada en América Latina, a partir de las trágicas 'guerras de baja intensidad' —en Centroamérica, por ejemplo—, se combinan con una intervención directa de los organismos financieros internacionales en la región, dicha intervención se basa en un 'derecho adquirido' por los organismos a través de los megaendeudamientos. La política a este respecto se modifica bruscamente, en su orientación, plazos y condiciones. Las multinacionales comienzan también a operar como 'organismos internacionales', el ejemplo más ominoso es el caso de la Compañía AT&T y su participación en la caída del gobierno democrá-

tico de Salvador Allende en Chile, la cual ya está suficientemente documentada.

Esta estrategia, bajo la dictadura política neoliberal, tiene un límite estructural, que se manifiesta en 1997, cuando la crisis retorna a su lugar de origen, el Primer Mundo. Además de las conocidas 'crisis financieras', los 'prescindibles' al igual que el capital, se mueven. Las últimas décadas registran migraciones masivas con dirección Sur-Norte, cuyo origen lo encontramos en las condiciones de extrema pobreza que se vive en los países de origen.

Cabe aclarar que se impone a la periferia en este periodo, mediante la presión ejercida directamente por los organismos internacionales, transformaciones, que logran modificar —para éstos países exclusivamente— características que los Estados periféricos habían logrado mantener hasta las luchas de liberación nacional de los años sesenta. Algunas de estas transformaciones se reflejan en las "reformas" que condujeron al achicamiento paulatino del aparato estatal y al proceso de privatizaciones —cumplimentado sólo en América Latina, mediante negociaciones corruptas. Dichas medidas son alentadas desde el Norte como "condiciones" para la afluencia de la Inversión Extranjera Directa a las regiones periféricas. Como consecuencia, el desempleo por el proceso de desindustrialización, las crisis hiperinflacionarias, el sobreendeudamiento externo en las economías subdesarrolladas, empujan a millones a migrar por falta de trabajo o simplemente para sobrevivir.

### 3. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE MIGRACION ACTUAL

Lejos de reducir el flujo migratorio, las políticas que abogan por el libre mercado de capitales y

mercancías y restringen el de trabajo, provocarán un aumento en la presión respecto de las políticas migratorias en los últimos años, advierte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su última publicación titulada *Workers without frontiers-The impact of globalization on International Migration* (Trabajadores sin fronteras-El impacto de la globalización sobre la migración internacional).

Su autor, Peter Stalker, anuncia que el libre movimiento de los bienes y capitales entre los países ricos y pobres no será suficiente para compensar las necesidades de empleo en los países del Sur en desarrollo. Por el contrario, es probable que la agitación social causada por la reestructura económica afecte a los menos privilegiados de cada comunidad y los obligue a buscar trabajo en otro lado.

El número total de inmigrantes en el mundo supera ahora los 120 millones y sigue creciendo. En 1965 había 75 millones de inmigrantes en el planeta. El desarrollo económico de los países más pobres podría frenar la emigración, pero aún falta un tiempo para que eso suceda. "Las personas empezarán a creer que quedarse en sus hogares es la mejor solución a largo plazo recién cuando vean que el desarrollo es una realidad alcanzable", puntualiza Stalker.

El motivo principal del flujo migratorio actual es la búsqueda de buenos trabajos y mejores pagas que en el país de origen de cada inmigrante. Es que las diferencias son más que significativas: los mexicanos se fueron ganando de su país en promedio 31 dólares por semana y pasan a recibir 278 dólares semanales como inmigrantes ilegales de los Estados Unidos. Los trabajadores indonesios dejan salarios de 0.28 dólares diarios en su país para ganar dos dólares más por día en la vecina Malasia. La hora de trabajo en una fábrica se paga 0.25 dólares en China e India, 0.46 en Tailandia,

0.60 en Rusia, 1.70 en Hungría y 2.09 en Polonia, mientras que en Gran Bretaña se paga 13.77 dólares, en Australia 14.40, en Canadá 16.03, en Estados Unidos 17.20, en Francia 19.34, en Japón 23.66 y en Alemania 31.88, según un estudio citado por el autor.

También existen graves problemas de distribución. Muchos países pobres apenas sintieron, hasta ahora, la expansión del comercio mundial. Los menos desarrollados que albergan a 10 por ciento de la población mundial, tienen una participación comercial de sólo el 0.3 por ciento, lo cual equivale a la mitad de la proporción vigente hace dos décadas.

Existen desequilibrios similares en el flujo de la inversión extranjera directa, lo cual desvía aún más los ingresos internacionales. El ingreso mundial por persona se triplicó entre 1960 y 1994, pero hay casi una centena de países donde dicha cantidad es inferior que en la década del 80 e incluso, en algunos casos, que en la del 70 y el 60.

Además, los cambios que provocan las transnacionales en las tasas de empleo del país anfitrión son muy pequeños. En 1993, el total de empleos de dichas compañías era de 73 millones, lo cual representa entre dos y tres por ciento del total de la fuerza de trabajo. Estas firmas tampoco multiplican los puestos de trabajo rápidamente. Aunque el total de la IED se multiplicó por siete entre 1975 y 1993, el total de empleos no llegó a duplicarse siquiera.

La mundialización financiera conlleva el desmantelamiento del derecho laboral de posguerra y aboga por un control de la emigración en función estricta de las necesidades de mano de obra. La inmigración junto a otros colectivos sociales precarizados se está convirtiendo en una especie de mercado de mano de obra secundaria sobreexplotada, con bajos salarios y atemorizada.

#### 4. DOS MITOS FALSOS: LA "CIUDADANÍA GLOBAL" Y LOS "ESTADOS COMPETITIVOS NACIONALES"

Sostenemos que el 'nuevo orden mundial' que emerge a partir de los setenta, se basa en el establecimiento, frente a la crisis, de una gran alianza de los países que conforman la 'Tríada'. Nuestro planteo central es que dichos Estados ofrecen una garantía estable al capital monopolístico, garantizando una alianza entre el capital financiero y las multinacionales, e imponiendo dicho régimen de supervivencia al resto del mundo, con nuevos métodos represivos y de 'disciplinamiento social'. Los 'prescindibles', son el gran problema de este proyecto político.

El discurso dominante, rinde su culto a dos altares: el mercado y la democracia, lo que a nivel mundial se traduce en 'Estados Nacionales competitivos' -como los ha denominado Joachim Hirsch,<sup>4</sup> entre otros-; y por otra parte, una 'Aldea global con ciudadanos globales', que viven armónica y democráticamente.

Al contrario de Hirsch, pensamos que esta forma del Estado es más policíaca que de seguridad, y ha adquirido la capacidad de ejercitar amplios programas de disciplinamiento de la población. Los organismos internacionales son actores fundamentales en el orden mundial actual, sin los cuales ni EE.UU., ni la tríada, podrían llevar a cabo las políticas depredadoras que continúan drenando recursos financieros hacia el centro.

La nueva doctrina de la competitividad internacional, fue cuestionada ya por autores como Krugman y Hirst y Thompson, entre otros. Un argumento fuerte en la década del ochenta, parte de un presupuesto: el estancamiento económico se basa en la 'falta de competitividad' de Estados Unidos a nivel internacional.

Así, coincidimos con Paul Krugman cuando afirma que: 'Mucha gente que usa el término 'competitividad' lo hace sin pensarlo dos veces. Les parece obvio que la analogía entre un país y una empresa es razonable y que preguntar si los Estados Unidos son competitivos en el mercado mundial no es diferente, en principio, a preguntarse si General Motors es competitiva en el mercado norteamericano de monovolúmenes...

Intentar definir la competitividad de una nación es mucho más problemático que definir la de una empresa. La línea de flotación para una empresa es literalmente su línea de flotación: si la empresa no puede pagar a sus trabajadores, proveedores y obligacionistas, tendrá que dejar su actividad. Por lo tanto, cuando decimos que una empresa no es competitiva, queremos decir que su posición de mercado es insostenible; que a menos que mejore su funcionamiento, dejará de existir. Los países, por otro lado, no cierran. Pueden ser felices o infelices, con su situación económica, pero no tienen una línea de flotación bien definida. Como resultado, el concepto de competitividad nacional es engañoso."<sup>5</sup>

Desde la perspectiva de los globalizadores, los Estados que antes orientaban sus metas a la fijación de objetivos en la política económica y social 'nacional', se habrían transformado a través de la crisis del fordismo, en Estados sin facultad de regulación monetaria e incapacidad para actuar sobre el tipo de cambio. Esto resulta dramáticamente cierto para los países periféricos, pero es un argumento falaz, como ya lo enunciábamos más arriba, si nos referimos al Norte desarrollado.

Esta visión saca conclusiones apresuradas y equívocas que sólo se basan en 'creencias' y que 'casualmente' favorecen al capital. Por ejemplo, la visión que sostiene que la compe-

tencia internacional ha erosionado la base manufacturera de los Estados Unidos, eliminando los empleos de salarios altos. La conclusión inmediata de la media de la población es que la población migrante, los está desplazando de sus puestos de trabajo. Los muertos de Arizona se repiten en toda Europa, se repiten en la frontera sur mexicana, con nuestros hermanos centroamericanos, se repiten en Argentina, con los hermanos paraguayos, bolivianos, peruanos, chilenos y uruguayos. Los indocumentados del mundo, pasan a ser presa fácil del nacionalismo más agresivo; en la clandestinidad sin recurso alguno, esta 'mano de obra' sin ningún derecho, ciudadano de ningún Estado regional; en todo caso adscrito a un Estado nacional para su repatriación, muerte o negación de sus derechos laborales, pasa a ser el botín de un capital que presiona como nunca antes para desaparecer las conquistas que los trabajadores adquirieron como 'derechos' en el presente siglo.

A pesar de todo, la prédica de la globalización se sigue basando en la lógica de la competencia internacional, 'en efecto, los Estados Unidos son (en palabras del presidente Clinton) 'como una gran empresa en la economía mundial'; y, como muchas empresas, ha tropezado frente a los nuevos retos de la competencia'. Como contrapeso de este repetido argumento, Krugman demuestra, con base en una investigación empírica que: 'Es particularmente descarada la evidencia de que el comercio internacional ha tenido un impacto pequeño en la dimensión del sector manufacturero.'<sup>6</sup>

La tesis de Hirsch, según la cual el 'Estado de seguridad' se encuentra reemplazado por el 'Estado nacional de competencia' se halla totalmente desacreditada por la realidad.

Su tesis 'deriva' mecánicamente una 'forma Estado' de un 'patrón de acumulación',

donde las relaciones sociales, no aparecen: 'Ya que para sus proponentes la globalización 'ha resuelto' de algún modo las crisis de la acumulación capitalista, ha dejado atrás 'las relaciones sociales entre la gente' y, por ende, disuelto la resistencia a la explotación capitalista. Todo lo que podemos es rehacernos de la pérdida de los valores democrático-liberales transnacionalizando el gobierno democrático. Se sugiere que sólo de esta manera se asegurarán los derechos de los ciudadanos del mundo. Sin embargo, el llamado factor humano de la producción ya no es ciudadano, y a su vez el ciudadano no es nada más que un factor de la producción en tanto mercadería asalariada'.<sup>7</sup>

Amén de lo cual, Hirsch recurre a determinados fetiches que la globalización ha instalado en este debate, a saber, el argumento de la competitividad intercapitalista y una sociedad 'sin clases'.

Para algunos autores fascinados por la sociedad global, estamos ya ante el fin de las fronteras, Kenichi Ohmae por ejemplo, titula uno de sus libros "The borderless world" —El mundo sin fronteras—, en su argumentación, el Estado-nación tiende a su desaparición, sin embargo, a pesar de las contradicciones que este presente, sin un Estado que contenga y reprima a las sociedades nacionales, ¿cómo subsistiría el capital? ¿Podría alguien imaginar al FMI imponiendo sus 'recetas' y ajustes estructurales sin la amenaza que el poder policiaco global de los Estados Unidos representan para el imaginario universal en la periferia?!

¿Elegiría el hipotético ciudadano global este pseudogobierno mundial, si tuviese chance de elegir?

Los Estados-Nación periféricos siguiendo con la ruta neomonroista delineada ya por más de dos décadas, e impuesta en todos los casos de forma antidemocrática a una población

empobrecida constante y crecientemente, tienen que seguir existiendo para garantizar la libre circulación del capital y regular la de las personas, aumentando de forma poco innovadora quizás, pero eficiente, la vieja lógica de autoritarismo represivo en lo que respecta a la política interna y una 'apoyo incondicional' al hegemon decendente del norte, que continúa de pie sobre y gracias a los cadáveres del sur.

Las transferencias de excedentes a los países del norte han sido el móvil por el cual se ha incrementado la polarización a nivel mundial y se continúa abriendo la brecha norte-sur. En contraparte las magras y desindustrializadas poblaciones periféricas sólo contrarrestan dicha violencia económica con el ingreso de las sumas de las remesas provenientes de sus trabajadores migrantes.

Para el caso de México, la importancia económica del contingente de población que oscila entre 8 y 10 millones de personas que se traslada en busca de empleo hacia los Estados Unidos, se mide por los miles de millones de dólares que envían a sus comunidades de origen, estas han experimentado un fuerte crecimiento de 1979 hasta la fecha (Véase Cuadro 2). Para 1999 y 2000 se calculan entre los 6 y 8 mil millones de dólares (La Jornada, 17 de junio de 2000, contratapa), monto casi de igual magnitud que la Inversión Extranjera Directa que fluye hacia el país. Ello explica que el migrante tome el riesgo, aún de perder la vida, pues en un gran número de comunidades de varios estados de la República, las remesas son el único ingreso con que se cuenta.

Hace una década aproximadamente, las 'alternativas al neoliberalismo' planteaban entre sus puntos el límite estructural de esta forma de 'economías tributarias' de los países periféricos. La otra cara de la moneda es que si el capital se mueve, los prescindibles también. 125

#### REMESAS DE TRABAJADORES MIGRANTES<sup>(a)</sup> HACIA MÉXICO

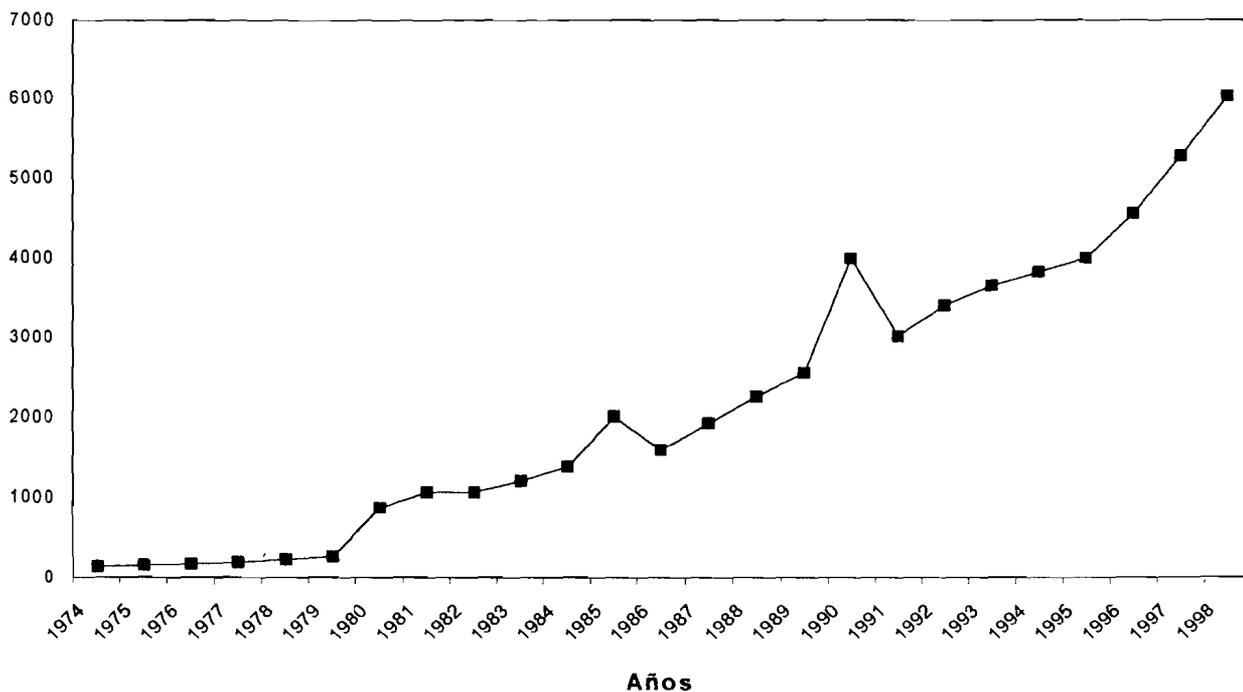
Años	Valor bruto en millones de dólares
1974	135.7
1975	154.6
1976	177.2
1977	193.7
1978	225.6
1979	256.4
1980	877.3
1981	1077.6
1982	1071.7
1983	1204.1
1984	1384.4
1985	2013.5
1986	1590
1987	1937.2
1988	2271.5
1989	2559.9
1990	3992.3
1991	3010.2
1992	3405.5
1993	3656.9
1994	3821.7
1995	3994.9
1996	4561.1
1997	5272.9
1998	6039.5

<sup>(a)</sup> Cálculo aproximado según las transferencias recibidas.

FUENTE: Elaboración propia, con base en los cálculos de Raymundo Martínez F. "Desequilibrio externo, deuda y crisis en México, 1950-1998" en "Subdesarrollo, mercado y deuda externa", México, Univ. Iberoamericana, IAP, 2000, a partir de los datos de la balanza de pagos.

millones de seres humanos migran en busca de medios de subsistencia básico, mientras la sociedad opulenta cree poder continuar 'cazándolos' como animales. El límite estructural del genocidio organizado es la misma necesidad

### Remesas de trabajadores Migrantes



■ Valor bruto En millones de dólares

que la sociedad opulenta tiene de los prescindibles. Sin ellos, es improbable que el crecimiento en el norte continuara. También resulta difícil de creer que los prescindibles sean animales, la 'invasión silenciosa' resiste con los dientes apretados en Arizona, Chiapas, Jujuy y Potosí. La resistencia es una condición previa para sobrevivir, si esta última posibilidad le es negada por el racismo enfermizo de los blancos y opulentos del Norte, los Muros como los del Río Bravo no podrán contener a una población mundial mayoritaria no dispuesta todavía a suicidarse.

Notes

- <sup>1</sup> Para este esbozo histórico nos hemos basado en Cristina Blanco, *Las migraciones contemporáneas*. Madrid, Alianza editorial, 2000.
- <sup>2</sup> Fragmento de "Crítica del Capitalismo Mundial y Construcción de Alternativas". Entrevista a Samir Amin, en Revista *Herramienta* Nro. 11, Buenos Aires; Editorial Antídoto, Primavera/Verano 1999-2000. Pág. 31-40.
- <sup>3</sup> Véase, Jorge Beinsein. *Rebelión Noticia*. <http://www.eurosur.org/rebellion/economia/htm>
- <sup>4</sup> Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*. UAM, 1996, México.
- <sup>5</sup> Paul Kugman, "El internacionalismo moderno", *Op. Cit.*
- <sup>6</sup> *Ibidem*.
- <sup>7</sup> Werner Bonefeld. *Las políticas de la globalización: Ideología y Crítica*. En, <http://www.dardorocha.com.ar/biblio/docs/politicaglobalizacion.html>

# La nueva escuela

Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio y Jorge Humberto Miranda Vázquez\*

## EL TRIUNFO DE LA NUEVA ESCUELA

Las reformas al artículo tercero constitucional y la nueva Ley General de Educación promovidas durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, establecieron las bases legales de un nuevo modelo educativo que tiende a desestructurar el sistema de educación establecido previamente.

El nuevo diseño del sistema educativo descalificó el esfuerzo en este terreno de las décadas previas y pretendió su total reorientación para adaptar la educación al modelo económico. Hoy podemos observar que la nueva escuela se conformó de acuerdo con los lineamientos exigidos por los organismos financieros internacionales y redujo la oferta de educación media y superior universitaria y humanística, desestimando la legítima aspiración de numerosos jóvenes, aspiración reconocida previamente por el Estado y la legislación en la materia y somete a la

educación pública gratuita y a las universidades autónomas a una profunda crisis.

Muchos advirtieron los peligros que esas reformas entrañaban, pero el régimen de Salinas se distinguió por desestimar a sus críticos e impuso su concepción en el terreno educativo; logró el triunfo de la nueva escuela.

Esto lo constata Antonio Gago Huguet quien proclamó su triunfo en 1998 con los viejos argumentos oficiales y con un estilo depurado en la torre que le sirve de mirador para observar, como Fausto, su obra.

En primer término señala el triunfo de su sistema de evaluación, que sirve, como lo previera, para definir "lo pertinente" en la enseñanza y que se encarga de establecer la homogeneización del sistema educativo que perseguía la mentalidad del régimen de Salinas a la que, como se puede constatar, le disgusta la heterogeneidad y la pluralidad de formas de producción del conocimiento:

---

\* Los documentos legislativos y oficiales se presentan en **negritas**; los testimonios de historiadores, funcionarios, pedagogos y otros actores del debate educativo, en *cursivas*. Proyecto "Historia de la cultura y las instituciones políticas en México y en América Latina", coordinador Javier Torres Parés, UNAM, FFyL. Carlos Juárez Hernández, asistente de investigación. Agradecemos a la Mtra. Guadalupe Rodríguez de Ita su ayuda para facilitarnos la consulta del acervo de la biblioteca del Instituto José María Luis Mora.

*¿Por qué un sistema para evaluar y acreditar la educación superior en México? Por varias razones:*

*Porque nuestro sistema de educación superior es no sólo heterogéneo, sino contrastante en la calidad de sus resultados.*

*Se ha puesto en funciones un sistema para evaluar y acreditar en la educación superior mexicana porque la mayor parte de las autoridades en las dependencias gubernamentales, en las universidades y en las demás instituciones educativas —han entendido los múltiples mensajes de la sociedad en general y de las comunidades académicas en lo particular. Mensajes con toda clase de intenciones que aluden a la calidad de la educación superior en México, a la medida en que se logran los objetivos; a la medida en que los estudiantes aprenden lo que deben aprender; a la medida en que lo aprendido es pertinente, porque es verdadero, vigente, necesario, útil, valioso, etc.*

*En síntesis, estamos hablando de un sistema de evaluación y acreditación que responda al reclamo de los ciudadanos y el compromiso de las instituciones educativas para asegurar que la formación de profesionales, la investigación, el desarrollo de tecnologías y la difusión de la cultura en nuestro país alcancen los niveles deseables de eficacia, eficiencia, pertinencia, trascendencia y equidad...*

*Por eso no basta la autoevaluación; por eso no es suficiente el juicio de cada universidad o cada instituto tecnológico; por eso prevalece la estrategia de realizar la evaluación con base en la diversidad de factores, criterios e indicadores, por eso la pluralidad de enfoques y de participantes. Por eso el sistema de evaluación rebasa la sola visión interna. Por eso parece oportuno hacer un repaso y recordar los rasgos característicos del sistema nacional de evaluación.<sup>1</sup>*

Podemos agregar que “por eso” el sistema de evaluación de Gago Huguet sustituye a las universidades. Satisfecho creador de todo un amplio sistema burocrático dedicado a premiar el conocimiento y la enseñanza a su juicio pertinentes, a calificar el conocimiento que considera necesario que aprendan los estudiantes y que enseñen las universidades y a regular su financiamiento y su matrícula, el Director General del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), Antonio Gago hace el recuento de los resortes del funcionamiento de esta maquinaria:

*Cabe advertir que al hablar de “sistema nacional de evaluación” en esta ponencia se está aludiendo al conjunto de resoluciones, directrices, políticas, programas y organismos que en forma sucesiva, paulatina y articulada se han puesto en operación, desde el inicio de la década de los 90 en nuestro país... ciertamente ha sido el tema de la evaluación uno de los asuntos más relevantes en el ámbito de la educación superior mexicana desde que en 1989 se creó la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA)... Entre las líneas de política y las estrategias que se establecieron para el sistema nacional de evaluación destacan, en mi opinión, las siguientes:*

*Los enfoques darán prioridad a los indicadores cualitativos.*

*Los indicadores corresponderán a múltiples criterios y factores, descartando los reduccionismos y la sobresimplificación.*

*Los responsables de la evaluación serán instancias y organismos internos y externos, en forma complementaria.*

*Se propiciará la multiplicidad de programas y organismos de evaluación acotándose en cada caso el propósito, el ámbito y el objeto específicos.*

*Se fomentará la integración de grupos interinstitucionales e intersectoriales que operen en forma colegiada y dando prioridad a los académicos.*

*La evaluación se entenderá como una función instrumental y permanente que permitirá planear y ejecutar programas de desarrollo y mejoramiento... cuando sea el caso los resultados de las evaluaciones han de emplearse para estimular y otorgar reconocimiento público.*

*La evaluación comprenderá todas las modalidades y regímenes de la educación superior, bajo el principio de la participación voluntaria, la cual se procurará más por el convencimiento que por la coerción.*

*El funcionamiento del sistema de evaluación y cada uno de sus programas y organismos deberá lograrse mediante el uso eficiente de los recursos existentes y no incidirá en el gasto público o el crecimiento de la estructura burocrática.<sup>2</sup>*

*La maquinaria funciona con programas. Durante estos años de carencia aguda de una oferta suficiente de educación media superior y superior y de luchas estudiantiles por ampliar la matrícula en las universidades, Gago Huguet hace el recuento de la multiplicación progresiva de las siglas del Sistema:*

*Estos lineamientos... han orientado y regulado la creación de organismos y la puesta en práctica de programas como los siguientes:*

*Establecimiento de los "estudios interinstitucionales de evaluación" que permiten hacer los estudios correspondientes a las instituciones de los diferentes subsistemas (universitario, tecnológico, etc.).*

*Vinculación y articulación de los resultados de los programas de evaluación (interna y externa) a las políticas y estrategias de financiamiento*

*(público y privado) a la educación superior (pública y privada también). Ejemplos concretos de esta vinculación son el FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior) los diferentes programas de estímulo al desempeño del personal académico —Tanto docente como de investigación— y el programa SUPERA que ahora se ha consolidado y fortalecido como el PROMEP (Programa del Mejoramiento del Profesorado).*

*La creación de los CIEES (Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior) y del CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) cuyo trabajo procedió y estableció bases para la creación de los primeros "consejos de acreditación de programas" de educación superior, como el CACEI (Consejo para la acreditación de la Enseñanza de Ingeniería) y el CONEVET (Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia) y el CONAEDO (Consejo Nacional de la Educación Odontológica).<sup>3</sup>*

*En esta multiplicación de siglas que sujetan el trabajo de la universidad pública se encuentran los programas de regulación de la matrícula de educación media superior y superior, por medio de evaluaciones a los jóvenes y los programas de evaluación del conjunto de las profesiones, que se extienden a todas las etapas de la vida de los presentes y futuros profesionales. Los movimientos estudiantiles surgidos para enfrentar los recortes en la matrícula y los que puedan surgir para resistir otras iniciativas son dificultades previsibles que se oponen a los asuntos técnicos del funcionamiento de la maquinaria:*

*"Comentarios y juicios.*

*No había que ser muy intuitivo y perspicaz para prever las enormes dificultades que se enfrenta-*

rían, tanto en el terreno de los asuntos técnicos... como en el ámbito de las reacciones, las actitudes y las interpretaciones de grupos y personas. Desde un principio se ha tenido conciencia de la dificultad que entraña hacer algo, especialmente algo nuevo, algo que requiere la participación de enormes, diversos y complejos conjuntos de comunidades de estudiantes y académicos, y de trabajadores y directivos que, en ocasiones, perciben a la evaluación como un riesgo, como una experiencia que pone en evidencia niveles de logro o, incluso, como una práctica que ofende. Estas circunstancias y los inevitables y oportunistas "aprovechamientos" que harían ciertos grupos y organizaciones se previeron al establecer el sistema y se siguen considerando como inevitables cada vez que se intenta una nueva acción o se propone un nuevo programa.

*Intentar evitar las reacciones y las opiniones contrarias es absurdo; lo pertinente es hacer las cosas de manera que los beneficios sean evidentes, hacerlas conforme a principios valiosos u realizando prácticas viables —así sea solamente en el largo plazo— y, por supuesto, hacerlas con independencia de la ley del menor esfuerzo y el temor a la crítica. Dejar las cosas como estaban y no crear el sistema de evaluación hubiera generado quizá más reacciones, reclamos y críticas, estas sí legítimas.*

*A menos de una década de haber iniciado estos trabajos, sabemos que los resultados son positivos y el balance es favorable ... El propósito no se quedó en el papel, ni las decisiones tomadas fueron rayas en el agua. Esta vez se ha pasado de los dichos a los hechos... (Subrayado nuestro).<sup>4</sup>*

Como es evidente, el proyecto educativo heredado del régimen de Salinas conformó una autoridad educativa omnipotente y autocom-

placiente que desestima las fragmentaciones y profundas fracturas que causa el desarrollo de su proyecto en la vida cultural del país y en la vida de la Universidad y rechaza toda resistencia a la imposición de sus orientaciones como ilegítima. De nuevo encontramos en este lenguaje frases como "ninguna acción coercitiva", que disimula el hecho positivo de la regulación financiera de los recursos en el conjunto de las instituciones, en los posgrados y en la investigación de los profesores e investigadores en lo individual.

La referencia hipócrita a la ausencia de coerción y al carácter voluntario de la evaluación, ignora el efecto que el control de los recursos impone a prácticamente toda la producción intelectual e ignora el abandono que por años impusieron estos mecanismos a la docencia universitaria y a las humanidades, con graves efectos para la vida cultural del país.

El Sistema Nacional de Investigadores representa este tipo de selección que por años desvalorizó la docencia y los derechos profesionales de los académicos, hasta que por una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el SNI rectificó una parte de su legislación para admitir inconformidades de los aspirantes, lo que no le impide privilegiar a los investigadores por encima de los docentes y determinar la dotación de recursos a los universitarios con mecanismos distintos a los que la legislación actual reserva para el Congreso y no para organismos de la SEP o para organismos particulares.<sup>5</sup> La censura y la selección extralegal de los académicos por la vía de estos sistemas de evaluación, se justifican por el hecho de que son los mismos académicos, "los pares", los que la ejercen:

*Lo hecho ha sido conforme a la naturaleza del asunto y la personalidad de los protagonistas.*

*Por lo tanto, han prevalecido los enfoques académicos, inherentes a la educación superior la participación ha sido voluntaria, con base en la convicción, no ha mediado ninguna acción coercitiva —por ejemplo la legislativa, que mucho habría ayudado y en ningún caso se ha ocasionado un perjuicio.*

*La apertura y la sensibilización hacia la evaluación externa, realizada por pares académicos integrados en instancias y consejos inter-institucionales, han facilitado la interacción y la interlocución con organismos internacionales, así como la inserción de nuestro país y nuestras instituciones de educación superior en una cultura cada vez más abierta y fluida al tránsito del conocimiento y la información, y, por ello mismo, cada vez más dispuesta al escrutinio, la evaluación y los juicios de los demás.<sup>6</sup>*

208 La “interacción y la interlocución con los organismos internacionales” que reconoce Gago Huguet, como veremos más abajo, es de la mayor importancia para conocer la base ideológica y financiera del sistema representado por este funcionario que subordina al conjunto del sistema de educación superior del país a la lógica y a las necesidades de la economía<sup>7</sup> y resolver, a su modo, los problemas planteados en la educación Nacional.

Para constatar el triunfo de la nueva escuela, Esteban Moctezuma Barragán publicó en 1993 su propio balance de la obra educativa de Carlos Salinas de Gortari. Subsecretario de Planeación Educativa en la Secretaría de Educación Pública, licenciado en economía y derecho de la UNAM, maestro en economía de la Universidad de Cambridge, antiguo funcionario de la Secretaría de Administración del Gobierno de Sinaloa, Oficial Mayor primero en la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Educación Pública según señala su nu-

trido currículum, Esteban Moctezuma Barragán se reveló como un temprano y entusiasta partidario del proyecto salinista en el libro “La educación pública frente a las nuevas realidades”, editado por el Fondo de Cultura Económica. Profesor del Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional y de El Colegio de México, este funcionario se apresuró a proclamar el triunfo de aquél proyecto educativo:

*El cambio educativo emprendido por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha sido contundente. En los últimos cuatro años se han removido una serie de obstáculos que entorpecían la eficaz prestación del servicio educativo público. La contundencia de ese cambio no es una afirmación gratuita; baste señalar los siguientes avances para ilustrarla:*

- i) *Se descentralizó la educación mediante un programa integral de federalización de la educación, que significó la transferencia del gobierno federal a los estados de 700 000 trabajadores de la educación, 1 00 000 inmuebles, 22 millones de bienes muebles y 1 6 billones de pesos en 1992...*
- ii) *Se estableció constitucionalmente la educación secundaria obligatoria para todos los mexicanos...*
- iii) *Los libros de texto gratuitos se han renovado a partir de 1992 y se inició en 1993 un novedoso sistema de concurso público para su elaboración...*
- iv) *Se amplió el calendario escolar, situando el número de días efectivos de clases en un nivel superior en comparación con la mayoría de los países...*
- v) *Se reformaron los artículos 3° y 31 de la Constitución .*

- vii) *Se promulgó una nueva Ley General de Educación, con nuevos ordenamientos sobre equidad, financiamiento, participación social, concurrencia educativa y sanciones, entre otros aspectos centrales.*
- viii) *El gasto nacional educativo en 1988 representó el 3.6% del producto interno bruto, en tanto que para 1992 se había incrementado al 5.2% y cabe esperar crecimiento adicional para el futuro...*
- ix) *Y finalmente, aunque podrían mencionarse muchas cosas más, debe destacarse el crecimiento del presupuesto federal educativo en un 7.5%, en términos reales, desde 1998. 8*

El recuento de los éxitos del régimen salinista consagra las medidas que en muchos casos, pocos años después, han mostrado un carácter regresivo que lejos de resolver los problemas planteados en la educación, los han agudizado, especialmente en lo que se refiere a la oferta de matrícula para la educación media y superior, sentando las bases para el desarrollo de crecientes conflictos sociales. Los cambios en la educación pública que elogia Moctezuma Barragán, se encaminaron a debilitar el carácter propio, forjado en la historia de su desarrollo, del sistema educativo de México para hacerlo semejante al de Estados Unidos como parte de una concepción de la globalización que subordina al país a las directrices culturales estadounidenses.

El criterio stajonovista, de someter a la educación al ritmo de una línea de producción, "en un nivel superior en comparación con la mayoría de los países", caracteriza como avances pedagógicos medidas eminentemente administrativas que le exigen al educando un ma-

yor número de días efectivos de clase, mayor número de temas y contenidos en los cursos y la ampliación de las horas de clase que privilegian el contenido técnico sobre el humanístico en los programas de estudio. En este caso, por el contrario, es posible observar que esta reforma se encuentra en el origen de los problemas que enfrentan un alto número de adolescentes que abandonan la escuela. Con orgullo el texto utiliza cifras de modo tal que no permiten constatar de modo irrefutable el éxito educativo del salinismo, como cuando se señala que:

*En el México de hoy, con una población superior a los 80 millones de habitantes, uno de cada cuatro mexicanos está en la escuela. Este esfuerzo es equiparable a dar atención a la población total, sumada, de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Belice y Honduras. En la últimas dos décadas, el número de alumnos inscritos en los planteles educativos del país, aumentó con (sic) una tasa media anual de una y media veces el crecimiento de la población*

*Sin embargo, frente al enorme esfuerzo educativo, la consecuencia de ampliar aceleradamente la cobertura fue que de manera indirecta, se sacrificó la calidad de la enseñanza. Además, los cambios educativos a lo largo del siglo XX fueron acompañados por una centralización educativa que provocó un desarrollo exagerado de la burocracia educativa. Todo ello a la postre, frenó los avances en materia de educación.<sup>9</sup>*

El funcionario realiza una doble operación conceptual; por una parte se apropia el desarrollo educativo de décadas previas para el régimen que representa y por otra parte, descalifica ese desarrollo, lo "reprueba", tal como hicieron numerosos intelectuales partidarios del régimen de Salinas. Si atendemos a los datos del

funcionario, 20 millones de mexicanos carecen de escuela, lo que resulta equiparable al total de la población de países enteros de América Latina y del mundo. Para evitar alguna duda sobre el carácter de hagiográfico del texto, el autor señala que:

*Se ha considerado relevante divulgar y documentar el proceso de modernización educativa y el acuerdo nacional relativo a la educación básica. En este trabajo el lector encontrará gran número de citas tanto del jefe del Ejecutivo Federal como del Secretario de Educación Pública para que sean el autor y el responsable de la reforma educativa, respectivamente, quienes hablen a lo largo de buena parte de la obra.<sup>10</sup>*

El cambio tecnológico y los cambios en la producción del conocimiento se encuentran, de acuerdo con este balance, entre los peligros que amenazan a la escuela por lo que el autor, conmovido, se pregunta por la educación que requieren nuestros niños y los apoyos necesarios para los maestros. La respuesta, de entrada, se encuentra en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del Presidente Carlos Salinas de Gortari:

*Para dar respuesta a estos y a muchos otros cuestionamientos, el 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y hacerlas más útiles a las necesidades presentes y futuras de nuestra sociedad.*

El ANMEB se sustenta en tres ejes principales:

- I) La reorganización del sistema educativo.
- II) La reformulación de los contenidos y materiales educativos.

III) La revaloración de la función magisterial...

*Por su centralismo y por su burocratización la educación pública perdió paulatinamente dinamismo y eficacia y se alejó de las necesidades de los niños, de los maestros, de las familias, del mercado de trabajo y del país en su conjunto. Este deterioro se debió en parte, al abismo que se generó entre la autoridad educativa y la escuela...*

*Con el programa de modernización del presidente Carlos Salinas de Gortari se ha iniciado la consolidación de un sistema educativo nacional integrado, firme en las bases nacionales y flexible ante la riqueza cultural de las regiones, estrechamente vinculado a las metas nacionales: útil, eficaz, que responda a la esperanza y aspiraciones de los alumnos y en un marco de creciente revaloración de los maestros.<sup>11</sup>*

Por lo anterior, sólo tiene sentido reseñar las acciones realizadas para mostrar de modo suficiente su pertinencia. El criterio de verdad es que el autor del programa educativo es el presidente Salinas.

En cuanto a la educación superior, el autor sostiene que, "al igual que la educación tecnológica", es un factor fundamental para el desarrollo e insiste en la cantidad de recursos que involucra su sostenimiento:

*Conviene recordar las dimensiones de la educación superior en la estructura educativa nacional. Uno de cada siete jóvenes en la edad de 20 a 24 años realiza estudios universitarios. La importancia de este subsistema, traducida a términos presupuestales y económicos, representa el 24.3% del total de los recursos destinados a la educación y casi el 1% del PIB del país.<sup>12</sup>*

El autor sostiene que el subsistema de educación superior e investigación recibe apo-

yos crecientes del gobierno, apoyos que seguramente no son presupuestales puesto que la disminución de los recursos a las universidades públicas es un hecho que se agudizó drásticamente a partir de 1995. La mención del porcentaje presupuestal que se destina a la educación superior sólo sirve para concluir, con otros funcionarios e intelectuales antes que Moctezuma Barragán, acerca de la necesidad de un sistema de evaluación:

*El universitario es algo más que un profesionalista o un experto, es un ciudadano capaz de producir transformaciones en su entorno. La evaluación de las funciones universitarias ha de fincar-se, por consiguiente en criterios e indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.*<sup>13</sup>

Probablemente el autor intuía que un adecuado sistema de evaluación, como el que implementó en esos años la Secretaría de Educación Pública por medio de diversos funcionarios, podría ser útil para regular la matrícula y la contratación de académicos y para disminuir los gastos en la educación superior.

Como sus colegas reformadores de la educación en este régimen político, que desestimó las críticas, el cronista oficial de las reformas salinistas, se preocupó por legitimar los cambios constitucionales promovidos por el Ejecutivo:

*Por otra parte, desde un punto de vista legal, las reformas ocurridas en la educación necesitaban un nuevo ordenamiento jurídico para constituirse en instrumento efectivo del cambio social. Para lograrlo se envió el dieciocho de noviembre de 1992 a la Cámara de Diputados la iniciativa presidencial de reforma de los artículos 3º y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*<sup>14</sup>

Para el autor de esta crónica legislativa, las reformas constitucionales consagraron varios derechos fundamentales, algunos por cierto ya establecidos antes de las reformas salinistas. Reconoce los beneficios de la reforma constitucional para la educación privada:

*Los principales propósitos de la iniciativa fueron consagrar el derecho a la educación; precisar la obligación del Estado de impartir educación pre-escolar y secundaria, además de primaria; establecer la obligatoriedad de la secundaria, garantizar la vigencia del carácter nacional que debe tener la educación y terminar con la situación de indefensión jurídica que afectaba a los miembros de la sociedad civil dedicados a ofrecer servicios educativos de tipo privado.*<sup>15</sup>

Las reformas constitucionales, según el autor, confieren certidumbre y permanencia al esfuerzo modernizador en que se han comprometido los principales actores del proceso educativo, garantizados en concordancia con el nuevo artículo 3º constitucional, en la Ley General de Educación:

*Por ello, y sustentado en los cambios constitucionales se emprendió el proceso para promulgar una nueva ley reglamentaria. Así la nueva Ley General de Educación incorpora en su texto principios tales como: el federalismo, en tanto nueva forma de organización del sistema educativo, la obligatoriedad de la secundaria, la nueva participación social, la equidad educativa para mejorar el acceso a la educación de las regiones que presentan mayores rezagos educativos, el establecimiento del español como lengua nacional, el calendario escolar, y el financiamiento, entre otros.*<sup>16</sup>

Con una indudable y afortunada capacidad de previsión, Esteban Moctezuma Barragán

identificó al futuro campeón de la reforma educativa de Salinas:

*Las perspectivas de la modernización educativa se resumen en las palabras de Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Educación Pública: "una educación para los niños y jóvenes mexicanos que los forme como ciudadanos de provecho para nuestra organización democrática; que les proporcione conocimientos y capacidades para elevar la productividad nacional y coadyuve a una inserción ventajosa de México en el mundo contemporáneo."<sup>17</sup>*

Amén... Sin embargo, el sistema educativo pronto presentaría severas fracturas, en buena parte causadas por las drásticas reducciones presupuestales al sistema educativo y a las universidades públicas, por la imposición de modelos pedagógicos importados y por la disminución de la matrícula profesional y de bachillerato.

#### EL REZAGO EDUCATIVO Y LA DISMINUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La Secretaría de Educación Pública (SEP) elaboró el **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**. La SEP reconoció que la matrícula de la educación media superior (que comprende básicamente al bachillerato, las escuelas equivalentes y la formación técnico profesional), se duplicó entre 1980 y 1994 y que subsisten desajustes entre la oferta y la demanda. La Secretaría señala que:

**Debe anticiparse que la matrícula de educación media superior se incrementará aún**

**más, debido al aumento en el número de egresados de la secundaria, el cual se estima en un millón 500 mil en el ciclo 1999-2000, es decir casi 320 mil más que en el ciclo 1993-1994. Por otra parte, se espera que la absorción de estudiantes en los años por venir se aproxime a 90 por ciento...<sup>18</sup>**

El sistema de educación media superior, en el ciclo escolar 1994-1995, registró una matrícula de 2.3 millones de alumnos, a los que se agregan 400 000 en estudios de profesional-técnico y contó con una planta de 167 000 maestros. La SEP señala que:

**El bachillerato atiende al 83 por ciento del total de la matrícula. El 58 por ciento corresponde al bachillerato meramente propedéutico y a la modalidad bivalente el 25 por ciento; a la educación profesional técnica, 17 por ciento.<sup>19</sup>**

El Programa señala que el 80 por ciento de la matrícula es atendido por escuelas públicas y 20 por ciento por escuelas privadas.

En el programa educativo, la SEP prevé que en el periodo 1999-2000, egresarán de la secundaria 1 500 000 jóvenes de los que el 90% demandará ingresar al nivel superior. En el ciclo escolar que culmina en el año 2 000 se acumulará una demanda de 320 000 nuevas plazas, como ya vimos, en la educación media superior, que en su conjunto alcanzará una matrícula de nuevo ingreso a primer año de 1 350 000 estudiantes.<sup>20</sup>

La dimensión del problema se observa también cuando consideramos, junto con la SEP, las deficiencias de la infraestructura de bibliotecas, centros de información, laboratorios y talleres, lo que dificulta enfrentar las necesidades del equipamiento y servicios necesarios para enfrentar la demanda adicional.

En este ámbito educativo, la SEP definió la orientación básica de su actividad en el sentido de impulsar **“la apertura del mayor número posible de oportunidades educativas”**, con calidad capaz de satisfacer **“las aspiraciones formativas de los educandos”** y de responder a este tipo de demanda, atendiendo al desarrollo técnico y económico y a las necesidades sociales y culturales de las diferentes regiones del país. Como uno de sus objetivos principales, la SEP se planteó:

**Atender la creciente demanda de educación media superior y superior, ampliando la capacidad del sistema con nuevas y mejores oportunidades formativas, acordes con las aptitudes y expectativas de quienes demandan educación y con las necesidades del país.**<sup>21</sup>

Algunos datos pueden sugerir la dimensión del problema que se gestó en estos años: en el ciclo escolar 1983 - 1984, el sistema educativo registró en la educación primaria a 15 376 153 escolares, ciclo en el que atendió al mayor número de alumnos desde 1970; en secundaria se inscribieron 3 841 673. Desde ese año la matrícula de la escuela primaria descendió hasta el ciclo 1994-1995 cuando se matricularon 14 574 202 y en secundaria 4 493 173. En el ciclo escolar 1995-1996 casi **diez millones** de los alumnos matriculados en primaria al inicio de los cursos no accedieron al siguiente nivel.<sup>22</sup>

Los datos confirman la incapacidad del sistema educativo para acoger a un mayor número de alumnos en la secundaria. En el ciclo 1995-996, se matricularon en secundaria 4 701 402 estudiantes y en la educación media cerca de 2 450 000 (bachillerato 2 035 745 y profesional medio 408 570). Las cifras globales nos muestran que si bien el sistema educativo

del país atiende en su conjunto a un poco más de 25 millones de personas, la dimensión del sistema no alcanza a cubrir al conjunto de la población en edad de cursar la escolaridad obligatoria: según los datos del INEGI, en 1992 la población registrada entre los 10 y los 19 años de edad suma 20 734 975 personas,<sup>23</sup> mientras que en el ciclo 1992-1993 los alumnos inscritos al inicio de los cursos en la secundaria (4 203 100), capacitación para el trabajo (402 600), profesional-medio (410 200) y bachillerato (1 767 000), atendieron a un total de menos de 7 000 000 de jóvenes en esos grupos de edad.<sup>24</sup>

Las cifras de la SEP nos muestran que en el ciclo 1995-1996 de 4 700 000 estudiantes inscritos al inicio de los cursos de secundaria, un poco más de 2 600 000 se registraron en la educación media superior. Cerca de **2 100 000** jóvenes no lograron acceder al nivel educativo del bachillerato o equivalentes o no terminaron la secundaria.

En la escuela secundaria, la modernización educativa se tradujo en una mayor exigencia cuantitativa, más materias, más horas de atención, mayor número de contenidos de los programas, más días de trabajo en el año escolar, mayor carga de trabajo extraescolar y reducción de la formación humanística y artística. No se avanzó con la misma eficacia en ampliar la capacidad del sistema y en mejorar la calidad de los métodos pedagógicos que eviten someter a los alumnos a demandas excesivas y métodos puramente disciplinarios de aprendizaje, que los alejan de las escuelas para aumentar los índices de deserción y baja eficiencia terminal de la secundaria, con consecuencias negativas para los jóvenes y para el desarrollo nacional.

Si los egresados de secundaria que demandarán educación media en el año 2000 as-

cienden a 1 500 000, como estima la SEP en el Programa de Desarrollo Educativo (320 000 personas más que en 1994-1995 como ya señalamos), este cálculo implica la ausencia de oportunidades educativas para muchos jóvenes e incumplir el interés nacional según lo define la legislación que regula este nivel educativo obligatorio y los convenios internacionales en la materia. El Programa de Desarrollo Educativo admitió que:

**Si bien se aspira a que toda la población joven alcance un mínimo de 9 años de escolaridad, entre ciertos grupos de la población prevalecen condiciones que hacen en extremo difícil ver ésta materializada del todo por lo menos en el horizonte de los tres próximos lustros.** <sup>25</sup>

En este modo de plantear el problema se puede observar que las autoridades del sistema educativo nacional, renunciaron en este periodo a actuar en el sentido de garantizar en el plazo más breve posible el acceso de todos los jóvenes que egresan de la primaria a la escuela secundaria y a promover ampliamente, de acuerdo a las necesidades educativas de un país moderno, la educación media superior y superior. En contra de sus propias previsiones, la SEP incumplió las metas que se fijó para el desarrollo de la educación media superior.

Los resultados de esta política acentuaron la insuficiencia del conjunto del sistema educativo nacional, que deja a niños y jóvenes sin oportunidades de estudio. De acuerdo con las estadísticas del INEGI del Censo de 1990, recopiladas en *¿Y el costo de la ignorancia? 1996 El rezago educativo en México*, de Carlos Imaz y Salvador Martínez Della Rocca y Luis E. Gómez, quienes señalan que:

**De cada 100 niños que inician la educación primaria, 57 la terminan, 49 inician secundaria y la terminan 37; de estos 37 egresados de secundaria, entran al bachillerato 21 y a educación tecnológica 7. Del primero egresan 12 y del segundo 4. Ingresan a educación superior 15 y egresan tan sólo 4, de los cuales sólo 0.4 obtendrán un título de posgrado. Es decir que 43% no terminan primaria, 63% no terminan secundaria, 88% no termina bachillerato, 96% no termina educación superior y 99.6% no tendrán posgrado.** <sup>26</sup>

La omisión de la SEP de subsanar esta situación, se encuentra en la base de numerosos conflictos sociales protagonizados por los jóvenes que con todo derecho y legitimidad académica, reclaman opciones educativas propedéuticas y bivalentes, de educación media superior y de educación superior. En cambio, como veremos, la política educativa nacional, adoptó de manera creciente las directivas de restricción educativa y privatización dictadas por los organismos internacionales y disimuló la insuficiencia de la oferta educativa con mecanismos de regulación de la matrícula por medio de exámenes y medidas administrativas.

## EL ESCENARIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN EL BANCO MUNDIAL

Fundado en 1949, el Banco Mundial integra cinco instituciones afiliadas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Asociación Internacional de Fomento, el Organismo Multilateral de Garantías y el Centro Internacional de Arreglo de diferencias. El Banco Interamericano de Desarrollo, trabaja también con el Banco Mundial. Esta burocracia financiera intrnacional

codificó en 1994 muchos de sus principales lineamientos para la educación superior en América Latina. Tocó a Donald R. Winkler reunir dichos criterios en **La Educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad. Documentos para discusión del Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington D. C.**, de julio de 1994. Winkler se presenta como “un economista de larga trayectoria de la División de Recursos Humanos, Departamento Técnico, de la oficina regional del Caribe y de América Latina del Banco Mundial. En la presentación de los derechos de propiedad (Copyright), el texto advierte:

**El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener. Las fronteras, los colores, los nombres, y toda otra información que figuran en los mapas de este documento no denotan, por parte del Banco Mundial ni de sus afiliadas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios ni aprobación o aceptación de ninguna de tales fronteras (sic)**<sup>27</sup>.

En la definición de Derechos de propiedad que presenta el debate, el Banco Mundial aclara que su actuación no se sujeta a las normas legales y constitucionales de los países de América Latina y el Caribe, es decir, el Banco se arroga el derecho de imponer criterios al otorgamiento de su financiamiento en esos “territorios”, aún si su actividad viola, por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Resultado de un debate, las conclusiones se codificaron en un “resumen analítico” que define los criterios que se aplican en el otorgamiento de los préstamos que la Institu-

ción bancaria hace para orientar el rumbo de la educación en la muy amplia y heterogénea región latinoamericana y del Caribe.

Pablo Latapí muestra que dichos criterios determinan cada vez más, sin intervención del Congreso, la orientación de la educación en el país:

**La educación no ha sido un sector ajeno a las operaciones del Banco en México; durante décadas proporcionó créditos principalmente a la educación vocacional y técnica por su obvia relación con el desarrollo económico. Sin ir más lejos en el tiempo, el CONALEP [Colegio Nacional de Estudios Profesionales] fue la institución que recibió más recursos de esta fuente...**<sup>28</sup>

Según las conclusiones del Banco, en los quince años previos a 1985, la educación superior en la región era “equiparable” a la de los países industrializados y su “crecimiento dramático” deterioró la calidad académica de las instituciones universitarias como resultado del estancamiento del gasto gubernamental en las universidades públicas. La heterogeneidad de los países de la región no le impide al Banco fijar esta premisa básica.

Para remediar los efectos causados por los bajos salarios de los profesores y la carencia de equipo y materiales, la institución bancaria prescribe **mejorar “la eficiencia interna”** por medio de **“la introducción de modernos sistemas de información gerencial”** e “incentivos de desempeño” y no, por ejemplo, con una ampliación presupuestal para las universidades y con mejores niveles salariales para los profesores.

En la visión del Banco Mundial, expresada en *La Educación Superior en América Latina*, el supuesto incremento en la matrícula en la edu-

cación superior, durante veinte años, es causa directa de la reducción de la calidad **“de la instrucción”** y del desempleo de los universitarios. El empleo (llamado eficiencia externa en el lenguaje bancario), podrá elevarse proporcionando al estudiante información sobre sueldos y flexibilizando los currículum académicos para que se especialicen. Las conclusiones más académicas del Banco sugieren que la vocación del estudiante se rige exclusivamente por el nivel salarial que el mercado ofrece a los profesionales y que la llamada eficiencia externa se resuelve super-especializando sus conocimientos.

En el tema del financiamiento de la educación superior en países como México, el Banco Mundial razona en los siguientes términos: los jóvenes más pobres no están preparados académicamente para **“competir exitosamente en la universidad pública”** por lo que el resultado es que estos jóvenes optan por no hacer estudios universitarios o hacerlos pagando en instituciones privadas; los estudiantes más adinerados se benefician más de los subsidios a la universidad pública (se subsidia a los ricos). Para lograr **“equidad”** entre pobres y ricos, lo que la institución bancaria prescribe es reducir los subsidios a las universidades públicas y sustituirlos con cuotas para los estudiantes (ricos) de las universidades públicas y otorgar créditos para los estudiantes pobres, que en el lenguaje bancario son denominados subvenciones.

Esta aporía, este razonamiento limita aún más el subsidio a las universidades públicas y crea y afirma nuevos elementos de estratificación social que niegan a los jóvenes su derecho a una educación del mejor nivel posible para el mayor número posible. Los estudiantes con menos recursos económicos no estarán en mejores condiciones de “competir exitosamente” en la educación superior, entre otras ra-

zones, porque no encontrarán acceso a la educación media, puesto que el Banco Mundial sabe que se separan del sistema educativo en la secundaria.

En *La Enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, documento publicado por vez primera en mayo de 1994, el Banco Mundial expone el resultado de sus operaciones en países que define como de “ingreso bajo y mediano bajo”.<sup>29</sup> La presentación del texto muestra los objetivos de las operaciones bancarias en el ámbito universitario:

**La enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social, y, sin embargo, atraviesa por una crisis en todo el mundo. Los países tanto industriales como en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo mejorar la educación superior al mismo tiempo que enfrentan reducciones en sus presupuestos.**

**La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y a que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas. El resultado ha sido una disminución notable del gasto medio por estudiante: por ejemplo, en Africa al sur del Sahara (*sic*), se redujo de \$6.300 en 1980 a \$1.500 en 1988.**

**En este libro se demuestra cómo los países en desarrollo pueden reformar la enseñanza superior, a pesar de las grandes variaciones dentro del subsector de un país a otro. Utilizando datos provenientes de muchos informes y estudios de casos, se señalan cuatro orientaciones principales: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la**

**función del Estado, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad.<sup>30</sup>**

La constatación de la crisis de la educación superior es útil para mostrar, a los ojos de los intelectuales del Banco, dirigidos por Armeame M. Choski, **Vicepresidente, Perfeccionamiento de Recursos Humanos y Políticas de Operaciones, Banco Mundial**, el balance positivo de las operaciones bancarias porque dota al Banco de la base necesaria para emprender la reforma que recomienda para toda la educación "postsecundaria". La decisión de impedir el desarrollo de la educación superior humanística de la más alta calidad en los países más pobres se justifica en los siguientes términos:

**El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con sus programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado para satisfacer las múltiples demandas del desarrollo económico y social, al igual que las necesidades de aprendizaje de un estudiantado más diverso. La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecuen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. Las decisiones con arreglo a las cuales los países controlan el ritmo y las modalidades de crecimiento de la matrícula estudiantil a través de una diferenciación creciente afectan significativamente la cantidad de recursos estatales disponibles para financiar la enseñanza superior.<sup>31</sup>**

Desde la lógica de la rentabilidad de sus inversiones, el Banco actúa abiertamente para limitar la demanda de educación universitaria "clásica" y reorientar la política educativa de los países sujetos a su financiamiento. Según el Banco es necesario privatizar las instituciones estatales. Para ello establece la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y de redefinir los objetivos y características de las instituciones públicas con el propósito de:

- Movilizar más fondos privados para la enseñanza superior en instituciones estatales.**
- Proporcionar apoyo a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores a causa del ingreso familiar insuficiente.**
- Fomentar la eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones estatales.**

Para lograr fondos privados el Banco establece que:

**Los gobiernos pueden movilizar un mayor volumen de fondos privados de varias maneras: mediante la participación de los estudiantes en los gastos, la recaudación de fondos de ex alumnos y fuentes externas y la realización de otras actividades que generan ingresos.<sup>32</sup>**

Entre las actividades que las universidades tienen que realizar para recaudar recursos se señala la impartición de cursos de capacitación, contratos de investigación que incluyen "servicios comerciales y estudios económicos para los gobiernos y la industria privada, además de investigaciones científicas y tecnológicas aplicadas, utilizando "estructuras jurídicas y administrativas separadas para asegurar la prestación eficiente de los servicios".<sup>33</sup>

Los autores del estudio refieren el caso del Instituto Coreano de Estudios Avanzados de Ciencia y Tecnología. En el caso de México, el estudio podría citar los casos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) como ejemplos de estructuras jurídicas separadas de la Constitución y de la legislación universitaria, que ejercen su influencia en las universidades para orientarlas a propósitos similares a los que señala el Banco Mundial.

Un aspecto central de la política del Banco en países que, como en México ésta ideología tiene innegable influencia, es transformar la función del gobierno en el ámbito de la educación “postsecundaria”:

**La crisis de la educación superior, sobre todo en el sector público, está estimulando un cambio en la magnitud, los objetivos y modalidades de intervención del gobierno en la enseñanza superior a fin de asegurar un empleo más eficiente de los recursos públicos. El gobierno, en lugar de ejercer una función de control directo, tiene ahora la tarea de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones de nivel terciario, tanto públicas como privadas, y de emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos a fin de estimular a estas instituciones a que satisfagan las necesidades nacionales de enseñanza e investigación.**<sup>34</sup>

En la ideología bancaria, se justifica privatizar a las instituciones públicas y financiar con dinero público a las instituciones privadas, a las “empresas” educativas. Desaparece distinción alguna entre espacio público y espacio privado y finalmente propone convertir el financiamiento a las universidades en un subsidio a las empresas educativas y de cualquier índole. Para el

Banco sólo es necesario preservar el apoyo del “Estado” para financiar la investigación básica, seguramente poco interesante para las empresas, para la transferencia de tecnología y para apoyar a aquéllos a los que **“las imperfecciones de los mercados de capital (relacionados con la falta de garantía para las inversiones en educación)”**, su pobreza les impide obtener préstamos para su educación.<sup>35</sup>

En la perspectiva de los intereses bancarios, garantizar las inversiones en educación significa apropiarse en forma privada de los presupuestos estatales y de poner en manos de particulares las instalaciones de educación pública. Para el Banco, autonomía universitaria es equivalente a superávit financiero; **“La autonomía resulta ser en gran medida un concepto vacío mientras las instituciones dependen de una fuente única de financiamiento fiscal.”**<sup>36</sup>

Por lo que se refiere a la calidad de la educación superior, el Banco tiene por supuesto su propia propuesta. Mejorar la calidad de las universidades requiere, entre otros “insumos”, un nuevo tipo de académicos. Los mentos académicos y títulos deben reservarse para **“universidades dedicadas a la investigación (sic)”** y **“basar los ascensos principalmente en los resultados de investigación”**. En las restantes instituciones las **“decisiones en cuanto a contratación y ascenso del personal debería atribuir mayor importancia a las aptitudes pedagógicas y administrativas y a la capacidad de supervisión y de servicio”**.

Los nuevos académicos que diseñó el Banco Mundial son más hábiles y capaces para administrar y reproducir los programas de estudios que probablemente el propio Banco produzca en un futuro no muy remoto en alguno de sus departamentos especializados. Por ahora, para los ideólogos de la Vicepresidencia de

Recursos Humanos del Banco, lo más importante para lograr la calidad de las Universidades es subordinarlas a las necesidades de la economía:

**En este contexto resulta fundamental que los programas de enseñanza e investigación respondan a la evolución de las exigencias de la economía. Las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación deberían contar con la participación de representantes de sectores productivos. La participación de los representantes del sector privado en los Consejos de Administración de las instituciones de enseñanza superior, públicas y privadas, puede contribuir a asegurar la pertinencia de los programas académicos.**<sup>37</sup>

Una amplia experiencia permite al Banco imaginar la instauración de una colonia global de la cultura a muy bajo costo a la que sólo se oponen algunos activistas estudiantiles irreducibles. En sus principales conclusiones el Banco sostiene que:

**Si bien los préstamos y las donaciones de los organismos internacionales de asistencia y crédito pueden ser de escasa importancia para el costo total de la enseñanza superior, suelen ser decisivos para las instituciones que los reciben. A través de este apoyo, los países con economías en transición y en desarrollo pueden acceder a los recursos y los conocimientos especializados de los centros educacionales, científicos e intelectuales de países industrializados.**<sup>38</sup>

El Banco Mundial, luego de haber consultado numerosos estudios "originales" y de una amplia consulta entre **"las autoridades encar-**

**gadas de la enseñanza superior en los países en desarrollo, representantes de organismos de financiamiento externo, y expertos reconocidos del mundo académico"**, decidió dar prioridad para otorgar sus préstamos:

**A los países dispuestos a adoptar un marco de políticas en materia de educación superior que haga hincapié en la estructura diferenciada de las instituciones y una base de recursos diversificada y mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados.**<sup>39</sup>

Sin asumir responsabilidad legal y política, el Banco Mundial promueve en México políticas educativas ajenas a las necesidades del país, premia la formación de estructuras legales e institucionales paralelas que deterioran el marco legal y constitucional y que, a la postre, generan graves fracturas en la estructura educativa del país: su actividad tiende a reducir la oferta de educación de calidad y crea sistemáticamente condiciones propicias para producir conflictos sociales de considerables proporciones como la huelga de estudiantes universitarios iniciada en marzo de 1999 que se encuentra en la base de la más grave crisis de la historia reciente de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El sociólogo brasileño Octavio Ianni identificó, en 1974, las principales características del funcionamiento de organismos multilaterales como el Banco Mundial y de sus vínculos con los países sujetos a sus operaciones:

*Las organizaciones multilaterales tienden a transformar todo problema político y económico en un problema meramente administrativo. Así, cualquier problema real, que afecte las condiciones de vida de personas, grupos y clases sociales en el país dependiente, queda transformado*

en un problema de adecuación práctica y eficaz de medios a fines, en el marco de las condiciones institucionales vigentes. Es obvio que tales condiciones son determinadas por el entendimiento que logran los gobernantes del país dependiente (y los funcionarios, consultores y técnicos que ponen en acción los organismos gubernamentales) con las corporaciones transnacionales. En otros términos, la transformación de los problemas políticos y económicos en problemas administrativos, conforme a lo que sucede en el modo de actuar de tales organismos, es un fenómeno que ocurre debido a la colaboración activa de la tecnocracia.<sup>40</sup>

En el actual proceso de globalización los organismos multilaterales han afirmado su función y ampliado su capacidad de generar códigos políticos, ideológicos y legales que se convierten en la norma a la que obedece la conducta del Banco y de las oligarquías locales que se le asocian en los países en los que realizan sus operaciones. La concepción globalizadora en la que se mueven los organismos multilaterales y sus voceros implica la idea de que el desarrollo de la economía mundial hace inútiles y necesariamente más pequeños a los estados nacionales y, por consecuencia, más grandes y poderosos a los organismos transnacionales que generan legislaciones globales de acatamiento obligatorio, administrados por una aristocracia financiera y tecnocrática mundializada. Los nuevos meta-Estados actúan frente a "regiones y territorios" y no ante naciones, rompen la relación entre Estado y producción de la riqueza e imponen una nueva relación entre Geografía y Derecho, entre lugares y normas. Marco Revelli prevé que:

*En adelante deberemos habituarnos a ver coexistir en el mismo 'lugar' —en la misma 'localiza-*

*ción'— una multiplicidad de 'sistemas de normas' y de criterios decisionales, surgidos de sedes sustraídas al espacio de la ciudadanía (y de sus derechos), dependientes de autoridades caracterizadas por grados muy diferentes de personalización y de 'distancia' (agencias impersonales mundiales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio (OMC), estructuras de poder burocráticas como el ejecutivo de la Unión Europea o el Bundesbank, poderes fácticos como Wall Street, los 'mercados internacionales', la red difusa de corredores de Bolsa de todo el mundo unidos en el 'network'). Y **mutatis mutandis**, deberemos acostumbrarnos a descubrir, en nuestro territorio, en nuestras ciudades, nuestros barrios, nuestras provincias, zonas crecientes de desregulación, jirones de estado natural reemergentes entre las mallas de una soberanía cada vez más limitada y fragmentada: los **slums** metropolitanos abandonados a una especie de autogobierno criminal, segmentos del mercado del trabajo abandonados a la exclusión y la desregulación, periferias extraurbanas desconectadas de la red de alta velocidad de la economía de alta tecnología...*

*Los sistemas normativos se desterritorializan y paralelamente el territorio se desordena (sufre una des-regulación violenta). Y, mientras la esfera de la soberanía del Estado se reduce a sus funciones puramente administrativas (ejecutivas) el territorio, de factor 'constituyente' de la acción social, regresa y se transforma en factor 'constituido'. Desde muchos puntos de vista se trata de una revolución.<sup>41</sup>*

Revolución de consecuencias difíciles de prever pero de efectos indudables si se trata de un proceso que sistemáticamente reduce los derechos previamente conquistados por los mexicanos. Desde esta perspectiva se puede

afirmar que el desarrollo educativo de los llamados países emergentes ha adquirido una creciente autonomía legislativa y se ha convertido en un sector globalizado que se separa de manera creciente del "territorio" y de los intereses de los ciudadanos en el que tiene lugar. En el caso de México, la actividad del Banco Mundial tiende a reducir los derechos educativos garantizados por la Constitución y por el conjunto de la legislación vigente que la norma. En México esto ocurre a pesar de que el artículo 15 de la Constitución establece:

*Una prohibición de carácter general, la última parte de la disposición constitucional... tampoco autoriza la celebración de tratados y convenciones internacionales en virtud de los cuales se alteren, o sea, se menoscaben, vulneren o hagan nugatorios ya sean los derechos y libertades fundamentales que la Constitución otorga a todo ser humano, o bien aquéllos derechos políticos que se reconocen únicamente a los ciudadanos mexicanos.*<sup>42</sup>

El jurista Jesús Rodríguez y Rodríguez señala que en su opinión:

*La alteración a que se refiere la última parte de este precepto debe entenderse únicamente en un sentido negativo, es decir, como ya lo indicamos, cuando a través de un tratado o convenio internacional se reduzcan o nulifiquen los derechos o garantías que establece la Constitución, pero no cuando este tipo de instrumentos internacionales impliquen un aumento en el número de derechos reconocidos, o una mejoría en los recursos, medios o mecanismos susceptibles de proporcionar una protección más eficaz de aquéllos, como de hecho ha venido ocurriendo en la práctica reciente en materia de protección de los derechos humanos.*<sup>43</sup>

Si el Ejecutivo y el Senado no reconocen estas restricciones constitucionales y garantizan su cumplimiento en cualquier compromiso internacional o multilateral, omiten entonces proteger los derechos alcanzados por los mexicanos y desestiman su función de protección a los derechos humanos y de actuar a favor de una convivencia social civilizada.

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En el periodo que considera el Banco Mundial (1970-1985), en México la tasa de escolarización de los jóvenes en edad universitaria alcanzó en 1985 un 15.4, su punto más alto. En ese mismo año Canadá contó con una tasa de escolaridad de 69.6, Estados Unidos de 60.7, España de 28.5, Argentina de 35.7 y Panamá de 24.6. En 1993 Canadá alcanzó una tasa de 102.9 (asisten también a la universidad quienes no están en edad universitaria), Estados Unidos de 79.7, España 44.1, Panamá 27.3 y México es el único país registrado por las fuentes cuya tasa de escolaridad cayó, aquí sí dramáticamente, a 13.8, clara herencia de la política educativa de los regímenes neoliberales; la aporía privatizante cumplió su cometido.<sup>44</sup>

Para México, la formación de la llamada "sociedad del conocimiento", está reservada para un número cada día menor de jóvenes de buenas familias, en una concepción educativa de claros rasgos oligárquicos y patrimonialistas, opuesta a nuestro marco legal y constitucional, es decir, al pacto social fundamental de la Nación.

En el texto constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al contrario de los presupuestos establecidos por el Banco Mundial, la educación que imparten las instituciones públicas autónomas por ley es un servicio público,

una función social del Estado y un derecho que forma parte de las garantías individuales básicas. El Estado financia la educación universitaria para garantizar el cumplimiento de esta función (para todos, independientemente de su origen social) con el objeto de desarrollar al máximo las facultades del ser humano y se obliga a promover entre otros los valores de la solidaridad internacional, la democracia, la independencia del país y la justicia, fines muy superiores a los de la mera "instrucción" especializada para el mercado y las empresas.<sup>45</sup>

La Constitución obliga al Estado a proveer las necesidades financieras de las instituciones universitarias autónomas y señala la obligación en este sentido del Congreso de la Unión, que también está facultado para señalar las sanciones aplicables a todos aquellos que infrinjan estas disposiciones constitucionales, que si se cumplieran, harían innecesarias o mínimas las necesidades de otras fuentes de financiamiento que tienden a orientar a las instituciones nacionales en un sentido egoísta y diverso al que prevé nuestra Carta Magna.

La Universidad Nacional no escapó a la orientación educativa codificada por el Banco Mundial y promovida en términos similares por otras agencias internacionales. Asumida durante un largo periodo por las autoridades educativas del país, la política educativa ha llevado a la UNAM y a otras instituciones de educación superior a cambiar su naturaleza legal e histórica, a cuestionar la concepción de universidad plasmada en la Constitución, a limitar su crecimiento y a adoptar los lineamientos considerados por el Banco Mundial u otros muy similares. Las propias autoridades universitarias han evidenciado su adscripción a la perspectiva exigida por estos organismos internacionales como lo muestran, por ejemplo, Alicia Girón, Directora del Instituto de Investigaciones Económicas,

para justificar la necesidad de autofinanciamiento de las universidades públicas declaró a la prensa que: **"No podemos seguir viviendo con planes obsoletos o bajo una concepción de universidad que en estos momentos ya no puede existir."**<sup>46</sup>

Acusada de megalomanía por los intelectuales más brillantes, presionada por los gobiernos que se proponen subordinarla a su proyecto económico y político, abandonada como institución pública nacional autónoma por muchos de los mismos universitarios, la UNAM optó por sustituir su antigua base social estudiantil y por reducir la dimensión de su sistema de educación media, por establecer cuotas por todo tipo de servicios, por "flexibilizar" las formaciones que ofrece y por asumir un proyecto para sí misma que la aparta de su condición y de sus fines.

No se realizó en este periodo un proyecto para la educación superior que fortaleciera con nuevas instituciones humanísticas del más alto nivel universitario el sistema educativo del país y que rescatara a la UNAM de un crecimiento excesivo, que ampliara al máximo las oportunidades para muchos jóvenes en la educación media polivalente de la mejor calidad; las autoridades educativas omitieron impulsar un desarrollo educativo incluyente y democrático como la base para la construcción de un país moderno capaz de asumir los retos del desarrollo internacional. Este proceso, esta crisis de la universidad pública se expresa en la ampliación del sistema incorporado de la UNAM, que en 1998 le dio la bienvenida a 114 000 estudiantes de las escuelas incorporadas y limitó de manera definitiva a 18 000 alumnos la matrícula de nuevo ingreso del antiguo Colegio de Ciencias y Humanidades.<sup>47</sup>

- <sup>1</sup> Gago Huguet, Antonio "Las consideraciones y justificaciones " pp. 195-200 en Memoria, Foro. *La educación superior y la construcción del proyecto nacional*. 18 y 19 de junio de 1998, Comisión de Educación, LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1998. pp. 195-196. Subrayado de los autores.
- <sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 196-197. Subrayado de los autores.
- <sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 197-198.
- <sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 198-199.
- <sup>5</sup> *Acuerdo por el que se reforma el diverso que establece el Sistema Nacional de Investigadores*, Artículo 26, 9 de abril de 1999.
- <sup>6</sup> Gago Huguet, Antonio, "Las consideraciones ... *Op cit.*" pp.197-199.
- <sup>7</sup> Carlos Ornelas señala que: "La educación es una tarea intelectual de gran aliento no una empresa mercantil cuyas utilidades se observen a corto plazo, ni una industria donde la introducción de una nueva tecnología pueda significar incrementos rápidos en la productividad." , *El sistema educativo ... Op. cit.*, p. 265. Rigoberto Lasso señala que "El mundo empresarial responde en torno a la ganancia y encamina todos sus esfuerzos al logro de la maximización y al abaratamiento del costo que le implica. Es, en consecuencia, su lógica la *eficiencia*. En el mundo educativo aunque se persiga la misma categoría (la eficiencia) se da en un contexto diferente y con otras connotaciones; en rigor, su lógica tiene que ver más con los valores mediatos que con los inmediatos, con el servicio y la formación incluso independiente del costo", Lasso Tiscareño, Rigoberto, "Retos educativos para el desarrollo económico . (Notas sobre algunos de sus mitos)", VII Congreso Internacional de Historia Regional, Cd. Juárez, Chi., 1999, mimeo, pp. 4-5.
- <sup>8</sup> Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1993, p. 7-9.
- <sup>9</sup> *Ibidem*, p. 14.
- <sup>10</sup> *Ibidem*, p. 15.
- <sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 16-18.
- <sup>12</sup> *Ibidem*, p.21.
- <sup>13</sup> *Ibidem*, p. 22.
- <sup>14</sup> *Ibidem*.
- <sup>15</sup> *Ibidem*., p. 23.
- <sup>16</sup> *Ibidem*.
- <sup>17</sup> *Ibidem*, p.24.
- <sup>18</sup> *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, III. "Educación media superior y superior", SEP, 1996, p. 130.
- <sup>19</sup> *Ibidem*, p. 129.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p.130.
- <sup>21</sup> *Ibidem*, p. 145-147.
- <sup>22</sup> Crecimiento de la matrícula por nivel educativo. Fuente: SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.
- <sup>23</sup> Población total por sexo según grupo quinquenal de edad 1990-1992. Grupo de edad 10 a 14 años y 15 a 19 años, 1992. Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992.
- <sup>24</sup> Alumnos inscritos al inicio de cursos según nivel educativo 1990/91-94/95. Fuente: INEGI, con base en datos de la Secretaría de Educación Pública.
- <sup>25</sup> *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, pp. 30-31.
- <sup>26</sup> Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI, en Imaz Gispert, Carlos, *et. al, ¿Y el costo de ignorancia? 1996 el rezago educativo en México*, LVI Legislatura H. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, 1996, p. 24,
- <sup>27</sup> *La Educación Superior en América Latina, Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad*, Banco Mundial, Washington, D.C., Copyright 1994, Banco interamericano de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, portadilla.
- <sup>28</sup> Pablo Latapí, "El Banco Mundial y la educación", en *Proceso*, número 988, México, octubre 9 de 1995, p.48.
- <sup>29</sup> *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Banco Mundial, Washington D.C., 1995, Banco interamericano de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Introducción, p. VII.
- <sup>30</sup> *Ibidem*, p. 1.
- <sup>31</sup> *Ibidem*, p. 31.
- <sup>32</sup> *Ibidem*, p. 45.
- <sup>33</sup> *Ibidem*.

- <sup>34</sup> *Ibidem*, p. 62.
- <sup>35</sup> *Ibidem*, p. 61.
- <sup>36</sup> *Ibidem*, p. 71.
- <sup>37</sup> *Ibidem*, p. 79.
- <sup>38</sup> *Ibidem*, p. 14.
- <sup>39</sup> *Ibidem*, p. 14.
- <sup>40</sup> Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, SepSetentas, México, 1974, p. 149.
- <sup>41</sup> Marco Revelli, "Crisis del Estado Nación, territorio, nuevas formas de conflicto y de sociabilidad", en *Viento del Sur*, N° 11, invierno 1997, p. 57-59.
- <sup>42</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez, Comentario, Artículo 15, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, UNAM-Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pp. 40.
- <sup>43</sup> *Idem*.
- <sup>44</sup> *Demanda potencial de educación superior no atendida. Zona metropolitana de la Ciudad de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Secretaría de Planeación. Unidad de Estudios Especiales, México, 1997, p. 54 (cuadro 11). Los últimos datos registrados para México son los de 1993; probablemente la situación se ha agravado desde entonces.
- <sup>45</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, "Título primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales, Artículo 3º y fracciones VII y VIII."
- <sup>46</sup> Declaraciones de Alicia Girón, Directora del Instituto de Investigaciones Económicas, "Ante los ajustes las universidades públicas deben ser autofinanciables: Instituto de Investigaciones Económicas", *El Nacional*, 28 de marzo, p. 32.
- <sup>47</sup> *Gaceta UNAM*, Ciudad Universitaria, 13 de abril de 1998, NUM. 3 179, pp. 1 y 12. Felisa Guzmán, "Reduce CCH su matrícula de primer ingreso: acuerdo del Consejo Técnico". *La Crónica de Hoy*, 14 de abril de 1998, p. 10B.

---

# Historia del siglo XX

# Los ciclos largos y la tendencia secular del empleo asalariado femenino. Algunos ejemplos internacionales

Luis Sandoval Ramírez\* y Guadalupe Salazar Manzo\*\*

Es sabido de antiguo que las sociedades y los segmentos que las componen tienen reiteraciones, ciclos, en su vida económica, social y política. En el transcurso de la historia mundial los diversos pueblos trataron de encontrar dichas regularidades y por ello se pueden mencionar los ciclos vedas, de vida o muerte, los ciclos de 50 años de jubileo mencionados en la Biblia, en los cuales las viejas deudas eran perdonadas, y sobre todo los ciclos mayas-mesoamericanos de 52 años de duración (y los de 104 años), llamados por los aztecas *xihmolpilli*, es decir, "giro completo de los años". Empero, la concepción implícita en tales ciclos era la de un tiempo circular, que se repetía una y otra vez. Quizás la mejor ilustración gráfica de ello es la del dios-serpiente Quetzalcóatl en un movimiento circular, mordiéndose la cola. El final de este ciclo anunciaba la cercanía de una catástrofe.

En nuestros días la idea predominante es de que los ciclos tienen un movimiento en espiral, ondulatorio y tienen una direccionalidad. Hay reiteraciones, es cierto, pero con cualidades distintas. Actualmente se ha logrado avances importantes en el estudio de algunos de

ellos, de los *business cycles* y de otros más prolongados, por ejemplo de los *ciclos largos Kondratiev*, así llamados por el investigador ruso que en los años veinte de este siglo puso sólidos cimientos para su estudio.

Estos son ciclos económicos internacionales que reiteran características muy importantes cada 46-60 años.<sup>1</sup> El ciclo se divide en una onda larga de ascenso económico, en el cual predomina el capital productivo y una onda larga de declinación económica, en la que el capital financiero domina sobre el conjunto de las actividades de la sociedad. Cada una de estas ondas largas tiene aproximadamente una duración de 23-30 años. En las ondas de ascenso, la más reciente de las cuales tuvo lugar de 1940-45 a 1975, los ritmos de incremento de la economía son elevados, los auges prolongados y las crisis cortas. La producción se renueva con la introducción de innovaciones fundamentales que permiten altas tasas de rentabilidad y sirven como locomotoras para el arrastre del resto de las ramas de las economías.

En las instituciones socioeconómicas, en los gobiernos y en las políticas que adoptan

\* Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas.

\*\* Profesora de la Facultad de Economía y de la FCPyS de la UNAM.

también hay innovaciones, remozamientos sustanciales que permiten a las sociedades avanzar al unísono durante un buen periodo. Pero la difusión generalizada de las innovaciones tecno-económicas en el conjunto de la economía hace que la tasa de beneficio de las inversiones decaiga y los inversionistas pierdan el incentivo para seguir invirtiendo. Otros factores que deprimen la tasa de beneficio son el logro de altos salarios por los trabajadores y el crecimiento de los gastos de los gobiernos.

Luego de una crisis particularmente severa, aquéllos retiran sus capitales de la producción y los colocan en el sistema financiero, el que comienza a crecer e innovar constantemente, puesto que la marea de inversiones ahí es creciente. Es la onda larga declinante. La producción se vuelve lenta en comparación con el periodo anterior durante un largo periodo y los gobiernos e instituciones multilaterales se ven obligados a recurrir a diferentes mecanismos, como el endeudamiento masivo, para incentivar artificialmente el crecimiento de aquélla. Hay un proceso de racionalización en las empresas que incluye la introducción de nuevas tecnologías (aunque pocas son fundamentales), reajustes en el empleo, quiebras de empresas, etc. Finalmente la enorme burbuja financiera estalla, hay una depresión particularmente severa, una masa de capitales libres que buscan invertirse y una serie de innovaciones fundamentales que comienzan a aplicarse en la producción, por lo que ésta nuevamente comienza a florecer y el ciclo largo se repite.

El estudio de estos ciclos abarca multitud de aspectos pero todavía es insuficiente. A su vez el estudio de muchos otros ciclos y tendencias seculares derivadas en gran parte del funcionamiento de los ciclos Kondratiev y de otros ciclos largos, como los del energético principal,

los del cambio de modelo productivo internacional, los de hegemonía mundial, etc.

En este enfoque, creemos que el estudio de las regularidades y dinámica del empleo y el trabajo en nuestros días debe de incluir no sólo los fenómenos que se producen en el espacio de la producción-reproducción, sino aquéllos que abarcan a ciclos de los patrones culturales generales de la población (dentro de los cuales ella se mueve durante grandes periodos), así como los ciclos largos de conflictos sociales, que afectan al conjunto de la sociedad (dentro de los cuales se incluyen por supuesto las guerras). Acerca de la existencia de ciclos también largos en los patrones culturales, en las costumbres y psicología sociales se ha escrito desgraciadamente poco. En esta ocasión aprovechamos el espacio de este ensayo para enunciar la muy probable alternancia de dos patrones culturales de larga duración: el que podría identificarse con los principios de dolor-represión-conservadurismo, que tiene que ver con las consecuencias de la inevitable gran depresión que se ha producido a la mitad o al final de la onda larga declinante y que se produce no en todos los países por igual y por otra parte el patrón cultural de larga duración vinculado a los principios de placer-permisibilidad que se ha dado en la culminación de la onda larga de ascenso económico.

Por otra parte, las ondas económicas largas tienen repercusiones de manera diferenciada en todos los campos de la actividad humana y en todos los países. En el mercado de trabajo femenino han provocado, en la mayoría de los países, un acceso cíclico de la mano de obra femenina al empleo, dentro de una tendencia secular a su incremento no sólo en los países desarrollados, sino también en las naciones pobres.

Es en el periodo de las guerras y las ondas largas depresivas cuando se observa un incre-

mento de la participación de la fuerza de trabajo femenina, aunque al término de los conflictos bélicos y en cierta medida al término de las ondas largas depresivas hay un reflujó del trabajo femenino, en especial en aquellos países con un patrón cultural tradicional o de derecha.

Durante las guerras, especialmente las prolongadas como las dos conflagraciones bélicas mundiales, es inevitable que haya escasez de mano de obra masculina y por consiguiente las mujeres ocupan el lugar de los hombres en la producción. Pero en las ondas largas depresivas, los propietarios de empresas tratan de contrarrestar las dificultades del mercado y la caída en sus ganancias con el alquiler de mano de obra barata, sin tradiciones proletarias o sindicales y ésta es la femenina (aunque en dependencia de los países, puede ser también la infantil e incluso la de prisioneros, etc.).

El trabajo femenino se ha empleado históricamente primero en aquellas industrias que representaban una extensión del trabajo para las necesidades domésticas: textil, industria del vestido, industria alimentaria, producción de productos sanitarios y de higiene, etc. Pero con el correr del tiempo el trabajo femenino se ha extendido prácticamente a todos los rubros de la economía. En los países atrasados el trabajo femenino se concentra en gran medida en la agricultura, las artesanías, los servicios y en el empleo doméstico. En las páginas que siguen trataremos de ilustrar las tendencias señaladas con algunas cifras, en especial de principios del siglo pasado, cuando la tendencia secular al incremento de la mano de obra femenina comenzaba a delinearse con fuerza.

En Inglaterra, en 1914 el total de mujeres trabajando por paga ascendía a 5 536 000, de ellas en la industria trabajaban 2 178 000 (25% de toda la fuerza de trabajo en esa rama). En la agricultura se ocupaban 190 000. En la indus-

tria textil las mujeres eran mayoría: en las empresas de productos de algodón las mujeres constituían el 62.8%, en las de derivados de la lana, el 58.2%, en las de productos de seda, el 70.2%, en las de tejidos de punto, el 71.3%. En la industria alimentaria las mujeres formaban el 55.5% y en la industria del vestido las mujeres sobrepasaban a los hombres en más de dos veces.

En contrapartida, en las industrias pesadas: metálicas, química, minería, las mujeres ocupaban tan sólo un 10% de la fuerza de trabajo.

Con el estallido de la primera guerra mundial hubo un incremento de las mujeres en el trabajo asalariado, pero una disminución relativa al final de ésta. De cualquier manera, la participación de las mujeres se había incrementado: éstas formaban el 27% de toda la fuerza de trabajo, o 3 500 000 mujeres empleadas en la industria británica. El crecimiento de la fuerza de trabajo femenino fue mayor que la masculina en los años veinte: de 1924 a 1929, el empleo fabril femenino creció un 11%, mientras que el masculino lo hacía tan sólo en un 3.2%. Creció considerablemente la participación femenina en la industria química (33% del total de la fuerza de trabajo), en la industria de maquinaria (50%). El porcentaje más alto de participación femenina en el empleo se observó en la industria de seda artificial: 90%. Entre los desempleados las mujeres constituían el 25%.

En Francia, en 1911 trabajaban en todas las ramas de la economía 3 788 978 mujeres asalariadas, o cerca de un tercio de todos los asalariados. En la industria y el transporte trabajaban 1 475 923 mujeres, en el trabajo doméstico, 949 083, en la agricultura, 891 220, en el servicio social y en las profesiones libres, 310 276, en el comercio, 162 470. En la industria formaban el 20% de la fuerza de trabajo. La

guerra modificó la situación: en 1929 trabajaban en la economía francesa cerca de 5 millones de mujeres asalariadas, en el transporte y la industria, 3 500 000 (40% del total). En la industria textil las obreras forman el 60-70% del total, en la industria de productos de cuero, el 75%, en la industria del caucho, el 75%, en la de seda artificial, el 80% y la tendencia a substituir al trabajo masculino prosiguió en los siguientes años, como consecuencia de los programas gubernamental-privados de racionalización, inclusive en las industrias pesadas, por ejemplo en las industrias automovilística y metálica, trabajaban, al principio de los años 30, un 40% de obreras dentro del total de la fuerza de trabajo. Dentro del total de desempleados y parcialmente desempleados, las mujeres son aproximadamente un tercio.

En Alemania, en 1907<sup>2</sup> había 8 295 288 mujeres asalariadas, incluyendo en esa cantidad a las que recibían una compensación por el trabajo en las propias empresas familiares. En ese año existían 28 profesiones con predominio del trabajo femenino. En la industria y minería, había 2 838 000 obreras, en el servicio doméstico 1 400 000, en los servicios 486 000, el resto estuvieron ocupadas en la agricultura y actividades forestales.

En la industria, las mujeres se distribuían de la siguiente manera: En la industria del vestido, 721 445, (50.7% del total), en la industria textil, 528 235 (50% del total), en la producción de productos de higiene-sanitarios, 161 739 (59.8%), en la industria alimentaria 248 962 (22.1%). En la industria química las mujeres constituían el 16.2%, en la metálica el 6.2%, en la de maquinaria e instrumentos, el 4.8%.

En 1913, en las empresas con más de 10 empleados trabajaban 1 592 013 obreras, el 21.6% del total de la fuerza de trabajo empleada. La guerra incrementó de manera notable la par-

ticipación de las mujeres en el trabajo asalariado. Sin embargo, al concluir ésta, los sindicatos exigieron el despido de las mujeres de las siguientes categorías: en primer lugar, de las mujeres cuyos cónyuges tuviesen trabajo, en segundo, de aquéllas que hubiesen substituido a hombres en el trabajo, en tercero, de las mujeres que hubiesen accedido al trabajo en tiempos de guerra. De esa manera, una gran cantidad de mujeres fueron despedidas.

No obstante, en los años posteriores, a medida que los programas de reorganización fueron avanzando, las mujeres fueron substituyendo a los hombres en la producción, de tal manera que en 1927 las obreras constituyeron el 31.49% de la fuerza de trabajo obrera, en 1930 su número creció hasta el 37%. El mayor número de mujeres en este último año trabajaba en las industrias textil, alimentaria, de tabaco, de vestido. Pero en las industrias pesadas también el número de obreras creció, pues en la industria de maquinaria y aparatos su porcentaje llegaba al 35.7%, en la eléctrica, al 30.11%, en la química al 23.65%. En el primer semestre de 1931, dentro de los 4 500 000 desempleados y 3 500 000 desempleados parciales, el 30% lo constituían las mujeres.

En los EE UU en 1910 había 8 075 772 mujeres asalariadas o 21.2% del total de asalariados, en su mayor parte empleadas en el servicio doméstico o personal: 2 531 221. En la industria se empleaba a 1 820 570 obreras (22.5% del total de este sector), en la agricultura, 1 870 501 (22.4%). Durante la guerra creció la participación de las mujeres en la economía, pero a su término hubo despidos masivos de mujeres trabajadoras, de tal manera que según el censo de 1920, la fuerza de trabajo masculina había crecido en 10 años en un 10%.

Los datos del censo de 1930, evidencian un rápido crecimiento del trabajo femenino debi-

do a la introducción de los programas de racionalización. El crecimiento de las mujeres asalariadas fue del 21% entre 1920 y 1930, mientras que el de los hombres fue tan sólo de 13%. En el último año mencionado, en la industria de los EE UU trabajaban 12 millones, mientras de hombres, mientras que sólo 2.5 millones de mujeres, en la agricultura la proporción era de 9 500 000 y 900 000, en el comercio, 6 000 000 y 1 700 000, empleados, 1 663 000 y 1 763 000, en el servicio doméstico y personal, 1 650 000 y 3 149 000. El crecimiento del trabajo doméstico y personal, así como el de las empleadas (especialmente maestras), es un hecho digno de ser notado. Dentro de los 12 millones de desempleados, las mujeres constituían el 20%.

En países del oriente, especialmente en Japón y China, para esos mismos años, las mujeres constituían más de la mitad de la fuerza de trabajo. En 1928, las obreras fabriles constituían el 59% de todos los obreros, pero en los años siguientes con el proceso de racionalización esta proporción creció. Evidencia de ello es una encuesta llevada a cabo por la Oficina de servicios sociales de Shanghai, China, de 1931. Según ésta, en la industria textil el porcentaje de mujeres era de 67%, en la industria de la seda el 75%, en la de tabaco, el 69%, en la de tejidos de punto, el 62%, en la cerillera, el 54%. Igualmente se nota un fuerte avance del trabajo femenino en las industrias química y militar. El desempleo afectó fuertemente, al principio de los años treinta, a las mujeres y la cantidad de desempleados ascendía a la mitad de la fuerza de trabajo empleada.

En el Japón, en 1910, en las empresas con más de 10 empleados trabajaban 1 012 313 trabajadores, de ellos 533 530 eran mujeres. En la industria textil, del total de 486 508 trabajadores, 414 277 eran mujeres. En las industrias alimentaria estaban ocupadas 24 420

mujeres, en la química, 26 078, en la metálica, 3 100. Según datos de 1929, del total de 15 970 mil trabajadores asalariados, las mujeres constituían el 51%, es decir, 8 672 mil, en la agricultura (que incluía la pesca, la producción de seda y otros), se empleaban 5 895 mil, en la industria, 1 119 mil, en el comercio, 586 mil, en el servicio gubernamental 122 mil. Las mujeres crecieron en número en los servicios tales como correos y telégrafos y en las profesiones liberales: médicos, ingenieros, etc.

En la India, pese a las dificultades de las estadísticas de aquel país, se calculaba que en 1921 (datos del censo de ese año), había 29 millones de proletarios, de ellos 13 millones (o el 44%), eran mujeres. En algunas ramas la participación de la mujer fue importante, por ejemplo en la industria textil, de 4 030 674 trabajadores, 1 575 378 fueron mujeres, en la producción de vestido, de 3 403 842 personas, las mujeres ascendían a 921 405. En la industria química las mujeres constituían más de un tercio: de una cantidad global de 577 204 personas, las mujeres fueron 204 217. Las mujeres formaron una gran parte de las trabajadoras de las plantaciones de café, té, de algodón y tabaco: el 47% de la fuerza de trabajo total. Las mujeres participan en trabajos difíciles, como el minero, su número se incrementó en 160% en esta actividad de 1901 a 1929.

En México, la proporción del trabajo femenino asalariado en la industria manufacturera era relativamente pequeña en 1930, pues de un total de 252 168 obreros, los hombres fueron 218 344 (86.6%) y las mujeres 33 824 (13.4). Las repercusiones de la crisis de 1929-33 y la agudización de los conflictos sociales, el crecimiento de los protagonismos de las clases subalternas hicieron posible la realización de una serie de reformas económicas (agraria, nacionalización del petróleo, etc.), que contribuyeron

de manera importante a cambiar la fisonomía de México de un país agrario a uno urbano y a incrementar significativamente la participación del trabajo femenino dentro del conjunto del trabajo asalariado. Entonces se revirtió la tendencia del periodo anterior, de 1900 a 1930, en el que la fuerza de trabajo femenil asalariada se había reducido, al pasar del 17% a menos del 7% (Rendón y Salas, 1987, Rendón, 1990).

En México la proporción de mujeres en la población ocupada total se incrementó continuamente, hasta representar una quinta parte en 1970.

En Cuba, en 1919 había 89 482 mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA), o el 9.4% del total, pero en 1931 esta cantidad había descendido a 68 602, el 5.3% de la PEA en ese año. La disminución fue de 20 880 mujeres o un 23.3% de la PEA femenina. Sin embargo, para 1943 ya había 157 010 mujeres trabajando por paga, o el 10.3% de la PEA total en ese año. El aumento de 88 408 trabajadoras se debió a la coyuntura favorable provocada por el inicio de la segunda conflagración bélica de este siglo.<sup>3</sup>

En Brasil, en 1920 de un total de 9 125 900 miembros de la fuerza de trabajo, los hombres constituían el 84.1%, o 7 691 900, mientras que las mujeres ascendían a 1 434 000 o el 15.9% de aquélla. Para 1940, la fuerza de trabajo casi se había duplicado al contar con 16 739 000 miembros la fuerza de trabajo, perteneciendo 11 779 400 a los hombres (70.37%) y 4 959 600 a las mujeres (29.63%). El incremento femenino fue notable, siendo de cerca de 346%.<sup>4</sup>

Con la crisis de 1929-33 en todo el mundo capitalista tuvo lugar un proceso de sustitución del trabajo masculino por el femenino, aunque también hubo una ola de despidos de trabajadoras, especialmente de la industria ligera. Las filas de las desempleadas se encontra-

ban en una situación peor incluso que la de los desempleados hombres, ya que en ningún país capitalista había subsidios iguales para los desempleados hombres (eran mayores para ellos), que para las desempleadas mujeres. En algunos países: Alemania, Austria, Checoslovaquia, a las despedidas de las fábricas incluso se les privaba de cualquier ayuda para el paro, si su esposo trabajaba o recibía ayuda para el desempleo. En muchos países se toma una serie de medidas burocráticas para suspender o hacer más difícil el recibir ayuda para el desempleo a las trabajadoras despedidas y en la producción su situación también se endurece, a través de la prolongación de la jornada de trabajo, del descenso de sus salarios reales y de la suspensión de varias de sus prestaciones.

Con el fortalecimiento de la carrera armamentista, se atrae al trabajo femenino a las industrias ligadas a ésta: en el total de la fuerza de trabajo de las industrias metálicas de Francia trabajaban en 1930-31 un 40% de obreras, en Alemania un 35.1%, en Austria un 50%, en Inglaterra un 32%, etc.

En los EE UU, de 1920 a 1930 hubo un gran aumento de la población femenil trabajadora, su número<sup>5</sup> pasó de 8, 549 500 a 10, 778 800. En los países europeos el incremento relativo fue mayor: En Alemania, tan sólo de 1926 a 1930 las obreras se incrementaron en un 6.3%, mientras las empleadas pasaron del 33.4% al 37.1% del total de los empleados. En la categoría de empleados de oficina y de comercio en ese país, de 1926 a 1930 el incremento del número de hombres fue de 102 000, mientras que el de mujeres fue de 216 000. Pero también en la industria metalúrgica alemana se registraron progresos en el aspecto indicado. Por ejemplo, en la producción de artículos de hierro, las mujeres crecieron en números relativos del 26.8% al 27.9%.

Cuando devino la gran depresión de 1929-33, uno de los grandes chivos expiatorios fueron las mujeres. El responsable de la crisis a ojos de muchos, fue el trabajo de las mujeres. Y se inició en algunos países particularmente reaccionarios un proceso de despido prioritario de la mujer, de reducción de ésta al ámbito doméstico. Este proceso fue desigual en los distintos países, se dió prioritariamente en los países fascistas, conservadores, derechistas, como ahora se da en aquellos países en los que los fundamentalismos religiosos o las ideologías derechistas han triunfado (Afganistán, Irán, Irak, países árabes del norte de Africa, del Medio Oriente, como se dió en Chile después de 1973, etc.).

En Italia, el primer país fascista del mundo, la población activa femenina, bajó del 32.5% que tenía en 1901 al 24% en 1936. La tendencia era hacia el retroceso, ayudada por la caída del antes poderoso movimiento feminista, la ideología y prácticas fascistas y la propaganda religiosa del Vaticano. La encíclica *Rerum Novarum*, por ejemplo, ya en 1891 había declarado: "Ciertos trabajos son menos adecuados para la mujer, a quien la Naturaleza destina mayormente a los trabajos domésticos que salvaguardan admirablemente la honra de su sexo", Esto fue reafirmado en la encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI, en 1931: "Es en casa y en las dependencias de la casa y en medio de las ocupaciones domésticas que se sitúa el trabajo de las madres de familia. Es un abuso nefasto y que hay que hacer desaparecer a toda costa el que las madres de familia, por culpa de la mendicidad del salario paterno, se vean obligadas a buscar fuera de casa una ocupación remuneradora", etc., posiciones que se repiten en otras encíclicas y prédicas. La política de Mussolini confinaba a las mujeres en el hogar, porque sus pretensiones imperiales lo impulsa-

ban a querer que las mujeres italianas procrearan muchos hijos para que sus ejércitos contaran a su vez con muchos soldados.

En la Alemania hitleriana el retroceso de las mujeres fue brusco, aunque es necesario señalar que contó con el apoyo de grandes sectores de las propias mujeres (e incluso con su entusiasmo). A partir del 30 de junio de 1933 se despidió del trabajo en las oficinas estatales a las mujeres casadas, incluyendo a las maestras, dándosele prioridad absoluta al trabajo masculino, lo que inició un declive general del trabajo femenino, el que descendió un 10% ya en 1936. A las jóvenes se les excluyó paulatinamente de las universidades, de la enseñanza media, se les arrinconó en el hogar, aunque se les incluyó también en el movimiento juvenil nazi, en donde aprendían labores agrícolas, labores domésticos y la doctrina nazi. Hitler también quería que procrearan muchos hijos para sus supuestamente invencibles ejércitos.

El retroceso del trabajo femenino afectó también a muchos otros países de Europa y América Latina.

En los últimos años del milenio vemos en muchos países el triunfo de partidos políticos o personalidades, movimientos políticos ligados a ciertas formas de fundamentalismos religiosos, aunque en muchos casos estos triunfos son transitorios. ¿Han provocado estos fundamentalismos un retroceso de la mano de obra femenina? Sí en países asiáticos y africanos y no de manera palpable en los países latinoamericanos.

En los países desarrollados la caída generalizada de la maternidad y la elevación del nivel general de salud, quitaron algunos de los obstáculos que en el pasado impedían el incremento generalizado del empleo femenino, mientras que en los latinoamericanos estos elementos son introducidos de manera también coerci-

tiva, a través del despido de la mujer embarazada, en general del uso de múltiples mecanismos para amedrentar y tener sometida a la mujer trabajadora. En todos estos países persiste la discriminación salarial de la mujer, pues esta percibe menores ingresos a igual trabajo en puestos similares.

Con todo, ha persistido la tendencia secular hacia el incremento de la mano de obra en la economía de los países desarrollados y latinoamericanos por lo menos, a pesar de que ha pasado por ciclos largos de ascenso-retroceso parcial y en algunas ramas la mujer ha desplazado visiblemente al hombre. De persistir esta tendencia, entonces el hombre se verá desplazado gradualmente de la economía. ¿Prefigura esta tendencia un plazo largo (¿el nuevo milenio?) del predominio de la mujer no sólo en la economía, sino en la política, en la sociedad?. El tiempo lo dirá.

En cuanto a la pregunta del Profesor Carlos Prieto en su excelente curso en el IIEC, de si en el empleo las mujeres son contratadas con salarios inferiores al de los hombres, aunque realicen un trabajo efectivo similar, ¿porque no son sustituidos de manera generalizada los hombres?, considero que la respuesta es parecida a la pregunta en tomo al porqué desapareció el esclavismo en llos EE UU, Brasil, etc. (aparte de por la Guerra de Secesión): porque no creaba mercado interno para los capitalistas. Si todos los hombres fueran substituidos por mujeres inferiormente pagadas, el mercado

interno se caería y entonces no habría salida para lo que se produce. Una pregunta obligada se refiere a si las organizaciones de empresarios o las instituciones financieras de tal o cual país recomiendan a los empresarios la puesta en práctica de tales políticas y si éstos las toman en cuenta.

NOTAS

- <sup>1</sup> La bibliografía sobre el tema es muy amplia. Baste citar el libro de N.D. Kondratiev *Los ciclos largos de la coyuntura*. Traducción e introducción de Luis Sandoval Ramírez, IIEC-UNAM, 1992, así como el de Ernest Mandel, *Las ondas largas del desarrollo capitalista*, Ed. Siglo XXI de España, 1980.
- <sup>2</sup> Los datos para los diferentes países durante los primeros 30 años del siglo pasado han sido extraídos de diversos números de la *Revue Internationale du Travail*, del libro de Strasser I., *Frauenarbeit und Rationalisierung*, Moskau-Berlin, 1927, Abensour, L., *Histoire du féminisme*, Paris, 1921 y del I. Clyde Clarke (Ed.), *Women of the day*, New York, 1929.
- <sup>3</sup> Mercedes Alvarez et al. *La participación de la mujer en la fuerza de trabajo en Cuba 1899-1970*. Centro de Estudios Demográficos, Facultad de Economía, U. de la Habana, 1978.
- <sup>4</sup> Felicia R. Madeira et al., *Estrutura do emprego e trabalho feminino no Brasil: 1920-1970*. São Paulo-CEBRAP, 1973.
- <sup>5</sup> Los datos y algunas ideas que siguen fueron tomados del libro de Evelynne Sullerot, *Historia y sociología del trabajo femenino*, Ed. Península, Barcelona, 1970.

---

# Documentos

# Organigramas de la H. Cámara de Diputados

Mario Pacheco Ibarra\*

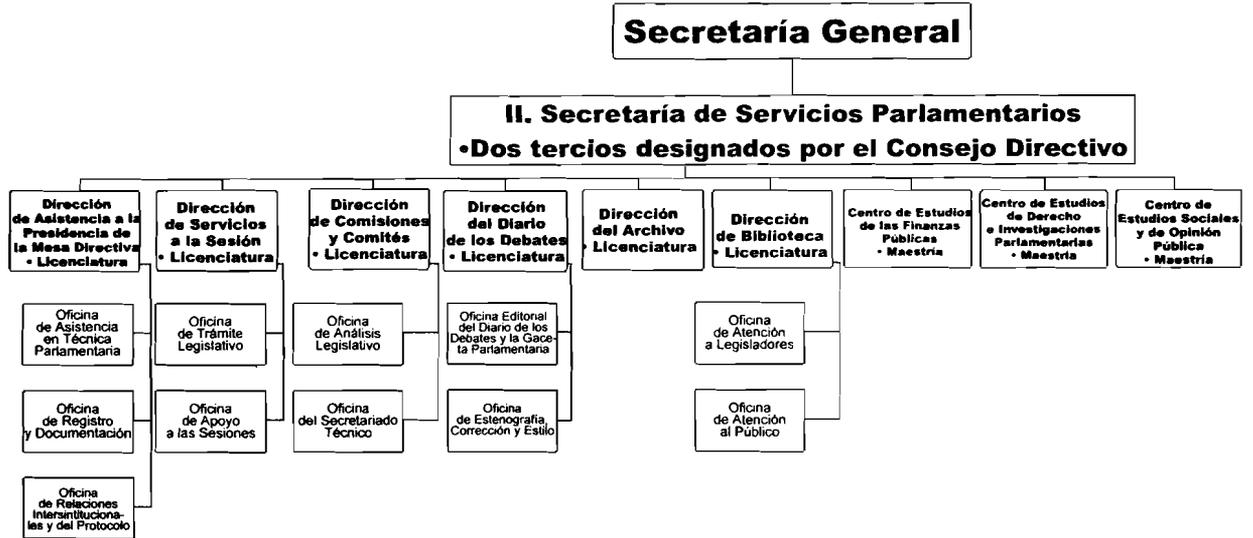
La administración Parlamentaria como eje esencial en el logro de buenas y mejores Leyes es considerada en estos tiempos, la mejor forma de modernizar el quehacer en la Cámara de Diputados; el reordenamiento interno en la Administración y el Apoyo Parlamentario para eficientar, mejorar y asegurar la creación de Leyes y Normas al servicio del pueblo mexicano y particularmente para las trabajadoras y trabajadores que forjan en este mundo de globalización, la identificación con los pueblos latinoamericanos, asegurando la permanencia como país; es y será seguro soporte técnico y administrativo para que México permanezca en el mejor quehacer Político y aporte a la Comunidad Internacional las mejores propuestas que logren el progreso, el desarrollo y la coexistencia pacífica entre los pueblos del mundo.

Consciente que la Administración Pública debe ser transparente, clara, eficaz y productiva para que arroje los mejores resultados al pueblo mexicano.

Presento el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, ordenado en organigramas que facilitan y hacen accesible la comprensión y entendimiento del funcionamiento de la Administración Interna de la H. Cámara de Diputados.

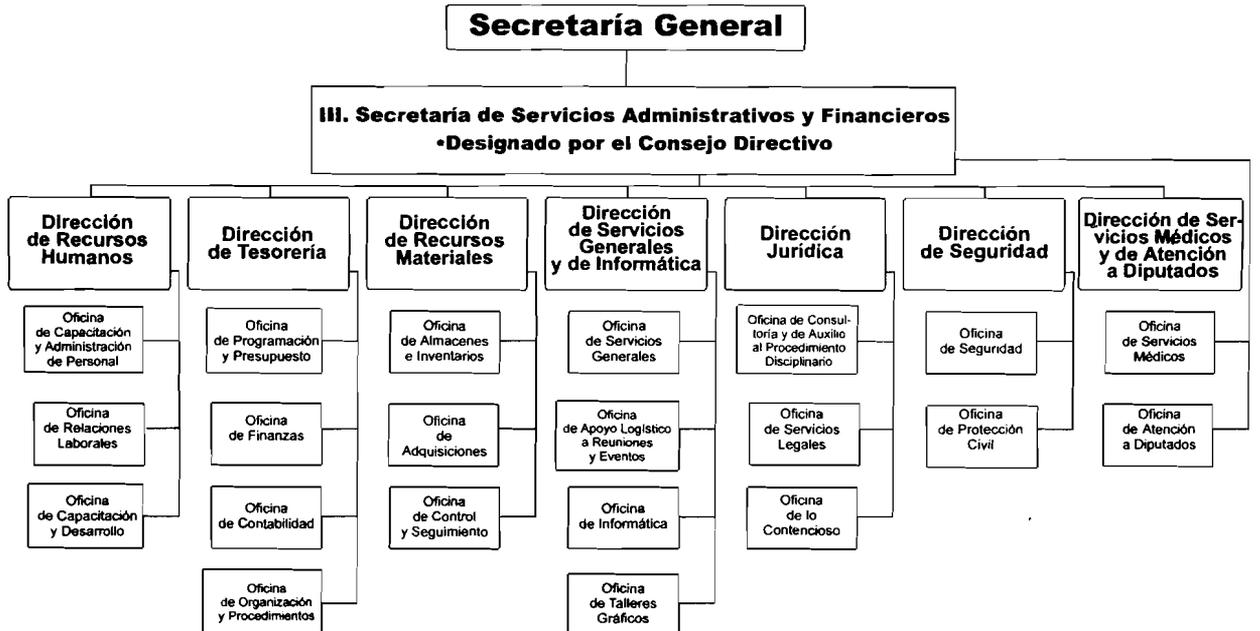
En espera de que esta modesta contribución sea de utilidad práctica para los estudiantes, profesionistas, investigadores y público en general interesados en la Administración Parlamentaria; herencia de los Diputados de la LVII Legislatura.

**Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa  
y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**

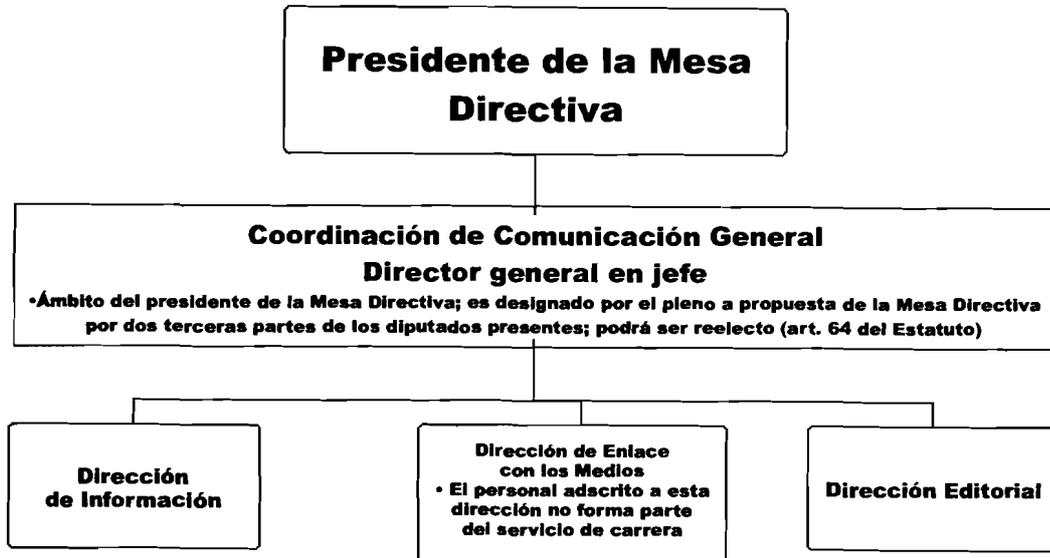


Los directores, los responsables de los centros y los titulares de las oficinas requieren el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros del Consejo Directivo

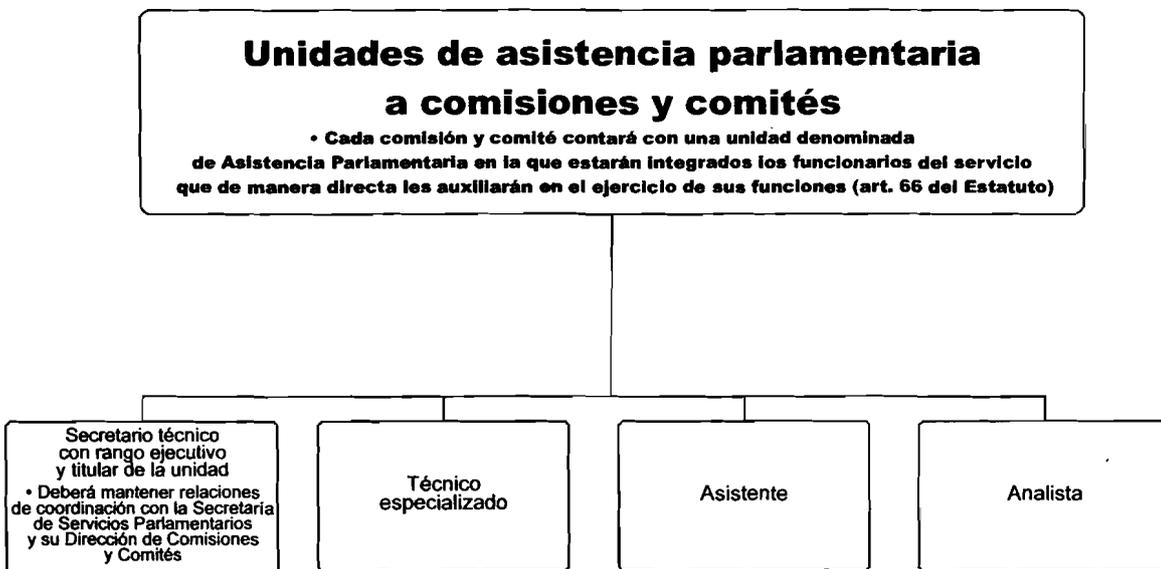
**Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa  
y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**



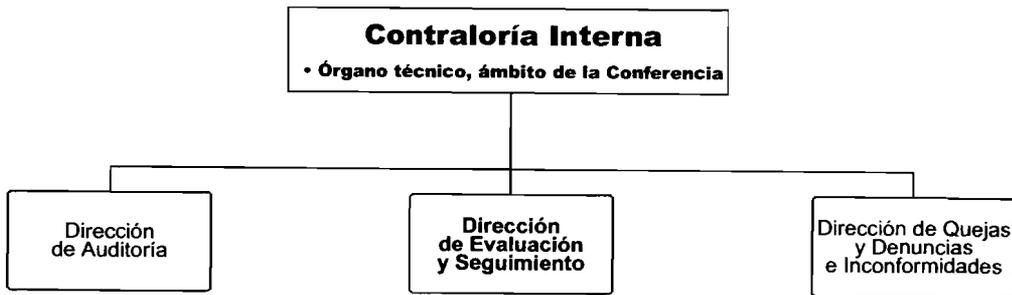
## Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



## Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



# Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



- El titular de la Contraloría Interna será designado por el pleno a propuesta de la Conferencia por las dos terceras partes de los diputados presentes (...) todo lo relacionado con la Contraloría Interna será objeto de regulación y acuerdo de la Conferencia (art. 154 del Estatuto)
- *Artículo 156.* Los funcionarios adscritos a la estructura orgánica y ocupacional de la Contraloría Interna tendrán oportunidad de participar en los concursos de ingreso a los cuerpos de la función legislativa y administrativo-financiera para cubrir vacantes definitivas para puestos de nueva creación, la cual se podrá hacer antes de que se opte por un concurso mediante convocatoria pública, siempre que se acredite reunir los requisitos para ser considerado en el rango correspondiente y el puesto de que se trate

# Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

## IV. Coordinación de Comunicación Social

- Órgano técnico para la difusión de actividades de la Cámara (art. 61 del Estatuto)

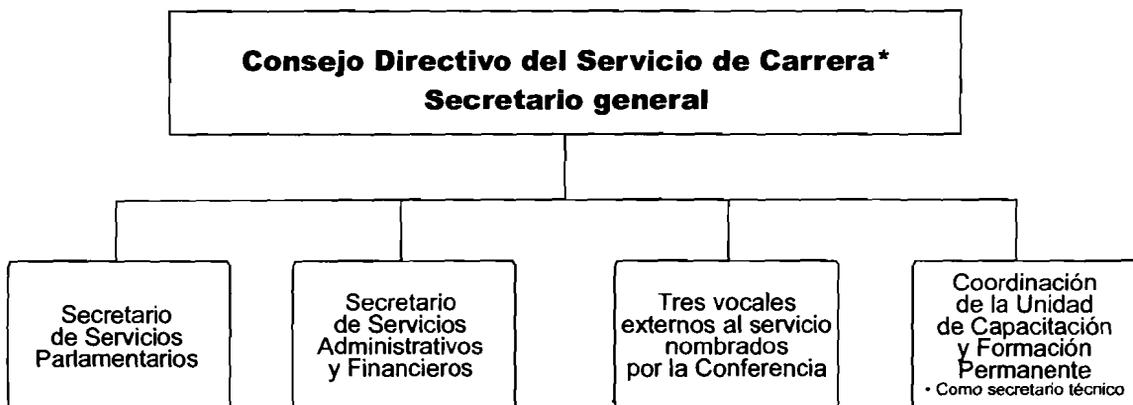


# Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

Número*	Rango	Nivel
1	Alta dirección	1-2-3
2	Dirección	1-2-3
3	Ejecutivo	1-2-3
4	Técnico especializado	1-2-3
5	Asistente	1-2-3
6	Analista	1-2-3-4-5

\* Artículo 76. Los rangos y niveles para los cuerpos de las funciones legislativa y administrativo-financiera son los siguientes:

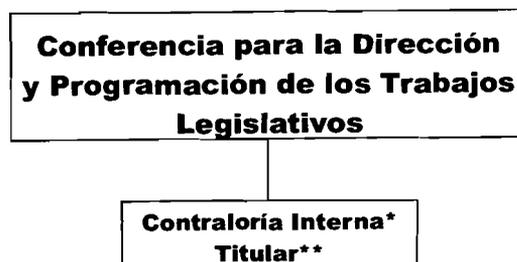
# Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



## Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



## Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



\*Es el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara y se ubica en el ámbito de la Conferencia, según lo dispone el artículo 53 de la Ley Orgánica

\*\*El titular será designado por el pleno a propuesta de la Conferencia por las dos terceras partes de los diputados presentes y para su designación deberá reunir los requisitos que la Ley Orgánica señala para el secretario general (art. 154 del Estatuto)

# **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**

## **Junta de Coordinación Política\***

**Integrada por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario**

\*Será presidente de la Junta, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara (art. 31, párrafo 2 de la Ley Orgánica del Congreso General)

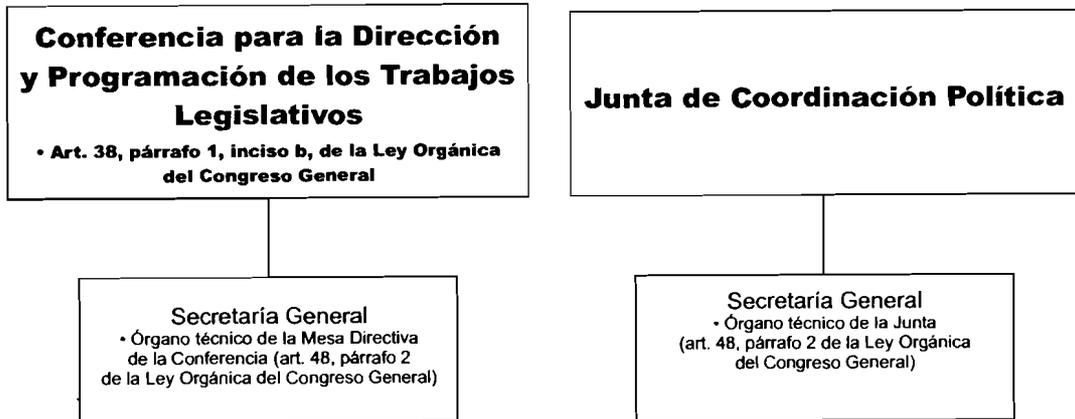
243

# **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**

## **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos\***

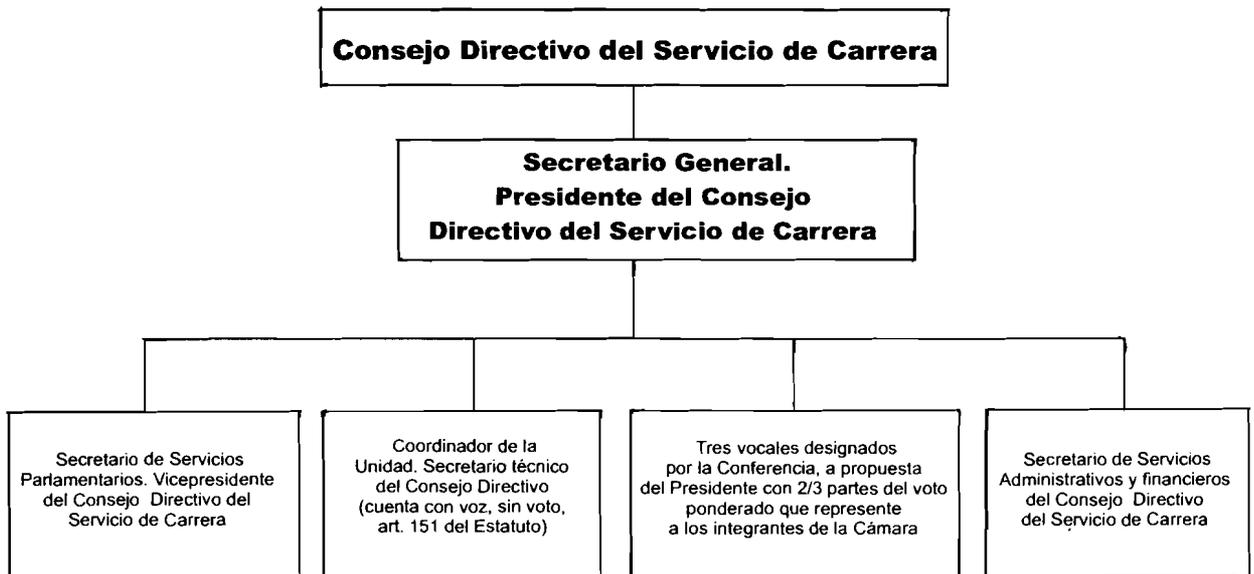
\*La Conferencia se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (art. 37, párrafo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General)  
...Se reunirá por lo menos cada 15 días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos... (art. 37, párrafo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General)

# Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados



## Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

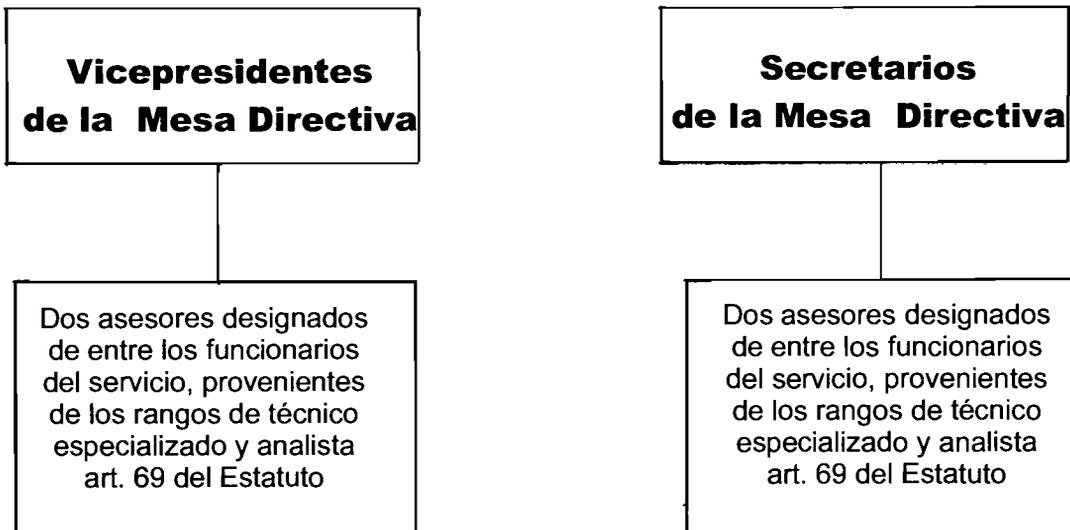
**V De la Unidad de Capacitación y Formación Permanente  
Es el órgano técnico de la cámara Art. 141**



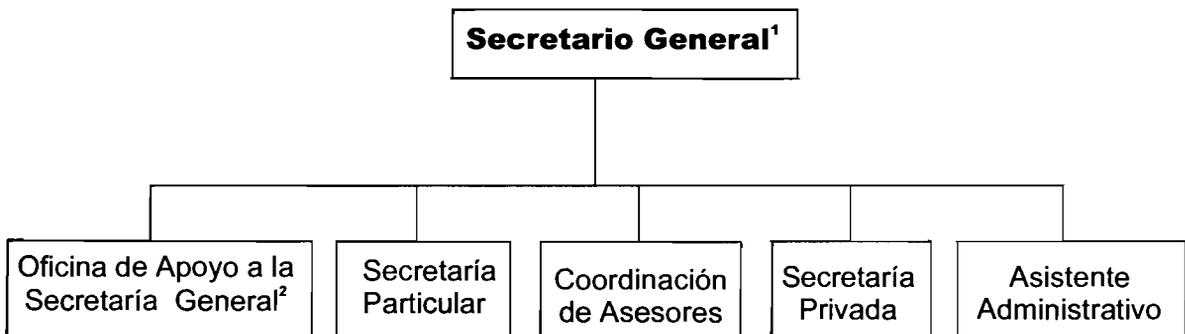
*El consejo directivo sesionara una vez cada dos meses de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea requerida por el presidente... Art. 145*

# Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

## Del Personal Adscrito al Presidente y demas Miembros de la Mesa Directiva



## Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

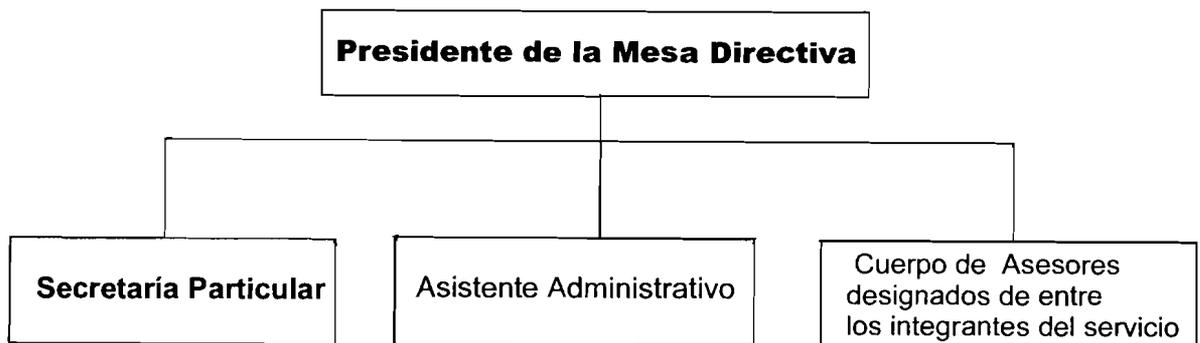


1. La Secretaría General actúa como órgano técnico de la Mesa Directiva. Sera nombrado para cada Legislatura Art. 48, párrafo 2, de la Ley Orgánica.

2. El titular, asesores y asistentes formarán parte del servicio de carrera Art.9

## **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**

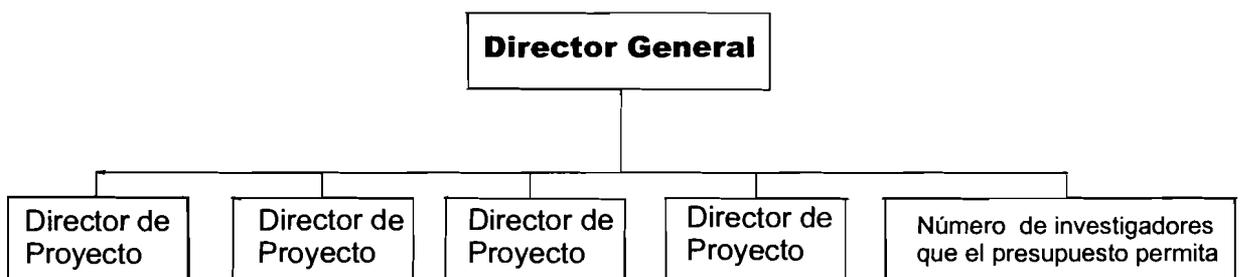
### **Del Personal Adscrito al Presidente y Demás Miembros de la Mesa Directiva Art.68**



240

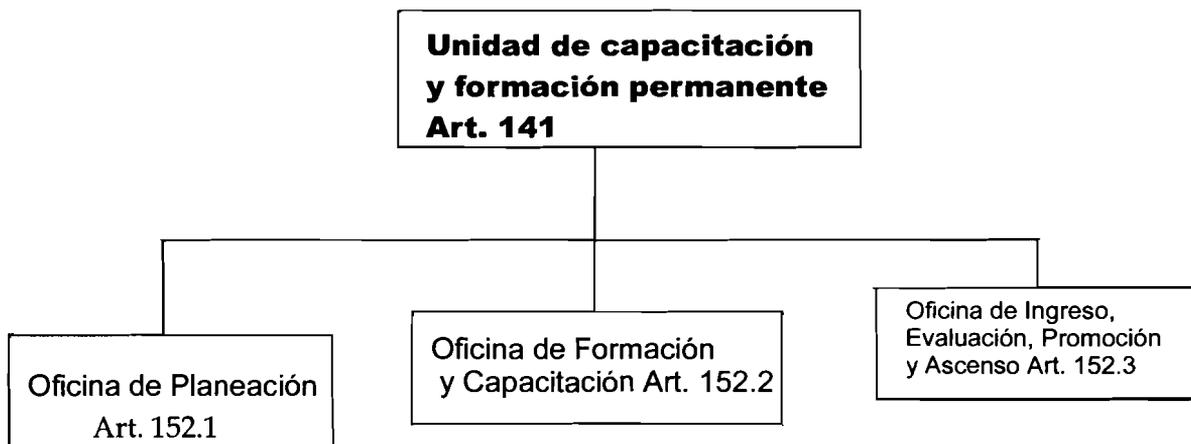
## **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**

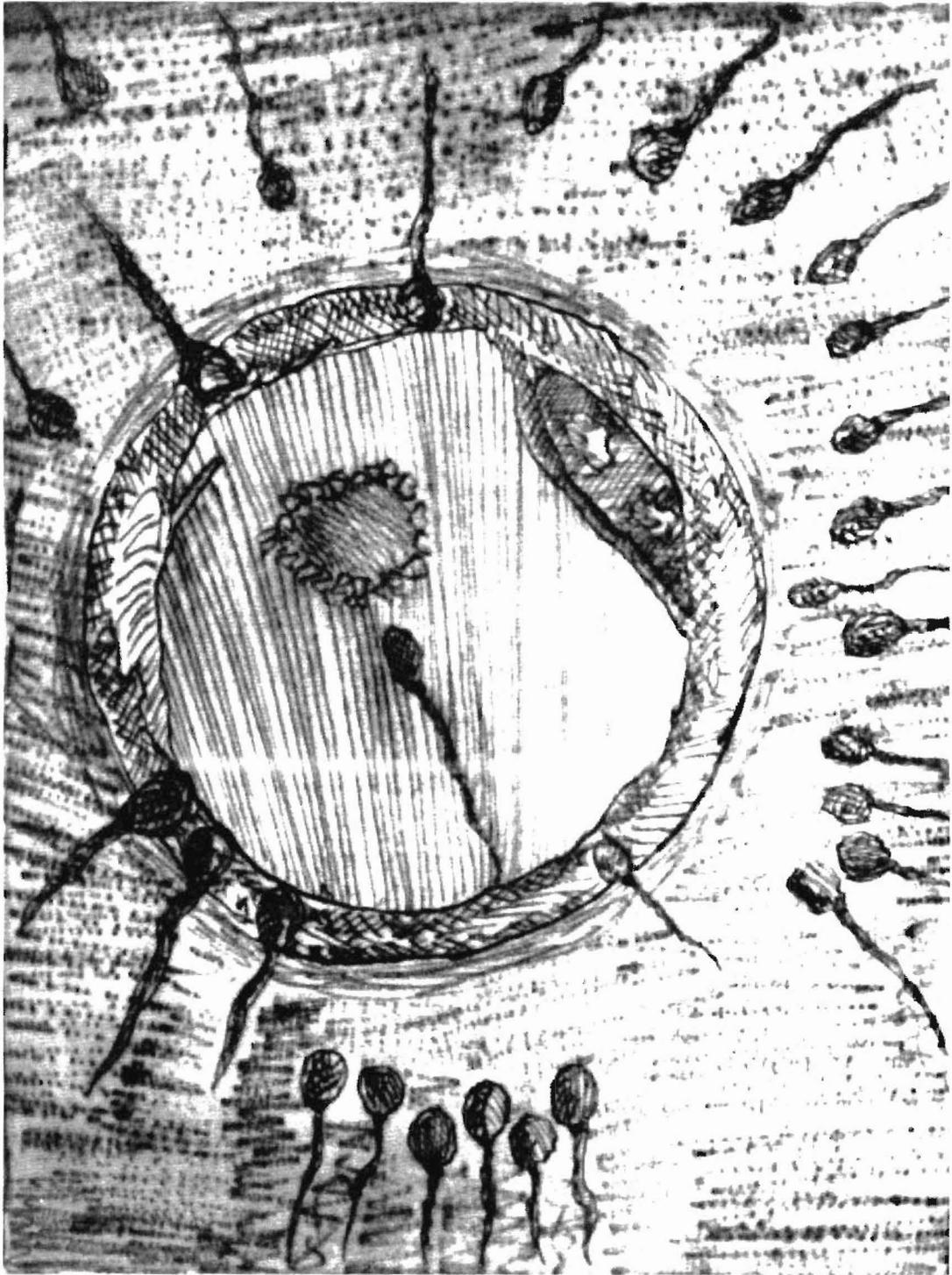
### **Estructura Basica de cada Centro de Estudios\***



\*El desarrollo de la estructura orgánica y funcional se hará mediante el Manual de Organización que para el efecto apruebe la Conferencia a propuesta de la Secretaría General Art. 38.

# **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**





"El principio". huecograbado en zinc/papel. 1998

---

# **Reseñas bibliográficas**

## HOMO VIDENS. La sociedad teledirigida

Homo Videns, término acuñado por el autor, nos da una idea general sobre lo que él “apocalípticamente” advierte, la involución del homo sapiens a un ser incapaz de pensamiento abstracto, que desprecia lo impreso para idolatrar a la imagen, la causa de este problema, es la “multimediación” de la sociedad, es decir la forma de vida que nos impone la televisión e incluso el Internet.

Es preocupante que hoy sea posible afirmar que la actual, no es ya una civilización que se desarrolle sobre la base de un lenguaje escrito (al menos no fundamentalmente), sino visual, cuestión que nos separa de nuestra naturaleza racional y por tanto nos acerca a la animal. Es lógico que la tecnología sirva para hacernos la vida más fácil, pero hemos llegado a un grado en que por comodidad, hemos preferido incluso una conversación en un solo sentido, este es el caso de la televisión, medio de comunicación, que a diferencia de sus predecesores se conforma con que veamos sin preocuparle el entender en su obra Giovanni Sartori lo expresa de manera inmejorable, “La palabra es un símbolo [...] que se resuelve en lo que nos hace entender [...] la imagen se ve y eso es suficiente [...] no se ve en chino árabe o inglés [...]”.<sup>1</sup>

En su obra, Sartori centra su tesis en la pérdida de la abstracción que está produciendo la televisión y la sostiene en el hecho de que los niños han visto horas y horas de televisión antes de conocer el alfabeto, lo que los convierte en videoniños, es lógico que a tan temprana edad el niño absorba todo lo que conoce, sea bueno o sea malo, el problema es cuando al crecer sigue absorbiendo con mínimo discernimiento, pues no se ha educado con “cultura” visual en detrimento de la escrita y por tanto atrofiado culturalmente.

La obra menciona un factor muy importante que sitúa a lo inteligible sobre lo visible y es que el lenguaje evoca representaciones si hablamos de cosas concretas, pero nos obliga a la abstracción en la mayoría de nuestro lenguaje, por ejemplo, podemos imaginar una silla, más no a la nación pues solo podemos relacionarla con alguna imagen que no nos explicaría el significado; nuestro razonamiento es producto de ideas y no de imágenes, al atrofiarse el primero se le sustituye con el último, pero es claro que nos limitamos a un lenguaje más pobre.

Un ataque constante que ha tenido esta tesis es que imagen y palabra no se contraponen, sino que refuerzan el entendimiento, el hombre que lee y el hombre que ve no tienen que estar separados, y para Sartori, esto sería una solución ideal, pero señala que en la práctica, el homo videns se está multiplicando, pero el hombre que lee se va desvaneciendo, el grueso de la población mundial no lee siquiera dos libros al año, pero sí ve unas 3 o 4 horas la televisión.

Para los nuevos medios de comunicación (televisión e internet), saber mediante conceptos es elitista, mientras que saber mediante imágenes es democrático, pero el autor rebate esto diciendo que el saber mediante imágenes no nos enseña o explica nada, y que además suele estar fuera de contexto, cualquiera que vea un linchamiento se pondrá de parte del linchado si no sabe que es un asesino y violador, y esto no lo dicen las imágenes.

En cuanto al Internet, Sartori explica que aun cuando este se compone de texto, sonido e imágenes, ha sido usado principalmente como un *terrific way to waste time* además de que ha abierto las puertas a grupos intolerantes, ociosos o dañinos (cultural y moralmente) a darse a conocer y a crecer. El autor apunta “[...] la información en la red es mucha y muy útil, [...] pero no podemos prescindir de los libros, [...] el hombre de cultura seguirá leyendo libros”,<sup>2</sup> si bien este no es un ataque directo a la capacidad de abstracción, tampoco es ayuda y sus efectos son en mayoría negativos.



En la segunda parte del libro, "La opinión teledirigida", Giovanni Sartori nota que además de formar a los niños, influencia también a los adultos por medio de la información, la mayoría de las noticias que se dan acaban siendo deportivas, lacrimógenas (que provocan lástima) o irrelevantes, informándonos poco y mal sobre lo realmente importante, puesto que es audiencia lo que se busca y las noticias sobre la polis interesan a menos gente que las de rescates humanitarios de ballenas en el Polo Norte o alguna otra típicamente televisiva.

Otro aspecto que se expone es la influencia del video<sup>3</sup> en los procesos políticos, lo que Sartori llama "videopolítica",<sup>4</sup> que consiste en el poder de la imagen y en que el elector opine como la televisión lo induce a opinar, es decir, la televisión condiciona las elecciones, pero no solo eso, también influye fuertemente en el gobierno y en lo que este puede o no hacer y lo más triste; en la formación de la opinión pública, pues hace a un lado la autoridad de quienes pueden dar realmente un voto ilustrado nombrando nuevas autoridades siendo la principal la imagen en sí, y las demás la de quien se ha hecho famoso por este medio. Por el lado de la democracia, esta necesita "una opinión pública que sea verdaderamente del público",<sup>5</sup> pero la videocracia es quien determina de manera cada vez más clara los cambios de la sociedad, que no son

producto de su decisión sino de la que los medios promueven.

El gobierno de los sondeos es un capítulo en que Sartori ataca la falacia de que los sondeos son el resultado porcentual del sentir de la gente, puesto que los resultados varían mucho al cambiar, el modo en que se formulan las preguntas, quien las formula y la obligación del encuestado a responder en ese momento, lo que nos lleva a dudar de que eso sea lo que quiere realmente la gente, puesto que la mayoría de esas opiniones son débiles, volátiles, inventadas si el encuestado no conoce el tema, cosa que no es nada extraña y son un reflejo de la postura que adopta la este medio masivo. Otro matiz del problema es la fácil manipulación de los sondeos, pero aun así, estos tienen un peso altísimo en la política, pero no como instrumentos de demo-poder, sino como demostración de los poderes televisivos.

Si estos sondeos se basan en cuestiones desinformadas entonces también hay un problema en cuanto a la información transmitida, ya sea por subinformación (muy poca información) o desinformación (ausencia de ésta), ya sea porque no se quiere informar alguna cosa o porque no se pueden mostrar imágenes de esto y como se mencionó ya, si no se ve, no se cree; por esto cada vez hay menos noticias internacionales y relevantes, lo demás es solo paja, pues le importa lo mismo tener a diez estudiosos o a diez analfabetas como audiencia y no le importaría perder a sus estudiosos si gana más iletrados, por los que el nivel televisivo está constantemente a la baja.

Así, Giovanni Sartori nos muestra la incidencia de la televisión sobre las elecciones y la forma de gobernar, la emotivación de la política y el cambio de las cabezas que hablan y saben, por las que se ven mejor en la televisión.

La obra es en conclusión una excelente muestra de que nuestra racionalidad es una facultad difícil de lograr y fácil de perder, nuestra capacidad de abstracción decrece en la medida en que leemos menos y vemos más, es por tanto necesario que la televisión suba a un nivel más crítico y con información completa, que en la educación no se de prioridad a lo visible, sino a lo inteligible y que los periódicos sirvan como contrapeso desmintiendo las barbaridades de la televisión, para terminar cito al autor "y a quien me dice que estas medidas son retrógradas, le respondo: ¿y si por el contrario son vanguardistas?"<sup>6</sup>

HOMO VIDENS. LA SOCIEDAD TELEDIRIGIDA.  
Giovanni Sartori, México, Séptima Reimpresión, 2000. 159 pp.

## NOTAS

<sup>1</sup> pp.29

<sup>2</sup> pp. 56-57.

<sup>3</sup> Lo que se ve, la imagen televisiva.

<sup>4</sup> I. Videopolítica, pp. 65 a 67.

<sup>5</sup> pp. 72.

<sup>6</sup> pp. 151.

## Responsabilidad patrimonial del Estado

La obra citada en comentario, constituye un análisis jurídico trascendental de necesario estudio y proyección hacia iniciativas de legislación. El autor examinó de manera plena el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, en la legislación positiva, la doctrina y la jurisprudencia, tanto en el derecho mexicano como en el derecho comparado.

Producto de una excelente investigación, plantea los criterios de aceptación y oposición a la instauración de un régimen jurídico en México que regule la responsabilidad objetiva y directa del Estado, sus argumentos son convincentes al pronunciarse por la necesidad inminente de establecer legalmente un sistema de responsabilidad estatal de régimen interno, que trascienda, resultando a través de consideraciones conceptuales previas la importancia y trascendencia del instituto de la responsabilidad del Estado, trata su evolución histórica a través de los sistemas más representativos y el carácter de estado Juez y legislador, tales como el inglés, el estadounidense, el alemán, el italiano, el argentino, el brasileño, uruguayo, el suizo y el belga considerando como los más avanzados al francés y al español.

El autor divide los antecedentes históricos en México, en dos grupos de disposiciones jurídicas el anterior a la revolución de 1910 y el posterior a dicho movimiento, cita las reclamaciones internacionales de México con Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, España e Italia, haciendo consideraciones al respecto. Trata las leyes mexicanas que de alguna manera regulan la responsabilidad patrimonial del Estado.

Analiza y fundamenta su crítica sobre la responsabilidad civil subsidiaria y solidaria del Estado y el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en México. Estudia la regulación jurídica en el Código Civil, La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, así como la jurisprudencia y la doctrina de connotados juristas como Antonio Carrillo Flores, Ricardo J. Zevada, Gabino Fraga, Jorge Olivera Toro, Genaro Góngora Pimentel, Andrés Serra Rojas, Luis Miguel Díaz, Gabriel Ortíz Reyes, Manuel Lucero Espinoza y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, respecto de los cuales hace comentarios críticos a sus teorías.

Fundamenta y establece cual es la naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial estatal, indicando los principios de la legalidad y responsabilidad patrimonial como base del Derecho Administrativo, estudiando la culpa, la falta de servicio y la lesión jurídica, fijando sus respectivos criterios, la indemnización así como las teorías sobre la responsabilidad,

sus principios además de la imputabilidad y sus supuestos, quienes son los sujetos, su objeto, requisitos tales como el daño y el nexo causal, los criterios jurisprudenciales en España y Francia. El deber del resarcimiento y su reparto proporcional y los criterios de distribución en España y Francia, así como el del autor.

Además de las valiosas aportaciones de las investigaciones precipitadas, el doctor en derecho, Alvaro Castro Estrada, aporta una importante propuesta de incorporación del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, considerando la posición personal frente a dicho sistema, determinación de las cuantías indemnizatorias, el criterio de ponderación, límite de la responsabilidad, el procedimiento de reclamación, el plazo de prescripción, condiciones para la repetición contra los servidores públicos, la responsabilidad civil y penal de éstos.

Ideal para funcionarios, académicos, abogados postulantes y legisladores, interesados en el campo de la responsabilidad patrimonial del estado, por su completa temática, análisis objetivo y cultura jurídica, es plenamente recomendable la obra que se reseña y que para beneplácito de los lectores resulta amena e interesante, por su forma de exposición y rico contenido, pero eso no es todo, pues el autor concluye con una aportación magnífica: su contribución personal académica, útil en la aplicación práctica del régimen de responsabilidad del Estado que propone: una reforma constitucional que establezca una nueva garantía, que proteja el patrimonio de los particulares contra la conducta lesiva derivada del funcionamiento o actividad del Estado, así como un anteproyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que reglamenta, a la constitucional, además las reformas legales que deberán efectuarse para lograr una congruencia legislativa.

Partiendo de la realidad jurídica mexicana, que nos presenta el autor como panorama de una irresponsabilidad patrimonial del Estado, por los daños o lesiones que en ejercicio de sus funciones causa a los particulares, el autor considera con sano criterio jurídico, que el estado debe ser tan responsable o incluso más como los particulares lo son, por los daños que causen y si bien el Estado no es sujeto de derecho privado, no hay impedimento jurídico alguno para la emergencia de un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, sobre la base de un sistema propio de derecho público

El doctor Castro Estrada, razona en el sentido de que si el Estado tiene como finalidad lograr el bien común, éste no podría alcanzarse, si el propio Estado no accede a reparar los daños y perjuicios, que toda actividad administrativa ocasiona, en mayor o menor medida, que es recomendable elevar a rango constitucional en nuestro país una garantía específica que consagre la protección a los particulares lesionados antijurídicamente por parte del Estado, así como precisar cual será la ley que regule tal garantía, la que determine la competencia jurisdiccional respectiva para conocer sobre la procedencia y ejecución, en su caso, de las resoluciones administrativas o jurisdiccionales, por medio de las cuales se reconozca evalúe y cuantifique la indemnización debida y que a tal garantía se le podría bautizar como garantía de la seguridad patrimonial de los particulares, señalando que los principios que inspiran a la institución de la responsabilidad del Estado, son la solidaridad social, la igualdad frente a las cargas públicas, la proporcionalidad, la equidad y la justicia, así, tal responsabilidad del poder público en toda sociedad liberal, no se deriva de una concesión graciosa y unilateral, sino que constituye un principio general del derecho.

El establecimiento, funcionalidad y aplicación de leyes sobre la multimencionada responsabilidad, según el autor estimularía el desempeño eficiente y esmerado de los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas cotidianas, se trataría de una responsabilidad más resarcitoria que punitiva y representaría un ahorro económico, se elevaría la calidad de los servicios públicos para evitarse los costos e inconvenientes de un procedimiento de re-

paración al que tienen derecho los particulares lesionados, tanto por su funcionamiento regular como irregular.

Su propuesta de Decreto por el que, se modificaría la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Constitución, es atinada y congruente con su exposición, al proponer el siguiente título: "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado".

La propuesta de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, indica que tal ley sería reglamentaria del segundo párrafo (adicionado) de la Constitución, conteniendo capitulado sobre Disposiciones Generales, De las Indemnizaciones, Del Procedimiento, De La Concurrencia, Del Derecho del Estado, De Repetir contra los servidores públicos y los transitorios.

Considero que la Cámara de Diputados debe apoyar las iniciativas propuestas.

### **Rogelio López Cordero**

Asesor del Instituto de Investigaciones  
Legislativas de la Cámara de Diputados

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO  
Castro Estrada, Alvaro. Editorial Porrúa-UNAM,  
México, 1997, 530 págs.

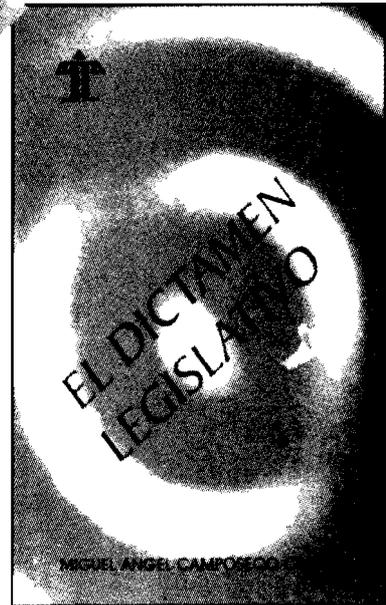


Instituto  
de Investigaciones Legislativas

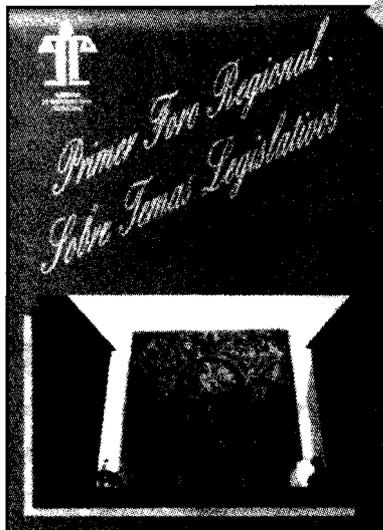
# Publicaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas



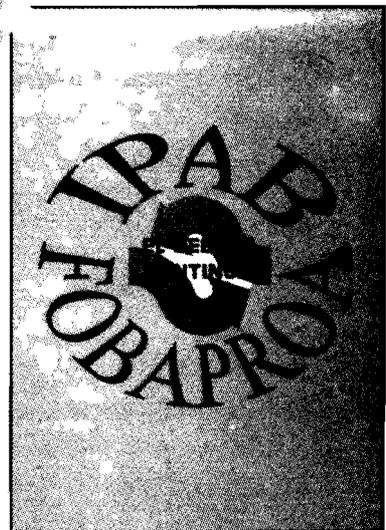
*Autonomía y derechos de los pueblos indios*  
Compilado por GABRIEL GARCÍA COLORADO  
y IRMA ERENDIÑA SANDOVAL  
junio de 1998



*El dictamen legislativo*  
MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA  
diciembre de 1998



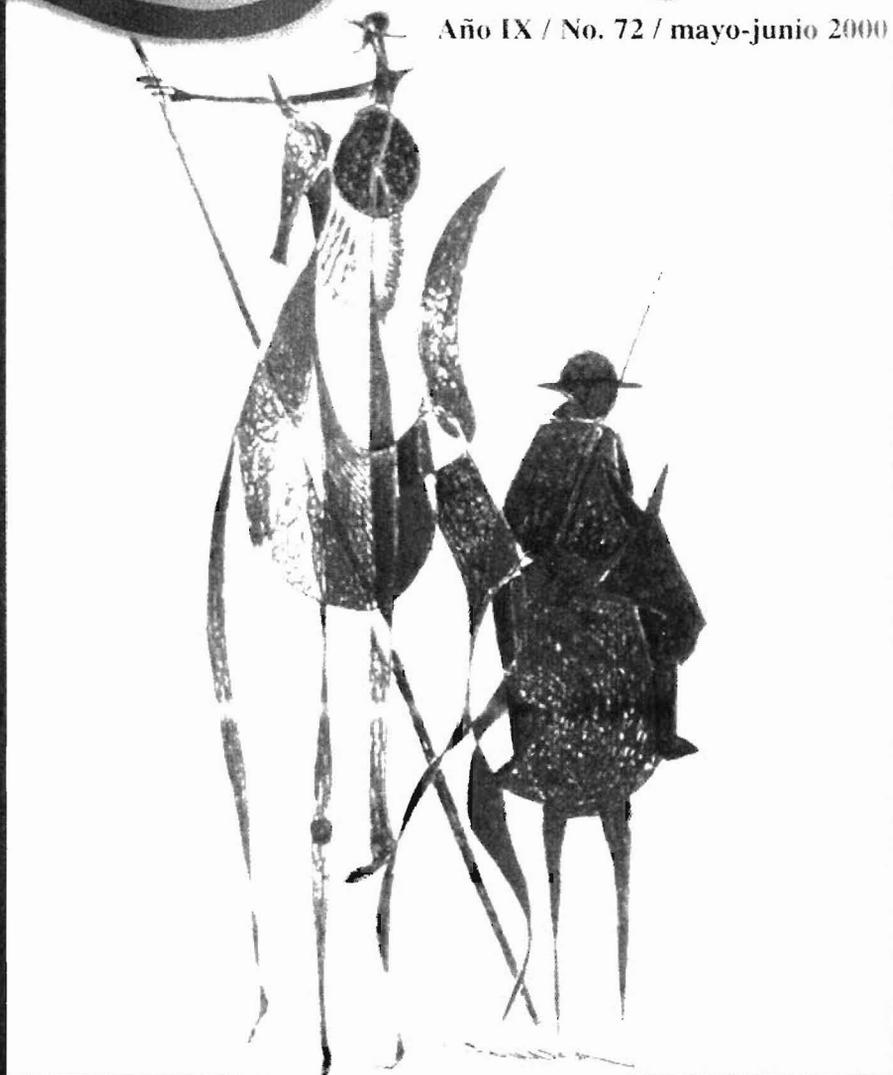
*Primer Foro Regional  
Sobre Temas Legislativos*  
febrero de 1999



FOBAPROA-IPAB *El debate continúa*  
Coordinado por GABRIEL GARCÍA COLORADO  
febrero de 1999

# QUÓRUM

Año IX / No. 72 / mayo-junio 2000



## Grupos vulnerables y cambio social en México

DIP. PATRICIA ESPINOSA TORRES ♦ DIP. CARLOS ÍÑIGUEZ CERVANTES ♦ SERGIO OMAR MUÑOZ TORRES ♦ DIP. FELIPE RODRÍGUEZ AGUIRRE ♦ DIP. JUAN CARLOS ESPINA VON ROEHRICH ♦ DIP. JULIETA ORTENSIA GALLARDO MORA ♦ DIP. LUZ DEL CARMEN LÓPEZ ♦ DIP. MARÍA MERCEDES MACIEL ORTÍZ

Instituto de Investigaciones Legislativas



*El primer día, obra de Adriana Raggi Lucio.*



Cámara de Diputados