

# QUÓRUM

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



**Felipe Calderón Hinojosa** *Crecimiento Concentrado y Desigualdad*

**Enrique Jacob Rocha** *Modernización Económica e Inversión Extranjera*

**Cuauhtémoc Amezcua Dromundo** *Liberalismo, Neoliberalismo y Dependencia*

**Hugo Andrés Araujo** *La Reforma Constitucional*

**Alejandro Encinas** *Fortalecer el Organismo Legislativo*

**DIRECTORIO**

**FERNANDO ORTIZ ARANA**  
 Presidente de la Gran Comisión  
**ABRAHAM TALAVERA**  
 Director del Instituto  
 de Investigaciones Legislativas  
**AGUSTIN BASAVE BENITEZ**  
 Director  
**FRANCISCO ARROYO VIEYRA**  
 Coordinador Editorial  
**ENRIQUE JACOB ROCHA**  
 Coordinador Administrativo  
**ELOY CANTU SEGOVIA**  
 Coordinador Internacional  
**FLORENCIO SALAZAR**  
 Secretario Técnico  
 del Consejo Editorial  
**ANTONIO NEMI DIB**  
 Coordinador Regional  
**HECTOR GONZALEZ PEREZ**  
 Asesor  
**FERNANDO PINEDA ESCOTO**  
 Jefe de Redacción  
**ALFONSO ORTEGA LOPEZ**  
 Arte y Diseño  
**GABINO ORTEGA CAZARES**  
 Corrector de Estilo  
 Eleana Gallardo S.  
 Viñetas

**CONSEJO EDITORIAL:**

**FLORENCIO SALAZAR**  
 Secretario Técnico  
 Luis F. Aguilar  
 Rolando Cordera  
 Francisco Gil Villegas  
 Fernando Gómez Mont  
 Miguel González Avelar  
 Angeles González Gamio  
 Gabriela Guerrero Olivares  
 Julieta Guevara  
 Jorge Hernández Campos  
 Carlos Ramírez Sandoval  
 Juan Rebolledo Gout  
 Luis Danton Rodríguez  
 Roberto Sánchez de la Vara  
 Jaime Sánchez Susarrey  
 Cecilia Soto  
 Manuel Terrazas  
 Ricardo Valero  
 José Woldenberg  
 Idelfonso Zorrilla

**CONSEJO DE ADMINISTRACION:**

**ENRIQUE JACOB**  
 Coordinador  
 Manuel Díaz Infante  
 Blanca Ruth Esponda  
 Silvestre Fernández Barajas  
 Benjamín Hedding Galeana  
 Aquiles López  
 Mario Alberto Navarro  
 Ulises Ramírez Núñez



MEXICO



AÑOS DE VIDA CONSTITUCIONAL  
 1 9 1 7 • 1 9 9 2

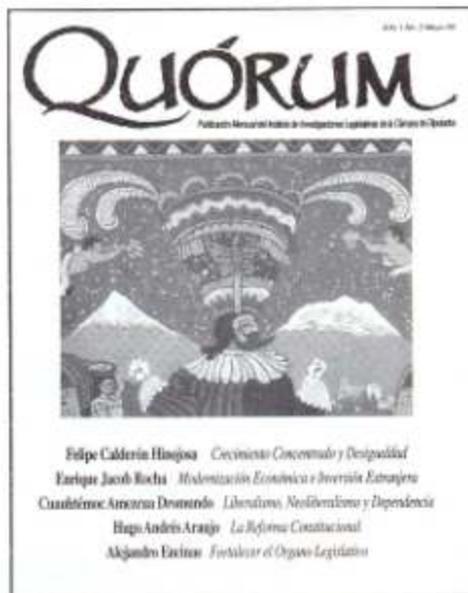
**CAMARA DE DIPUTADOS  
 INSTITUTO  
 DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS**

Publicación Mensual  
 Año I Núm. 2 Mayo / 92

QUÓRUM

NUESTRA PORTADA:

**RAYMUNDO GONZALEZ**  
 "Chinelo"  
 Acrílico sobre Papel  
 Sin Fecha  
 (Pintor Veracruzano)



QUÓRUM, Publicación Mensual del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Reg. en SEP ante la Dirección General del Derecho de Autor No. 206/98.352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la S. G. en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante SEPOMEX en trámite. Los artículos firmados, son responsabilidad de los autores, no reflejan necesariamente las directrices del Instituto. El material publicado, puede reproducirse todo o en partes, previa comunicación por escrito a la Revista QUÓRUM. Calle Nayarit No. 24, Col. Roma, Deleg. Cuauhtémoc, México, D.F. Tels.: 564-88-22 y 564-27-37.

ESTA PUBLICACION ES DE DISTRIBUCION GRATUITA Y SU TIRAJE ES DE 5 MIL EJEMPLARES

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española:

QUÓRUM (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, que.) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Diseño de Portada:  
 Impresora Formal  
 Rosa María Pierrós Farrell Gabriel Luis-Castillo  
 Impreso en Impresora Formal, S.A. de C.V.  
 Legaría 251 Col. Argentina, México, D.F. 11279

■ **SECCION: TEMATICA**

- Raúl Medina Mora: 3 **Las Relaciones entre la Iglesia y el Estado**
- Roberto Sánchez de la Vara: 12 **La Iniciativa Particular y el Liberalismo Social.**
- Mario Melgar Adalid: 14 **El Camino Hacia la Centralización.**
- José R. Castelazo: 25 **La Democracia Mexicana: Una Democracia Posible.**

■ **SECCION: VIDA PARLAMENTARIA**

- Felipe Calderón Hinojosa: 29 **Crecimiento Concentrado y Desigualdad**
- Enrique Jacob Rocha: 34 **Modernización Económica e Inversión Extranjera**
- Cuauhtémoc Amézcua Dromundo: 41 **Liberalismo Neoliberalismo y Dependencia**
- Hugo Andrés Araujo: 44 **La Reforma Constitucional**
- Alejandro Encinas Rodríguez: 47 **Fortalecer el Organo Legislativo.**

■ **SECCION: ENLACE REGIONAL**

- Braulio Guerra Malo: 51 **La Vecindad Económica con Norteamérica**  
[Querétaro]
- Felipe A. Flores Espinoza: 52 **Medidas Estatales sobre Ecología**  
[Veracruz]

■ **SECCION: INTERNACIONAL**

- Dieter Nohlen: 55 **Presidencialismo vs. Parlamentarismo en A.L.**
- Francisco Gil Villegas: 61 **El Papel de Alemania Unificada**

■ **SECCION CULTURAL: LIBROS**

- María del Refugio González: 66 **Las Relaciones entre la Iglesia y el Estado**  
Colec. Quórum 1 IIL
- Guadalupe Jiménez: **La Gran Bretaña y la Independencia de México 1808-1821.**  
F.C.E.

# Las Relaciones entre Estado e Iglesia

Raúl Medina Mora

Presidente de la Barra del Colegio de Abogados

## INTRODUCCION

Nos preguntamos por el significado y alcance de la reforma, publicada en febrero de 1992, de los artículos constitucionales que rigen la relación entre la Iglesia y el Estado o, como dice el texto, entre el Estado y las iglesias.

Quien haya leído por primera vez el texto de los artículos 5, 24, 27 y 130 de la Constitución y la Ley Reglamentaria de este último artículo, anteriores a la reforma, se sorprenderá de encontrar, en un país cuya población se declara católica en su inmensa mayoría, junto con preceptos claros y normales, otros que constituyen la legislación más restrictiva y represiva que pueda haber en materia religiosa, excepto donde el ateísmo pueda ser política oficial, y si considera que esta legislación no se aplica, es posible que entre en calma pero también que su sorpresa sea mayor. Aquí está nuestra primera clave:

**En México el problema de la relación Iglesia-Estado no puede abordarse sólo en plan teórico o puramente doctrinal. Es un problema histórico y en esta perspectiva debe verse.**

El problema en México es producto de su historia que, en el siglo XIX y en la primera parte del XX, es de conflicto.

Sería también erróneo juzgar los hechos y episodios históricos con criterios derivados de los valores modernos.

Dos serán los temas que trataré:

- 1). La separación entre la Iglesia y el Estado, proclamada en la Constitución de 1857 y que suscitó entonces graves controversias y conflictos, y que es ahora postulado en que coinciden las iglesias, la sociedad civil y el Estado.
- 2). La libertad religiosa, en la que también parece haber universal consenso y que se encontraba ya consagrada en el artículo 24 Constitucional, como libertad de creencias.

La libertad religiosa tiene dos sentidos: la que protege la creencia y la acción individual y social de quienes profesan una religión y la que pide respeto y tolerancia para las creencias y la acción individual y social por parte de los creyentes para los fieles de otra iglesia.

Me referiré a la relación entre el Estado mexicano y la Iglesia Católica por ser la mayoritaria y la protagonista de los conflic-

**El problema de la relación Iglesia-Estado no puede abordarse sólo en plan teórico o puramente doctrinal. Es un problema histórico y en esta perspectiva debe verse.**



tos históricos. Es posible que el conflicto con ella haya perdido importancia por aumento en la indiferencia religiosa, y por el crecimiento numérico de fieles de otras iglesias y sectas. Sin embargo, es aquella relación la que conserva interés.

## II. LA NATURALEZA DE LA RELACION IGLESIA-ESTADO.

La naturaleza de la relación entre la Iglesia y el Estado lleva implícitos la tensión o el conflicto.

Deben distinguirse el orden temporal en que se desenvuelve el Estado y el orden espiritual que es el propio de la Iglesia.

En el plano temporal los hombres actuamos como miembros de la sociedad civil y política en los asuntos de la vida humana en este mundo, en el tiempo y en el espacio. En el plano espiritual la actividad de los hombres apunta a Dios como fin determinante y, en consecuencia a la vida eterna, es decir, fuera del tiempo.

El Estado y la Iglesia son sociedades completas. La primera, del orden temporal; la segunda, del orden espiritual. Así, ambas tienen su propia competencia y su propio derecho. Sin embargo, las actividades de la sociedad espiritual se realizan precisamente en el tiempo. Por eso el Derecho (del orden temporal), que organiza la convivencia para realizar la justicia y permitir la seguridad, es el que rige sus relaciones.

Ambas se dirigen al mismo pueblo. El pueblo de Dios es el mismo pueblo del Estado. Aunque sean de magnitudes diferentes, pues no todo el pueblo del Estado forma parte de la misma Iglesia.

La Iglesia tiene una cosmovisión. Es decir, una visión fundamental sobre Dios, el hombre y el mundo que, en el caso de la Iglesia católica se funda en la verdad revelada por Dios, específicamente en el Evangelio de Jesucristo, y en esta fe participan todos los fieles. Este es el punto de partida de la moral cristiana, que encauza la acción de los hombres al bien. Uno de los puntos de la relación entre la Iglesia y el Estado, aunque no es papel de la Iglesia intervenir en la política, es el juicio moral que aquélla hace, a la luz del Evangelio, sobre las conductas y las instituciones humanas.

Hay aspectos en donde ambos órdenes, el temporal y el espiritual, confluyen. Como el de la vida humana, el matrimonio y la familia. El criterio moral del cristianismo y las soluciones jurídicas pueden coincidir o diferir.

Aunque puede haber paz y equilibrio en la relación entre la Iglesia y el Estado, la tensión y el conflicto surgen espontáneamente, y a veces en forma grave y violenta, como lo demuestra la historia.

En toda sociedad, cualquiera que sea la organización política hay siempre relación entre ambas instancias, que va de la unión total a la separación más amplia. Nunca dejará de haberla, pues sería necesario que una de ellas desapareciera. Por definición la sociedad política no puede desaparecer. Y la historia demuestra que poco puede eliminarse a la sociedad religiosa.

---

**Deben distinguirse el orden temporal en que se desenvuelve el Estado y el orden espiritual que es propio de la Iglesia.**

---



### III. SEPARACION ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO

Desde el punto de vista histórico la unión y la separación entre la Iglesia y el Estado admite amplia gama de posibilidades.

#### En la unión

- El dominio del Estado por la Iglesia.
- El dominio de la Iglesia por el Estado.
- El apoyo y la intervención recíprocos.

#### En la separación

- Con reconocimiento. Ninguna de las dos sociedades como tal interviene en el campo de la otra.
- Con simpatía o simplemente con tolerancia.
- Con régimen de control, de represión o francamente persecutorio.

La Iglesia y el Estado en México estaban unidos durante la colonia y hasta la primera etapa de la vida independiente, con las siguientes manifestaciones:

#### *Intolerancia religiosa.*

La Iglesia católica era la única reconocida y protegida por las leyes.

#### *El Patronato.*

Que ejercía el Rey sobre la Iglesia por el cual la designación de los obispos de otras dignidades se hacía siempre a propuesta del Rey que disponía así de un verdadero veto. Así, era grande la influencia del poder real sobre la Iglesia.

#### *El fuero eclesiástico.*

La Iglesia gozaba de fuero, en el sentido de que los obispos, sacerdotes y religiosos estaban sometidos al fuero religioso y al Derecho canónico.

#### *La Inquisición*

Las herejías no sólo eran faltas religiosas sino ofensas a la sociedad y a la potestad civil. Juzgaban las autoridades religiosas. Sentenciaba y castigaba el poder real. Esta fue la Inquisición, ya muy venida a menos al fin de la colonia.

#### *El desempeño por la Iglesia de funciones públicas.*

#### Actos del estado civil de las personas

Por su vinculación con las prácticas religiosas, la Iglesia desempeñaba funciones que el Estado reclamó posteriormente como propios, como el registro del Estado Civil de las personas.

#### Obras pías y de beneficencia

La Iglesia había emprendido numerosas obras pías y de beneficencia. Manejaba los cementerios como recintos sagrados, frecuentemente contiguos a los templos los hospitales.



La Educación

La Iglesia era el factor básico en la educación.

El fomento de la civilización material en la obra misionera y apostólica

Los admirables primeros misioneros y los que continuaron su tarea, fundaron la Iglesia en sus recorridos, que hoy parecen obra de gigantes y junto con ella llevaron las simientes de la civilización material, de la beneficencia y de la educación.

Los bienes de la iglesia

Con el tiempo la Iglesia, por sí y a través de sus diversas organizaciones fue adquiriendo vastas propiedades, así como capitales impuestos en hipotecas. Empleaba sus rentas no sólo en sus gastos directos sino en el sostenimiento de escuelas, hospitales y numerosas obras de beneficencia.

Su influencia social y política

Todo lo anterior daba a la Iglesia gran influencia no sólo social y económica sino política. El movimiento de reforma se propuso destruir ese poder.

Las grandes etapas de la Reforma hacia la separación entre la Iglesia y el Estado.

La ilustración y la introducción del racionalismo y de las ideas liberales comenzaron a minar la unidad.

El principio de que las únicas dos realidades eran los individuos y la sociedad política o Estado. La libertad exigía la desaparición de los organismos intermedios o corporaciones de cualquier naturaleza, caracterizadas por su duración perpetua o indefinida.

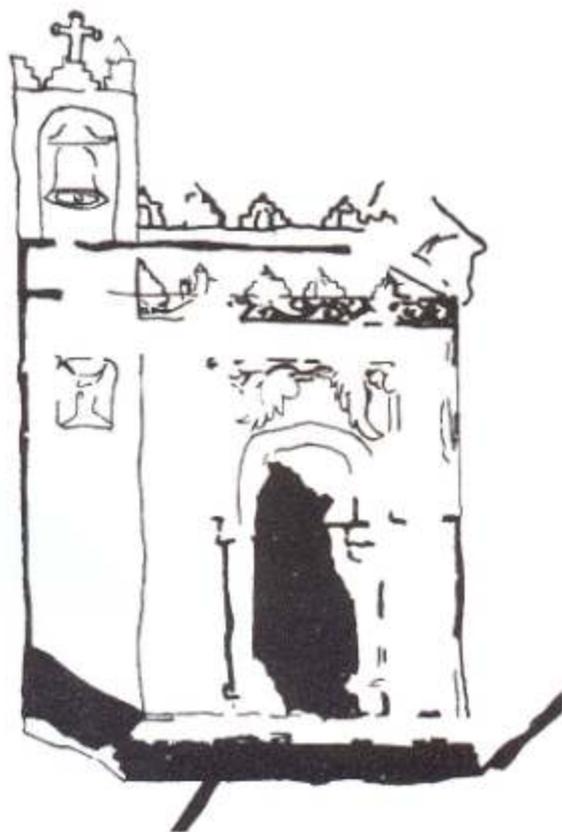
El principio de la propiedad y de su movilidad en el tráfico económico como fuente de la riqueza de las naciones. De donde su aversión a las propiedades de manos muertas.

Ya desde la independencia, la Iglesia sostuvo que al terminar el régimen colonial español, desaparecía el patronato mientras no hubiera un nuevo concordato; en tanto que los gobiernos independientes sostenían que a ellos les correspondía como legítimos herederos de la corona española. Esta discusión quedó sin resolverse y con todos los inconvenientes de la ambigüedad hasta la aplicación de las leyes de reforma, uno de cuyos postulados fue la separación.

Después del triunfo de la revolución de Ayutla en 1855, Comonfort presidente provisional dicta la ley de desamortización de bienes de la Iglesia de 25 de junio de 1856, la llamada Ley Lerdo, que dispuso su venta a los arrendatarios y medieros.

Todas las constituciones anteriores a la del 57, contuvieron el principio de que la única religión permitida por el Estado mexicano en sus manifestaciones públicas era la católica.

**En toda sociedad, cualquiera que sea la organización política, hay siempre relación entre ambas instancias, que va de la unión total a la separación más amplia.**



La constitución de 1857, postuló en definitiva la separación, en sus artículos 5 y 13, que fue confirmada al triunfo de la República por la ley del 25 de septiembre de 1873 que afirma que la Iglesia y el Estado son independientes entre sí y no permite que se dicten leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

La lucha de los partidos se radicaliza y se convierte en guerra civil. La guerra de tres años: 1858-1860. Las posiciones se han vuelto inconciliables. Juárez establece su gobierno en Veracruz y ahí publica el manifiesto del 7 de julio de 1859 que anuncia la expedición de las leyes de reforma.

Subsecuentemente se dictan las leyes de reforma.

La guerra civil propicia el tránsito de la desamortización a la nacionalización de los bienes de la Iglesia. Ya no sólo la motivación económica de la desamortización de bienes de manos muertas sino el ataque al poder de la Iglesia y la necesidad de hacerse de fondos mediante la venta de los bienes.

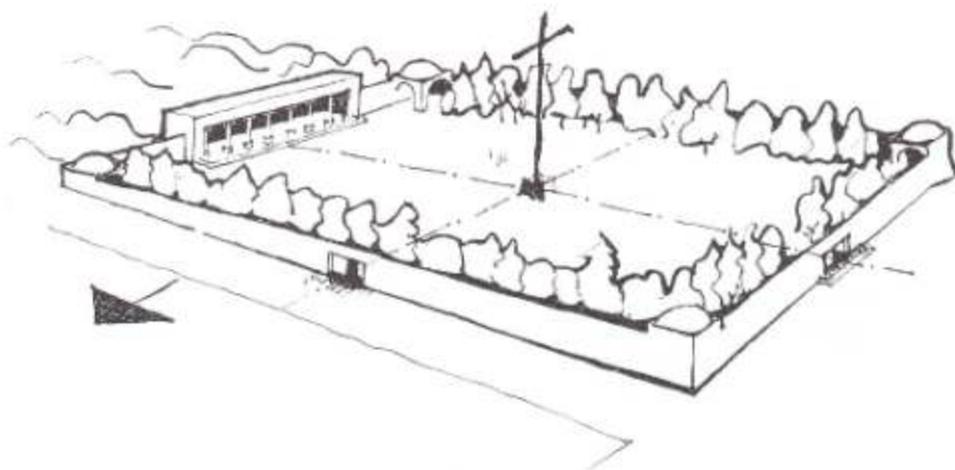
Después de la restauración de la República, el liberalismo triunfante hace elevar, en 1873 y 1974, las leyes de reforma a la categoría de leyes constitucionales.

#### De la separación al desconocimiento en la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917 la posición es más radical. No es ya la separación que, de algún modo implica el reconocimiento de la existencia jurídica de la Iglesia. Ahora se trata de desconocerla. El dictamen de la Comisión de Constitución presentado en la sesión del Congreso Constituyente del viernes 26 de enero de 1917, dice lo siguiente:

“Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129 (después 130), tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado como hicieron las Leyes de Reforma que parece que se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta ahí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder Civil sobre los elementos religiosos, en los que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer por las Leyes de Reforma, la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser y se le substituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que, ante el Estado no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia impone también en el individuo; pero la colectividad, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal. De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería, pudiera seguir siendo otro peligro para las instituciones”.





El artículo 50. de la Constitución de 1917, disponía, hasta la última reforma, que "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso". La reforma ha sustituido la enumeración de las causas por la expresión "por cualquier causa". Se suprimió también la última parte de este párrafo por el que la ley no permitía el establecimiento de órdenes monásticas. Cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse,

El 24 es artículo clave. Disponía hasta antes de la reforma que "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley". La reforma eliminó la frase incidental aplicada al culto, "en los templos o en su domicilio particular". Se eliminó también la referencia de que todo acto de culto público debía realizarse en el interior de los templos. Se abrió pues la posibilidad de culto público que el nuevo artículo 130 somete a la autorización del Estado.

El segundo párrafo del artículo 130, que prevenía que "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera", fue incorporado, con mejor técnica, en el artículo 24.

#### La Iglesia como persona.

Será tema de otra exposición. Solo quiero referirme al antiguo párrafo quinto del artículo 130, que fue suprimido, como la expresión del desconocimiento a que me referí antes: "La ley

no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias". Considero que esta supresión es trascendente en la reforma constitucional.

El cambio del desconocimiento de la iglesia al principio histórico de la separación que subraya el párrafo inicial del nuevo artículo 130, como lo que se hace clara referencia a la Constitución del 57 y a las Leyes de Reforma implica que se reconoce la realidad social de la iglesia. Hay que interpretar la reforma más por los preceptos que suprime que por el texto literal de los contenidos en el nuevo artículo. Asimismo en el artículo 24 se permiten manifestaciones de culto público fuera de las iglesias aunque siempre bajo el control de las autoridades administrativas. Puedo concluir que estas reformas significan el reconocimiento de que la iglesia —las iglesias— es una entidad social y que sus fieles no solamente tienen el derecho subjetivo a sus creencias sino a difundirlas y a actuar colectivamente.

La separación de la Iglesia y el Estado implica el respeto de la naturaleza, de los fines y de los medios de ambos, no es la actuación de cada uno de ellos como si el otro no existiera. Repito que aún con fines no temporales las iglesias actúan principalmente en el mundo, es decir, en el tiempo y el espacio en donde la convivencia se rige por el derecho y está sujeta a la autoridad del Estado. A la altura de estos tiempos debe reconocerse el poder reglamentario del Estado en función del bien común. Por otro lado las iglesias son agrupamientos de fieles que tienen su propio régimen interno, ya el nuevo artículo 130 dispone que las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas. Pero también debe reconocerse que toda fe implica una cosmovisión, la búsqueda de la felicidad última no sólo de quienes comparten en una iglesia la misma fe si-

no también de todos los hombres; que de esta derivan valores éticos y que la ética es inseparable de la actividad libre de los hombres. Nada puede impedir que, sin intervenir directamente en política electoral, puedan hacerse juicios éticos no sólo sobre las realidades del mundo, es decir, sobre todas las realidades humanas, individuales y sociales, incluyendo las que se encuentran en el más alto nivel como son las políticas. Estos no pueden disociarse de todo lo demás humano. Debe tenerse en cuenta también el pluralismo de las confesiones religiosas que conviven no sólo unas con otras en el hacer humano sino con otras cosmovisiones que no son de índole religiosa y que merecen el mismo respeto. Estimo que de todos estos puntos deberá ocuparse y ser cuidadosa la ley reglamentaria que al presente se elabora.

#### IV.- LA LIBERTAD RELIGIOSA.

1.-La libertad religiosa tiene dos sentidos:

1.1.-Como derecho frente al Estado. Garantía individual y derecho humano.

1.2.-Como derecho de unos creyentes frente a otros. El problema de la tolerancia o de la intolerancia religiosa.

2.- Factores que favorecen el cambio.

2.1.-La superación de los conflictos históricos.

El Estado y quienes adhieren a los principios de la Reforma, obtenida la separación entre la Iglesia y el Estado y la secularización en forma definitiva, no tienen ya el interés agresivo de la lucha partidaria.

La Iglesia, no sólo está conforme con el cambio de su posición frente al Estado y frente a la sociedad civil, así como con el hecho de no contar con bienes cuantiosos, sino que ha postulado la depuración de los medios para su acción evangélica. Y en sus mejores hombres requiere sólo la libertad para su acción evangelizadora y la posibilidad de allegarse los recursos para realizarla.

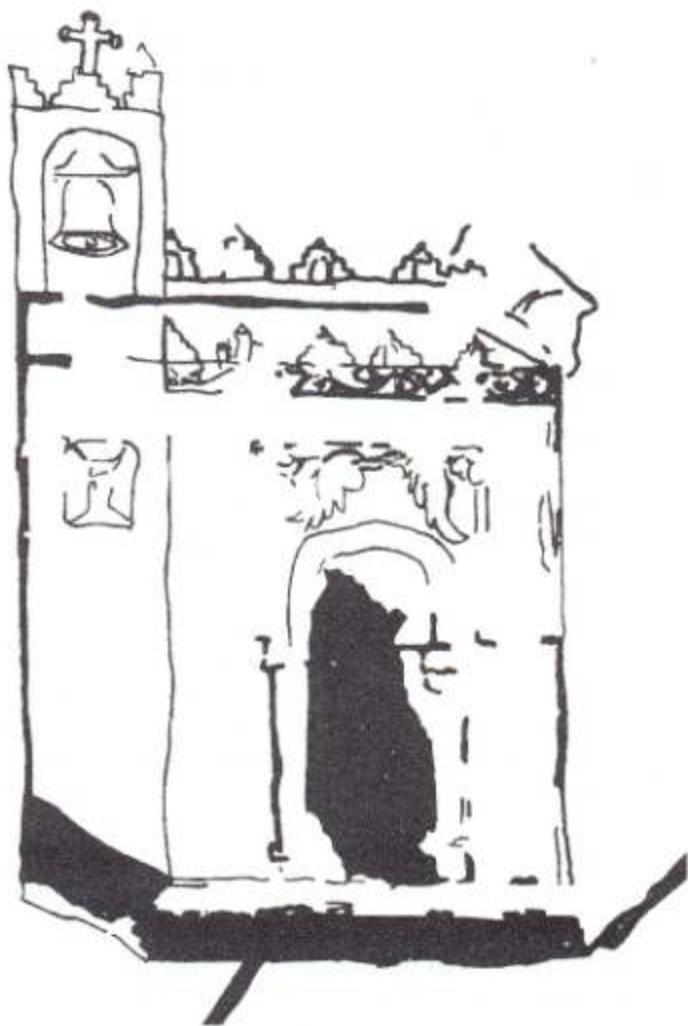
2.2.-La nueva conciencia universal de los derechos humanos.

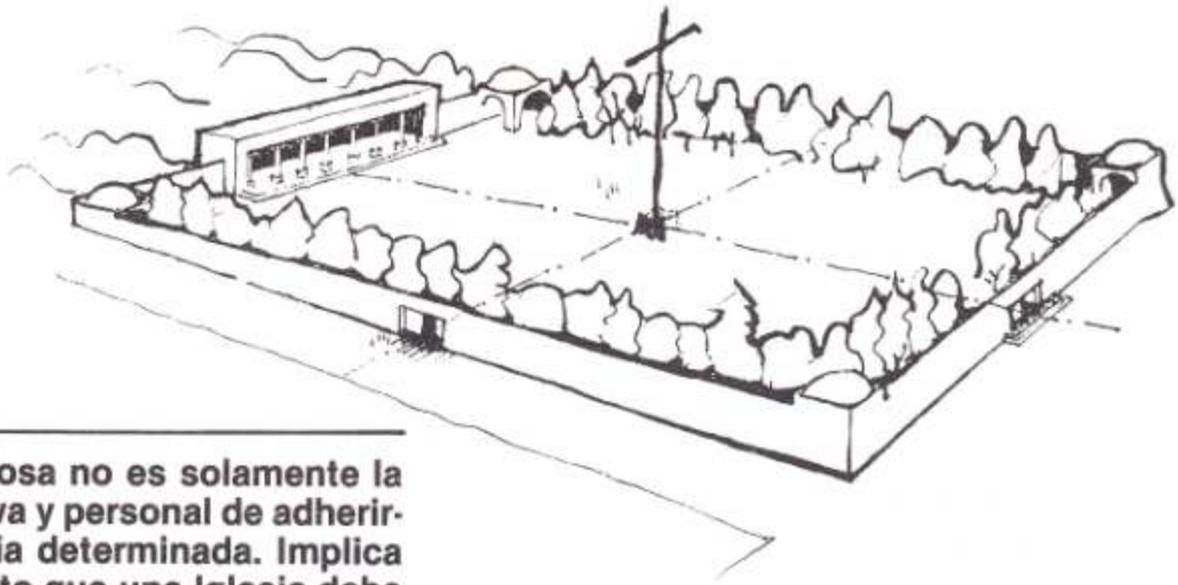
México ha suscrito, con aprobación del Senado, diversas convenciones internacionales sobre derechos humanos, a las que ha formulado declaraciones interpretativas y reservas: de la libertad de conciencia y de religión implica el de conservar o cambiar de religión y de creencias, el de divulgarlas individual y colectivamente tanto en público como en privado.

2.3.-El crecimiento de la indiferencia religiosa especialmente en las clases educadas y de buen nivel de vida.

Decadencia de la práctica religiosa pero fondo común de fe popular especialmente en estas clases.

2.4.-La puesta al día de la Iglesia que culmina en el Concilio Vaticano II.





**La libertad religiosa no es solamente la potestad subjetiva y personal de adherirse a una creencia determinada. Implica también el respeto que una Iglesia debe a las otras.**

A la altura de los tiempos, la Iglesia, con fidelidad a sus principios, pero con reconocimiento del cambio histórico, ha definido, en su declaración sobre "La libertad religiosa" las exigencias de la libertad de los hombres en su relación con Dios, fundada sobre la dignidad de la persona humana, y en su política sobre el ecumenismo, la tendencia al acercamiento y a la tolerancia con las otras confesiones, primero cristianas, pero también de otras creencias.

#### 2.5.-La nueva conciencia de la tolerancia.

El mundo, las sociedades, se han hecho más tolerantes, con excepciones extremas y agudas. Se habla de pluralismo. Los medios difunden estas ideas por todas partes.

#### V.- EL ALCANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992 SOBRE EL MARCO JURIDICO DE LA ACCION DE LA IGLESIA

Las declaraciones internacionales sobre los Derechos del hombre implican la libertad de difusión individual y colectiva. En cambio, el régimen constitucional que ha sido reformado concebía la libertad religiosa como libertad de creencias, su práctica, restringida a la intimidad del hogar y su expresión pública sólo en el interior de los templos. El desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, la nulidad de los votos religiosos y la prohibición de las que la ley califica como órdenes monásticas, indica que la concepción de la libertad religiosa era algo exclusivamente personal y subjetivo. Se desconoce la dimensión social de la religión. Consecuencia lógica es considerar a los ministros como profesionistas que no necesitan título y negar toda validez a sus estudios profesionales. Art. 130-6o., 7o. y 8o.

Sólo los mexicanos podían ejercer el sacerdocio. Los Estados podrían determinar el número máximo de sacerdotes que pueden ejercer en su territorio.

Los ministros de los cultos no tenían ningunos derechos de ciudadanía. No podían votar ni ser votados ni participar en política ni criticar las leyes fundamentales del país ni al gobierno.

En conclusión, hay limitación al ejercicio del magisterio de la Iglesia: juzgar los acontecimientos inclusive políticos en su dimensión ética, a la luz del evangelio o a la de sus creencias.

#### La reforma en materia de libertad religiosa.

En el debate a la Cámara de Diputados, el PRD sostuvo que debería darse a los Ministros de los Cultos el derecho de ciudadanía plena, es decir que no sólo se les dé el derecho de votar sino también el de ser votados, dentro de ciertas condiciones. Considero que este es un logro a desearse, pero teniendo en cuenta la naturaleza histórica del problema, es por lo pronto conveniente que se limite esta capacidad para ser electos para puestos públicos. La experiencia en la aplicación del nuevo régimen dará pauta para determinar el momento en que deba llegarse a la plena ciudadanía. Esto es diferente a la prohibición de la participación política de la Iglesia, que debe convenirse.

La libertad religiosa no es solamente la potestad subjetiva y personal de adherir a una creencia determinada y de afiliarse a una iglesia. No sólo comprende a los individuos sino también a sus organizaciones. Implica también el respeto que los miembros de una iglesia deben a los de otras, por mucho que

haya diferencias radicales.

Estimo que la reforma realizada supera la concepción totalmente individualista y subjetiva de la libertad religiosa como simple libertad de creencias. El ser humano es uno por mucho que pueda tener numerosos desgarramientos internos y sus creencias no pueden separarse de su vida.

#### VI.- CONSIDERACIONES FINALES.

1.-El régimen legal era restrictivo y a veces persecutorio, pero no se aplicaba. Funcionaba como amenaza latente que cumplía finalidades de control. Se ha tratado de suprimir esta doble característica.

Hace mucho tiempo que defini ese régimen en frase que ha hecho fortuna.

**“La relación entre la Iglesia y el Estado en México es la buena relación entre la Iglesia fuera de la Ley y el Estado excomulgado”.**

A mi juicio el texto constitucional impedía claridad en la relación, para favorecer tanto el progreso político y social como la misión evangelizadora de la Iglesia.

2.-La carta de Anenecuilco, antecedente de la reforma.

Durante su campaña presidencial, el licenciado Luis Echeverría, visitó el pueblo natal de Emiliano Zapata: Anenecuilco. Ahí, don Sergio Méndez Arceo, entonces obispo de Cuernavaca, le hizo llegar una carta, conocida como la carta de Anenecuilco, en que pedía iniciar un diálogo para la revisión de la situación legal de la iglesia y de la acción de los cristianos. La Iglesia, dice, ya no es rica ni poderosa ni pretende volver a serlo.

3.-En resumen, la reforma consumada constituye un gran paso adelante, a pesar de que no fue sometida previamente a la opinión pública y a todos los grupos interesados y de que no hubo un gran debate popular. La reforma elimina obstáculos pero evidentemente no constituye en sí la solución a los problemas.

Es válido preguntarse si se ha superado, en ambas partes, esa desconfianza radical que fue la herencia de los conflictos. Hay muchos signos de que no es así como puede apreciarse en artículos y desplegados de prensa. Pero es posible que no sea ya la tónica y que los factores propicios a que antes hice referencia rindan su fruto. Es posible también que el crecimiento de la indiferencia religiosa tenga efecto. Pero esto no es resolver un problema sino disminuirlo. Además, la historia ha demostrado que este hecho es recurrente y podemos prever que en el mediano plazo habrá un renacimiento de la vida de fe. Sólo que en otras condiciones de relación tanto en la Iglesia y en el Estado.

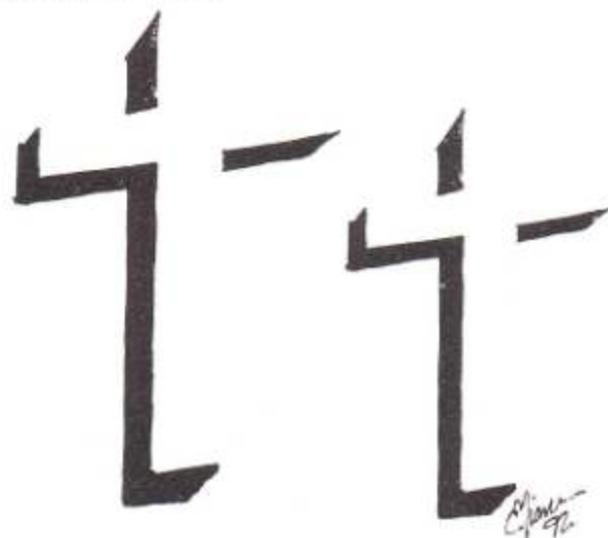
Subsiste la fe popular, sociológica, guadalupana y no ilustrada, como una promesa de evangelización y también como su campo preferente. Curiosamente, el pueblo que profesa esa fe constituye el objeto de trabajo principal tanto para la Iglesia como para el Estado. Están allí, los pobres, los marginados de la economía y de la cultura, también los obreros y los campesinos y sus hijos que forman la nueva clase media. Existe también el campo formado por otros sectores de la sociedad y las elites culturales, económicas y políticas, en esta hora en que importa redescubrir y vitalizar la identidad de México, buscar solución sólida a sus problemas económicos, encontrar la llave de su relación con el gigante del norte, y recorrer con paso firme el camino de su progreso democrático.

En estos tiempos de pluralismo, en que se postulan la libertad religiosa y de la libertad política, el ideal es que la Iglesia tenga libertad para desempeñar su misión evangelizadora, con la posibilidad de utilizar los recursos y los medios aptos y adecuados. Y que el Estado no se vea interferido en su misión de gestor del bien común por un poder que tienda naturalmente a crecer y a pretender influencia y autonomía política. Que se permita la colaboración de los cristianos con otros no cristianos, creyentes o no, en la construcción de un orden temporal justo, bajo una autoridad única en cuya formación y funciones participemos todos.

---

**La reforma elimina obstáculos, pero evidentemente no constituye en sí la solución a los problemas.**

---



**Asistimos a una etapa en donde se forja sin duda alguna, el país que veremos crecer para los próximos 30 ó 40 años.**

## Iniciativa Particular y Liberalismo Social

**Roberto Sánchez de la Vara**

Miembro de la Iniciativa Privada

Hoy día asistimos a una etapa en la historia de México que podemos calificar ampliamente como histórica; una etapa en donde se forja sin duda alguna, el país que veremos crecer para los próximos 30 ó 40 años; un país que inmerso en una problemática completamente peculiar logra después de 5 años de sacrificios los primeros logros a nivel macroeconómico y de gobierno; superávit en las finanzas públicas (enero 1992 = 8 billones) acorde con los Criterios de Política Económica y lo señalado en el Pacto para 1992; disminución de la deuda interna misma que equivale solo al 15% del PIB; el costo de los recursos tiende por lo mismo a ser más accesible para las actividades productivas (CETES a 28 días = 11.00% en marzo 10) y, como dato aún de mayor importancia el referente a las reservas internacionales mismas que superan el saldo total de la base monetaria del país (32.296 millones de pesos en noviembre, 1991); un país que solo mediante un programa de gobierno congruente con los altos intereses que representa y mediante la concertación ha sido calificado por propios y extraños como un ejemplo a ser tomado por otras economías, incluyendo las desarrolladas.

Si hacemos un ligero retroceso a 30 años antes podemos definir que los años sesentas a nivel de la economía mundial, fueron los años de las ventas; los años setentas los del marketing; los ochentas de las operaciones financieras, pero al calificar los noventas regresamos a los conceptos básicos de los recursos humanos o particulares y que todo siste-

ma económico, social, política y cultural que no esté basado nuevamente en el desarrollo de las capacidades del individuo está condenado tal vez a su desaparición; el corporativismo vive tal vez hoy uno de sus penúltimos capítulos.

En uno de los actos más importantes de nuestro partido el pasado 4 de marzo el Presidente Salinas expuso ante un auditorio con representantes nacionales y extranjeros lo que es sin duda la plataforma filosófica y de acción del PRI para las siguientes décadas: el liberalismo social; en un contexto y escenario distinto a los anteriores y durante 35 minutos se escuchó lo que podemos llamar el DECALOGO DE LA MODERNIDAD o la NUEVA REVOLUCION MEXICANA, en donde se concluye que el PRI se renueva para seguir ganando democráticamente las elecciones y así ejercer el voto que la ciudadanía le ha conferido; en donde la Revolución se reforma con sentido de libertad, justicia y soberanía.

Es así como ahora nuestro Instituto Político toma esa senda de actualidad en donde la iniciativa particular tiene un papel por demás trascendente; en donde se ha decidido ser un partido de ciudadanos, de organizaciones ciudadanas y de sectores formado por ciudadanos.

Mediante 10 puntos básicos, que serán los temas a ser analizados en nuestra próxima Asamblea se definen las grandes directrices de los años porvenir: soberanía, Estado, justicia social, Libertades, Democracia, Educación, el campo, los indígenas, la alimentación, vivienda, salud y calidad de vida y final-



mente la ideología del Partido.

Claramente cada gran apartado define lo que son los elementos que conforman el

**Ahora la iniciativa particular va a tener dentro del liberalismo social un nuevo enfoque, un enfoque de crecimiento, desarrollo, justicia y libertad.**

---

**Las grandes directrices de los años por venir son: Soberanía, Estado, Justicia Social, Libertades, Democracia, Educación, Campo, Indígenas, Alimentación, Vivienda, Salud y Calidad de Vida, Ideología del Partido.**

---

momento ideológico de la Revolución Mexicana; una corriente renovadora que supera el estatismo absorbente y el neoliberalismo posesivo.

El país soberano que todos estamos convencidos a defender en base a una independencia y autodeterminación económica es el punto inicial, en donde un Estado solidario, comprometido, trabajando dentro del régimen de Derecho que conduce los cambios, promotor que alienta la iniciativa particular con capacidad rectora, haciendo el entorno necesario para que los ciudadanos a través de su trabajo alcancen la satisfacción de sus propios fines, teniendo siempre como objetivo deliberado la justicia social a través de la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo y preservando el valor moral del individuo y de la comunidad.

En el aspecto de la Democracia se aborda directamente el respeto al voto, pero un respeto que debe ser corresponsable con los partidos y los ciudadanos en donde se reconozcan los triunfos de la oposición para que ésta también lo haga con los del partido en el gobierno.

Se promueve un sistema con libertad para educar, con responsabilidades más amplias a los estados, regiones, sociedad e individuo. Al campo se le denomina como el hilo conductor de nuestra historia en donde se reconoce que la justicia agraria debe hacerse con eficiencia, justicia y libertad alentando las asociaciones y participación de otros sectores en esta actividad; para que haya soberanía nacional debemos alcanzar primero la soberanía alimentaria.

En cuanto a vivienda, salud y calidad de vida, si bien el Estado está plenamente comprometido pero corresponsablemente con la sociedad y la iniciativa del individuo en la resolución de sus carencias; promueve nuevos esquemas para que un mayor número de ciudadanos, organizaciones y sectores se comprometan a la solución de los grandes problemas nacionales y además una respuesta eficaz en la presentación de servicios, producción de bienes, distribución con equidad y así se logre un bienestar general.

Sobre lo que debe ser la ideología del Partido Revolucionario Institucional se propone el nacionalismo con sentido histórico, con sentido transformador, con sentido solidario en donde el respeto a la dignidad y creatividad de las personas sean base del trabajo de los ciudadanos que identificados con esos principios básicos se decidan a participar para el logro del bienestar de la población, que dentro de ésta base aquellos que sean seleccionados como candidatos a los puestos de elección popular desde síndicos hasta Presidente de la República tomen como base de su proyecto la ideología actualizada de un partido en constante superación.

El día de hoy contamos ya con una guía para los años posteriores.

Contamos con la garantía que ahora la iniciativa particular va a tener dentro del liberalismo social un nuevo enfoque, un enfoque de crecimiento, desarrollo, justicia y libertad.

---

**Un Estado solidario, comprometido, trabajando dentro del régimen de derecho que conduce los cambios, que alienta la iniciativa particular con capacidad rectora, teniendo siempre como objetivo deliberado la Justicia Social.**

---



## INTRODUCCION

En este trabajo presento algunos datos que muestran el camino hacia la centralización del sistema político mexicano después de la intervención francesa. El proceso de centralización que culmina con la Dictadura permite explicar muchas decisiones de los detentadores del poder y además ahondar en las causas que generaron el auge y declive de la época que se ha llamado porfiriana (mientras Porfirio Díaz pacificó al país y le dio impulso a su economía) o porfirato (cuando los mexicanos se cansaron de Díaz y organizaron la revolución).

Antes del arribo de Porfirio Díaz al poder impera la violencia en el país. Destacan en este análisis la convocatoria del presidente Benito Juárez expedida para restaurar la República después de la Intervención y la pretensión de José María Iglesias de convertirse en presidente de la República a partir de los juicios de amparo de Morelos y Puebla en que se definió el papel que le corresponde jugar al poder judicial en las cuestiones políticas. La conclusión lleva a presentar algunos datos del grado de centralización del poder del gobierno del General Díaz y el curioso sistema federal mexicano que se intentó en esa época, en que se anulan las facultades de los ayuntamientos y se establecen las "jefaturas políticas", como una instancia de poder entre el gobernador y los municipios. Esta institución de tan ingrata memoria, aunque poco estudiada, es una de las causas —no sabemos si real o aparente— de la revolución mexicana.

El proceso de centralización que culmina con la dictadura permite explicar muchas decisiones de los detentadores del poder y además ahondar en las causas que generaron el auge y declive de esa época.

---

## Previo al Porfirato

---

# El Camino hacia la Centralización

Mario Melgar Adalid

Secretario General Académico de la UNAM.

La razón de también asomarse al período de Juárez es que precisamente en los años anteriores a su muerte (1867-1871), se gestan las personalidades políticas que ocuparían el escenario político de los últimos años del siglo pasado: Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias, Manuel González Ortega y Porfirio Díaz. Ellos ocuparían el poder que dejaría en un vacío la muerte de Juárez. Algunos como Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz alcanzarían la cúspide del poder, otros, menos afortunados como Iglesias, y González Ortega, aprenderían la diferencia entre triunfar y perder en la política mexicana.

Al regreso a la ciudad de México después de trece años de nomadismo, el gobierno de Juárez procede a la restauración. Este es precisamente el nombre histórico del período: la *República Restaurada*. Aparentemente no había motivo para temer nuevas invasiones externas o disturbios internos. Los conservadores habían perdido la batalla final y no parecía probable que desearan agitar las aguas. El militarismo que había echado raíces desde la época de la Independencia, estaba llamado a jugar un papel distinto al tradicional, pues aparecieron en escena líderes civiles: Juárez, Iglesias y Lerdo, integrantes de la "Trinidad", quienes además eran buenos abogados. Los dos primeros masones y si bien el segundo formado por los jesuitas, creía en la supremacía de la autoridad civil sobre la militar, así como en la exclusión de los militares de cualquier actividad política.

1.- La violencia imperante

El país no estaba preparado para la paz. Además de los miembros de la "Trinidad", existían héroes políticos y militares que habían combatido en defensa de la Constitución de 1857. Los héroes y sus seguidores presentarían la factura por sus servicios. Sólo que el país no estaba preparado, ni tenía fondos suficientes para pagar los servicios que le habían prestado. En 1867, los ejércitos republicanos sumaban alrededor de 80,000 elementos, entre patriotas, aventureros y asaltantes. Todos ellos buscaban colocarse en el nuevo gobierno y engrosar las filas de la empleomanía.

Knapp, el biógrafo de Sebastián Lerdo de Tejada, lo plantea así:

Cerca de 20,000 de aquel grupo (ejércitos republicanos) se ubicaron en las fuerzas leales del ejército federal y se ocuparon (llevándose con ello la mitad de las rentas) de la ingrata tarea de mantener a raya a los otros 60,000, muchos de los cuales se unieron a las bandas de pillos y descontentos políticos<sup>(1)</sup>.

La época del país era difícil. Durante 112 meses que duró la República Restaurada, 49 meses fueron de gobiernos que actuaron bajo el régimen de la suspensión de garantías<sup>(2)</sup>. Dice Don Daniel Cosío Villegas que después de la Intervención era fundamental regresar al imperio de la normalidad de la ley civil; crear los tres poderes, pero no solo de la federación, sino de 28 estados y de los ayuntamientos. ¿Cómo hacer elecciones, nombramientos y designaciones con la violencia a la puerta? La relación de asonadas y disturbios armados es elocuente:

**1867:** Ascensión Gómez y Jesús Betanzos en el Estado de Hidalgo; Vicente Jiménez en Guerrero y Oaxaca; el General Urrutía en Jalisco; el General Negrete en la Sierra de Puebla, Marcelino Villafaña en Yucatán;

**1868:** Gálvez y Castro en las cercanías de la capital; Ángel Martínez, Adolfo Palacios, Jesús Toledo y Jorge García Granados en Sinaloa; Aureliano Rivera en Tierra Quemada; Honorato Domínguez en Huatusco; Paulino Noriega en Hidalgo; Felipe Mendoza en Perote; Jesús Chávez en Tlaxcala y Juan Francisco Lucas en Xochiapulco;

**1869:** Miguel Negrete en Puebla (otra vez); Desiderio Díaz en Tlacotalpan; Francisco Díaz y Pedro Martínez en San Luis Potosí; revoltosos anónimos en Coeneo, Michoacán; Trinidad García de la Cadena en Zacatecas; Juan Servín de la Mora en Zamora; Francisco Araujo en Laguna Mojada y Jesús Toledo en Aguascalientes;

1) Frank Averil Knapp, Jr. *The Life of Sebastián Lerdo de Tejada 1823-1889, A Study of Influence and Obscurity* (Austin: The University of Texas Press, 1951), p. 119.

2) Luis González, "El Liberalismo Triunfante" en *Historia General de México*, T. III (México: El Colegio de México, 1976), p. 183.



**La difusión de la idea de los bandoleros como héroes nacionales, crearon y recrearon la percepción local de los problemas en oposición a la visión centralista de la Ciudad de México.**

**1870:** Rosario Aragón y Eduardo Arce en Morelos; Francisco Cortés Castillo en Orizaba; Amado Guadarrama en Jalisco; Plácido Vega en Sinaloa;

**1871:** Porfirio y Félix Díaz (La Noria) y promovieron a Miguel Negrete (tercera vez);

**1872:** Sofocaron a Díaz;

**1873:** Relativa calma;

**1874:** Rebelión cristera de occidente;

**1876:** Rebelión de Tuxtepec.

Además hubo rebeliones de tribus de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y de mayas rebeldes en Yucatán. De estas la más famosa es la de José María Leyva Cajeme, nombre que ahora lleva el municipio donde se encuentra Ciudad Obregón, era el alcalde mayor de los yaquis en Sonora. Cajeme, quien hizo una matanza de yoris o blancos, sustrajo del imperio de las autoridades nacionales a su alcaldía y organizó un estado independiente con estatutos e instituciones propias<sup>(3)</sup>.

3) *Ibid.*, pp. 184, 185.

Estas rebeliones ofrecen un amplísimo campo para la investigación y la reflexión. ¿Se trataba únicamente de la lucha por la sobrevivencia? Había oposición entre los líderes locales y los levantados? ¿Qué sucedía cuando los gobernadores apoyaban o al menos no perseguían a los rebeldes? ¿Qué actitud asume el pueblo frente a algunos malhechores, quienes se convierten en legendarios héroes populares al estilo Robin Hood, como Heraclio Bernal o Chucho el Roto? ¿Qué aprendían los niños y los jóvenes mexicanos, los hombres que harían después la revolución, de las asonadas y levantamientos? ¿Qué actitud presenta el clero ante la violencia?

Mediante una ley el 13 de abril de 1869 y para llenar el requisito formal de aprehender a los bandoleros se formaron cinco cuerpos de policía rural con matones de oficio que hicieron boquetes de consideración en las filas del bandidaje, aun cuando no lograron abatirlo<sup>(4)</sup>.

Vanderwood ha formulado análisis en los que describe la significación de la violencia en la conformación de las instituciones y en el modo de actuar de los políticos mexicanos. Al fin como el mismo señala, los asuntos de la policía también son asuntos políticos. La oposición a los rurales federales, pues existieron también policías rurales estatales, y la difusión de la idea de los bandoleros como héroes nacionales, crearon y recrearon la percepción local de los problemas en oposición a la visión centralista de la Ciudad de México. Vanderwood da algunos antecedentes de esta relación policía central/federalismo al narrar que los primeros intentos por recentralizar políticamente a las fuerzas del orden se da en la Colonia con la creación de la Acordada, como una fuerza especial controlada por el virrey, la más alta autoridad colonial quien además era el representante del rey. Como tribunal responsable únicamente ante el virrey la Acordada tenía facultades para aprehender, procesar y sentenciar a los criminales en una jurisdicción territorial ilimitada<sup>(5)</sup>.

Lo anterior significa que el federalismo tiene como todas las instituciones, una faceta práctica en que entran en conflicto fuerzas reales coaccionadoras y que la presencia del "centro" encuentra su mejor expresión en la actividad que realizan las fuerzas del orden. Es decir, mientras que ciertos conceptos como el sistema de distribución de facultades a los funcionarios federales es algo complicado por su contenido conceptual, propio para abogados o científicos políticos, la presencia de los rurales federales en el interior del país, para hacer cumplir los designios del gobierno federal o mejor dicho del ejecutivo federal permite apreciar la centralización del poder y una faceta de las relaciones entre los estados y la federación.

4) Ibid.

5) Paul J. Vanderwood, *Disorder and Progress* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1981), p. 21.

---

**La presencia de los rurales federales en el interior del país, para hacer cumplir los designios del gobierno federal o mejor dicho del Ejecutivo Federal, permite apreciar la centralización del poder y una faceta de las relaciones entre los Estados y la Federación.**

---

Vanderwood destaca, por otra parte, que algunos de los líderes miraban hasta el límite de sus regiones y que no pretendían convertirse en líderes nacionales. Cita a Juan Álvarez en Guerrero y a otros como el zacatecano Francisco García<sup>(6)</sup>. La afirmación no es totalmente precisa tratándose de Juan Álvarez, que es un caudillo local, pero que tuvo un destacado desempeño nacional e incluso actuó como presidente interino después de la Revolución de Ayutla<sup>(7)</sup>. Los caudillos locales no recibieron su poder del centro. Sus facultades reales no las recibieron por designios federales. Por el contrario son ellos quienes apoyan a los funcionarios que llevan el gobierno federal. El triunfo de la Reforma y el triunfo sobre la intervención fueron posibles gracias al apoyo que los líderes políticos y militares del "interior" brindaron a Juárez y a su gobierno. El gobierno nacional requería estabilidad interna pero era incapaz de implantarla. El papel del ejército, dados sus múltiples intereses, señala con razón Vanderwood:

ayudó a mantener el regionalismo y el separatismo del control central y también reveló al mexicano de sus tradiciones y estrechas resistencias que resultaban dificultades para la formación de la Nación<sup>(8)</sup>.

6) Ibid., p. 27.

7) Véase *La Carrera Política y Militar de Juan Álvarez* de Clyde Gilbert Bushnell; traducción de Mario Melgar Adalid. Miguel Ángel Porrúa. Ediciones del Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988.

8) Vanderwood, *Disorder and...* p. 33.

Esta es una afirmación particularmente importante pues en los pequeños poblados, las tradiciones obligaban a muchos mexicanos a no abandonar su tierra. ¿Hasta donde las luchas entre bandoleros y fuerzas del orden llevaron a los mexicanos a conocer su país? Al escuchar los relatos de los tesoros que escondían las ciudades; al conocer otras formas de vida, en fin al acercarlos a la modernidad que ya emergía en el país, con la instalación de líneas telegráficas y con la construcción de vías de ferrocarril. Entre 1867-1876, se extendieron en más de 7 mil kilómetros las líneas telegráficas. Antes de esa fecha existían únicamente 1,874 kilómetros<sup>(9)</sup>.

Vanderwood se pregunta por ejemplo cuantos de los "pintos" comandados por Juan Alvarez regresaron a las montañas de Guerrero, después de haber vivido en la ciudad de México<sup>(10)</sup>.

Los rurales entraron en conflicto con las autoridades estatales lo que era de esperarse. En octubre de 1875, rurales federales mataron al Coronel Máximo Molina, respetado liberal que había rendido importantes servicios militares a la república. La administración federal etiquetó a Molina como bandido y recompensó a los policías que lo persiguieron. Vanderwood señala, apoyándose en este incidente que la centralización estaba en marcha<sup>(11)</sup>. Hubo otro incidente en el mismo sentido. El Gobernador del Estado de México se quejaba de que los guardias, a lo largo del camino a Toluca, dormían la siesta mucho antes que el tren de la una de la tarde llegara a la estación dejando desprotegido el convoy. El Gobernador de Puebla por su parte se quejaba de que los guardias eran una amenaza para los ciudadanos y para sus propios funcionarios. Llegaron inclusive a golpear a un funcionario municipal con sus cinturones después de "robarle a un parroquiano cuatro pesos y su sarape"<sup>(12)</sup>.

Estas noticias si bien menores tienen significación mayor, pues demuestran que existían conflicto de poderes y la indefinición del campo en el que actuaban los rurales federales y los funcionarios estatales encargados del orden y de las tareas policíacas. Algunos funcionarios estatales sugirieron la conveniencia de crear fuerzas estatales que substituyeran a los rurales federales. Con Díaz los rurales creados por Juárez llegaron a considerarse como agentes formidables del gobierno federal. Los conflictos se multiplicaban, pues era necesario una fuerza que garantizara el orden y la seguridad que deben acompañar cualquier proyecto de desarrollo.

El desarrollo económico requiere una organización central que lo promueva y lo integre. Para los políticos y los inversionistas

9) Luis González, "El Liberalismo...", p. 185.

10) Vanderwood, "Disorder and P..." p. 37.

11) Vanderwood, p. 59.

12) Ibid.

---

**Reunificar a México bajo un gobierno central, destruir el federalismo feudal que existía de hecho, fue mayormente un proceso de transformar a los gobernadores estatales o a los caudillos en agentes obedientes de la autoridad central.**

---

extranjeros la paz y el progreso exigen de un gobierno central fuerte. Por más de dos décadas, de 1867 a 1887 México buscaba su integración a través del centralismo político y de la creación de un mercado nacional<sup>(13)</sup>.

Vanderwood menciona que los liberales requerían de una fuerza rural centralizada y fuerte. A pesar de que discursaran con lemas federalistas tendían al centralismo político y necesitaban de un vehículo para llevar sus intenciones a lo largo de un camino que recorriera todo el territorio. Requerían además un contrapeso frente a la presencia hostil de algunos militares. Mas aún el Ministro del Interior, José María Lafragua, inteligente y sofisticado intelectual, resultaba un experto en cuestiones de seguridad pública tenía como modelo: las tropas de caballería españolas conocidas como la Guardia Civil, que servían eficientemente al gobierno central y que incluso ampliaron sus destrezas en cuestiones políticas. El liberalismo mexicano buscaba los mismos propósitos.

Cuando Vanderwood se refiere a Lafragua como "Ministro del Interior" ocurre, desde mi punto de vista en un error que merece aclararse aún corriendo el riesgo de la digresión. Se ha generalizado la equiparación de "Gobernación" con la de "Department of Interior" de los Estados Unidos de Norteamérica. Gobernación no equivale a la figura de la administración pública norteamericana, pues su función (la de "gobernación") es

13) Ibid, p. 63.

básicamente política, coordinadora, intermediadora, canal, instancia, o conducto mediante el cual el gobierno nacional establece sus relaciones con los gobiernos estatales, por una parte y por la otra es el conducto político del ejecutivo federal para tratar con los otros poderes. Es una versión del Ministerio del Interior francés que en ese país funciona como autoridad central, pues se trata de una forma de gobierno unitaria. Es evidente además que las facultades de Gobernación no tienen nada que ver con los poderes y facultades del Departamento del Interior, trátase del siglo XIX o de nuestro tiempo. Gobernación fue creada por don Lucas de Alamán el 12 de mayo de 1853, para llevar a cabo la centralización del país. Ese día firmó el decreto otorgando los siguientes poderes a la Secretaría del Estado y de Gobernación

- Consejo de Estado;
- Gobierno Interior;
- Policía de Seguridad;
- Monte Pío y Beneficencia Pública;
- Cárceles y establecimientos penitenciarios;
- Impresiones, y
- Fiestas Nacionales

En los Estados Unidos el Departamento del Interior fue creado por ley de 3 de marzo de 1849<sup>(14)</sup>. Conforme a este ordenamiento se le transfirieron las siguientes oficinas: the *General Land Office*, (oficina de terrenos nacionales) the *Office of Indian Affairs*, (oficina de asuntos indígenas) the *Pension Office* (las oficinas de pensioes) y la *Patent Office* (la oficina de patentes). El Departamento tenía la responsabilidad de supervisar al Comisionado de Oficinas Públicas (*Commissioner of Public Buildings*), a la junta de inspectores (*the board of Inspectors*) y a la Guardia de la Penitenciaría del Distrito de Columbia (*the Warden of the Penitentiary of the District of Columbia*), al censo de los Estados Unidos y a las cuentas de los "marshalls" y otros funcionarios de los Estados Unidos y de las minas de plomo y de otros minerales. En sus años de existencia, las responsabilidades y funciones han cambiado y con ellas el papel de ser el "Oficial Mayor" del Gobierno Federal y convertirse en el custodio de los recursos nacionales.

El Departamento lo encabeza el secretario del interior y dispone de oficinas que tratan asuntos de los indios norteamericanos, minería, pesca y territorios, control de inundaciones, conservación, obras públicas<sup>(15)</sup>.

14) (9 Stat. 395; 43 USC 1451).

15) The US Government Manual 1985-86. Office of the Federal Register, National Archives and Research Administration, Washington, D.C. 1985, p.p. 311-315) and The Young Voter's Manual. A Topical Dictionary of American Government and Politics. New Jersey: Littlefield, Adam & Co. 1973, p. 42.



2.- La famosa Convocatoria

Tan pronto regresó Juárez a la ciudad de México, después de cuatro años, un mes y quince días de gobernar a la república nómada, su gobierno, enfrentó la necesidad de convocar a elecciones para cubrir las oficinas del presidente de la república, las curules de diputados y los asientos de los ministros de la suprema corte. Era ya tiempo de utilizar la Constitución cuyas disposiciones se habían guardado en un baúl trashumante por las exigencias de la guerra. La convocatoria fue preparada y promulgada por don Sebastián Lerdo de Tejada el Ministro de Relaciones y Gobernación<sup>(16)</sup>. Knapp atribuye a Lerdo, seguramente con razón, la paternidad de la convocatoria y el haber sido el "cerebro" de la misma.

...la convocatoria era el registro de su experiencia como parlamentario en 1861-1863, cada una de las seis reformas representaban la debilidad gubernamental a la que él estuvo estrechamente ligado como diputado<sup>(17)</sup>.

Sin embargo y a pesar de lo que opina Knapp, Juárez aceptó la responsabilidad de la convocatoria y no hay duda de que decidió emitirla. A Lerdo le correspondió conforme a sus funciones preparar técnicamente el proyecto pero la responsabilidad política es de Juárez. El presidente publicó un manifiesto a la nación en el que expresó que las propuestas de reforma a la Constitución, cuya consulta se hacía al pueblo, eran la expresión de sus más íntimas convicciones. Si las propuso fue por una consideración a los acontecimientos del pasado y por la experiencias de varios años en el gobierno, por los "ejemplos de la propia historia y de otras repúblicas que tienen en sus sonadas instituciones una garantía permanente de libertad, un reclamo de paz y una fuente de grandeza y prosperidad"<sup>(18)</sup>.

Knapp menciona que con la expedición del manifiesto Juárez protegía así a su "primer ministro" al aceptar la plena responsabilidad. Knapp no toma en cuenta, a mi entender, que Juárez era el Presidente de la República, en su más alto punto de poder y en la cúspide de su carrera política. La distancia entre los dos era entonces, como lo es ahora entre el Jefe del Ejecutivo Federal y sus secretarios, enorme a pesar de los atributos de Lerdo. Además Lerdo no era "primer ministro", a pesar de las figuras literarias, pues este cargo no existe en México. Roeder, otro biógrafo, nada más que del Presidente, señala por el contrario, que los enemigos de Juárez le atribuyen la convocatoria a Lerdo para disminuir el poder del presidente y para pre-

16) Frank Averill Knapp, Jr. *The Life of...*, p. 125, 126.

17) Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones expedidas desde la independencia de la república* (10 vol. México: Imprenta del Comercio de Dublán Chávez, 1877), X.

18) *Ibid.*, pp. 67, 68.



sentarlo (a Juárez) como un viejo soberano sin responsabilidad.

¿Cuáles son las disposiciones que contiene la convocatoria que generaron tal agitación? Se trata del primer paso hacia la consolidación del poder político del poder ejecutivo frente al legislativo.

Los seis puntos son los siguientes:

- (1) El establecimiento del senado que fue suprimido por la Constitución de 1857;
- (2) La adición del requisito de 2/3 de votos del Congreso para vetar los poderes constitucionales del presidente;
- (3) La adopción del principio de que los informes del ejecutivo al Congreso deben hacerse por escrito en oposición a la costumbre de interpellar verbalmente a los ministros;
- (4) El establecimiento de limitaciones al poder de la diputación permanente del Congreso para convocar a sesiones especiales;
- (5) La determinación de la sucesión presidencial por falta del Presidente de la Suprema Corte;
- (6) El otorgamiento de la franquicia del voto al clero y a los funcionarios federales de poder participar como diputados al congreso.

Existían otras dos propuestas en la convocatoria, para separar a Nuevo León y a Coahuila después de los problemas que generó Vidaurri y para suprimir ciertas zonas militares creadas en el Estado de México. Coahuila había sido motivo de trabajo legislativo. El Congreso decretó en 1864 que Coahuila debería asumir su soberanía conforme a la Constitución y que las legislaturas estatales deberían aprobar la decisión. Debido a la guerra y a las condiciones especiales de aquellos tiempos Coahuila mantuvo el *status* de Estado sin oposición siquiera de Nuevo León de donde se había desmembrado. El pueblo de Coahuila, menciona Lerdo en la circular que envió a los gobernadores explicando la convocatoria, debe elegir a sus representantes y someterla (la decisión) a las legislaturas estatales. Más adelante, en noviembre de 1868, Iglesias como Ministro de Gobernación, comunicaría a los gobernadores de los estados que el Congreso había declarado a Coahuila un solo estado con el nombre de "Coahuila de Zaragoza". (Dublán, T.X., p. 459).

Es evidente que a través de la convocatoria, Juárez buscaba el poder. El poder que el sistema le retiraría paulatinamente al Congreso hasta convertir a los diputados en promotores irrestrictos de las órdenes del presidente. la convocatoria dividió al Partido Liberal y creó agitación política porque la Constitución no previa la modificación de sus disposiciones por un sistema plebiscitario. Conforme al artículo 126, las reformas a la Constitución deben realizarse con el voto de las dos terceras



partes del Congreso y ratificarse por la mayoría de las legislaturas estatales. El asunto vincula al tema del federalismo a pesar de que no se mencione expresamente en la convocatoria. Los gobernadores de Puebla y Guanajuato se insubordinaron y cuando el conflicto concluyó, Juárez expresó:

Cada vez tengo más fundadas esperanzas que nada ni nadie vendrá a alterar la paz... Terminaron felizmente los escándalitos de Guanajuato y Puebla<sup>19)</sup>.

Juárez envió las reformas al Congreso por el procedimiento tradicional y la significación es que había dado el paso hacia la concentración del poder político. Los votos de la convocatoria ni se contaron siquiera.

### 3.- El Asunto de José María Iglesias

El asunto de Iglesias ha sido analizado desde muchos puntos de vista. Tiene también una faceta vinculada a los temas federalismo y centralización, pues la significación de sus trabajos como Presidente de la Corte y como doctrinario del derecho tuvieron repercusión histórica. José María Iglesias era Presidente de la Corte y miembro de la Trinidad. Uno de sus trabajos es considerado por Cosío Villegas como fundamental para entender lo

19) Luis González, "El Liberalismo...", p. 168.

que pasó en aquel periodo y para entender también lo que le pasó al propio Iglesias<sup>(20)</sup>. La fecha del trabajo es 27 de abril de 1874 y el título: "Estudio Constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia"<sup>(21)</sup>.

Se refiere al amparo presentado por un grupo de propietarios del Estado de Morelos que generó tanta preocupación en su tiempo, al grado de que se dijo que se había cometido el atentado más grave en contra de la soberanía de los estados. Iglesias como Presidente de la Corte sostuvo esta opinión que llegó a considerarse, en su tiempo, como la que "hirió de muerte" a la Federación. La "litis" como dicen los abogados, o bien el asunto, se reducía a determinar si cabe dentro de las facultades de la Corte, examinar la legitimidad de las autoridades de los estados. Asunto de vital importancia para el sistema federal.

Iglesias da a conocer en su estudio sus cualidades de jurista y su sólida formación humanística. Los argumentos para justificar el fallo los encuentra en el derecho constitucional de los Estados Unidos. Para los estudiosos de nuestro derecho constitucional, parece indispensable ocurrir al derecho constitucional de los Estados Unidos, en las doctrinas de sabios comentaristas y en los casos prácticos que le sirven de explicación...

Iglesias considera además que el feliz desarrollo de los principios federativos de la República vecina y su aplicación por el largo espacio de un siglo y que nuestra constitución de 1857, sea copiada o imitada son los antecedentes que fundan el estudio que realizó. Para Iglesias la Constitución de los Estados Unidos "es la madre de la nuestra"<sup>(22)</sup>.

Algunos propietarios de el Estado de Morelos eran conocidos en su época como grandes terratenientes. Entre ellos Ramón Portillo y Gómez, Isidro de la Torre, Joaquín García Izcabalceta, José Toriello Guerra y Pío Bermejillo. Fueron representados en la Corte por el famoso abogado Isidro Montiel y Duarte. El abogado Hilarión Frías y Soto, diputado del Estado representó al gobierno de esa entidad. Los propietarios se inconformaron contra una ley fiscal expedida por el Estado de Morelos el 12 de octubre de 1873. Se fundó la procedencia del amparo en que uno de los diputados que expidió la ley fue electo diputado siendo jefe político de uno de sus distritos y que el general Leyva fue reelecto gobernador del estado en contra de una prohibición expresa de la constitución estatal.

Hilarión Frías y Soto presentó el 14 de abril de 1874, cuando

20) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México, El Porfiriato, La vida política interior, Parte Primera (México: Editorial Hermes, 1972), p. 16.

21) José María Iglesias, Estudio Constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia (México: Imprenta de Díaz de León y White, 1874).

22) Ibid., p. 63.

---

## Las facultades no concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

---

la demanda de amparo ya se encontraba en la Corte una iniciativa de ley contenida en un solo artículo.

ARTICULO UNICO: La Justicia de la Unión no podrá juzgar ni decidir en ningún caso sobre la legalidad de las autoridades y funcionarios del orden federal y de los Estados, electos popularmente y cuya legitimidad haya sido declarada por los respectivos colegios electorales<sup>(23)</sup>.

La iniciativa muestra la importancia del asunto, pues no se trataba simplemente de que los propietarios de Morelos pagaran o no sus impuestos estatales, sino de la posibilidad de que la Corte decidiera si los funcionarios estatales y eventualmente los federales, incluyendo al Presidente de la República, eran funcionarios legítimos. Es decir si la Corte podría tener la facultad política de determinar la legitimidad de las autoridades del país.

El voto de Iglesias expresa que Llamas (el diputado que era jefe político) fue electo contra una prohibición expresa de la Constitución de Morelos, lo que viola la Constitución federal en sus artículos 41 y 109. La falta de legitimidad de Llamas como diputado generaba la falta de competencia. El caso del Gobernador reelecto en contra de lo que prevenía la constitución local, fue refutado por la autoridad responsable (Gobierno de Morelos) con el argumento de que la Constitución estatal fue reformada. La reforma señalaba Iglesias, no había sido hecha en los términos que la constitución establecía.

23) Cuando se falló el amparo el Congreso no había decidido sobre la iniciativa.



Como estos artículos fueron violados en los dos casos (41 y 109) correspondía a los Poderes de la Unión impedir que la infracción se llevara a cabo. Para Iglesias y para la mayoría que votó con él, el hecho de que los colegios electorales hubieran resuelto que el diputado y gobernador eran legítimos funcionarios no es consecuente, pues los colegios no podrán tener la virtud de volver "lo blanco negro y lo negro blanco".

Iglesias se apoya en Ticker Curtis<sup>(24)</sup>, en Joseph Story y en *El Federalista* de Hamilton, en John Calhoun, y en J.A. Spencer, para limitar la soberanía de los Estados, a los que no se les consiente adoptar una forma anti-republicana de gobierno y menos se les deja que sean

victimias de la ambición de las autoridades ilegítimas y usurpadores, interviniendo para evitarlo los poderes de la Federación.

Pero no todo lo basa Iglesias en el sistema federal norteamericano. Le concede algunas ventajas del mexicano. En el tiempo que Iglesias escribe le otorga a la constitución mexicana ventajas sobre la de los vecinos. En aquel país dice Iglesias en su Estudio, los magistrados son designados por el Presidente de los Estados Unidos con aprobación del Senado y en México la aprobación la da el voto popular. (México adoptaría en la Constitución de 1917 el sistema norteamericano).

24) Autor de "History of the Constitution of the United States".

Iglesias encontró además una semejanza notabilísima con el caso del gobernador Barstow, de uno de los estados de la Unión americana. Barstow, derrotado por el pueblo, el Colegio Electoral quiso declararlo con mayoría sobre el candidato de la oposición. Se negó a entregar el gobierno y se sometió el asunto a la Corte a la que Barstow le negó autoridad. Sus argumentos (del gobernador) fueron, dice Iglesias, tan extravagantes que la Corte apenas por cortesía se dignó tomarlos en consideración<sup>(25)</sup>. Una semejanza notabilísima, como decía Iglesias, pero sirve también para aclarar que el sistema de los vecinos también tenía sus fallas, especialmente tratándose de asuntos políticos. En el amparo de Morelos había fondo político, no solo por la pugna de Lerdo con el gobernador Leyva, sino porque Iglesias preparaba con este amparo lo que él pensaba que sería su camino para la presidencia de la República.

La Corte confirmó la resolución del Juez del Distrito Ignacio Meriló, el 11 de abril. Leyva protestó secundado por la prensa y por las legislaturas de otros estados.

Se presentó otro amparo solo que del Gobierno de Puebla, que era política y económicamente más importante que Morelos, además de que el gobernador era adicto a Lerdo. La ley que presentó el diputado Frías fue discutida en un congreso con mayoría lerdistas que la aprobó por 84 votos contra 39. El 19 de mayo de 1875, se promulgó. La ley se refería a los fun-

25) José María Iglesias, Estudio..., p. 80.

cionarios federales y es que entre el amparo de Morelos y la promulgación de la ley había transcurrido un año y sólo faltaba otro para la elección del próximo presidente. El texto del diputado Fariás y Soto destinado a contrarrestar la tesis de Iglesias fue modificado para quedar en términos que apuntan a una cuestión siempre importante en México: la sucesión presidencial.

**ARTICULO UNICO:** Solo a los colegios electorales corresponde resolver sobre la legitimidad de los nombramientos que por la Constitución federal o por la de algún Estado deban verificarse popularmente.

En consecuencia hecha la declaración respectiva por los colegios electorales, por el Congreso de la Unión o por las legislaturas en su caso, ningún poder, autoridad o funcionario de la federación podrá revisar ni poner en duda los títulos de legitimidad de un funcionario federal o de los Estados, procedentes de aquella declaración<sup>(26)</sup>.

Iglesias al ver el clima político y el hecho de que los jueces no lo seguían en su pretensión de ejercer control político decidió renunciar a la Corte. Lerdo no le dejó y así Iglesias se refugia en la Corte que no lo respaldó y que lo aisló. Porfirio Díaz prepara ya el Plan de Tuxtepec.

Lerdo no tuvo la capacidad para vencer la agitación que heredó del pasado, pero para ello estaba Porfirio Díaz. Se trataba de un héroe militar, sin que todavía se asomara el genio político que sus seguidores le atribuyen. Había sido diputado federal pero no asistía a las sesiones con regularidad. Alguna vez pronunció un discurso, pero no mostró muchas facultades políticas. Trató de ser gobernador de dos estados, Morelos y México, pero perdió y además ni siquiera realizó campañas políticas que lo fogearan en el arte de conducir a las masas.

En estos momentos se inicia ya el camino al centralismo. No quiere esto decir que liberales como Lerdo o Iglesias negaran los principios federales. Se dan cuenta de que la lucha es por fortalecer al ejecutivo frente a las demás fuerzas y convertirlo en el centro de las decisiones. Solo un ejecutivo fuerte puede enfrentarse eficientemente al Congreso, a los gobernadores desafectos y a los caudillos locales.

Reunificar a México bajo un gobierno central, destruir el federalismo feudal que existía de hecho, fue mayormente un proceso de transformar a los gobernadores estatales o a los caudillos en agentes obedientes de la autoridad central<sup>(27)</sup>.

Iglesias advierte en aquel tiempo que las declaraciones de estado de sitio no corresponden con la campaña militar emprendida contra los sublevados. Es decir Lerdo declaraba estado de sitio en entidades desafectas y así empezó a gobernar los estados con

## Los liberales después de la intervención deseaban construir una maquinaria política en que el poder ejecutivo estuviera por encima del poder legislativo y el gobierno central (Nacional) sobre los Estados.

autoridades afectas a Lerdo.

Iglesias resolvió que el 30 de noviembre de 1876, expiraba el período presidencial de Lerdo. Si bien las circunstancias son similares a las que vivió González Ortega, que era presidente de la Corte, Iglesias no jugaría el mismo papel del General. No preguntó si él ocuparía la silla desocupada. Declaró que entraría a gobernar como presidente interino. Iglesias se refugia en la soberanía que le ofrece su amigo Florencio Antillón, gobernador de Guanajuato y al saber que el decreto de 26 de octubre declara reelecto presidente constitucional a Lerdo da a conocer su manifiesto.

Iglesias no se queda en el manifiesto y se declara presidente interino.

El 24 Salamanca lo aloja en la cárcel. Allí tranquiliza sus nervios jugando y conversando con sus seguidores: Felipe Berriozábal, el poeta Guillermo Prieto y Francisco Gómez. Iglesias nombra ministros a Francisco Gómez del Palacio en Relaciones, a Guillermo Prieto en Gobernación y a Felipe Berriozábal como ministro de Guerra, además de nombrar a varios oficiales mayores<sup>(28)</sup>. El Manifiesto contenía un ambicioso programa a pesar de que Iglesias siempre dijo y escribió que no era (él mismo) ambicioso. El manifiesto era una ingenuidad política y jurídica, pues Iglesias no contaba con ejército como Díaz que lo había cuidado y alimentado. Además si se había declarado presidente interino ¿para qué quería el programa?

Iglesias envió a un alumno suyo, Joaquín Alcalde a conferenciar con Díaz. Obtuvo un convenio escrito el 7 de noviembre de 1876, que se resume en los siguientes puntos.

- (1) Desconocimiento de los tres poderes federales;
- (2) Elecciones, sufragio libre, prohibición constitucional de reelegir al presidente, a los gobernadores, los ministros que Iglesias debería nombrar en su carácter de presidente interino, la eliminación de Vargas y Leyva, los gobernadores estorbosos de los estados de los amparos Puebla y Morelos, y
- (3) Díaz nombraría a las autoridades militares del centro y de oriente mientras pasaban las elecciones<sup>(29)</sup>.

26) Dublán, Legislación Mexicana..., T. XII, p. 727.

27) Vanderwood, Disorder and pp. 119, 120.

28) Cosío Villegas, Historia Moderna... p. 46.

29) Luis González, "El Liberalismo... p. 192.

Iglesias no aceptó y así Porfirio Díaz quedó sin compromiso. Vencería a las fuerzas de Lerdo en la batalla de Teacoac, para iniciar su mandato bajo el lema de la no reelección.

Más adelante Ignacio L. Vallarta refutaria la tesis jurídica de Iglesias. En agosto de 1878, se planteó nuevamente el problema. ¿Tiene la Corte la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades locales y federales? León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla pidió el amparo de la justicia federal contra la legislatura local que erigida en gran jurado había procedido a juzgarlo. Guzmán argumentaba que el tribunal formado era incompetente y la legislatura era parcial.

Vallarta creía en el federalismo<sup>30)</sup>. Basara su argumentación en el artículo 117 de la constitución:

Las facultades no concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

### CONCLUSION

Los liberales en el poder jamás negaron los principios básicos del federalismo. Sin embargo como apunta Alan Knight<sup>31)</sup>, los liberales después de la Intervención deseaban construir una maquinaria política en que el poder ejecutivo estuviera por encima del poder legislativo y el gobierno central (nacional) sobre los estados. Al final de su gestión, cuando la revolución mexicana está ya desatada, Porfirio Díaz pierde las formas y manifiesta después de las reuniones con los rebeldes en Ciudad Juárez:

...El Gobierno... ha querido probar sus deseos de reestablecer la paz por medios legítimos y decorosos... Al mismo tiempo, los cambios políticos y administrativos de la Federación y de algunos Estados; esto es nuevo gabinete y remoción de varios gobernadores, constituyen otra prueba inequívoca de la sinceridad con que el gobierno de la república procura interpretar las aspiraciones de la mayoría de la Nación...<sup>32)</sup>.

La realidad es que las remociones al final muestran el grado de centralización a que había llegado la maquinaria política de Díaz. Ofrecer como prueba de la buena voluntad y "sinceridad" la remoción de los gobernadores y la violación flagrante de la Constitución de 1857 es solo prueba de que ese sistema necesitaba otro que lo substituyera. Como aconteció más tarde...

30) Cosío Villegas, Historia Moderna... T. 8, p. 25.

31) Alan Knight El Liberalismo Mexicano Desde la Reforma Hasta la Revolución (Una Interpretación), Historia Mexicana, No. 137 (Jul-Sept. 1985) pp. 59-91.

32) Luis González, p. 269.



Consenso

# La Democracia Mexicana: Una Democracia Posible

José R. Castelazo

Delegado Político en Ixtacalco

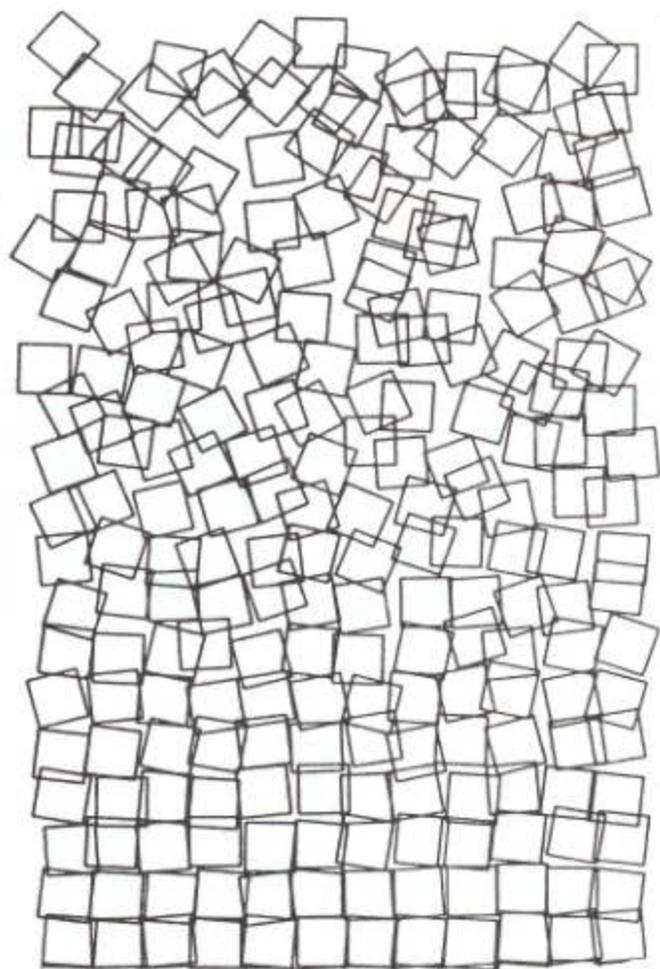
La presente busca dos objetivos; el primero, reflexionar sobre el hecho de que la participación social y la representación política, si bien constituyen las columnas fundamentales de la democracia, hoy en día son insuficientes para comprender la magnitud del fenómeno, y el segundo se refiere a la necesidad de introducir nuevos elementos en el análisis de nuestra democracia contemporánea.

Hablar de democracia es enfrentarse a una enorme dificultad conceptual, ya que no es un término que se refiera a una entidad estática, sino a un proceso dinámico. La democracia adquiere forma y contenidos distintos según el sistema político del que se trate y desde luego, de acuerdo con el contexto histórico de su desarrollo. Estamos lejos de poder traducirla como "El poder del pueblo", acepción realista en la Grecia Clásica, pero inaprehensible en nuestra era.

Por ello, más que tratar de conceptualizar a la democracia creo más fácil medirla en función de los propósitos que persigue. Los fines de la democracia que generalmente son aceptados como los más importantes, aunque no únicos, son: La libertad, que es mensurable; la justicia, que es comprobable, y el bienestar, que es visible y palpable.

¿Cómo medir los aspectos democráticos de un sistema político como el mexicano? ¿Cómo garantizar que una reforma política profundice en nuestro devenir?

La interacción de la participación social y la representación política crea gobierno y con ello se posibilita el logro de los fines de la democracia. Estos dos elementos son interdependientes, concomitantes; es decir, uno no puede existir sin el otro, y el buen funcionamiento de una democracia representativa depende, en gran medida, de la politización comunitaria y por ende del control social que exista sobre el gobierno. Así, entre



**La participación social y la representación política, si bien constituyen las columnas fundamentales de la democracia, hoy en día son insuficientes para comprender la magnitud del fenómeno.**

mayor sea la participación ciudadana, más representativo y legítimo será el gobierno elegido.

Para empezar, quisiera plantear que en nuestra democracia, si bien la participación social y la representación política han avanzado y mejorado en las últimas décadas, aún enfrentan obstáculos y limitantes. La mayoría son producto de inercias y vicios del mismo sistema político aún no superados, pero también debido a la presencia de nuevos factores que dificultan la competencia que se establece entre sociedad y gobierno para ganar los espacios de poder.

El funcionamiento de la democracia griega se resolvía mediante una votación directa y sencilla. En el ágora se conocían los designios del pueblo. Hoy, en una sociedad masiva, en pleno desenvolvimiento y compuesta por millones de seres dispersos en un enorme territorio, la participación se dificulta encontrando en la apatía, la pasividad, la inercia, el desinterés y la falta de compromiso social, sus principales enemigos.

En este entendido, una grave limitante de la representación política relacionada directamente con la participación social es el abstencionismo, que reduce las bases de legitimidad del gobierno al disminuir el número de "voluntades representadas", puesto que el sufragio es el principal componente de la representación e instrumento a través del cual el pueblo deposita en un gobierno la confianza y salvaguarda de su soberanía.

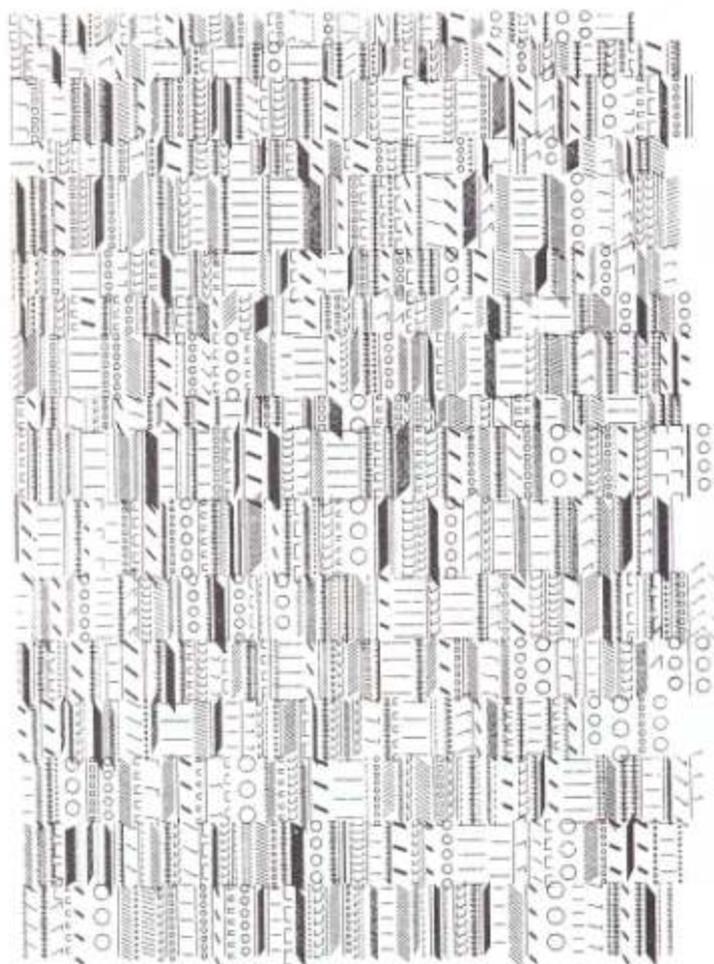
Un fenómeno común en el mundo y no ajeno a nuestro país es el desinterés generalizado de la población por cuestiones ideológicas —la guerra fría se pudo distensionar por causas globales comunes muy concretas y la desintegración de la unión soviética, entre otras causas, puede atribuirse a la crisis de las ideologías—. Es común que el interés popular se oriente más hacia cuestiones concretas y tangibles, lo cual plantea a las organizaciones políticas, tienen el gran reto de convocar a la sociedad conciliando ideología y praxis.

Por ejemplo, un partido político ideológico tiende a agrupar un número menor de militantes, pero su permanencia es más prolongada, puesto que defiende principios; mientras que un partido pragmático puede lograr agrupar mayor número de militantes, pero circunstanciales, los cuales desaparecen en cuanto se resuelve la necesidad que lo convoca.

Por lo visto, el desafío actual estriba en superar el trauma de la representación política; es decir, la falta de participación permanente y comprometida de la mayoría de la población.

¿Quiénes resultan beneficiados de esta situación? Naturalmente quienes poseen el control del poder político. Sin embargo, su ganancia es rala porque están constantemente inmersos en una lucha por demostrar su legitimidad real. En las condiciones actuales, es importantísimo no sólo invocar, sino configurar una participación social efectiva con mayores elementos de equilibrio para el sistema.

Tradicionalmente, los partidos políticos y las legislaturas han promovido la participación y representación políticas. Sin embargo, éstas se encuentran limitadas, en primer lugar, porque los partidos generalmente responden a políticas propias parcialmente acordes con el interés real de los electores; por su parte, las legislaturas también ven restringidas su capacidad de acción y posibilidad de analizar, discutir y avalar políticas públicas por la falta de recursos y dado el vértigo de los acontecimientos actuales. El poder legislativo es una estructura plural y muchas veces se ve obligado a consumir tiempos cabildeando y convenciendo más que profundizando en los debates. Esto es una



**Los fines de la democracia que generalmente son aceptados como los más importantes, son: Libertad, que es mensurable; Justicia, que es comprobable, y bienestar, que es visible y palpable.**

realidad que sin embargo, de ninguna manera descalifica su indispensable presencia en el sistema, sino que más bien explica por qué el elector común muchas veces se siente tan lejano a sus representantes.

Por otro lado, la burocracia administrativa —instrumento fundamental para alcanzar los objetivos democráticos del sistema— manifiesta hacia su interior una contradicción constante entre el cumplimiento cabal de las metas para las que fue creada y lo que persiguen los integrantes de la organización, anteponiendo sus intereses y los de su fuente de trabajo a los propósitos de la comunidad.

En todo este marco, los medios de comunicación desempeñan un rol especial por el control, y en ocasiones manipulación, que ejercen sobre la opinión pública. Hay tantos medios y opiniones que el elector común termina por no tener ninguna. Además, muchos intereses particulares o de grupo se promueven a través de los medios convirtiéndose luego en foro de discusiones que deberían dirimirse en forma privada.

Pero los medios son tan importantes como parte del escenario político, que prácticamente se ha dado una lucha cotidiana entre ellos y el gobierno para ver quien impone la agenda y aduciendo la buena fe, esto que en su origen es loable, muchas veces se pervierte cuando la discusión se torna ajena a las necesidades de los electores.

Este ejercicio establecido entre el gobierno y los medios es fructífero si la voluntad de expresión se ejerce constructivamente, pero cuando interviene la mala fe, los daños son irreversibles porque el elector acaba por perder el interés.

En estas condiciones, se torna necesario introducir nuevos elementos al análisis, los cuales hay que ponderar para que complementariamente a los aspectos de participación y representación política sirvan para orientar las reformas necesarias a nuestro sistema democrático.

Quisiera referirme, en primer lugar, a la necesidad de garantizar en nuestro medio la *Unidad de Mando Constitucional*, categoría conferida a la institución presidencial legítima, legal y plena; que deviene de la soberanía popular y se constituye como una suma de instituciones que en la práctica han decidido otorgar la máxima autoridad a quien ocupa la presidencia de la república en virtud de esa magnífica solución sexenal, garantía de estabilidad y paz, dando lugar a que el sistema político mexicano se autocritique, se recree y avance en su proceso democrático.

---

**Las organizaciones políticas tiene el gran reto de convocar a la sociedad conciliando ideología y praxis.**

---

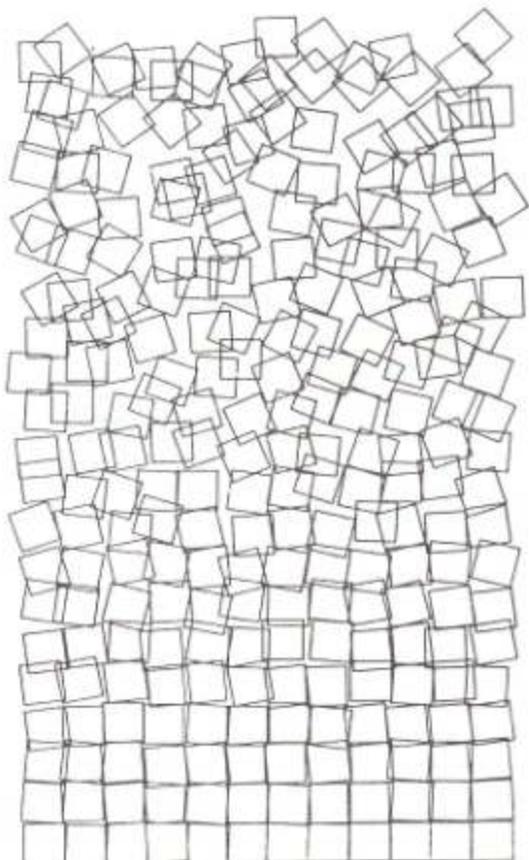
La unidad de mando constitucional debe garantizarse en cualquier esfuerzo de reforma política, ya que junto con la participación social y la representación política, objetiviza la fuerza suficiente para alcanzar los fines de la democracia.

Pero aún así, se requieren otros elementos.

---

**En nuestra democracia, si bien la participación social y la representación política han avanzado y mejorado en las últimas décadas, aún enfrentan obstáculos y limitantes.**

---



## Una grave limitante de la representación política relacionada directamente con la participación social es el abstencionismo que reduce las bases de legitimidad del Gobierno.

La gobernabilidad por consenso es un factor que tiende a legitimar cotidianamente la ejecución de las decisiones gubernamentales; es la política en acción, es la que reconoce a las fuerzas sociales permanentes y coyunturales a las que hay que atender para que efectivamente haya gobierno. La gobernabilidad por consenso se apoya en la participación social, en la representación política y en la unidad de mando constitucional, y es la mayor garantía de estabilidad puesto que distensiona y abre caminos, encauzando y negociando las soluciones.

No obstante, pudieran no funcionar las cosas; por ello, introduzco otra categoría a la que llamo funcionalidad generalizada destinada a analizar el funcionamiento del aparato gubernamental referente a la satisfacción de las necesidades sociales. Esta es una categoría fundamental; significa preguntarse ¿qué caso tiene contar con un sistema educativo donde los planteles están derruidos, o no llegan los maestros, o no hay gises ni borradores, para ya no hablar de materiales didácticos modernos en la época actual?, o ¿qué caso tiene contar con un sistema de salud si no hay medicamentos, están obsoletos o la burocracia que atiende es inaccesible? ¿Funcionan las carreteras?, ¿Funciona el Metro y cómo? ¿Funcionan las luminarias de las calles? ¿Funcionan las presas en el campo? y ¿Funciona, en síntesis, la infraestructura de las ciudades y del país?

Una condición indispensable de la funcionalidad es el interés general porque la democracia es inclusive, es decir, deliberadamente no excluyente.

La política de bienestar se ve grandemente afectada cuando no funcionan las cosas y para ello es necesario contar con recursos. Así la capacidad económica y administrativa es el cuarto elemento que propongo en estas reflexiones; esta categoría está íntimamente vinculada a la participación social, a la política; a la representación; a la unidad de mando constitucional; a la gobernabilidad por consenso, y a la funcionalidad generalizada.

Se dice que un sistema fiscal refleja la verdadera democracia de un país en la medida en que logra guardar los equilibrios: por un lado, salvaguardando el interés y posibilidades de los grupos sociales más desprotegidos; y por el otro, cuidando no se lastime la soberanía nacional al contraer deudas o compromisos económicos con el exterior. Ante una política mundial que favorece el neoliberalismo y una economía globalizada, estos aspectos resultan ser de importancia suprema.

El manejo de los recursos públicos por el gobierno debe ser austero y eficaz para garantizar una productividad social que soporte el desarrollo nacional.

Combinando los factores mencionados ¿es factible garantizar los fines de la democracia? yo diría que no hay democracias perfectas, sino democracias posibles y perfectibles. La nuestra debe reconocer las grandes diferencias socioeconómicas que lamentablemente prevalecen de nuestra patria y las grandes desigualdades persistentes.

Gozamos de un cúmulo de libertades envidiables para el mundo entero; podemos expresar nuestras ideas sin temor a represalias, como sucedería en un régimen autoritario; podemos reunirnos para hablar de política o de religión y dedicarnos a la profesión o actividad económica que nos convenza. Sin embargo, no siempre ese valor fundamental de la democracia puede gozarse cuando se tiene hambre o se carece de los satisfactores mínimos. Nuestro bienestar aún es parcial y entre las regiones y en las ciudades los contrastes son marcados.

En lo que respecta a la justicia, queda un largo camino por recorrer para alcanzar niveles que garanticen los derechos individuales y sociales, y es precisamente este reconocimiento el que ha llevado a nuestro gobierno a crear un sistema que mejore la impartición de justicia en todos los rubros, particularmente el de los derechos humanos.

En otros términos ¿cuál es el estado actual de la democracia en México? Yo diría que es un estado en movimiento. La democracia mexicana ha sido producto de un largo, doloroso y a la vez luminoso proceso, el afán de someter a una realidad que se manifiesta tercamente en contra.

Nuestras demandas ya no son las mismas de 1940, de los años 50, de los 60 y hasta de los 80; seguramente las generaciones que nos sucedan plantearán nuevas demandas, que habrán de ser satisfechas, y al serlo generarán otras nuevas. Lo que no debemos perder es el entusiasmo para enfrentar los múltiples retos actuales y futuros cobijados por la convicción democrática, hasta que los mexicanos gocemos de la libertad, justicia y bienestar que nos merecemos en el marco de una realidad que posibilite las acciones destinadas a estos fines, ciertamente indispensables para la convivencia civilizada a que todos aspiramos.

---

**¿Cuál es el estado actual de la Democracia en México? Es un Estado en movimiento. La Democracia mexicana ha sido producto de un largo, doloroso y a la vez luminoso proceso.**

---

# Crecimiento Concentrado y Desigualdad

Felipe Calderón Hinojosa

Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PAN

*"México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población".*

Alejandro Von Humboldt

Es un lugar común el considerar que la desigualdad en México hunde sus raíces en el inicio mismo de la Historia Nacional, e inclusive en la sociedad precolumbina. Lo curioso es que, a juicio de algunos analistas, no se explica como en la fase post revolucionaria, y a pesar de la existencia de un Estado protector e interventor, y de una constitución pionera en la protección de derechos sociales, activo agente económico, la desigualdad no sólo subsista sino que inclusive siga una trayectoria ascendente. En realidad, buena parte de este fenómeno se explica precisamente por el perfil adoptado por esos gobiernos.

En efecto, durante la vigencia de los regímenes priistas, las políticas gubernamentales han tenido por consecuencia el ahondamiento de los contrastes entre los mexicanos. El llamado "desarrollo estabilizador" propició un crecimiento concentrado y sin justa distribución del ingreso. Aunque "salpicado" de acciones sociales y de gasto público orientado a la educación y a la salud, en esencia era un modelo orientado a la formación y concentración de capitales.

Se trató de un esquema de desarrollo industrial y urbano acelerado, que sacrificó la provincia en favor del centro, a las poblaciones rurales en favor de las grandes ciudades y al campo en favor de la industria. Obviamente, las oportunidades de mejoramiento de los niveles de vida se concentraron en las ciudades,



propiciando el empobrecimiento acelerado del medio rural. Sin escuelas, sin infraestructura ni servicios, sin inversión pública por razones de política pública y de corrupción e inhibida la inversión privada como efecto natural de la inestabilidad e inseguridad generada por el reparto agrario infinito, el hombre del campo se vió condenado a la emigración a las ciudades y a Estados Unidos. En el primer caso, pasó a ser una clase urbana proletarizada y marginada.

Paralelamente, la estrategia propició un sector empresarial protegido e ineficien-

te, que salvo excepciones mantuvo altos índices de utilidad para sus propietarios y con amplios vínculos de soporte político.

Con el arribo del populismo de los años setentas, el crecimiento desmedido del Estado sólo consolidó las deficiencias distributivas. Se privó de recursos a la inversión pública y de infraestructura para financiar un aparato burocrático costoso e improductivo y para salvar a empresas ineficientes cuyos dueños vivían atendidos a la protección tutelar de su socio el gobierno.

El esquema populista generó un déficit público que fue financiado con inflación y con deuda externa; en el primer caso, los efectos inflacionarios recayeron como invariablemente ocurre sobre los mexicanos de ingresos fijos (asalariados y pensionados por ejemplo) y en general sobre los de menores ingresos; en el segundo, el pago de la Deuda Externa privó durante más de una década de los recursos necesarios para enfrentar la desigualdad. El llamado gasto social fue en retiro, y el Estado fue incapaz de resolver las crecientes demandas de la población en materia de infraestructura urbana, salud y educación.

Todavía más, el último peldaño de esta escala descendente en la distribución del ingreso, se encontró precisamente en los programas de ajuste antiinflacionario, al paso de los llamados Pactos de Estabilidad se cargó en los hombros de los trabajadores y de quienes perciben bajos ingresos fijos, los desempleados y los agricultores de autosubsistencia; mientras que los precios han sido consistentemente revisados, los mismos que los precios y tarifas de bienes y servicios públicos, pero los salarios permanecen en retraso respecto a la inflación; sólo durante la vigencia del pacto, el poder adquisitivo del salario mínimo ha caído un 30%, acumulando una caída del 60% durante la década de los ochentas.

Hoy tiene lugar en el país una reforma económica que de haberse llevado a cabo cuando y como lo propusimos se hubiesen mitigado en México enormes carencias, y nos hubiésemos ahorrado la enorme sangría de recursos que implicó el despilfarro, el endeudamiento y el gasto frenético y desordenado de gobierno en sexenios pasados, encontrados ahora como culpables del fracaso del proyecto gubernamental anterior.

Persistentemente, el trabajador ha venido cediendo su participación en el ingreso nacional disponible al capital. Así, en 1982 se repartió 41.7 por ciento del ingreso al factor trabajo, 10.3 a los

ingresos indirectos y el 48 por ciento restante al capital. Para 1991, 26.9 por ciento del ingreso lo obtienen los trabajadores, 10.6 los impuestos indirectos y 62.5 por ciento el capital.

Poco más de la mitad de la población en edad de trabajar se encuentra desempleada y subempleada. Tan sólo para no agravar los niveles de desempleo y subempleo actuales, hay necesidad de crear anualmente un millón de empleos.

En 1981, 45 por ciento del total de la población vivía en la pobreza (19.2 por ciento en la pobreza extrema); para 1987 esta proporción aumentó al 51 por ciento (21.3 por ciento en la pobreza extrema); tomando en cuenta las condiciones actuales, estamos seguros que esto no ha tenido ninguna mejoría. Esto significa que poco más de la mitad de las familias mexicanas no puedan satisfacer sus necesidades económicas, culturales y sociales por encontrarse en la pobreza.

Adicionalmente, enfrentamos una distribución del ingreso muy desigual por regiones y grupos de población. Sólo diez estados de la República mantienen un ingreso por habitante superior o muy similar al promedio nacional, destacando el caso del Distrito Federal, en el cual el ingreso por habitante supera en cerca de tres veces al promedio nacional. Mientras que por otro lado existen estados de la República, como Oaxaca y Guerrero, donde el ingreso *per cápita* sólo alcanza una tercera parte del promedio nacional. Sólo 47 por ciento de la población rural tiene acceso al agua potable y 45 por ciento a los servicios de salud.

En relación a la concentración del ingreso, que también se presenta dentro de cada uno de los estados del país, me gustaría mencionar tan sólo dos ejemplos: el caso de Guanajuato, lugar donde 32 de los 46 municipios que integran la entidad, y que agrupan al 30 por ciento de la población, perciben un ingreso por habitante cerca de 37 por ciento por debajo del ingreso *per cápita*




---

**Hoy tiene lugar en el país una reforma económica que de haberse llevado a cabo cuando y como lo propusimos se hubiesen mitigado en México enormes carencias.**

---

de Oaxaca, entidad del país que presenta el nivel más bajo (ver gráfica); o el caso de Durango, donde al excluir sus tres municipios más desarrollados resulta que en los 36 restantes, que agrupan al 45 por ciento de la población, uno de cada dos trabajadores no alcanza a percibir ni siquiera el salario mínimo.

Todo lo anterior ha contribuido a hacer de la sociedad mexicana una de las peor distribuidas en América Latina, y nos mantiene seriamente rezagados con el resto del mundo.

Nuestro ingreso *per cápita* es de sólo 2,100 dólares, la décima parte de los países más prósperos, con los cuales competimos y comerciamos.

El 20 por ciento de la población que gana más en nuestro país, devenga 21 veces más que el 20 por ciento que gana menos; en los países más prósperos esta proporción fluctúa entre cuatro (Japón) y nueve veces (Estados Unidos).

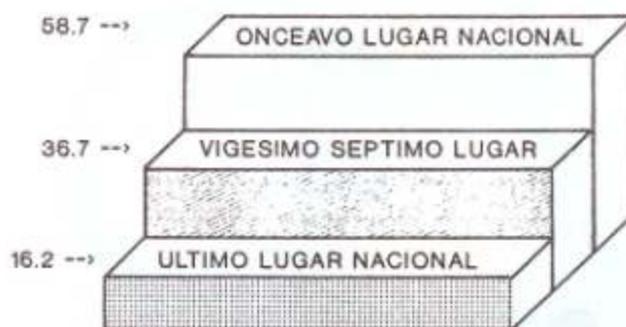
El gran reto que enfrentamos en nuestro país para los próximos años, es la transformación estructural de la sociedad mexicana. La verdadera distribución de la riqueza es hacer posible el acceso a los bienes, no sólo de consumo, sino de producción a la sociedad, lo cual llevará consigo que se desintegren los centros indebidos de concentración de poder y se difunda el poder de decisión entre la sociedad.

Es urgente que la política económica del país se encamine, con miras a frenar y corregir estos terribles desequilibrios en la distribución del ingreso nacional.

Acción Nacional sostiene que la política económica debe tener como prioridad la distribución del ingreso y la riqueza, creando las condiciones apropiadas para su generación. Estamos por una economía eficiente que ponga especial énfasis en el aspecto distributivo.

La reforma económica, en la cual juegan un papel fundamental la renegociación de la deuda, el saneamiento de las finanzas públicas, la privatización, etc.,

### PIB DE GUANAJUATO POR REGIONES (MILES DE PESOS DE 1980)



OTROS    DESARROLLO MEDIO    CORREDOR DEL BAJIO

FUENTE: SECRETARIA DE ESTUDIOS DEL PAN  
CON DATOS DEL INEGI.

PROMEDIO NACIONAL • 62.2  
GUANAJUATO • 45.1  
VIGESIMO CUARTO LUGAR

ha liberado importantes recursos para ser destinados al gasto social. Sin embargo, el reto fundamental del programa de gobierno no debe ser el crecimiento por sí mismo, sino el crecimiento logrado de manera tal que permita a todos los mexicanos posibilidades para participar en los beneficios del desarrollo.

Esta distribución de los beneficios no se ha logrado ciertamente porque la existencia de rezagos y cuellos de botella generados durante décadas, pero también porque el programa de recuperación no beneficia por igual, sino que continúa beneficiando regiones y sectores productivos específicos y persiste en la contención salarial. El control de precios, por otra parte, se circunscribe a los bienes producidos por aquellas pequeñas y medianas empresas que no cuentan con la capacidad de gestión y cabildeo en las diversas dependencias públicas para abstraer sus precios a dicho control como lo hacen los grandes grupos y corporaciones.

Es necesario reiterar que no cumple con los fines de la economía el simple aumento cuantitativo o cualitativo de las cosas, a expensas de la justicia en la distribución del producto de la coopera-

ción social, o de las libertades y derechos de las personas y de las comunidades.

Casi el 85% de la reducción del déficit financiero se logró por una reducción de intereses, combinado con un aumento de 15% de impuestos y tarifas del sector público.

Presupuestalmente se han desarrollado Estados y Municipios verdaderamente miserables. En 1990, las participaciones a Estados y Municipios significaron menos del 10% del gasto total del sector público presupuestal y menos de la tercera parte del gasto de las empresas y organismos descentralizados o bien los intereses y gastos de la deuda.

Los recursos que históricamente debieron haberse destinado a esas participaciones, ahora se canalizan a la partida de solidaridad, y no sólo eso, sino que a este programa se ha obligado a los Estados y Municipios a colaborar con casi tres billones de pesos al programa.

El gasto ejercido por este programa, (ocho punto cuatro billones de pesos) significó el año pasado una cifra 12% superior al programa de inversiones de petróleos mexicanos, y superior 2.5 veces al total de la inversión pública fe-

deral destinada al desarrollo rural en las 32 entidades federativas.

Con todo y que esos abundantes recursos ciertamente contribuyen a mitigar el problema de la desigualdad, el programa adolece de una cuestión fundamental: prolonga el autoritarismo y el paternalismo que prevalecen en las relaciones entre la autoridad y los marginados, e impide radicalmente el fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos, así como el desarrollo autónomo de los grupos y comunidades.

Por el contrario, Solidaridad se convirtió en un eficaz instrumento de control y manipulación electoral. Su organización ha servido además para desplazar políticamente a las estructuras tradicionales del viejo PRI, por otras estructuras de organización más confiables a los ojos presidenciales y bajo un nuevo esquema de cooptación de intereses que condiciona abierta o subrepticamente la entrega de recursos públicos.

En lugar de fortalecer la autonomía municipal, y con ello la piedra angular de la organización político económica prevista en nuestra Constitución, los recursos de Solidaridad se disponen a discreción de la anterior Secretaria de Progra-




---

**Acción Nacional sostiene que la política económica debe tener como prioridad la distribución del ingreso y la riqueza, creando las condiciones apropiadas para su generación.**

---

**Es indispensable la evolución en el camino de la desigualdad, sino hay cambios trascendentales en la política y en el ejercicio de la Democracia.**



mación y Presupuesto, y ahora en la Secretaría de Desarrollo Social. No existe una posibilidad efectiva de control y escrutinio sobre una correcta aplicación de los mismos, y no entra ni a las arcas ni al ámbito de decisión de las alcaldías.

Con todo, solidaridad representa una mitigación real de los efectos de las medidas públicas que han ahondado la desigualdad durante décadas. Es la devolución a personas humanas concretas algo de lo mucho que se les ha quitado. Por decirlo en frase de algún refrán popular de la colonia, de Solidaridad podemos decir lo que el epitafio de algún "buen hombre": "El señor Juan de Robles, con caridad sin igual, hizo este santo hospital, más primero hizo a los pobres".

Dentro de los caminos que habrán de seguirse para corregir la desigualdad, cuya corrección necesariamente sólo será posible en el muy largo plazo, son de sugerirse las siguientes:

—Rectificación del esquema de crecimiento centralizador, urbano e industrial. Se requiere recuperar los años perdidos de rezago en infraestructura rural y de crédito y servicios en el campo;

—Recuperación sostenida de los porcentajes del gasto social previstos en el presupuesto. Aunque para 1992 se prevén importantes incrementos, estos sólo se orientan aún apenas a cubrir algunos rezagos en salarios y prestaciones, especialmente de maestros de escuelas públicas. Se requiere mayor presupuesto durante más tiempo, para educación y salud.

—Canalizar los recursos de Solidaridad al fortalecimiento de la vida Municipal, especialmente los referidos a obras públicas, servicios urbanos. Al mismo tiempo se requiere recomponer la capacidad de fiscalización de la ciudadanía sobre las arcas públicas locales, hasta ahora inexistente en México.

—Terminar con la práctica verdaderamente ruin de vincular el acceso a recursos públicos elementales al condicionamiento electoral de personas, barrios o regiones, más que llorar "por la basurita que entra en el ojo" según la publicidad oficial, hay que llorar por la basura que todavía tenemos en las formas de organización, toma de decisiones y aplicación deshonestas de los recursos públicos.

—Revisar y replantear la remuneración

en el trabajo. Es indispensable modificar esquemas salariales, afin de que el trabajador pueda participar de los beneficios de la riqueza que genera, esto es, se requiere vincular la productividad con el salario, no como vuelta al destajo que favorece al empleador, sino como justa retribución que premia al hombre del trabajo. A largo plazo, debe pensarse en esquemas que permitan el acceso del mayor número de mexicanos a la propiedad de medios de producción, medios generadores de riqueza. Esquemas de participación accionaria, de cogestión, exitosos en algunas partes del mundo y aún en algunas industrias en México, requieren ser estimulados legal y fiscalmente.

Finalmente, es impensable la evolución en el camino de la desigualdad, si no hay cambios verdaderamente trascendentales en la política y en el ejercicio de la democracia. La concentración de decisiones políticas en unos cuantos, necesariamente genera concentración de beneficios no sólo políticos, sino económicos y de toda índole también en unos cuantos, la distribución del tener, requiere como condición sine qua non, la distribución del poder.

# Cambio Estructural Modernización Económica e Inversión Extranjera

Enrique Jacob Rocha

Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PRI.

Después de un largo periodo de ajuste y de cambio estructural, la economía mexicana ha recuperado la capacidad de crecimiento con estabilidad de precios. Por tercer año consecutivo y con inflación a la baja, la economía creció por encima de la dinámica poblacional. Sin embargo este crecimiento se asocia con un creciente déficit en cuenta corriente que ha sido financiado por importantes flujos de capital externo. No es arriesgado señalar que la evolución futura de la economía dependerá, en buena medida, de la permanencia de esos flujos. Pero además, tengamos presente que el motor del crecimiento lo ha constituido la inversión privada, y en virtud de la baja capacidad de generación de ahorro interno de la economía mexicana, el ahorro externo que se ha estado captando en forma de inversión extranjera ha sido determinante en esa dinámica.

El potencial de crecimiento, en tanto no aumente el ahorro interno<sup>1</sup> a niveles consistentes con la evolución de la inversión privada, dependerá de los montos de inversión extranjera, cuyos beneficios no solo provienen del capital: También de la transferencia de tecnología y el acceso a nuevos mercados, en el marco de la globalización de la distribución y la producción.

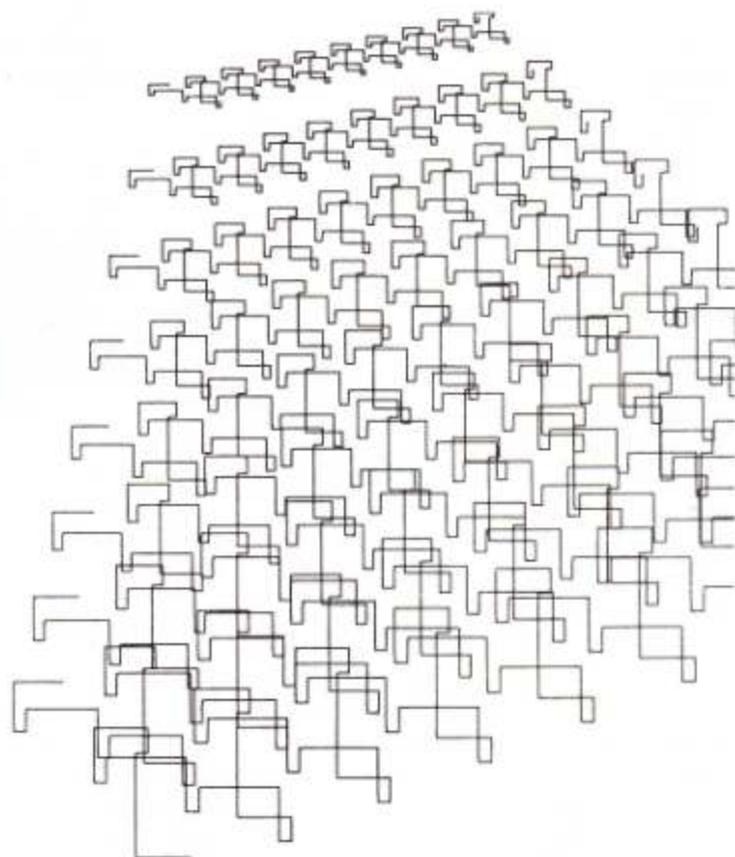
Lo anterior obliga a repasar las condiciones que influyen en el comportamiento de la inversión extranjera, así como el papel que juega el marco jurídico en el proceso de facilitar o inhibir esas decisiones de inversión.

**LA REFORMA DEL ESTADO: Del cambio estructural a la modernización de la economía.**

La Reforma del Estado en el ámbito económico se inicia en 1983 con una estrategia orientada al cambio estructural. Ese periodo constituye su primera etapa, o bien, el preámbulo de la Reforma.

El cambio estructural fue una clara respuesta al agotamiento del modelo de crecimiento basado en la industrialización, a través

<sup>1</sup> En esta tarea el Sistema de Ahorro para el Retiro habrá de constituir, a la vez que una masa de recursos financieros fundamentales para el desarrollo de la economía, un instrumento de protección del ahorro popular contra la inflación.



de la sustitución de importaciones. Se caracterizó por una excesiva intervención del Estado en la economía y un mercado interno sobreprotegido, cuya falta de competencia mermó el nivel de productividad de la economía. El agotamiento del mo-

delo se manifestó en la imposibilidad de promover el crecimiento económico con estabilidad de precios.

Los desequilibrios macroeconómicos que venían acumulándose afloraron en 1982: Un endeudamiento excesivo, muy por encima de la capacidad de pago de la economía; Permanencia de la inflación, con un aceleramiento importante a fines de ese año; Paralelo a lo anterior la actividad productiva sufrió un retroceso, afectando los niveles de empleo. Sin embargo, lo más delicado fue una pérdida generalizada de la confianza por parte de los diferentes agentes económicos.

La economía mexicana era altamente vulnerable a factores exógenos, como la evolución de las tasas de interés internacionales y los precios del petróleo. Además los vicios del modelo de crecimiento seguido habían generado una planta productiva ineficiente, caracterizada por un sesgo antiexportador (la industria no era generadora neta de divisas), un proteccionismo excesivo para la industria nacional, la existencia de subsidios indiscriminados y un desequilibrio externo cada vez mayor<sup>2</sup>.

En 1983, con el cambio de administración, el Gobierno pone en práctica varias acciones dirigidas a estabilizar la economía e inducir el cambio estructural. Acciones en las que la administración del Presidente Salinas profundiza, llevando a cabo un verdadero proceso de modernización. Destacan entre ellas las siguientes:

- 1). El reforzamiento de la estricta disciplina fiscal;
- 2). La reforma fiscal puesta en práctica;
- 3). El proceso de desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias, destacando el proceso de privatización de la banca;
- 4). La apertura comercial, proceso que se ha impregnado en la conciencia del empresariado nacional; y
- 5). Diversas y trascendentes acciones de modernización y desregulación de la actividad económica, entre las que destacan aquéllas dirigidas al sector financiero, al sector comunicaciones y transportes y al marco reglamentario de la inversión extranjera.

Además dos acciones de singular importancia se llevaron a cabo a principios de la administración del Presidente Salinas de Gortari:

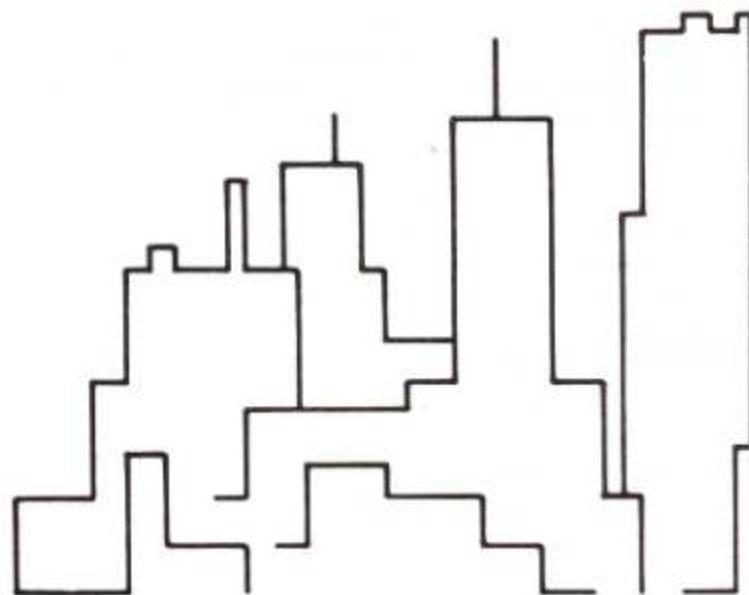
- \*). La eliminación del endeudamiento excesivo, a través de una exitosa renegociación de la deuda externa, que ha permitido disminuir dramáticamente las transferencias de recursos al exterior, aumentando las posibilidades de crecimiento de la economía mexicana. Y,

- \*). Una ambiciosa política social —el Programa Nacional de Solidaridad— que ha permitido disminuir sensiblemente los costos asociados al proceso de ajuste de la economía. Política que reconoce la responsabilidad del Estado, pero que entiende y fomenta la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus problemas.

Los resultados de la modernización están a la vista. Se ha recuperado el control de la economía con inflación en descenso. Empieza a darse una recuperación moderada de los niveles salariales en términos reales, que si bien no es uniforme en todos los sectores y regiones, refleja un cambio de tendencia positivo.

Pero además, el Estado asume una rectoría económica renovada que no se agota en el reordenamiento fiscal —cuya más clara expresión es el menor déficit público—, es un proceso de replanteamiento del papel del Estado en la economía y del papel que juegan los distintos agentes económicos en la conducción del desarrollo. A diferencia de antes de 1982, este crecimiento no se apoya en subsidios indiscriminados y se desenvuelve en un contexto de desregulación que promueve la competencia y estimula la competencia, aumentando los niveles de productividad de la economía.

La modernización ha contribuido a generar un ambiente macroeconómico estable que ha sido determinante en la recuperación de la confianza y las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro de México. Los flujos de capital externo, vía repatriaciones e inversión extranjera, dan cuenta de lo anterior. Pero un elemento adicional que ha servido para agilizar, lo constituye la modernización del marco normativo de la inversión extranjera, pues ha coadyuvado a mantener la competitividad del país para atraer capital externo, en relación al resto del mundo.



2 Véase a: José Angel Gurria, "La Reordenación de la Economía Mexicana y sus Perspectivas de Crecimiento". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales. México, diciembre de 1991.

**ANTECEDENTES DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

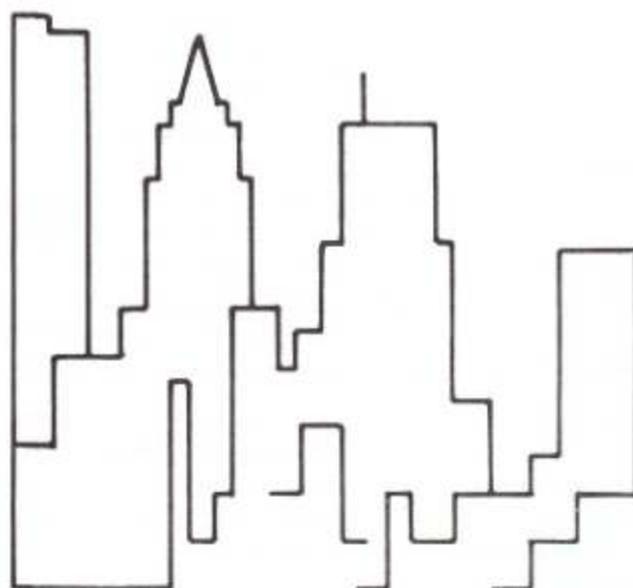
Aun cuando se dió en condiciones sumamente difíciles para México, no debe perderse de vista que la inversión extranjera contribuyó a colocar las primeras bases de la industria. En efecto, cuando el modelo de crecimiento se basaba en un sector formal exportador de materias primas y un sector tradicional agrícola, la contribución de la inversión extranjera a sectores como el minero y el transporte fue determinante. Esta azarosa situación propició el surgimiento de un justificado recelo respecto de los beneficios de la inversión extranjera y lo que colateralmente significa.

El ambiente que prevalecía a principios del periodo conocido como "Desarrollo Estabilizador", se puede percibir en los informes elaborados con relación a la I Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, celebrada en Guadalajara a principios de 1961.

En principio hubo consenso, al interior de la delegación mexicana, respecto de la utilización preferente del crédito externo como un medio para desarrollar los planes de fomento económico, siempre que fueran a moderada tasa de interés, a largo plazo y dentro de la capacidad de pago del país. Al tratar el tema de la inversión extranjera directa se afirmó que sería bienvenida en aquellos campos donde hubiese insuficiencia de capital nacional, pero siempre asociándose con el capital mexicano y participando minoritariamente respecto de él<sup>3</sup>.

Había una preocupación fundada por parte de industriales y comerciantes acerca de la necesidad de expedir una ley general que regulara las inversiones extranjeras. Esta situación propició un debate entre dos posiciones:

- \*). La que sostenía la inconveniencia en expedir una ley sobre inversiones. Pues debido a la elevada sensibilidad de esta frente a cambios institucionales, como lo era un marco regulatorio, podría afectar las decisiones de inversión ante el temor de un régimen de expoliación o de discriminación frente al capital nacional. Para ellos la ley serviría más que nada para alejar la inversión extranjera. Y,
- \*). La que apoyaba la expedición de una ley general sobre inversión extranjera, argumentando la necesidad de regularla y controlarla, para evitar competencia desleal con la inversión nacional, e impedir abusos de los que la historia dejaba clara constancia<sup>4</sup>.



**LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

En 1973 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE). Uno de los propósitos del Ejecutivo fue el de reagrupar en una sola ley todas las disposiciones vigentes; hasta ese momento distribuidas en leyes o disposiciones específicas que se aplicaban en ramas determinadas de la actividad económica.

En la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley se reconocía la contribución que había tenido la inversión extranjera al desarrollo, pues sirvió como complemento al ahorro interno. Pero también menciona que la estrategia había cambiado. Pues de un período donde se privilegió el crecimiento cuantitativo de la economía, se pasaba ahora a uno basado en el desarrollo cualitativo, en un modelo de crecimiento compartido. Esto constituía la fuente primordial de inspiración del nuevo marco jurídico, revisado y acorde a la nueva estrategia de desarrollo.

Para potenciar los beneficios de la inversión extranjera en la economía la Ley regula diversos aspectos: Evita que desplace a la inversión nacional; acota la posibilidad de que desarrolle prácticas monopolísticas y reproduzca esquemas de dependencia tecnológica; Impide que el ritmo de crecimiento se vea frenado por la carga excesiva de regalías, pagos por asistencia técnica y remisiones de utilidades al exterior.

3 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 14a. edición. Ed. Porrúa. México, 1988, pp. 452-53.

4 *Op. cit.*

## Los resultados de la modernización están a la vista, se ha recuperado el control de la economía

En cuanto al porcentaje de participación de la inversión extranjera la Ley señala, como regla general, un máximo del 49 por ciento. Además se incorpora expresamente en el cuerpo de la Ley lo que se conoce como la "cláusula Calvo" que recoge el principio de que el capital extranjero debe someterse a las leyes del país y que nunca será lícito recurrir a presiones políticas para la solución de controversias económicas. Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana aceptan, por ese solo hecho, renunciar a la protección de su gobierno.

La Ley crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), dotada de amplias facultades, y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras encaminado a dar autenticidad a los actos relacionados con esta materia y recabar información completa y permanente de su comportamiento<sup>5</sup>.

Algunos analistas señalan que la LIE, por su carácter relativamente restrictivo, reprimió nuevas inversiones del extranjero y desalentó reinversiones de muchas empresas multinacionales ya establecidas en México<sup>6</sup>. Sin embargo en "la década de los setentas y los ochentas hubo una afluencia razonable de inversión extranjera (...) Radicarse en México obedecía entonces a una racionalidad económica clara, ya que esto significaba acceso a un mercado interno dinámico y protegido por barreras comerciales"<sup>7</sup>.

La inestabilidad macroeconómica que caracterizó la década de los ochenta inhibió el crecimiento de los flujos de inversión extranjera, los cuales se mantuvieron en niveles similares a la reinversión de utilidades. Lo que refleja la importancia del entorno económico en las decisiones de inversión.

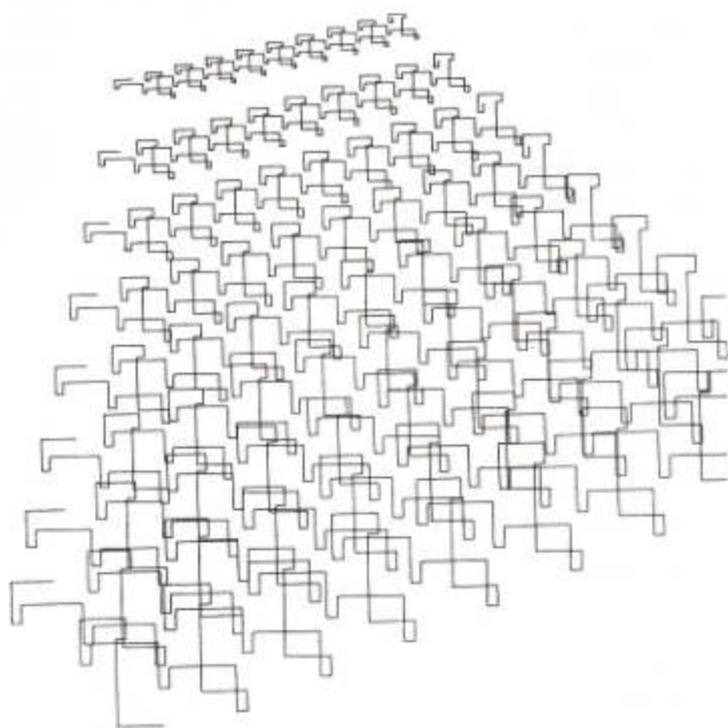
Recuperadas las expectativas, después de la renegociación de la deuda externa y la estabilización económica, y más recientemente por las negociaciones dirigidas a la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, comenzaron a aumentar los flujos de capital externo. La expedición del reglamento de la LIE ha constituido un acelerador en este proceso, al "otorgar mayor seguridad jurídica al inversionista, abrir nuevos campos de la economía anteriormente reservados a los nacionales y simplificar trámites y procedimientos"<sup>8</sup>.

5 Véase: *Diario de Debates*. Cámara de Diputados. Febrero 2 de 1973, p. 21.

6 Para mayor información respecto a esta posición véase: "Macro Ejecutivo", Macro Asesoría Económica, Febrero 1992, número 2.

7 José Córdoba. "Diez lecciones de la reforma económica mexicana". Nexos. Febrero de 1991, p. 47.

8 *Op. Cit.*, p. 47.



**A diferencia de antes de 1982, este crecimiento no se apoya en subsidios indiscriminados y se desenvuelve en un contexto de desregulación que promueve la competencia y estimula la competencia, aumentando los niveles de productividad de la economía.**

## REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA

En mayo de 1989 el Gobierno mexicano dio a conocer el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIE), con el objeto de dar mayor claridad a los criterios de interpretación de la LIE que hasta entonces venía llevando a cabo la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). El reglamento formaba parte de una serie de medidas encaminadas a desregular la actividad económica.

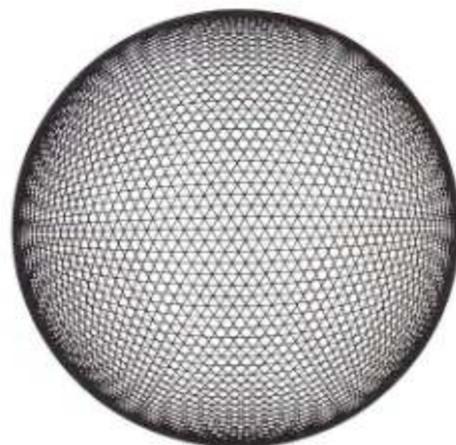
El reglamento reduce los procedimientos administrativos e incorpora la afirmativa *ficta* que establece un plazo máximo de 45 días para resolver una solicitud presentada. Si no se ha contestado dentro del plazo, automáticamente se considera resuelto favorablemente.

El novedoso marco reglamentario para la inversión extranjera directa permite la participación, en cualquier proporción en forma automática, en aquellas actividades que no estén incluidas en una clasificación que se anexa al Reglamento. Este mecanismo, conocido como Régimen de Inversión Automática, no requiere autorización de la CNIE. Sin mayor trámite, permite la participación de la inversión extranjera en cualquier proporción en la propiedad accionaria de una empresa por constituirse, o bien la ampliación de las actividades de sociedades ya establecidas.

El reglamento contempla la celebración de fideicomisos en donde el inversionista extranjero pueda adquirir derechos de voto y pecuniarios, aun cuando rebase la proporción de 49 por ciento. Destacan los fideicomisos de inversión temporal y de inversión neutra. A través de los primeros —los de inversión temporal— el gobierno mexicano puede autorizar a la inversión extranjera a participar, en forma indirecta, en actividades en que de otra forma no lo podría hacer. Tal sería el caso de transportes aéreos y marítimos.

Respecto a los de inversión neutra, el gobierno tiene la facultad de autorizar a cualquier empresa, siempre que cotice en la bolsa de valores, a emitir series especiales de acciones que confieren derechos corporativos, para ser adquiridos vía fideicomiso por una sociedad nacional de crédito, la que a su vez emite certificados de participación ordinaria que pueden ser adquiridos por inversionistas extranjeros<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Una figura similar a los ADR's (American Depositary Receipts), que ha agilizad la cotización de empresas latinoamericanas en la bolsa norteamericana. Véase: Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). "Tendencia Reciente de la Inversión Extranjera Directa en México". Revista *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera. Núm. 7, Abril 1, 1992 y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). *Marco Jurídico y Administrativo de la Inversión Extranjera Directa en México*. México, 1990.




---

**El papel de la inversión extranjera es determinante para el futuro de México, en tanto complementa el ahorro interno, proporcione tecnología y brinde mayor acceso a mercados.**

---

EVOLUCION RECIENTE DE LA INVERSION EXTRANJERA

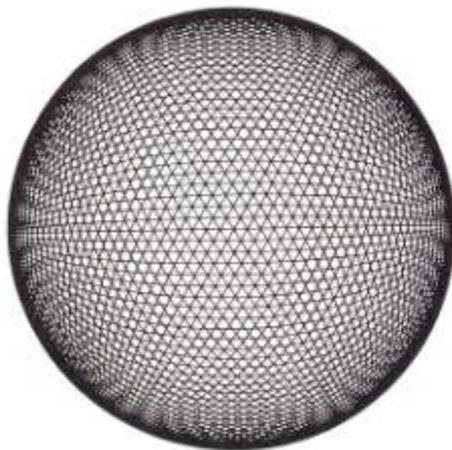
La apertura comercial y muy especialmente las perspectivas de suscripción de un acuerdo de libre comercio y con esto la creación del bloque comercial más grande del mundo, han modificado la lógica en las decisiones de inversión, respecto a la que prevalecía en el pasado reciente. En efecto, pues en lugar de que la inversión se localice en nuestro país para abastecer un mercado interno protegido, ausente de la competencia, busca ahora una plataforma de exportación hacia ese virtual mercado norteamericano. Y en el marco de la globalización, acceder en condiciones de mayor competitividad a los mercados asiático y europeo.

La modernización y perspectivas de la economía han coadyuvado a recuperar la confianza en el país. Existe un gran interés por invertir en México, resultado de una visión favorable de largo plazo, y no de un evento fortuito.

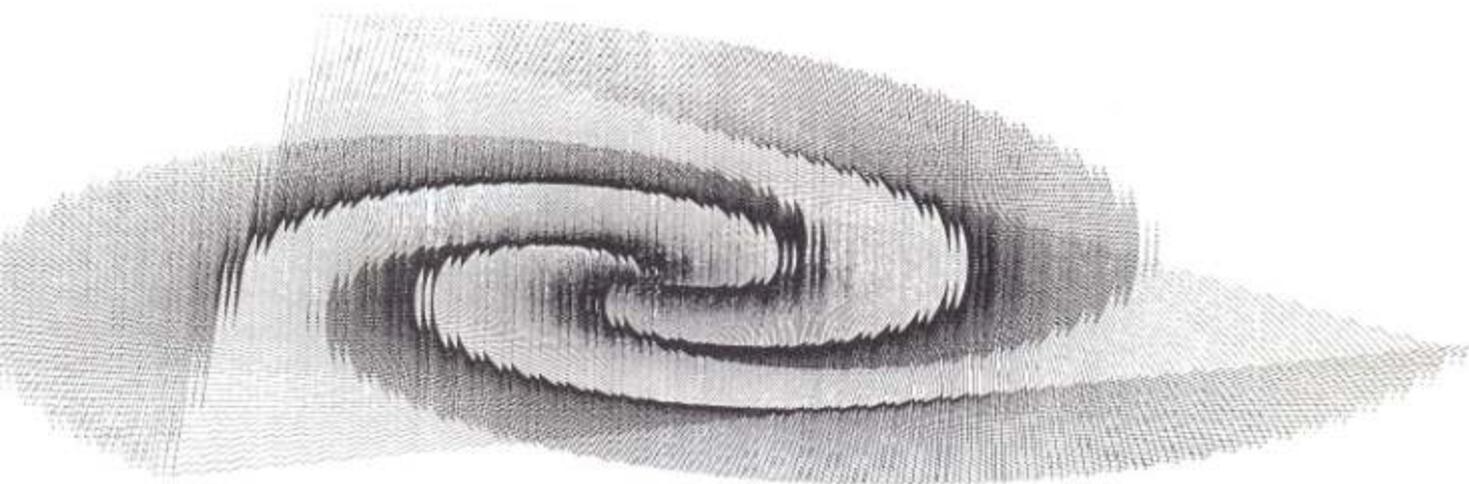
Como se ha señalado en el transcurso del presente ensayo, la modernización del marco regulatorio de la inversión extranjera ha tenido una importancia singular en su dinámica. Un informe de SECOFI<sup>10</sup> da cuenta de los resultados obtenidos en la aplicación del RLIE durante la administración del Presidente Salinas. Destacan los siguientes elementos.

- \*). Se ha observado un creciente interés por el Régimen de Inversión Automática. En efecto, de las 7,203 operaciones de inversión recibidas en el trienio, solo el 10.4 por ciento se sometieron a consideración de la CNIE. En ese mismo periodo se constituyeron 2,028 nuevas sociedades con inversión extranjera, de las cuales solo 7 por ciento requirieron autorización previa de la CNIE y 93 por ciento hicieron uso de los trámites automáticos que contempla el reglamento.
- \*). Respecto del Régimen de Inversión Neutra, el capital foráneo que captó el país a través de los distintos instrumentos de renta variable alcanzan un monto de inversión en el mercado de valores de 18,595 millones de dólares. Esto refleja un aumento de 29 veces respecto del monto acumulado hasta 1988 (que fue de 641 millones de dólares). Este crecimiento fue resultado, en gran parte, de las medidas de promoción de la inversión extranjera en la bolsa. En especial las disposiciones sobre el Régimen de Inversión Neutra contenidas en el reglamento y en la Resolución General número 3 que emitió la CNIE, pues han permitido que empresas que cotizan en bolsa emitan series "N" o "Neutra", o cambien series "A" por series "N" —las cuales se contabilizan en el fideicomiso Nafin—, o bien que las empresas emitan series especiales que no otorgan derechos corporativos, pudiendo negociarse directamente en la bolsa mexicana, o ser adquiridas por extranjeros a través de Certificados de Participación Ordinaria y cotizarse en los mercados internacionales como ADR's.

10 SECOFI, 1992. *Op. Cit.*



**Es necesario continuar avanzando en la proyección hacia el exterior de que la modernización es irreversible, independientemente de quien esté al frente de los destinos de la Nación.**



### COMENTARIOS FINALES

1.-Aun cuando el RLIE ha dado muy buenos resultados, el inversionista del exterior encontraría más seguridad si tuviera una mayor categoría jurídica: Esto es fuerza de Ley. Indudablemente que lo anterior aseguraría mayor permanencia en los flujos de capital que recientemente se han dirigido a nuestro país, en busca de mayores rendimientos y seguridad respecto del resto del mundo. Esto es particularmente importante desde el punto de vista de un cierto tipo de inversionista que busca el máximo de seguridad, sobre todo en el rubro de inversión extranjera directa. En términos generales sería el caso del inversionista japonés.

2.-En la perspectiva del Acuerdo comercial que se negocia con Estados Unidos y Canadá, es fundamental mantener la competitividad internacional del país para que los flujos de capital sigan fluyendo a México. Esto compensaría los desequilibrios en cuenta corriente que se prevén durante los próximos años; hasta en tanto México asuma una más vigorosa posición exportadora. En un país que como México, es intensivo en mano de obra, y por ende relativamente esaso en capital, la lógica económica nos señalaría que al menos en un plazo considerable, es altamente deseable importar capital de países con relativa abundancia de él, y que mantienen una posición superavitaria en sus cuentas con el exterior<sup>11</sup>. Por ello una nueva Ley sobre Inversión Extranjera que actualice y modernice su significado a los nuevos tiempos, es necesaria.

3.-En el marco anterior cobra especial relevancia algunos conceptos expuestos por el Presidente Salinas en torno al Liberalismo Social. En especial el que se refiere al concepto de Soberanía<sup>12</sup>. Reconoce la posición geográfica de México como ineludible, y la fuerza de atracción que sobre nuestro país tiene la vecindad con la Nación más importante de la tierra. Señala que "La Nación debe asegurar en todo momento su fortaleza para perdurar soberana... (y que) mayor interrelación económica no incluye... la integración política". En esta concepción mo-

derna de la Soberanía el papel de la inversión extranjera es determinante para el futuro de México, en tanto complemente el ahorro interno, proporcione tecnología y brinde mayor acceso a mercados.

4.-Seguramente que una vez suscrito el Acuerdo de Libre Comercio se hará evidente la necesidad de una nueva Ley sobre Inversiones Extranjeras. Los tiempos de la negociación del Acuerdo determinarán los de la Ley. Sin embargo, sin duda existirán varios puntos de conflicto, de los cuales uno de ellos será el relativo a la "cláusula Calvo". Que siendo un principio fundamental seguramente permanecerá inalterable. Este principio ha impedido que México celebre tratos de inversión bilateral, y que no forme parte de los organismos mundiales de garantías de inversión y de resolución de disputas, como el "Overseas Private Investment Corporation" (OPIC) y el "Multilateral Investment Guarantee Agency" (MIGA). Esta limitación subraya claramente la duda de los extranjeros en relación a la parcialidad de los tribunales mexicanos<sup>13</sup>.

5.-Finalmente, en las decisiones de inversión provenientes del exterior nada sustituye a una política económica estable, con reglas claras y precisas. Es necesario continuar avanzando en la proyección hacia el exterior de que la modernización es irreversible, independientemente de quién esté al frente de los destinos de la Nación. Esto, al brindar seguridad en el largo plazo, disminuye el riesgo-país estimulando los flujos de capital hacia México.

11 Por definición el déficit en cuenta corriente equivale a la diferencia entre el gasto agregado y la producción nacional: En este caso el primero es mayor al segundo, y la diferencia se está cubriendo con importaciones del resto del mundo.

12 Carlos Salinas de Gortari. "Discurso Pronunciado en la Conmemoración del Aniversario del PRI". 4 de marzo, 1992. Versión estenográfica.

13 *Op. Cit.*, Macro.

*Estrategia o Realidad*

# Liberalismo, Neoliberalismo y Dependencia

Cuahtémoc Amézcua Dromundo

Diputado Federal  
Fracción Parlamentaria PPS

En verdad, hoy no asistimos ni al resurgimiento ni a la victoria del liberalismo. El liberalismo murió hace mucho. Hoy sólo tiene el valor de una curiosidad del pasado, de un fenómeno social desaparecido de la faz de la Tierra hace cosa de 90 años.

El liberalismo aspiraba a crear una sociedad armónicamente interrelacionada, donde los nombres, todos, disfrutaran de libertad, igualdad y fraternidad, a partir del establecimiento de la igualdad jurídica y del "dejar hacer, dejar pasar" en el campo de la economía.

El liberalismo creía que las leyes del mercado distribuirían la riqueza con equidad, limitarían la opulencia y mitigarían la indigencia.

¿Qué ocurrió en verdad?

Que operó la ley de la concentración y la centralización de la riqueza, inherente al capitalismo. Surgieron los monopolios a nivel local, regional y nacional y acabaron con la libre competencia. Se fue generando una división, que llegaría a ser abismal entre los ricos, cada vez más ricos, y los pobres cada vez más desposeídos. Los asalariados perdieron toda posibilidad de emancipación real.

Quién acabó con el liberalismo? Su propia evolución. Las contradicciones internas con las que nació. Quien lo reemplazó fue el moderno capitalismo, profundamente diferenciado de su antecesor de la etapa liberal. Llegó la etapa en que los monopolios rebasaron sus fronteras nacionales, en que empezaron



**El liberalismo aspiraba a crear una sociedad armónicamente interrelacionada, donde los nombres, todos, disfrutaran de libertad, igualdad y fraternidad, a partir del establecimiento de la igualdad jurídica y del "dejar hacer y dejar pasar" en el campo de la economía.**

a exportar capitales al exterior. Nació la fase imperialista, precisamente a fines del siglo pasado y principios del actual.

La modalidad de la intervención del Estado en la economía, en los países imperialistas, fue una nueva estrategia en su momento. Surgió luego de la Segunda Guerra Mundial y tuvo propósitos reguladores con el objetivo de resolver el problema de las crisis cíclicas de sobreproducción.

El Estado regulador buscó moderar la lucha intermonopólica, paliando sus efectos. El aparato estatal se convirtió en fuerza capaz de influir en el proceso económico, buscando darle armonía en beneficio del conjunto de los monopolios.

Buscó, además, aliviar la situación de las masas populares por medio del establecimiento de formas de seguridad social y salarios mínimos, con vistas a paliar la lucha de clases en el seno de las metrópolis imperialistas y, al mismo tiempo, estabilizar el mercado interno, razones éstas que propiciaron el que a esta modalidad de funcionamiento estatal también se le llamara Estado benefactor.

No obstante, el Estado regulador no logró vencer el carácter cíclico de la producción capitalista, que siguió manifestándose hasta adquirir una nueva forma de crisis, la estanflación, en la segunda mitad de la década de los setentas.

Este fenómeno, cualitativamente nuevo, se expresó en un prolongado período de retraimiento de la producción con incontenible elevación de precios. De manera simultánea aparecieron expresiones de crisis monetaria, financiera, crediticia, energética y en otras esferas. Durante la etapa de la estanflación, grandes masas de capital abandonaron las actividades productivas y se refugiaron en la especulación financiera.

Hacia inicios de la década de los ochentas, el sistema capitalista mundial empezó a superar la crisis de la estanflación, quizá la más aguda de su historia. Se puso en marcha una nueva estrategia, que implicó la virtual desaparición del Estado regulador y del Estado benefactor.

La nueva estrategia consistió en la reprivatización de la mayoría de las empresas del Estado, la reducción presupuestaria, la cancelación de múltiples conquistas sociales y laborales y la reducción de las cargas fiscales para los capitalistas.

Esta nueva estrategia económica en algo se parece al viejo liberalismo, por lo que se le dio por nombre neoliberalismo; éste, sin embargo, no consiste en el regreso a las prácticas del libre mercado, propias de la etapa ascendente del capitalismo.

Liberalismo y neoliberalismo se asemejan en que ambos se oponen a la intervención del Estado en la economía. Pero aquél corresponde a la etapa de las pequeñas empresas en proceso formativo y multiplicador, y éste a la de los supermonopolios con enorme capacidad de manipulación del mercado.

El liberalismo atribuía a las fuerzas del mercado la posibilidad de generar riqueza y distribuirla con equidad, y fracasó. El neoliberalismo propone la supresión temporal del elemento de regulación e intermediación de la lucha intermonopólica.

Con la nueva estrategia, la lucha entre los gigantescos consorcios de hoy se da sin que medien fuerzas amortiguadoras;



**A inicios de los 80s se puso en marcha una nueva estrategia, que implicó la virtual desaparición del Estado regulador y del Estado benefactor.**



se trata de la implantación de un capitalismo salvaje, en el que supermonopolios con recursos que superan en mucho a naciones enteras, compiten entre sí de modo violento; algunos son llevados a la quiebra y a la absorción por parte de otros.

El neoliberalismo busca implantar una nueva división internacional del trabajo y un nuevo reparto del mundo, dado que aparece en una etapa en que la concentración y centralización del capital alcanza tal magnitud que las fronteras nacionales y los conceptos de independencia y soberanía estatal obstaculizan las posibilidades operativas de los monopolios transnacionales y sus perspectivas de crecimiento.

Aparece en una etapa en que la llamada revolución científico técnica ha transformado los instrumentos de producción y ha elevado la productividad aceleradamente, lo que generó una aguda contradicción con respecto de los ahora ya estrechos mercados nacionales.

La estrategia neoliberal obedece a los intereses del conjunto de los más poderosos monopolios y consorcios transnacionales, como en su momento ocurrió con la estrategia del Estado regulador. Ese conjunto de las fuerzas monopolísticas exigió la reforma del papel del Estado

metropolitano para eliminar los obstáculos a su expansión en casa; luego se ha dado a tratar de imponer la reforma del papel del Estado extrafronteras, para eliminar los obstáculos a su expansión fuera de casa.

En las metrópolis, el Estado se retiró de la regulación económica en beneficio de las empresas privadas supermonopólicas que allá mismo tienen su matriz; en los países dependientes, el imperialismo exige que el Estado se retire de la economía en beneficio de los supermonopolios transnacionales cuya matriz está fuera. Ellos adoptan una nueva estrategia con el mismo propósito: subsistir y consolidar su papel hegemónico y su capacidad de apropiación de plusvalía generada intra y extrafronteras. A nosotros nos exigen que renunciemos a todos los logros que habíamos conseguido en el camino hacia la independencia, y que aceptemos la subordinación total, a la que disfrazan con el nombre ficticio de "interdependencia".

El neoliberalismo dependiente postula que se desnacionalice la economía de países como el nuestro, lo que implica necesariamente que se ponga al alcance de los monopolios y consorcios transnacionales. Que se abarate la fuerza de trabajo para que el consecuente incremento de su explotación haga más atractivo nuestro territorio para los capitales extranjeros. Con ese mismo propósito, postula la reducción o cancelación de las prestaciones sociales logradas por los trabajadores en décadas de lucha, y la desaparición de organizaciones sindicales independientes y combativas.

A cambio, el neoliberalismo nos promete salir del rezago económico tercermundista e incorporarnos al destacamento de los países capitalistas desarrollados. Esto ocurriría, de acuerdo con las tesis neoliberales, como resultado del libre juego de las fuerzas del mercado.

Hay que recordar, sin embargo, que hubo una época, la del liberalismo, en

que las fuerzas del mercado podían operar de manera natural, y que lejos de generar justicia y equidad social, produjeron abismales injusticias e inequidades entre los hombres y entre las naciones.

Hoy vivimos otra etapa. Quienes concentraron en sus manos grandes masas de capital tienen, por ese hecho, la posibilidad de manipular en gran medida las fuerzas económicas en el sentido que mejor les convenga. La vía neoliberal sólo puede llevarnos a una creciente pérdida de la soberanía y de la identidad nacional y, al mismo tiempo, a una cada vez mayor substracción del excedente económico, con sus consecuencias de descapitalización del país y empobrecimiento de las masas populares.

El neoliberalismo consolida la dependencia y profundiza la miseria de nuestros pueblos, los que tarde o temprano expresan su malestar incluso por la vía de las explosiones sociales, como en Venezuela, si no encuentran otro camino. O bien, con el fin de evitar o, por lo menos, restaurar tales acciones, conduce a la dictadura, como en Perú.

Por lo demás, no hay que perder de vista que aún en los países exportadores de capital la vía neoliberal parece haber agotado tempranamente sus posibilidades, si valoramos la recesión que se da en Estados Unidos, Japón y Alemania de modo simultáneo.

En México, estamos en tiempo de revisar y corregir el rumbo, antes de que sea tarde.

---

**Liberalismo y Neoliberalismo se asemejan en que ambos se oponen a la intervención del Estado en la Economía. Pero aquél corresponde a la etapa de las pequeñas empresas, y este a la de los supermonopolios.**

---

## Artículo 27

# La Reforma Constitucional

Hugo Andrés Araujo

Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PRI

El nuevo Artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del presente año, setenta y siete años después de la Ley promulgada por Venustiano Carranza en 1915, ha sido la Reforma Constitucional más importante de la historia postrevolucionaria.

Los cambios más relevantes en el Artículo 27 de la Constitución y en la Ley Agraria son: El fin del reparto agrario, otorgar el rango constitucional a las formas de propiedad ejidal y comunal. La libertad del ejidatario para obtener el reconocimiento de su asamblea y adquirir el pleno dominio de la parcela, la libertad de ejidatarios y comuneros para formar asociaciones productivas entre sí o con terceros; la posibilidad de que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de terrenos rústicos con fines productivos y con la certificación oficial de la pertinencia de los proyectos productivos; la constitución de la pequeña propiedad forestal; la utilización de las tierras de agostadero para producción agrícola de apoyo a las actividades pecuarias o bajo límites claros el aprovechamiento de las tierras para producción agrícola, sin violentar las condiciones de la pequeña propiedad; la Constitución de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria.

La Reforma significa la plena libertad de los productores para designar democráticamente a sus representantes y autoridades ejidales; para definir el uso y aprovechamiento de sus recursos productivos, incluso en asociación entre sí y con terceros; y la libertad para enajenar incluso las parcelas, mediante un mecanismo que garantiza que ello solo se lleve a cabo con el pleno reconocimiento de las asambleas de ejidatarios e impidiendo la desintegración del ejido.

La reforma constitucional ha sido la respuesta a las nuevas manifestaciones del movimiento campesino, que empezaron a desarrollarse desde mediados de los años setenta, los primeros en reconocer que el reparto agrario había llegado a su fin como mecanismo para llevar justicia al campo y para destruir la concentración de la propiedad agraria, fueron los propios campesinos, quienes desde hace veinte años combinaron sus luchas agrarias, con creciente fortalecimiento de sus organizaciones económicas de segundo y tercer nivel, modificando su posición frente a las instituciones del estado para transitar hacia la demanda de recursos y apoyo a proyectos productivos, sistemas de comercialización, formas novedosas de crédito y aseguramiento, etc.

La renta de la tierra, la aparcería, así como las cada vez más co-



**La reforma significa la plena libertad de los productores para designar democráticamente a sus representantes y autoridades ejidales.**

munas asociaciones entre productores e inversionistas en todo tipo de proyectos (avícolas, porcícolas, de cítricos, para producir granos básicos, de comercialización, para distribuir fertilizantes, etc.) por medio de asociaciones en participación, llevaron al campo cambios en las relaciones sociales y en las actividades productivas, que la nueva ley reconoce y fortalece.

Desde la perspectiva campesina, las reformas implican la conquista del fin del paternalismo agrario, en el pasado protegido con un marco jurídico de injerencia del estado en las decisiones de los productores.

El cambio se inicia con el nuevo marco jurídico, pero su concreción, que no será de inmediato, dependerá del desarrollo de las nuevas formas de organización campesina, de una nueva actitud política y productiva de los productores y de una profunda reforma institucional que modifique el trato de las instituciones hacia la sociedad rural y transforme las funciones para que como se establece en la nueva ley agraria, las políticas de fomento del estado se diseñen en la concentración con las organizaciones de productores.

La seguridad en la tenencia de la tierra ha sido también desde hace muchos años una demanda campesina, no solo de los pequeños propietarios, pues ella era necesaria para poder desarrollar formas de compactación de tierras y asociación productiva para elevar los rendimientos de los cultivos, reducir los costos de producción, tener mejores condiciones de acceso a los créditos y otros recursos de fomento.

Con el desarrollo de la Sociedad Mexicana de los últimos treinta años, en un marco jurídico que obedeció a otros tiempos, las limitaciones a la libertad de asignación de los recursos se convirtió en una verdadera camisa de fuerza, que obligaba a proteger solo el derecho de posesión del ejidatario, pero sin ofrecerle oportunidades para una utilización racional de los recursos o ceder en arrendamiento o incluso enajenar su patrimonio, para que otros hiciesen un aprovechamiento productivo de los recursos.

Bajo el nuevo marco jurídico la capitalización del campo se irá construyendo con el trabajo de los campesinos y, de manera complementaria, con el desarrollo de proyectos conjuntos con el sector empresarial, el campesino tiene claro su arraigo a la tierra, el cual en el pasado se veía obligado a abandonar por falta de alternativas para compactar con sus vecinos sus propiedades o para asociarse en el desarrollo de proyectos productivos.

La nueva libertad ejidal, sin injerencia de autoridades que protegían a los caciques, ya está empezando a ser ejercida, en algunos estados del sureste del país, con la nueva ley en la mano, en asambleas democráticas y sin la presencia de los agentes estatales, los ejidatarios comienzan a sacudirse a los caciques.

La inevitable expansión de las zonas urbanas, en el pasado llevaba a los ejidatarios a malbaratar sus derechos ejidales, por verse obligados a actuar al margen y en contra de la ley, ahora, la presión de la expansión de las zonas urbanas sobre las tierras



**El cambio se inicia con el nuevo marco jurídico, pero su concreción no será de inmediato, dependerá del desarrollo de las nuevas formas de organización campesina.**

ejidales deberá dejar a los ejidatarios condiciones favorables para enajenar sus parcelas a precios justos.

La reforma jurídica que pretende dar certidumbre y libertad a los productores, es el inicio de una reforma profunda de las relaciones dentro de la sociedad rural, entre ella y el resto de la sociedad y con el estado.

El objetivo de largo plazo de la reforma es recuperar la capacidad productiva de la agricultura mexicana, elevar las condiciones de vida de los productores rurales y crear una nueva integración en el sector agropecuario y con el resto de la economía, por ello, la reforma no es ajena a los cambios que se han realizado en el resto de la sociedad mexicana.

La desincorporación de las empresas públicas, la apertura comercial y la liberalización del comercio con Estados Unidos y Canadá, la desregulación de las actividades económicas y una nueva estructura de las finanzas públicas fortalecidas para atender las demandas sociales, implican una nueva relación entre el estado y la economía y entre el país y el exterior.

El campo no puede quedarse al margen de esos cambios, a riesgo de sufrir un rezago insuperable con altos costos sociales y económicos.

La Reforma Rural no resolverá por sí misma los grandes problemas económicos y sociales del campo, se requiere desarrollar nuevas formas de vinculación entre los diferentes sectores de la sociedad rural, que con el desarrollo de proyectos productivos incorporen a nuevas actividades y con nuevas formas de división del trabajo.

Al reestructurarse las condiciones del crédito para el campo, reconociendo que las carteras vencidas en la gran mayoría de los productores requería de un tratamiento especial, de acuerdo con las potencialidades productivas de cada quien, implica que se están reconstruyendo nuevas relaciones para permitir el desarrollo productivo y una nueva responsabilidad de los productores.

La solución al rezago agrario, concertada con las instituciones responsables, con la actuación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, significará paz social en el campo, el cumplimiento cabal de la justicia agraria y la transición hacia nuevas formas de convivencia productiva.

En el pasado, uno de los fenómenos que mayor impacto negativo tuvieron en el campo fue la descapitalización de las unidades de producción, por la vía de precios controlados, de injerencia en las decisiones de los productores, de subsidios indirectos que no llegaban a los productores, por la incapacidad de unirse para negociar sus intereses frente a otros agentes económicos o frente a las instituciones, ahora, el desarrollo de las nuevas formas de organización campesina, las nuevas condiciones económicas para el campo y para todos los sectores de la economía y el nuevo trato del Estado hacia la sociedad rural, permitirán que los productores defiendan y retengan el excedente económico generado y propiciarán la capitalización del campo.




---

**La Reforma Jurídica, es el inicio de una reforma profunda de las relaciones dentro de la sociedad rural, entre ella y el resto de la sociedad y con el Estado.**

---

## Prioridades

# Fortalecer el Órgano Legislativo

Alejandro Encinas Rodríguez

Diputado Federal Fracción Parlamentaria PRD

La discusión en torno a la reforma del Estado ocupa un lugar central en la agenda nacional, se puede afirmar que en la actualidad existe un consenso entre las fuerzas políticas y en la sociedad sobre la apremiante necesidad de realizar transformaciones profundas en relación a las características, objetivos y medios que correspondan al Estado y fundamentalmente a la modificación de la relación que guarda éste con la sociedad.

Pese a este consenso, es evidente que aparecen diferentes e incluso confrontados puntos de vista sobre el contenido, los alcances y los tiempos de esta reforma.

Desde el Ejecutivo se ha implementado un proyecto de reforma que pone el énfasis en el "tamaño" del Estado introduciendo una visión dicotómica entre propiedad estatal y justicial, desde esta visión se asocia el desmantelamiento de empresas nacionales y de instituciones públicas que se conformaron con un propósito social con modernización del Estado.

Independientemente de que se pudiera hacer una crítica al irracional crecimiento del aparato estatal y a sus distorsiones propiciado por los gobiernos postrevolucionarios lo que debe estar en el centro del debate no es cuanto Estado existe, sino la calidad de sus acciones y la eficacia y eficiencia de sus instituciones en el cumplimiento de los objetivos que las motivaron.

Desde otra perspectiva el proyecto del



**La propia Constitución General de la República propicia el desequilibrio entre los poderes al otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias permanentes y limitar las facultades del control y vigilancia del parlamento.**

Ejecutivo deja de lado el entramado jurídico y político que ha propiciado la distorsión de las bases que sustentaron el pacto social que dio vida al Estado surgido de la Revolución Mexicana: la división de poderes, el federalismo, la democracia, las instituciones que dan vigencia a las garantías individuales y sociales.

La reforma que se requiere en nuestro país debe complementar todos estos aspectos en un nuevo arreglo institucional que permita conformar un Estado acorde con las necesidades y el desarrollo de la sociedad mexicana.

En este contexto la revisión de las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se presenta como uno de los puntos nodales de la democratización de la vida nacional, si bien no es este el único aspecto que requiere someterse a una profunda revisión, forma parte privilegiada de las modificaciones necesarias en el objetivo de propiciar un equilibrio entre los órganos y las funciones estatales.

Una de las expresiones más claras del presidencialismo mexicano, es la de haber sometido a través de diversos mecanismos legales y extralegales a los poderes Legislativo y Judicial, lo que se ha traducido en una distorsión del principio de la división de poderes que ha motivado la inexistencia de contrapesos y controles en el ejercicio de las funciones estatales. Lo anterior ha permitido que decisiones fundamentales para la vida nacional queden sujetos a la decisión unipersonal y discrecional del titular del Ejecutivo.

Plantear una modificación a las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, implica revisar los diversos factores que influyen en ésta. Sin pretender ser exhaustivos se podrían considerar los siguientes:

Las facultades llamadas metaconstitucionales del presidente han sido un factor fundamental del predominio del éste sobre el Legislativo. Dentro de estas re-

salta la existencia de un partido de Estado o partido hegemónico, que reconoce como jefe máximo al presidente, y que de acuerdo con sus reglas internas se subordina a sus decisiones.

La propia Constitución General de la República propicia el desequilibrio entre los poderes al otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias permanentes y limitar las facultades del control y vigilancia del parlamento.

La Ley Orgánica y el Reglamento del órgano legislativo no posibilita la expresión adecuada a sus órganos internos de la pluralidad política existente en el parlamento, limitan el trabajo de las comisiones y no propician un conocimiento adecuado a los asuntos que se ponen a su consideración.

Derivado de lo anterior se puede hablar de la insuficiencia de controles interorgánicos del parlamento hacia el Ejecutivo y la existencia de controles al interior del órgano legislativo que limita su autonomía y su eficacia.

Además de lo anterior la falta de transparencia en los mecanismos de elección de los integrantes del parlamento y los problemas relativos al sistema de representación que propicia la sobrerrepresentación de uno de los partidos políticos, influyen en las dificultades de expresión adecuada y nitida de la pluralidad política en el órgano legislativo.

Si se pretende modificar a fondo la relación existente entre estos poderes tendrían que abordarse cuando menos estos aspectos. El objetivo es el de superar el presidencialismo imperante en nuestro país y establecer un sistema presidencial que tenga límites constitucionales y políticos precisos. Para este efecto se requiere fortalecer el parlamento mexicano a efecto de que tenga instrumentos para ejercer con plenitud sus facultades legislativas y al mismo tiempo dotarlo de mecanismos adecuados de control y vigilancia sobre las actividades del Ejecutivo, sin que ello implique impedir su capacidad de acción.



Dejando de lado en este espacio lo que se refiere a las características del sistema político y las llamadas facultades metaconstitucionales del presidente, factores fundamentales del predominio de este sobre los demás poderes, pero que requieren un tratamiento específico, creo que las siguientes son algunas de las modificaciones legislativas que podrían incidir en el fortalecimiento del parlamento mexicano:

- Se requiere una revisión de las facultades constitucionales del Ejecutivo y la elevación a rango constitucional de facultades de control y vigilancia del órgano legislativo a fin de propiciar un mayor equilibrio entre éstos. En la mayor parte de las constituciones en América Latina pese a que se mantiene vigente el sistema presidencial, se ha introducido una serie de facultades que tienden a fortalecer las facultades de control del órgano legislativo. Es el caso de la ratificación de los miembros del gabinete, de

la obligatoriedad de comprender y someter los planes generales de gobierno sectoriales ante el parlamento, la existencia de mecanismos y órganos adecuados para ejercer una vigilancia estricta del gasto público, entre otras. En este sentido se debe hacer una valoración objetiva de estas facultades y hacer las reformas pertinentes a la Constitución General de la República.

- Es necesario además, elaborar una nueva Ley Orgánica y un nuevo Reglamento para el órgano legislativo para adecuar el funcionamiento, las prácticas parlamentarias y los órganos y comisiones a las necesidades del desarrollo político del país. Dentro de las reformas que deben considerarse en lo referente a la Ley Orgánica y al Reglamento, destaca la relativa a la modificación del actual órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, eliminando su control monopartidista, dando lugar a un órgano plural en el que estén representados to-

dos los grupos parlamentarios de manera proporcional. Lo que permitiría avanzar hacia una adecuada coordinación y concentración de los trabajos y funciones parlamentarias.

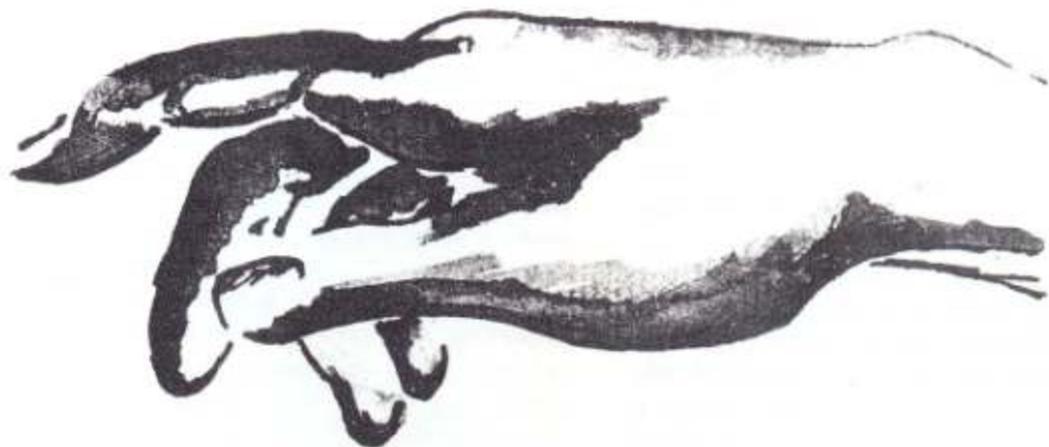
- La pluralidad existente en el órgano legislativo debe reflejarse también en la integración proporcional y plural de sus comisiones, así como en las presidencias y secretarías de las mesas directivas de las comisiones y del pleno de la Cámara.
- Además de la integración plural de las comisiones se requiere su fortalecimiento, dotando a éstas de mayores facultades y autonomía para el desempeño de sus funciones, como puede ser el otorgarles facultades para hacer comparecer en comisiones a funcionarios públicos, el establecer la obligación de las autoridades para proporcionar la información y documentación que se requiera para el desarrollo de la función legislativa y la obligación de estas comisiones para de-




---

**Se debe prever la obligación de consultar a los diferentes sectores de la sociedad antes de emitir o aprobar un dictamen.**

---



sarrollar un trabajo permanente y sistemático, informando al pleno de sus planes de trabajo y del cumplimiento de éstos.

- La Contaduría Mayor de Hacienda, así como la Secretaría de la Contraloría de la Federación deben desaparecer para dar paso a un organismo autónomo, cuyos funcionarios sean electos por el órgano legislativo, que pueda ejercer adecuadamente las funciones de vigilancia y supervisión del ejercicio presupuestal.
- Se deben adecuar los procedimientos de discusión, elaboración y aprobación de dictámenes en las comisiones y en la Asamblea plenaria, y en la actividad parlamentaria en lo general, propiciando el análisis exhaustivo de los asuntos y la agilización de los debates, con pleno respeto a la pluralidad, sin menoscabo de los derechos de los miembros del parlamento.
- Se debe de prever la obligación de

consultar a los diferentes sectores de la sociedad antes de emitir o aprobar un dictamen. Cuando la importancia de los asuntos a tratar lo requieran, en el caso de las reformas Constitucionales a través de referéndum u otros mecanismos de consulta que la propia Constitución y la Ley señalen.

- Se necesita crear un órgano de asesoría, que aporte servicios técnicos y científicos necesarios para la elaboración de proyectos, independientemente de los apoyos que deben estar reglamentados por la asesoría de los grupos parlamentarios.
- Se debe de modificar la integración y funcionamiento de la Comisión Permanente, estableciéndose la representación proporcional de las fuerzas políticas y dotando a esta de facultades que le permitan dar continuidad a las funciones legislativas de control y vigilancia.
- Aunado a lo anterior se requiere mo-

dificar el sistema de representación, eliminando todas aquellas normas que distorsionan la representación de las fuerzas políticas en atención estricta a la votación obtenida. Debe revisarse el actual sistema de autocalificación de los miembros del parlamento, conformando un órgano jurisdiccional, autónomo que propicie imparcialidad y transparencia en la calificación de la elección de los integrantes del órgano legislativo.

Como se puede observar las propuestas anteriores tienen como objetivo fortalecer las facultades del legislativo en relación con el ejecutivo y propiciar mejores condiciones para el ejercicio de las funciones que el órgano legislativo tiene asignadas, estas líneas deben considerarse como ejes iniciales para la discusión que habrá de ser enriquecida con el concurso de las diferentes fracciones parlamentarias, el objetivo de las mismas por lo tanto es contribuir a este debate.

## Vecindad Económica en Norteamérica

**Braulio Guerra Malo**

Presidente del Congreso Local de Querétaro

Ya en los albores del Siglo XIX y hasta mediados de los años 70's, las relaciones económicas entre México y Estados Unidos se refirieron en lo general, a términos estrictamente comerciales y de inversión norteamericana en México. Sin embargo, y como resultado quizá del surgimiento de México en la escena internacional como potencia petrolera, así como la expansión reiterada de la migración de indocumentados hacia los Estados Unidos, podríamos decir que se le ha dado un nuevo enfoque a dicha vecindad, misma que abarca los aspectos más modernos de la creciente interdependencia económica entre vecinos históricos que hoy alientan la idea de un Tratado de Libre Comercio.

Pero habrá que tener el cuidado de que dicho instrumento no conduzca a explotaciones por parte de las empresas transnacionales que les interesa la mano de obra barata. Es bien sabido que, lamentablemente, muchos trabajadores mexicanos se han visto forzados a trabajar

casi siempre por entre \$4 y \$9 dólares por día lo que equivale a una cantidad de \$10 a \$15 dólares por hora en los Estados Unidos y Canadá. Además, otra cuestión tiene que ver con las protecciones básicas de salud y seguridad, cobertura de jubilación y de otros beneficios.

Pensamos que es deber de los gobiernos involucrados superar estas preocupaciones, ya que algunas compañías norteamericanas, cuando hablan del libre comercio, quieren decir "libre explotación", y esto es así porque todos entendemos el papel preponderante del capital norteamericano en la economía mundial; de ahí que se debe vigilar que no nos afecte el tamaño de las economías y los niveles de desarrollo respectivos en el acuerdo que se pretende firmar.

Nadie duda que las relaciones comerciales entre México y la economía más desarrollada del mundo, han cobrado especial importancia para ambos países, en virtud del rumbo que ha tomado la

evolución del Sistema Económico Internacional; el nuevo orden económico internacional, en el último decenio, se ha venido caracterizando por una interdependencia entre los Estados, que ha atenuado y revolucionado conceptos tales como la soberanía, independencia política, etc., a grado tal que estamos viviendo una recomposición en los procesos de formación de nuevas fuerzas económicas, que se suman al grupo de países industrializados que, si bien es cierto era un club exclusivo, ha tenido que abrirse y reexaminar sus concepciones sobre la forma en que deben consumirse los recursos naturales del mundo y reconocer que, como partes esenciales de un sistema global, resulta indispensable en la actualidad, establecer relaciones con los países de menor adelanto industrial, que evidentemente, buscan mejorar sus niveles de desarrollo económico y social.

Son ya varios los economistas que han encontrado que el intercambio de satis-



factores está generando fuerzas acumulativas, que han acentuado las desigualdades internacionales y han permitido a las propias economías avanzadas obtener incluso, mejores beneficios del comercio internacional.

En lo particular, el comercio exterior con nuestro vecino le ha dado a éste, durante la mayor parte de la vida de ambos países, ventaja y por lo tanto, un trato desigual hacia México.

Muchos son los ejemplos de que hemos sido objeto de campo natural para la experimentación y la expansión de los negocios norteamericanos.

en virtud de lo anterior, no estamos en contra de una negociación para el desarrollo continental, que garantice la distribución de la riqueza, la elevación de los estándares de vida y la autodeterminación mutua.

Por ello, si queremos subrayar, que todo acuerdo debe respetar los derechos colectivos de los trabajadores, incluyendo libertad de asociación, derecho de huelga, democracia, autonomía y sindicalismo representativos, que será lo úni-

co que dará garantía de una justa distribución de la productividad y de la riqueza.

Asimismo, cualquier acuerdo que se lleve a efecto, deberá contemplar un proceso de igualamiento o compensación de las condiciones de los trabajadores, como serán salud, educación, salarios, etc.

Por otro lado, se deberá tomar en cuenta la necesidad de implementar de inmediato, un plan de incremento de salarios mínimos en México, con el fin de ofrecer un salario mínimo regional en el término medio. Es de señalarse también, que se deberán asegurar los derechos legales de los inmigrantes y mejorar el costo de la mano de obra, particularmente en los Estados Unidos.

No deberá olvidarse tampoco la protección de los Derechos de la mujer, creando las normas superiores existentes en nuestras sociedades, como una base de mejores condiciones para el sexo femenino; y finalmente, se debe entender que la riqueza de México debe ser usada para su desarrollo y no para pago de intereses a los Bancos Internacionales.

Las últimas cuestiones a las que me referiré es a la reducción de presupuestos militares y subsidios a empresas, así como la protección del medio ambiente en las tres naciones firmantes.

Se trata, en última instancia, de incrementar esfuerzos para identificar y anunciar intereses comunes integrando a todos los movimientos sociales, como grupos de ecologistas, mujeres, religiosos, étnicos, minorías sociales, familias de agricultores, defensores de los derechos humanos, etc.

Una realidad más que no podemos dejar de citar es la instrucción pública, que es vital para el desarrollo de las instituciones de los Estados comprometidos en esta búsqueda por la solidaridad permanente entre los pueblos de Norteamérica.

Esto significa la necesidad de mover nuestra identidad nacional teniendo como pilares fundamentales la educación y la cultura; en términos claros, extender beneficios recíprocos a través de la integración americana para la paz y el bienestar.

## Medidas Estatales Sobre Ecología

Presidente del Congreso Local de Veracruz

Veracruz:



Uno de los retos más importantes al que se enfrenta actualmente el género humano, es impedir la destrucción ecológica que paulatina o aceleradamente afecta al planeta y hacia la cual transita de manera inexorable.

Esta es ya, una de las grandes prioridades que preocupa y atrae la atención de los gobiernos de la tierra, porque la población mundial alcanzó la cifra de 4,500 millones de seres humanos, y se preve que para el año 2000, crecerá hasta alcanzar los 7,500 millones de habitantes, que exigirán ser alimentados, respirar aire puro, usar agua potable y demás elementos para una vida sana.

Existen señales de deterioro del ambien-

Felipe A. Flores Espinoza

te, tales como la lluvia ácida y el smog; la gradual desaparición de los bosques y la transformación de tierras de cultivo, para dar paso al desierto, y la polución de ríos y océanos.

Paralelamente, los esfuerzos por incrementar la producción agraria mediante la aplicación de plaguicidas y fertilizantes, no solo contaminan los cultivos, el agua, el ganado y los peces, sino que han costado la salud e incluso las vidas a muchos trabajadores agrícolas.

En la mayoría de los casos, las aguas residuales y contaminadas con desechos industriales no son tratadas antes de descargarse en corrientes de agua dulce

que abastecen a los que viven río abajo. A ello, debemos agregar la deforestación que además de contribuir a la erosión del suelo, pone en peligro de extinción a innumerables especies de animales y de plantas, que promueve la proliferación de enfermedades, cambio de clima y es, a la larga el deterioro de una actividad productiva.

En lo relativo al aire que respiramos, este se ha llenado de contaminantes insalubres que afectan aproximadamente a 50 millones de personas de áreas urbanas en América Latina y El Caribe y existe la posibilidad de causar el calentamiento global y agotar el ozono, como está ocurriendo en el Valle de México.

Un dato revelado por la organización mundial de la salud, es que la concentración de bióxido de carbono es actualmente un 25% más alto que en los tiempos pre-industriales; el óxido nitroso ha aumentado el 19% y el metano 100%; los clorofluorocarburos compuestos que agotan el ozono, están también entre los gases "invernadero" más potentes.

Si como predicen algunos modelos, la temperatura global aumenta de 2.5 a 5.5 grados centígrados, a finales del próximo siglo, la consiguiente elevación del nivel del agua, desalojaría a millones de personas y el incremento de las temperaturas promedio, produciría cambios considerables en los patrones de precipitación, lo que afectaría el abastecimiento de agua para las ciudades y la agricultura, y aumentarían las zonas desérticas.

Este sombrío panorama al que no es ajeno el estado de Veracruz, ya está siendo atendido por el gobierno local a través de algunas acciones concretas, que parten de la existencia de una voluntad política para preservar nuestro medio ambiente, que encuentra su respaldo jurídico con las reformas a los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 y en la Ley General del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, vigente desde el 1o. de marzo de 1988, donde se establece la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, otorgando competencia a los gobiernos estatales y municipales para expedir leyes en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones en esta misma materia.

Sin embargo, la concurrencia que establece para su aplicación la ley de referencia, está restringida al ámbito de la materia, reservándose la Federación una amplia lista de ramas y actividades, principalmente industriales, susceptibles de producir contaminación ambiental con su residuo, especialmente en la atmósfera y en el agua. Desde luego, que ese listado no aparece literalmente descrito, sino que está implícito en el texto del artículo 5o. de la Ley Federal.

Esto ha traído como consecuencia, que en la práctica, y no obstante contar nuestro país con una de las mejores legislaciones ecológicas de orden mundial los resultados esperados sobre el control del fenómeno contaminante no han podido materializarse, obstaculizando la intencionalidad de la legislación federal en la materia. Por otra parte, conviene destacar que prácticamente es imposible que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pueda disponer del presupuesto, del personal y de la estructura delegacional en los estados que se requiere para atender la extensa cobertura nacional que presentan las materias reservadas a la jurisdicción federal, lo que impide el control efectivo de los residuos y mucho menos, la restauración del equilibrio ecológico que destruyen.

Veracruz, bajo el impulso de su gobernador, Lic. Dante Delgado Rannauro,



ha desarrollado su propia normatividad con la Ley Estatal Núm. 76 del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, sancionada y promulgada en el año de 1990, donde es interesante encontrar un claro intento por involucrar a la sociedad en la protección ecológica, ya que no es una tarea exclusiva del poder público, lograr ese propósito.



Sin duda, nuestra ley interpreta la voluntad del régimen federal, pero además, aunque reconoce su propia realidad, para sentar las bases de las facultades que se delegan a los municipios que integran a la entidad federativa, por conducto de convenios de coordinación que para el efecto se celebren, estos no solucionan la totalidad de los problemas ecológicos del Estado. Por lo tanto, los legisladores veracruzanos opinamos, que además de la jurisdicción concurrente ya establecida en la Ley Federal de Referencia, debería reformarse la misma, para el efecto de permitir una jurisdicción que intervenga también en las materias federales, actuando los gobiernos de los estados, como una primera instancia, con facultades que suplan la vigilancia, el control y aún las sanciones, que prevé la ley reglamentaria, otorgándose al gobierno federal, una segunda instancia y reservándose a su vez, la plena jurisdicción de algunas ramas de la actividad económica, por razones de estrategia política o de seguridad nacional.

A pesar de ello, el Estado de Veracruz y su gobierno constitucional adoptan medidas y sistemas estructurales que permiten simultáneamente, prever los impactos sobre los recursos naturales y el ambiente, y proseguir el desarrollo industrial y urbano, con relativas garantías para la salud y la vida.

Para tal efecto, se han establecido mecanismos para que la ciudadanía participe y se responsabilice en la preservación y restauración del equilibrio ecológico, creando la comisión estatal de ecología que promueve la coordinación con los municipios y la federación, así como la concertación con la sociedad para establecer las bases que permiten a los municipios integrar su propia comisión de ecología, independientemente de los consejos ecológicos de participación ciudadana.

Nuestra ley contempla también, las san-

ciones administrativas que pueden aplicar las autoridades competentes, así como la tipificación de los delitos contra el equilibrio ecológico y la protección del ambiente, que están enmarcados dentro del código penal vigente en el Estado.

En el terreno de los hechos, el gobierno del Estado, ha implementado algunas acciones, entre las que se encuentran: el programa integral para el cofre de Perote, Pico de Orizaba, Sierra de Zongolica y la región de los Tuxtlas, en coordinación con el gobierno federal; la descontaminación del río Blanco, cuya obra se encuentra en proceso y la del Río Coatzacoalcos que es un proyecto de un gran reclamo social; el programa de verificación vehicular que empezó a operar desde 1991; el macro programa estatal para la instalación de rellenos sanitarios regionales y el programa estatal de educación ecológica, cuyo principal objetivo es crear una conciencia crítica, sobre la problemática ecológica ambiental.

Resulta válido para todos, hacer esta reflexión: ¿Estamos haciendo lo suficiente para evitar el suicidio colectivo, hacia el que camina la humanidad? Desde luego que el balance nos resulta adverso, si consideramos que no son suficientes, la existencia de normas jurídicas rectoras, la voluntad política del régimen, convenios institucionales o acciones punitivas verticales, porque el éxito de este propósito radica básicamente en el nivel de convencimiento social sobre la necesidad de preservar nuestro entorno natural, que solo se forma a través de la educación.

Por ello, los docentes de México y particularmente los del Estado de Veracruz en relación a nuestra circunstancia local, están frente a uno de los más complejos compromisos con su patria: crear conciencia para respetar y preservar nuestro medio ambiente. Tarea en la que todos debemos cooperar, para salvaguardar el ejercicio pleno del derecho universal a la vida.

*Disyuntiva*

# Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina

**Dieter Nohlen**

Catedrático Universitario Alemán

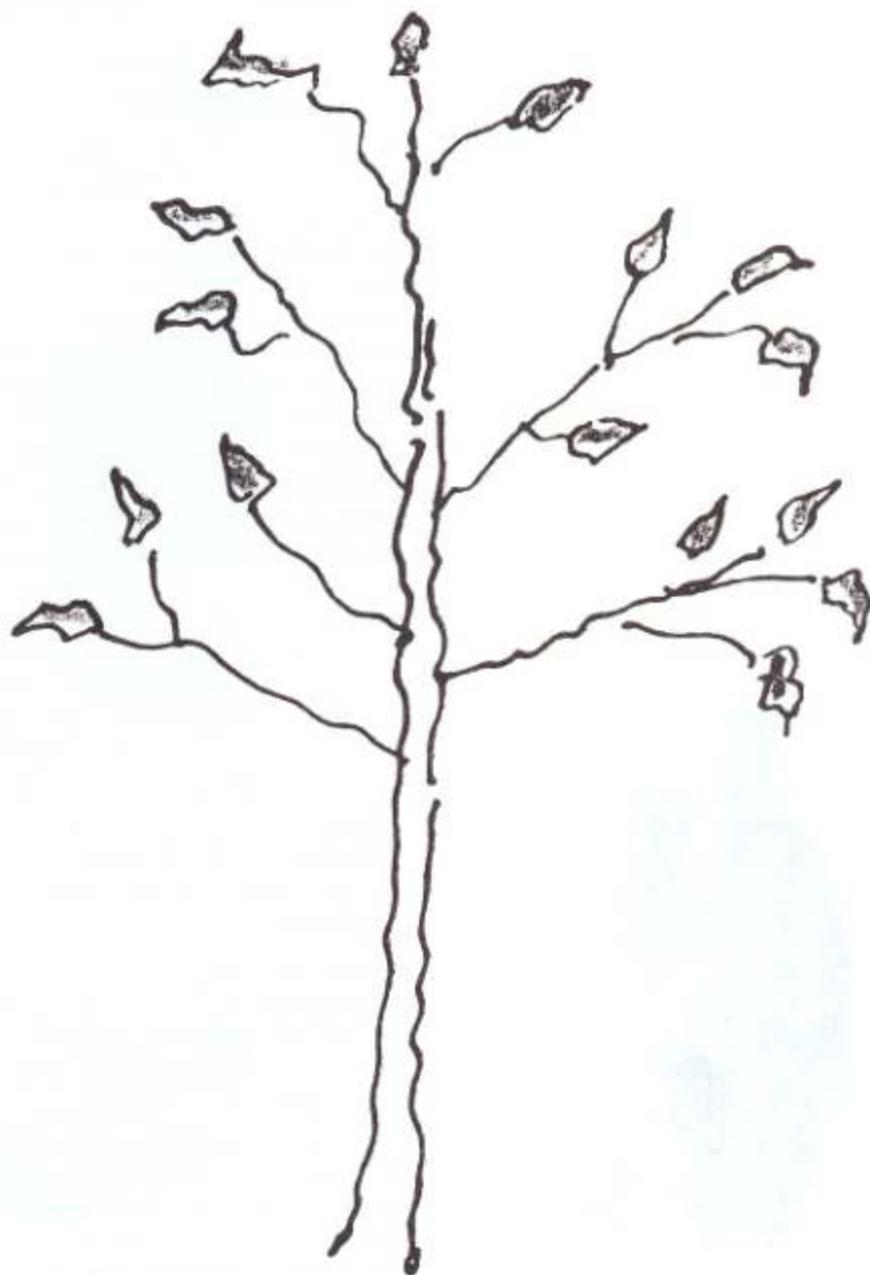
El interés que el debate sobre el sistema político ha despertado en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no es casual. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, trayendo esa visión como consecuencia obvia la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias.

Más allá de sus justificados fundamentos, la tentación parlamentaria, al querer descartar el sistema presidencial, puede encerrar riesgos mayores que los que se intenta dejar atrás. Esta advertencia no descansa en preferencias normativas por uno u otro sistema, ni en prejuicios sobre sus presuntos beneficios o desventajas, sino en una atenta revisión del funcionamiento real de los tipos de sistemas de gobierno y de los contextos en los cuales se intenta ensayarlos.

Estas notas, que no cuestan más de veinte minutos de lectura, tienen por finalidad enunciar un catálogo de problemas que es imperioso tener presente al debatir sobre la introducción de formas parlamentarias en América Latina.

## I. EL ESPEJISMO ESTADÍSTICO

Se afirma que una observación estadística de los países muestra que, a excepción del caso de Estados Unidos, la estabilidad democrática y el progreso socioeconómico se asocian con formas parlamentarias de gobierno (Riggs, 1987/Linz, 1990: 45). Este dato no considera que, por una parte, la crisis democrática en la Europa del período



entre las dos guerras consistió en el derrumbe de sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, y por otra, que en América Latina hay ejemplos de países con estabilidad democrática por largas décadas bajo formas presidenciales.

La estabilidad política y el éxito socio-económico de los países europeos en la posguerra tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno y se extienden a la cultura política, al grado de consenso social y a la re inserción en un nuevo contexto internacional.

## II. LA ARGUMENTACION «CONTRARIO»

Se dice que si los países latinoamericanos hubieran tenido sistemas parlamentarios, la democracia no habría sufrido los desplomes violentos y traumáticos que tuvieron lugar hace una década y media. Se cita a Chile como *classic instance para how presidentialism has facilitated and exacerbated crisis of democracy* (Diamond/Linz, 1989: 24). Esta argumentación exhibe dos limitaciones. La primera es de orden teórico: el Argumento a contrario nunca llega a convencer plenamente. El supuesto no se presta para convertirlo —a pesar del esfuerzo— en una teoría que establezca una relación causal entre el tipo de sistema político y el desarrollo político (estabilidad/inestabilidad). La segunda limitación es de orden histórico-empírico. Vale preguntarse si las democracias europeas de los años treinta no habrían tenido el mismo destino si en esos países hubieran regido formas presidenciales.

Con la visión parlamentarista se deja de lado que las crisis de los años setenta, en varios países latinoamericanos, habrían presentado la misma profundidad y dramatismo independientemente del sistema de gobierno, pues el grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social se habían entrelazado de un modo difícilmente controlable por la institu-

cionalidad política. Los casos de Chile y Uruguay son muy ilustrativos de esta situación.

## III. LA UTILIZACION DEL «TIPO IDEAL»

Los llamados «tipos ideales» son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y contingente (véase Nohlen/Schultze, 1989: 347).

Debatir, por tanto, sobre las bondades de los sistemas de gobierno en el nivel de los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica.

Se sabe que los tipos ideales como tales no existen en forma pura ni son «buenos» ni «malos» por su correspondiente conformación. Constituyen un marco de características en el cual se agrupa la gran multiplicidad de sistemas concretos. Lo verdaderamente clave para el análisis causal es la observación de la especificidad de cada sistema político o, mejor dicho, de las variantes de los sistemas básicos (o ideales). Ellas, a veces, son el resultado de las reformas que los sistemas básicos han experimentado. Por ejemplo, el parlamentarismo posterior a las experiencias de crisis y fracaso de los años veinte y treinta se ha renovado de manera tal que la diferencia que vale es la existente entre el parlamentarismo puro y sistemas parlamentarios «corregidos». Siguiendo este criterio, se llega a determinar que el éxito de una forma de gobierno reside en las adaptaciones que éste ha podido realizar dentro de los marcos del tipo ideal, pero en dirección a los requerimientos políticos y sociales. Tiene mucha razón Sartori (1990) cuando rechaza la alternativa parlamentarismo *versus* presidencialismo, pronunciándose a favor de una opción entre las formas de gobierno adaptadas.

## IV. EL METODO PARA COMPARAR

cuando se piensa en formas parlamentarias se está pensando en los países de la



Europa occidental de la posguerra. Lo mismo acontece respecto al presidencialismo: se está en presencia, entonces, de una comparación.

Esta comparación lesiona varias reglas metodológicas. Por cierto que no se da una selección de casos «comparables» (véanse Lijphart, 1975; Nohlen, 1989) ni una cierta equivalencia de contextos. Son realidades muy distintas. Pero lo más grave, aparte de aquella obviedad, es que, al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que, efectivamente, existe —en el presente y en el pasado— con algo que nunca existió. No cabe duda de que, en rigor, el sistema chileno entre 1891 y 1925, de parlamentarismo sólo tiene el nombre. Por lo tanto, es comparar una realidad con una posibilidad (véase Sartori, 1987: 12). Esta dimensión comparativa deja un saldo muy favorable al parlamentarismo.

Por otra parte, hasta el presente no ha sido posible en América Latina organizar un sistema parlamentario exitoso en términos de estabilidad política (véanse apartados más adelante), lo que, a fin de cuentas, no se le puede negar al presidencialismo. Esta otra dimensión comparativa —y evaluación de los sistemas de gobierno en el contexto latinoamericano— deja un saldo muy a favor del presidencialismo.

Mucho más provechoso sería intentar otro tipo de comparación, que podríamos llamar «intertemporal», que

**De las argumentaciones en pro del parlamentarismo consiste en atribuirle una mayor capacidad para fomentar una modalidad de adopción de decisiones concesional en contraposición a un tipo confrontacional, el presidencialismo.**

consiste en tomar fases equivalentes entre ambos continentes, aun cuando se consideren las medidas proporcionales del desarrollo desigual en uno y otro continente. Este tipo de comparación no debería seguir midiendo la superioridad de un sistema sobre otro, sino, por ejemplo, comparar los siguientes factores:

- a) La importancia del factor institucional en la quiebra de la democracia (la Europa de los años treinta y América Latina en los setenta).
- b) Las «lecciones aprendidas» al reconstruir las democracias (la Europa de fines de los años cuarenta y en la segunda mitad de los setenta [Sur] y la América Latina de los ochenta).
- c) La posible influencia que estas reformas de tipo institucional han tenido en Europa y que puedan tener en América Latina (véase Nohlen/Solari, 1988).

Esta dimensión comparativa es más compleja, pero seguramente más acertada y más útil en sus resultados. Además de relativizar las posiciones normativas en el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo (las dos formas de gobierno en iguales condiciones de fracaso), genera reflexiones sobre la centralidad del factor institucional en las explicaciones de la inestabilidad política y de los derrumbes de las democracias.

#### V. EL ANALISIS HISTORICO DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Tal como el origen de las formas parlamentarias en Europa responde a un determinado desarrollo del constitucionalismo, según el cual el Parlamento terminó constituyéndose en el órgano preeminente (véase Von Beyme, 1973), el presidencialismo en América Latina aparece en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preemi-

nente es entonces el presidente, en torno a cuyo centralismo se produce aquella conformación nacional, en algunos casos de mucho éxito, como, por ejemplo, en Chile. Toda comparación nacional con Estados Unidos se debilita si se considera que en el origen de la formación del Estado se encuentra un genuino y fuerte federalismo, que desde sus inicios constituye un freno al centralismo.

Por tanto, el desarrollo de las formas de gobierno se explica a partir de situaciones históricas específicas. Se generan tradiciones como la presidencialista en América Latina, que tiene que ver con el aporte del presidencialismo en la historia de los países latinoamericanos en el siglo pasado. Sin embargo, la tradición presidencialista latinoamericana no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y padrones ampliamente compartidos en la sociedad.

#### VI. LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

El hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina (como dijimos anteriormente) no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es necesario destacar tres problemas. En primer lugar, las pocas experiencias son negativas. En Chile, al período 1891-1925 se le denomina «parlamentario», aunque de esa forma sólo tenía la capacidad del parlamento para censurar ministros (no así al jefe de Gobierno, que es la característica clave de un sistema parlamentario), y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política. En segundo lugar, las posiciones favorables a la aplicación de un sistema parlamentario actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrla. Así lo demuestran los debates en varios

países de América Latina en los últimos años (véase Nohlen/Fernández, 1991), con la única excepción de Brasil (véase IDESP, 1990). En tercer lugar, varias Constituciones latinoamericanas contienen elementos parlamentarios, pero, en la práctica, no han podido establecerse. Es raro en América Latina el caso de un presidencialismo puro (véase Carpizo, 1989). Para Argentina, Lilliana de Riz y Daniel Sabsay (1991) constatan que «la propia Constitución argentina contiene preceptos que de algún modo se apartan del molde presidencialista (...) a favor de prácticas más cercanas al parlamentarismo». Para Venezuela, Allan Brewer-Carias (1985: II, 176) habla de «un sistema presidencial de sujeción parlamentaria». En Perú se introdujo, en la Constitución de 1980, la institución del primer ministro. Seguramente en el extremo de las orientaciones constitucionales parlamentarias se encuentra Uruguay, donde de verdad la Constitución ofrece dos alternativas —la de un régimen presidencial y la de un gobierno parlamentario. Sin embargo, en Uruguay, esta última alternativa no se ha materializado hasta ahora. La figura del primer ministro en el Perú —en los primeros diez años de su existencia— ha sido más bien retórica (Roncagliolo, 1991). En Venezuela no cabe duda sobre el funcionamiento presidencialista del sistema político, acercándose la práctica política, en el caso argentino, al presidencialismo puro.

Aún en condiciones constitucionales favorables a formas parlamentaristas de gobierno, no se ha podido forjar ninguna tradición parlamentaria en América Latina.

#### VII. PARLAMENTARISMO Y LA ESPERANZA DE REGLAS CONSENSUALES

La más atrayente —y quizá más sólida— de las argumentaciones en pro de las reformas hacia el parlamentarismo consiste en atribuirle a esa forma de gobierno una mayor capacidad para fomentar una modalidad de adopción de



compromiso pueden no producir efecto alguno o tener consecuencias negativas. En tiempos de ajustes o reajustes (del Estado, de la economía, de la sociedad) es difícil sostener la prioridad de estructuras decisionales, que no pueden forzar a nadie a soportar la carga de esta política. Paradójicamente, la incapacidad de tomar decisiones a este respecto puede conducir a situaciones en que se reclame la mano fuerte, mayor autoritarismo y soluciones dictatoriales.

#### VIII. LA REFERENCIA DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA

El gran estímulo para debatir sobre la forma de gobierno en términos de modificar o cambiar el sistema político nace de la necesidad de consolidar las refundadas democracias. Obviamente, en este juicio está presente la asociación entre el desplome democrático y sus causas, con la transición y la consolidación y sus respectivos requisitos. Si el presidencialismo falló, entonces es probable que el riesgo se repita ahora. Ese es el razonamiento, frente al cual es necesario puntualizar algunos alcances.

En términos generales, vale recordar la tesis de Hirschman (1986) acerca de la inestabilidad como *pervasive characteristic of any political regime in the more developed American Countries* (véase también Nohlen, 1984).

En términos más específicos es necesario, por una parte, tener presente que lo que vale para un proceso no tiene por qué valer para el otro. Existen diferencias de tiempo y de condiciones históricas que envuelven muchos factores que pueden ser muy importantes. Aun cuando los desconocemos en profundidad, es obvio que las realidades posautoritarias no se agotan con los asertos anteriores, como queda especialmente claro en el caso de Chile, el *classic instance*: «La Constitución de 1980 y sus leyes orgánicas han modificado el régimen de partidos y el sistema electoral, han cambiado el origen y la composición del Parlamento (en especial del Se-

decisiones *consociational* en contraposición a un tipo «confrontacional» que se asociaría con la forma presidencial. Para Arend Lijphart (1990: 121), «el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante periodos de crisis... (Así, pues), el presidencialismo es inferior al parlamentarismo».

Respecto a esta visión cabe mencionar dos órdenes de problemas. Por una parte, la pregunta es si constituye una regla la idea de que sea más posible el consenso con parlamentarismo, y por otra, si así fuera, el que la adopción de decisiones consensuales sea *per se* más positiva para la gobernabilidad.

En cuanto al primer dilema, nuevamente la realidad aconseja ser prudente en juicios definitivos. El modelo parlamentario inglés, llamado de «Westminster», se basa en criterios de *adversary*, de gobierno de gabinete, de mayoría y de alternancia, teniendo gran influencia en el parlamentarismo europeo durante muchas décadas. Sólo en el último tiempo ha surgido la atención por el funcionamiento *consociational* en países como Holanda, Suiza o Austria (véanse Lehmbruch, 1967; Lijphart, 1968). Por otra parte, sin contar algunas experiencias positivas en América Latina, el presidencialismo en Estados Unidos tiene rasgos *consociational* si se atiende al mecanismo de compromiso interpartidos que rige para las decisiones legislativas.

En cuanto al segundo problema, sorprendentemente, es posible advertir que la crisis de gobernabilidad en algunos países de América Latina ha sido justamente el exceso de compromiso o de integración, que ha conllevado bloqueo e inmovilismo. Es el caso de Uruguay (sociedad «hiperintegrada»; véase Rama, 1987) e incluso el de Chile y su Estado de «compromiso», que se deterioró progresivamente a partir de los años sesenta. Unas soluciones de



nado), han consagrado la autonomía del Banco Central y han introducido como instancia constitucional el Consejo Nacional de Seguridad...» (Palma, 1991). En segundo lugar, existe la evidencia empírica de que las transiciones hacia la democracia, que han tenido lugar masivamente en América Latina desde 1978, han sido conducidas por sistemas presidenciales, la mayoría de ellos con el mismo marco constitucional vigente a la época del desplome preautoritario.

El dato básico en este punto es que la consolidación democrática y su éxito excede los límites de la institucionalidad y tiene que ver con la eficiencia del gobierno (Fernández, 1991). Sería posible, por tanto, afirmar que la consolidación estaría igualmente en peligro con sistemas parlamentarios si los gobiernos fueran también ineficientes, en la medida en que esta falta se origina en la estructura del Estado, el funcionamiento de la burocracia (véase Correa Freita/Franco, 1989) y la adaptación de esos factores con el grado de desafíos de desarrollo socioeconómico con que los gobiernos se enfrentan (véanse, por ejemplo, Paldam, 1987; Cuzan et al., 1988, e Isaacs, 1989).

#### IX. CONSIDERACIONES PARA UN CORRECTO ANALISIS

##### a) *Profundizar el estudio del presidencialismo*

Parece completo el juicio de Juan J. Linz sobre el presidencialismo latinoamericano: es responsable del desplome de las democracias (épocas preautorita-

**Debatir, por tanto, sobre las bondades de los sistemas de gobierno en el nivel de los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica.**

**Al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que, efectivamente, existe —en el presente y el pasado— con algo que nunca existió”.**

ria), hace difícil la redemocratización (época autoritaria), no puede consolidar las nuevas democracias (época posautoritaria).

Paradójicamente, la crítica al presidencialismo se basa más en su imagen que en su cabal análisis. No se quiere decir que no existan estudios sobre él, y algunos muy excepcionales, sino que faltan estudios más completos e integrales. Completos, en el sentido de abarcar muchos datos y testimonios sobre el fenómeno por sí diferente en situaciones distintas. Integrales, en cuanto a abarcar el análisis no sólo desde el Derecho constitucional o desde la historia, sino también desde la ciencia política, la sociología y la economía, así como integral en el sentido de apreciar el sistema tanto en sus bases como en su funcionamiento. Parece imperioso aumentar los esfuerzos para estudiar empíricamente los sistemas presidenciales en América Latina. Tiene mucha razón Carlos Restrepo Piedrahita (1986) al decir: «El presidencialismo latinoamericano, desde el punto de vista científico, no está explorado».

Obviamente, la amplitud del estudio del presidencialismo se refiere en grado sumo a apreciar también los beneficios que el sistema ha deparado en largas fases de la historia y no sólo en sus supuestas faltas.

##### b) *Hacer realistas las posibilidades de las instituciones y de la ingeniería políticas*

En el debate que nos ocupa subyace la confianza exagerada en dos instrumen-

tos de la política: las instituciones y la ingeniería políticas. Respecto a las instituciones, recae un doble mito. Por una parte, la idea de que en sus bondades técnicas reside el éxito de sus efectos en las sociedades que rigen. De ahí la confianza en el cambio de ellas cuando la realidad ofrece problemas. El segundo mito es el inverso: creer que las instituciones sólo son un reflejo de relaciones sociales o económicas y que, por tanto, tienen un contenido meramente formal. Por tanto, no tendrían gran importancia para el funcionamiento del sistema político; reformas políticas expresarían no más que «políticas de oferta de bienes simbólicos» (Fishfisch, 1989: 120). Ambas visiones son exageradas. Es necesario saber que las instituciones son expresión de creencias arraigadas y de la voluntad de los pueblos, pero que no depende de ellas exclusivamente el que una sociedad sea políticamente estable.

En cuanto a la ingeniería política, debe afirmarse algo similar. La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y, por tanto, cambiante, y que las instituciones, como ya lo hemos dicho, no son meras excelencias académicas.

**La tradición presidencialista latinoamericana no es mero producto de las instituciones, sino que estas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y padrones ampliamente compartidos en la sociedad.**

# El Papel de Alemania Unificada

Francisco Gil Villegas

Catedrático del Colegio de México

Las grandes transformaciones políticas ocurridas de manera vertiginosa en Europa del Este a partir del otoño de 1989, produjeron un replanteamiento de la definición, rasgos y características del orden internacional contemporáneo. Desde hace año y medio las formidables transformaciones del contexto europeo han dado lugar a la formulación de varios interrogantes cruciales. Ante todo: ¿cuál fue la conexión causal interna de todos esos cambios? ¿Hubo un común denominador de última instancia capaz de explicar esas transformaciones en países tan distintos dentro del contexto europeo? ¿Cuál pudo haber sido el origen de esos cambios? ¿Fue planeado y dirigido por alguien, o surgió de manera espontánea y sin una dirección específica? Nos proponemos aventurar una hipótesis que sirva de hilo conductor para entender el significado, alcances y límites de esta vasta transformación: Los cambios ocurridos en Europa del Este a partir de 1989 fueron detonados por la Perestroika lanzada por el programa de gobierno de Mijail Gorbachov en la Unión Soviética desde abril de 1985 y responden a una flexible y pragmática política exterior occidentalizadora, orientada a redimensionar la posición de Europa en la estructura internacional del próximo siglo. El papel de Alemania en este proyecto que busca integrar a las dos Europas en una sola unidad, es crucial y por ellos acabaremos por centrar nuestro análisis en las potencialidades y dificultades que ha generado el reciente proceso de la unificación alemana a fin de poder evaluar el peso específico que Alemania puede llegar a tener en el nuevo orden anunciado por los cambios de 1989.

Es posible encontrar antecedentes y movimientos precursores de la vasta transformación de 1989 en la experiencia de la autogestión yugoeslava, en las fallidas reformas húngaras de 1956, en el socialismo con "rostro humano" de Checoslovaquia en 1968 y en el surgimiento de Walesa y el Movimiento de Solidaridad de Polonia en 1980, pero a mi juicio no resultaría del todo exagerado al considerar al programa de la Perestroika lanzado en la Unión Soviética a partir de 1985, como el factor explicativo de mayor peso en la transformación que se está dando todavía, no tan sólo en Europa del Este, sino en el mundo entero. Si bien la Perestroika no es el único factor causal de ese cambio, si puede verse por lo menos como el detonador que ha permitido el exitoso inicio del cambio. Si se acepta esta premisa, entonces resulta necesario detenerse por un momento en los rasgos más sobresalientes de la Perestroika con el fin de poder situar, en un contexto más amplio y de mayor alcance interpretativo, el significado de los grandes cambios

ocurridos en Europa del Este en general, y de Alemania en particular, a partir del otoño de 1989.

Desde la reunión plenaria del Comité Central del PCUS en abril de 1985, Gorbachov había llegado a la conclusión de que, en términos económicos y tecnológicos, la Unión Soviética se hallaba "al borde de la catástrofe" después de tantos años de rígida economía planificada bajo inflexibles gobiernos gerontocráticos. En esa reunión se lanzó por primera vez, con una definición general de sus objetivos básicos, el ambicioso proyecto de la Perestroika o "reestructuración". Por fin el PCUS había encontrado, decía Gorbachov, la fuerza y la valentía para evaluar crítica y seriamente, la situación del presente a fin de reconocer que los cambios radicales, incluso de los principios e instituciones más sacrosantas del socialismo, eran indispensables e ineluctables.

Gorbachov lanzó así junto con su generación, una nueva "Revolución desde arriba" la cual se proponía una serie de ambiciosas tareas que parecían empequeñecer a las del Hércules mitológico. Entre esas faenas se encontraban las siguientes:

- A) Reestructurar la economía y la burocracia soviéticas, las cuales habían sido diseñadas para poner el énfasis, desde la década de los años treinta en la centralización, la rígida planeación quinquenal y la producción bruta y cuantitativa desde arriba, en vez de atender la calidad y las demandas generadas desde abajo.
- B) Activar lo que Gorbachov llama en su libro *Perestroika* (1987) "el factor humano", es decir la movilización de la sociedad civil para contrarrestar los efectos nocivos y las resistencias al cambio generadas por la burocratización centralizada. A grandes males, grandes remedios.
- C) Emprender la democratización y la descentralización de la toma de decisiones en el mayor número posible de niveles institucionales.
- D) Acabar con la absurda e irracional carrera armamentista,

---

**Los cambios ocurridos en Europa del Este a partir de 1989, fueron detonados por la Perestroika lanzada por el programa de Gobierno de Mijail Gorbachov en la URSS desde abril de 1985.**

---

**Gorbachov se proponía rebasar a los europeos occidentales a fin de alcanzar una gran Europa unificada, en su libro señalaba profética y estratégicamente que la verdadera vocación e identidad de la URSS es la Europa.**

pues si la economía de Estados Unidos todavía podía sostener una nueva espiral de armamentos, la frágil y atribulada economía soviética ya no podía darse tal lujo. Había que preparar la reducción, y eventualmente el corte del gasto armamentista con el fin de destinar esos recursos a la reestructuración económica.

- E) Por último, en un mundo crecientemente interdependiente y perfilándose para el siglo XXI la formación de grandes bloques económicos en la Cuenca del Pacífico, la Europa Occidental de 1992 y el gran bloque de Norteamérica, la URSS tendría que lanzar una gran y audaz ofensiva para reclamar su herencia europea, asociada ya no exclusivamente con las deficientes economías de Europa del Este, sino eventualmente con todo el ámbito que Gorbachov, siguiendo al General De Gaulle, denominó "la gran casa europea". De esta forma, al buscar una integración europea mucho más amplia (aunque también más laxa) que la propuesta por los estrategas de la "Europa del 1992" reunidos en las sedes de Bruselas y Estrasburgo, Gorbachov se proponía rebasar a los europeos occidentales a fin de alcanzar una gran Europa unificada que, como decía también el General De Gaulle debería extenderse "desde el Atlántico hasta los Urales". Este proyecto de integración europea constituye quizá la faena más ambiciosa y de mayor alcance de todas las que se propuso Gorbachov, y a pesar de su caída en 1991 el tema de esta ambiciosa integración europea continuará presente en la agenda del nuevo orden internacional.

La estrategia para lograr el ambicioso y aparentemente absurdo proyecto de la integración de las dos europeas está íntimamente vinculado con el programa de la *Perestroika*. Por medio de una extensión de la *Perestroika* a los países de Europa del Este, no a través de una imposición autoritaria o una línea dura dictada desde Moscú, sino simplemente dejando que se activara "el factor humano" en esos países, con la garantía de que la URSS no volvería a intervenir militarmente en esos procesos de apertura, podría iniciarse la transformación política y económica que facilitará el acercamiento y eventual integración de las dos Europas al lograr una mayor semejanza entre sus sistemas políticos y económicos.

Es evidente que Gorbachov no podía prever todas las consecuencias no intencionadas que generaría en Europa, y en el

mundo entero, la sustitución del "factor tanque" de las intervenciones militares del estalinismo por el "factor humano", movilizador y democrático. Sin embargo, en su libro "*Perestroika*" (1987) Gorbachov señalaba profética y estratégicamente que la verdadera vocación e identidad de la URSS es la europea; que la política de la URSS hacia Europa del Este se caracterizaría en el futuro por otorgarle mayor autonomía e independencia a "los países hermanos de la región", así como por respetar las legítimas demandas de participación y autonomía "que provengan de sus pueblos trabajadores"; asimismo, que la activación del "factor humano" no se restringiría a la URSS, sino que se extendería a toda la Europa del Este con el fin de alcanzar el objetivo último de la integración de la "gran casa europea".

Gorbachov señalaba también, en su libro de 1987, que muchos países de Europa Occidental vieron robada su política exterior hacia el otro lado del Atlántico, y que lo que la URSS debe buscar ahora es que esas políticas regresen a su lugar de origen a retomar su auténtica raigambre europea. El verdadero "raptó de Europa" no fue perpetrado por ningún Zeus transfigurado en otro blanco, sino más bien por los Estados Unidos transfigurados en potencia mundial en 1945. Se trata ahora de que Europa vuelva a ser plena y auténticamente europea, para afrontar el gran reto de la competencia económica entre los superbloques que se vislumbra ya, claramente, para los albores del próximo siglo.

Ahora bien, el proyecto de una Europa extendida desde el Atlántico hasta los Urales era inconcebible al margen de "die Deutsche Frage". Después de todo, la cooperación entre las dos Europas, tendría que iniciarse ahí donde se contará con las óptimas condiciones de recursos, capital y cultura compartida para llegar, más tarde, a formas más amplias e imaginativas de integración en todo el continente. ¿Qué el problema de la reunificación alemana era un asunto muy riesgoso para todos? Ciertamente, pero como declaró Willy Brandt a fines de 1989: la palabra "reunificación", *Wiedervereinigung*, en el contexto alemán es sumamente inadecuada porque evoca al ente geopolítico y militarista que amenazó al resto de Europa de 1870 a 1945.

Así pues, había que concebir a la nueva unificación alemana desde una perspectiva que eliminara, de ser posible desde la gestación de su diseño, la amenaza militarista. Sin embargo, las diferentes alternativas para la integración alemana se discutieron en un período extremadamente breve. Resulta extraño así, en el contexto de mediados de 1991, recordar que a fines de 1989 Gregor Gysi, presidente del Partido Socialista Unificado Alemán pidiera ayuda a Estados Unidos para evitar que la República Democrática Alemana "fuera absorbida" por la República Federal Alemana. Günter Grass, quien ha hablado de una "unificación insensta", se inclinaba por una confederación alemana que no violentara la evolución de la posguerra de dos

estados distintos e independientes y que respondiera al espíritu de una Europa integrada de manera laxa e imaginativa.

En febrero de 1990, Gorbachov favorecía abiertamente la idea de una unificación alemana siempre y cuando se diera al margen de los pactos militares de la posguerra, es decir la OTAN y el pacto de Varsovia. La propuesta de tener una Alemania unida dentro de la OTAN parecía absurda y era rechazada por Gorbachov quien esperaba contar con fuertes aliados para presionar en la dirección de una Alemania neutral y al margen de las alianzas militares. Sin embargo, los intereses y la memoria histórica de Francia, Polonia, Checoslovaquia y hasta Israel y la comunidad judía en Estados Unidos, así como la fuerza participativa de importantes grupos pacifistas y ecologistas en la República Federal Alemana parecieron fallarle a Gorbachov.

Para cuando se firmó el tratado de unificación, que entró en vigor el 3 de octubre de 1990, Alemania estaba unida pero ciertamente no en una confederación, como proponía Grass, o al margen de los pactos militares como lo propuso Gorbachov, sino más bien como la habían temido Gregor Gysi y los comunistas orientales: Más que una unificación o que una *Wiedervereinigung*, parecía haberse dado, para hablar con propiedad terminológica de origen germánico, de una *Anschluss*.

Una idea como ésta, que hubiera resultado absurda hace menos de tres años cuando todavía estaba el muro, Honecker y Krenz, la policía secreta o *Stasi*, el dogmatismo marxista del Partido Socialista Unificado Alemán, las restricciones a las libertades de expresión y manifestación, así como la rigidez, ocultamiento e ineficiencia de la economía de Alemania Oriental, se convertía en una realidad a fines de 1990. Gorbachov había perdido la batalla para conseguir la unificación alemana al margen de la OTAN, pero había obtenido a cambio... un laboratorio. En la euforia dionisiaca desatada en octubre de 1990, Alemania aparecía en efecto, como el primer y mejor laboratorio para poner a prueba las posibilidades de integración, cooperación y complementariedad entre las dos Europas, promovida por el ambicioso proyecto de alcanzar una Europa unificada desde el Atlántico hasta los Urales. Alemania representa todavía hoy, a pesar de sus dificultades inmediatas, el lugar idóneo para experimentar posibles formas de complementariedad, cooperación e integración entre economías socialistas en bancarrota con afluentes y pujantes economías capitalistas, donde las últimas aporten capital y tecnología, en tanto las primeras cooperen con trabajo y recursos humanos. En la Europa unificada del futuro, Alemania no será tan solo la pionera en las formas de integración y cooperación económica entre las dos Europas, sino que también parece estar destinada a desempeñar el papel del "pulmón económico y tecnológico" de todo el continente.

A pesar de estas y muchas otras expectativas, para principios de 1991 toda una serie de consecuencias no intencionadas empe-

## **Gorbachov favorecía abiertamente la idea de una unificación alemana siempre y cuando se diera al margen de los pactos militares, es decir OTAN y Pacto de Varsovia.**

zaron a "desencantar" el proyecto de esta "tierra prometida". La exagerada euforia que rodeó al proceso de la unificación alemana durante 1990 fue sustituida por un pesimismo igualmente exagerado. Es cierto que los problemas técnicos, y el costo económico y social de la unificación han sido mucho mayores de lo inicialmente previsto. Por ejemplo, el costo de la unificación monetaria que entró en vigor hace un año fue mucho mayor de lo que se tenía previsto y ha tenido efectos negativos a corto plazo en la producción y el empleo de los cinco nuevos *länder* de Alemania Oriental. A pesar de las grandes expectativas para una rápida reestructuración, la región oriental de Alemania ha experimentado dolorosos síntomas de depresión económica; industrias estancadas o en quiebra, un 30% de desempleo (pero no 50% como ha sido afirmado irresponsablemente por fuentes alarmistas) sobre una fuerza laboral de 8 millones de personas como resultado de los primeros pasos para alcanzar una reconversión industrial, aumentos de impuestos a pesar de que el canciller Kohl había prometido en su campaña electoral que no habría "nuevos impuestos", una gran lentitud en la llegada de flujos de inversión a la región oriental y un enorme déficit presupuestario de 48 mil millones de dólares para toda la federación, anunciado por el ministro de finanzas Theo Waigel a principios de 1991, han producido un verdadero "entzauberung der welt" para citar la célebre frase de Max Weber.

No obstante, era lógico esperar que el proceso de ajuste entre dos sistemas económicos, sociales y políticos tan diferentes como el de las dos Alemanias no iba a ser una cuestión que pudiera ser resuelta rápida, fácilmente y sin problemas. En su calidad de laboratorio, incluso en condiciones idóneas, Alemania está produciendo grandes y valiosas enseñanzas para futuros procesos de integración europea; el más valioso consiste quizá en mostrar que las condiciones de ajuste y cooperación no se pueden generar de la noche a la mañana y que por ello hay que ser sumamente cauteloso y operar con criterios *gradualistas e incrementalistas*, al mismo tiempo que no es aconsejable fomentar expectativas desorbitadas con respecto a los resultados generados a corto plazo por las modalidades de una integración económica.

Grupos financieros en Alemania Occidental, conectados con la Cámara de Comercio, han señalado en consecuencia que como toma cierto tiempo desarrollar una nueva base industrial competitiva, y debido a que esa transformación se ha visto obstaculizada por incertidumbres sobre el régimen de propiedad que

**En octubre de 1990, Alemania aparecía en efecto, como el primer y mejor laboratorio para poner a prueba las posibilidades de integración, cooperación y complementariedad entre las 2 Europas, promovidas por el ambicioso proyecto de alcanzar una Europa unificada desde el Atlántico a los Urales.**

finalmente se establecerá en los nuevos *länder*, es necesario introducir alguna forma de dirección gubernamental en el proceso de transformación económica. Siempre y cuando se tomen algunas precauciones, tal dirección no tiene por qué ser incompatibles con los principios de una economía de mercado. Aun cuando es cierto que los pronósticos de 1990 para una rápida recuperación económica de Alemania Oriental resultaron ser exageradamente optimistas, esto no significa que en los próximos meses no se puedan crear las bases para una modesta pero perceptible recuperación económica que muestre sus primeros frutos para fines de 1991. A decir verdad, afirman los asesores alemanes de la Cámara de Comercio, dada la ayuda que está siendo proporcionada por el gobierno, las inversiones privadas que ya están planeadas y la transición al sistema de mercado que ya han logrado algunas empresas, puede esperarse una modesta recuperación en lo que queda de 1991, la cual se hará perceptiblemente más fuerte durante 1992. De esta forma, a pesar de todos sus predicamentos actuales, Alemania está destinada a ser el ejemplo, cuando llegue el momento para ello, de otros procesos de integración entre las dos Europeas.

Entre tanto, conviene recordar que Polonia y Hungría han manifestado tener confianza en adquirir su boleto de acceso a la economía occidental por medio de Alemania. Esto quiere decir que si a mediano o a largo plazo fracasara el proyecto alemán, se verían afectados negativamente muchos otros países de Europa Oriental, quienes posiblemente acabarían por añorar las seguridades que proporcionaba el viejo modelo socialista. Por esta y otras razones, el papel de Alemania en el "nuevo orden" internacional que se anunció desde 1989 resulta ser fundamental y crucial al mismo tiempo.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el economista liberal Wilhelm Röpke definió a *Die Deutsche Frage*, (1945) como la necesidad de "proteger a Europa contra Alemania y Alemania contra sí misma". El sorprendente surgimiento de grupos neonazis en Alemania Oriental, algunos de los cuales afirman que Silesia es de ellos y que por lo mismo la Línea Oder-niese no es la palabra final en la delimitación de la frontera germanopolaca, contribuye ciertamente a apoyar a las visiones de varios países europeos que temen un "revanchismo" alemán. No obstante, la respuesta a esos temores por parte de varios líderes y

jefes de Estado europeos ha sido confiar en la vocación europea de Alemania. El futuro de Alemania se encuentra en la afirmación de su proyección europea y no en la del Estado-Nación, que como entidad política tiende cada vez más a ser rebasada por las condiciones y circunstancias contemporáneas, orientadas ya sea hacia la integración de grandes bloques económicos, o bien hacia los separatismos étnicos regionalistas como los estamos viendo el día de hoy en el caso de Yugoslavia.

En su discurso al recibir el Premio Carlomagno de Aquisgrán, el ex-canciller de relaciones exteriores de Hungría, Gyula Horn, responsable de abrir las fronteras de su país en septiembre de 1989 para permitir el libre flujo de alemanes, describía las expectativas de Hungría con respecto al papel que deberá desempeñar Alemania en la Europa del próximo siglo:

Estoy convencido que la Alemania unida acelerará los procesos de integración paneuropeos, fomentando el acercamiento al Occidente de los países de Europa Central y Oriental. Por esta razón la unificación corresponde a los intereses de los países de nuestra región. Estoy seguro que la Alemania unificada y democrática es un factor fundamental para la creación de una Europa unificada.

Por su parte, importantes autoridades polacas han expresado también la necesidad de contar con el financiamiento y el apoyo político alemán para poder obtener "su entrada en Europa".

La plena magnitud de todos los cambios que se gestaron en 1989 en Europa probablemente no será totalmente perceptible sino hasta dentro de varias décadas. Conviene recordar que cuando se le pidió a Mao Tse Tung su evaluación de las implicaciones y consecuencias que tuvo la Revolución Francesa de 1789, respondió: "Es todavía demasiado pronto como para poder decir algo". A pesar de la advertencia del camarada Mao, la lista de cambios reales que ha sido puesta en movimiento desde 1989 es extraordinaria. La democracia pluralista se ha ido introduciendo plenamente en Europa del Este. Para bien o para mal Alemania se ha unificado y tiene un importante papel que desempeñar en el "nuevo orden" internacional; si bien Europa no está integrada todavía "del Atlántico a los Urales" lo que sí es cierto es que la economía de mercado ya está extendida hasta los Urales; por su parte la Comunidad Europea se orienta hacia una mayor integración con una posible unificación monetaria y un espacio económico común para el próximo año de 1992; finalmente, en todas partes el *zeitgeist* planetario se orienta a favor no de los "enemigos" de la sociedad abierta sino más bien de amigos que tengan "afinidades electivas" con ella.

Por todo esto, conviene ser sumamente cautelosos frente a los pesimistas pronósticos del Partido Social Demócrata alemán y sus instituciones filiales, pues sus exageradas y alarmistas proyecciones tienden a trocar la objetividad analítica por los intereses partidistas. Posiblemente, ellos saben tan bien como sus

rivales políticos que la recuperación económica de Alemania es un proceso que empezará a darse en menos de un año, pero les conviene exagerar en este momento sus costos con el fin de ganar elecciones locales e incluso una elección general. La afirmación irresponsable de que la tasa de desempleo en la parte oriental de Alemania ascienda en el mes de junio de 1991 a 50% no tiene sentido más que en el contexto de los intereses partidistas. La cifra real del desempleo actual en esa parte de Alemania es ciertamente altísima: 30%. Cualquier argumento catastrofista con respecto al costo actual de la unificación podría defenderse con la cifra real, pero parece que los intereses partidistas necesitan una exageración espectacular de esas cifras para proyectar la imagen de una cierta "irreversibilidad" en el proceso de deterioro económico que ha traído consigo la unificación alemana. Desde la perspectiva académica mexicana, al margen de los intereses partidistas de la contienda política interna de Alemania, conviene no perder de vista las tendencias generales de la economía alemana y confiar más en los diagnósticos profesionales, por ejemplo del grupo de asesores económicos del *Commerzbank* de Frankfurt, quienes preveen una mo-

desta pero clara recuperación del Producto Interno Bruto de la parte oriental de Alemania, para fines de 1991 (Ver: *The Economist*, 15 de junio de 1991, página 60).

En lo referente a los intereses económicos de México no hay razones para preocuparse por el aparente deterioro alemán de 1991 tal y como lo demuestran los convenios recientemente concertados por el gobierno de México con grupos de industriales alemanes quienes están dispuestos a invertir en México para producir, entre otras cosas, nuevas marcas de automóviles alemanes en México. La gira del presidente Salinas por Alemania en julio de 1991 ha disipado las dudas que se habían gestado con respecto al potencial comercial que tiene Alemania en sus relaciones con México.

A pesar de estas perspectivas positivas, siempre resultará prudente seguir el sabio consejo de Mao para estar conscientes de que quizá, después de todo, todavía es demasiado pronto para calcular todas las implicaciones que tendrá el proceso de la unificación alemana, por no decir nada de todos los cambios generados por la vasta transformación del otoño de 1989.



C. J. J. J.  
92.

SECCION CULTURAL: LIBROS Y REVISTAS

**Guadalupe Jiménez, *La Gran Bretaña y la Independencia de México, 1808-1821*, FCE, México, 1991. (Col. Historia).**

La autora, al preguntarse si la Gran Bretaña fue realmente un instrumento de liberación.

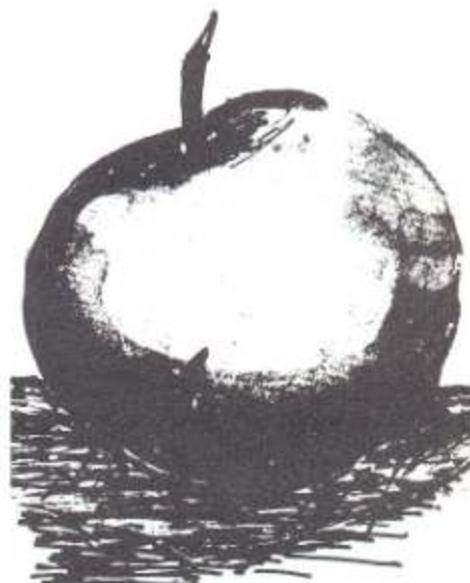
Para lograr su objetivo, Guadalupe Jiménez toma como premisa la etapa previa (1742-1808) al periodo por analizar. Esto hace posible percibir una continuidad histórica en las relaciones de las dos fuerzas imperiales, permitiéndole ordenar el periodo que corre de 1808 a 1821. La autora expone las relaciones de Gran Bretaña y México en el movimiento de independencia a partir de cuatro etapas: la primera (1808-1810) se caracteriza por el inicio de la alianza anglo-española, en la cual Inglaterra recibió cuantiosas ganancias por suministrar armamento y tropas a España. El apoyo inglés estaba condicionado a que España garantizara el triunfo sobre la invasión francesa, sin comprometerse a ignorar las propuestas de los rebeldes insurrectos. Inglaterra esperaba que el apoyo brindado a la Corona española le redituara el derecho a comerciar libremente con México, beneficio que finalmente no obtuvo, lo que propició el acercamiento entre los intereses británicos y los propósitos independentistas.

La segunda etapa (1810-1813) está enmarcada por la ocupación francesa de la ciudad de Sevilla, en septiembre de 1810, la cual provoca que los británicos se interesen de sobremanera en establecer relaciones cordiales con la América Española. La necesidad de España para que Gran Bretaña mediara el conflicto contra Francia ayuda a que la Corona española conceda a esa potencia comerciar libremente con su colonia, bajo el compromiso de ayudar a someter nuevamente a las provincias disidentes, levantadas a raíz de la invasión francesa.

La tercera etapa (1813-1815) está caracterizada por que los gobiernos rebeldes le proponían a la Gran Bretaña aliarse con ella para garantizar la consolidación de la independencia y el vínculo con los intereses económicos y políticos de esa nación; aunque, por otro lado, los Estados Unidos iniciaban una política de expansión en los territorios coloniales españoles. Es un momento donde el quehacer diplomático de Gran Bretaña impide una invasión auspiciada por los Estados Unidos.

La cuarta etapa (1815-1821) es la fase más significativa, puesto que es el periodo en el que comerciantes, trabajadores, burócratas, etc., buscan en México la fortuna y la gloria, uniéndose a los ejércitos rebeldes. Sin lugar a dudas, la expedición más importante es la de Xavier Mina, empresa que tomó forma desde su planeación y aprovisionamiento en Inglaterra. Y éste es un acontecimiento en el que la autora hace los matices necesarios para darle la importancia que a estos hechos corresponde.

Evidentemente, esto hace, del propósito alcanzado por la autora, un material de consulta obligada para los lectores que, por una u otra causa, se interesen en el proceso de emancipación de nuestro país.



María del Refugio González D.

*Las Relaciones entre la Iglesia y el Estado.* Colecc. Quórum No. 1, Inst. de Investigaciones Legislativas, Méx. 1992 pp. 64.

¿Qué papel ha desempeñado la Iglesia «Católica» en nuestro país, a raíz de su colonización? ¿Qué papel tuvo el Cesaropapismo en la Evangelización? ¿Cuál fue el papel del regalismo barbónico? ¿Cuál fue la posición del Clero en los movimientos sociales del país? ¿Cuál es el objetivo del Estado y de la Iglesia en la Sociedad Mexicana? ¿Cómo se ha ido plasmando jurídicamente esta relación?

Estas y otras interrogantes, son tratadas objetivamente por la maestra en Derecho e Historia María del Refugio González, lo que nos permite comprender con claridad la evolución de esta relación y el por qué y cómo de las Reformas Constitucionales, así como su posterior reglamentación.

Con este libro, se inicia la colección Quórum del Instituto de Investigaciones Legislativas, como un esfuerzo para difundir las diferentes ideas y opiniones respecto a temas trascendentales.

