

# QUIÓRUM

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

**Fernando Ortiz Arana**

*La Reforma a la Ley Orgánica del  
Congreso General*



**Jaime Serra Puche**

*Comparecencia ante la H. Cámara  
de Diputados el 7 de Diciembre de  
1992*



**Abraham Talavera**

*México: Reforma Política y Reforma  
Electoral*



**Fauzi Hamdon Amad**

*Aspectos Jurídicos de la Deuda  
Pública. Teoría y Práctica*



**Marlín Tavira Urióstegui**

*Melchor Ocampo, Ideología de la  
Reforma*



**Jorge Flores Solano**

*La Coordinación Fiscal en los Tres  
Niveles de Gobierno*



## 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

**RODOLFO BECERRIL STRAFFON**

Coordinador Internacional

**FLORENCIO SALAZAR**

Secretario Técnico del

Consejo Editorial

**ANTONIO NEMI DIB**

Coordinador Regional

**HECTOR GONZALEZ PEREZ**

Asesor

**PEDRO BASAÑEZ GARCIA**

Jefe de Redacción

**GISELA ZAVALA DE PRATS**

Correctora de Estilo

## 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

Julietta Guevara

Jorge Hernández Campos

Carlos Ramírez Sandoval

Juan Rebollo Gout

Luis Dantón Rodríguez

Roberto Sánchez de la Vara

Jaime Sánchez Susarrey

Cecilia Soto

Manuel Terrazas

Ricardo Valero

José Woldenberg

Idelfonso Zorrilla

## CONSEJO DE ADMINISTRACION

**ENRIQUE JACOB**

Coordinador

Manuel Díaz Infante

Blanca Ruth Esponda

Silvestre Fernández Barajas

Benjamín Hedding Galeana

Aquíles López

Mario Alberto Navarro

Ulises Ramírez Núñez



MEXICO

75

AÑOS DE VIDA CONSTITUCIONAL  
1917 • 1992

**CAMARA DE DIPUTADOS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS**

Publicación Mensual  
Año I, Núm. 10 enero/93

NUESTRA PORTADA:

**DAYSY ASCHER**

Fotografía

La ilustración de los interiores fue  
elaborada a partir de fotografías de  
Daisy Ascher.



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.  
**ESTE EJEMPLAR ES GRATUITO. TIRAJE 6 MIL EJEMPLARES**

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

## CONTENIDO

### **SECCION VIDA PARLAMENTARIA**

- La Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General 3  
Fernando Ortiz Arana

### **SECCION ECONOMICA**

- La Coordinación Fiscal en los Tres Niveles de Gobierno 9  
Jorge Flores Solano

- Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública. 21  
Teoría y Práctica  
Fauzi Hamdan Amad

- Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados 31  
el 7 de Diciembre de 1992  
Jaime Serra Puche

### **SECCION TEMATICA**

- La Modernización en el Campo Mexicano 41  
Roberto Sánchez de la Vara

- México: Reforma Política y Reforma Electoral 43  
Abraham Talavera

### **SECCION CULTURAL**

- Melchor Ocampo, Ideología de la Reforma 59  
Martín Távira Urióstegui



# La Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General

Dip. Fernando Ortiz Arana

*Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados*

**L**a consolidación del pluralismo político y la diversidad económica, social y cultural de la sociedad mexicana se han manifestado en el fortalecimiento del sistema de partidos políticos. La Cámara de Diputados, como escenario por excelencia de la representación nacional, ha contribuido a consolidar la conformación institucional del país con base en el reconocimiento de la diversidad política y en la capacidad de representación de los partidos políticos nacionales.

Este proceso se ha venido manifestando de manera más acentuada en la Cámara de Diputados a partir de 1979, año en que se pusieron en marcha las medidas de la reforma política. Desde entonces, el país ha conocido diversas reformas constitucionales en materia político electoral que dieron origen a las leyes electorales de 1987 y 1990. Estos ordenamientos legales propiciaron una composición pluripartidista de la Cámara de Diputados. De esta manera, mayoría o minoría son corresponsables en la tarea de emitir nuestros ordenamientos legales y regular el trabajo de las instituciones gubernamentales.

A pesar de esas importantes transformaciones, que trajeron como consecuencia una integración plural de la Cámara de Diputados, nuestra Ley Orgánica del Congreso no había sido objeto de reformas para adecuar a la nueva realidad política. La LV Legislatura tuvo que suplir la insuficiencia de algunas de sus normas internas mediante la formulación de acuerdos parla-



mentarios suscritos por los diversos grupos partidistas, a través de los cuales se ha podido llegar a coincidencias fundamentales en un marco de reconocimiento y respeto a las diferencias ideológicas. Estos acuerdos han permitido ampliar los espacios de participación de los diversos grupos parlamentarios en el trabajo legislativo, al mismo tiempo que la dinámica e interacción política del pluralismo interno de la Cámara generaba prácticas parlamentarias para agilizar y dar coherencia al proceso legislativo.

Desde el inicio de esta Legislatura, se hizo evidente la necesidad de contar con instrumentos políticos internos capaces de reflejar en las diversas etapas del proceso legislativo, la pluralidad que se manifestaba en su conformación. Se asumió también la necesidad de profundizar en la democratización de las instancias decisorias y contar con métodos de trabajo que, al mismo tiempo, fueran eficaces y garantizaran la participación de todas las corrientes políticas representadas. El proceso de autorreforma que se planteó al iniciar esta Legislatura hizo énfasis también en la necesidad de actualizar y revalorar el papel de las comisiones en el conjunto del trabajo legislativo. Se partió de la idea de que todo órgano legislativo tenga la exigencia de su eficacia, ya que en eso consiste precisamente el trabajo parlamentario racionalizado y moderno.

De inmediato, los diversos grupos camerales, coincidieron en la necesidad de establecer mecanismos políticos apropiados para alcanzar la concertación y llegar a acuerdos. Esa necesidad es la que dio origen a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con la finalidad de aprovechar los puntos coincidentes entre las diversas

fracciones parlamentarias para enriquecer el trabajo legislativo y para que, por el contrario, las diferencias no se convirtieran en barreras infranqueables que impidieran todo tipo de consenso. En el seno de esta Comisión, por su naturaleza plural y ajena a cualquier forma de exclusión, ha sido posible armonizar criterios, superar discrepancias y compatibilizar intereses con el propósito de imprimir mayor efectividad al trabajo legislativo y mayor democracia en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, se eliminó el rezago de iniciativas rebasadas por la realidad social o política, a través de la figura novedosa del desistimiento de esas propuestas por los partidos políticos que las habían presentado; y así se establecieron una serie de prácticas parlamentarias que reflejan mejor la pluralidad interna o que han permitido racionalizar y asegurar mayor imparcialidad en la conducción de los debates. Se conservaron algunas prácticas que habían mostrado su viabilidad, se desecharon otras y se innovaron otras tantas. Así, por ejemplo, en esta Legislatura, se mantuvo la práctica consistente en que en la apertura del primer período ordinario de sesiones, antes del Informe que rinde el Presidente de la República, haga uso de la palabra un legislador por cada una de las fracciones parlamentarias representadas, con el objeto de dar a conocer el punto de vista de su partido sobre la situación que guarda el país. Por primera vez, en la Legislatura actual, hemos dado permanencia a la práctica de conformar una Mesa Directiva integrada de manera plural y en forma rotativa para la conducción de los debates. De tal forma, todas las fracciones parlamentarias participan de manera permanente en las discusiones y se asegura una integración democrática de la Mesa Directiva. En fin, esta Legislatura de la



Cámara de Diputados ha hecho innovaciones que han generado una nueva dinámica en el trabajo legislativo y han propiciado una interacción más respetuosa entre las diversas fracciones parlamentarias.

La utilidad de estos acuerdos y prácticas parlamentarias ha sido evidente. Sin embargo, a pesar de sus buenos resultados, no habían sido aún integrados en la legislación ordinaria de la materia. La Ley Orgánica del Congreso General, aprobada en 1979, había ya sido superada por una nueva realidad política que se manifiesta en la Cámara de Diputados a través de su movilidad y pluralidad políticas. Por eso, con base en el acuerdo parlamentario suscrito por los grupos partidistas con representación nacional, en mayo de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias presentó al pleno, el 9 de diciembre de 1992, un dictamen de proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General. Dicha reforma, aprobada por la Cámara de Diputados, establece principios y normas que caracterizan el principio democrático de que, si bien las decisiones se toman por mayoría, en ellas no se cuenta solamente el número, sino fundamentalmente las razones y los argumentos. Por esto, además de reservar los derechos de las minorías y facilitar los acuerdos y consensos, se han establecido normas y procedimientos para asegurar la coparticipación y la corresponsabilidad en la conducción y gobierno de la propia Cámara de Diputados. Esto significa profundizar en la democratización de las instancias decisorias de la Cámara y ampliar la presencia de las fracciones parlamentarias en los aspectos de gobierno interno y gestión administrativa de la misma Cámara, de

acuerdo a las dimensiones de su representación.

Al hacer un análisis del conjunto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General, aprobadas en la Cámara de Diputados y enviadas al Senado para la continuación del proceso, podemos observar que en su orientación se confirma la filosofía del proceso de autorreforma que se propuso al iniciar la Legislatura. La totalidad de las modificaciones a más de 40 artículos de la Ley pueden agruparse en cuatro direcciones básicas:

1. Modificaciones que pretenden actualizar la Ley a lo dispuesto por la Constitución de la República y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
2. Modificaciones para incorporar en la ley los acuerdos parlamentarios que se han aprobado en esta Legislatura, en relación a su funcionamiento y organización interna.
3. Modificaciones que incorporan prácticas parlamentarias que fortalecen el ambiente plural de la Cámara y agilizan el desarrollo de sus trabajos.
4. Modificaciones que redefinen y fortalecen el trabajo en comisiones y amplían la participación de los grupos parlamentarios en el gobierno interior y en los mecanismos de gestión administrativa de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y del Comité de Administración.

La trascendencia de estas modificaciones tiene profundas implicaciones para el trabajo legislativo, pues estamos sin duda ante la

más importante reforma que se ha emprendido en el sentido de democratizar su trabajo y fortalecer el pluralismo interno. El nuevo texto de la Ley Orgánica del Congreso General contiene importantes avances que reconocen que en un sistema de mayorías constantes, como el nuestro, las minorías tienen corresponsabilidad parlamentaria, lo cual significa la posibilidad de que los legisladores de todas las fracciones participen en igualdad de circunstancias que los de la mayoría, en cualquiera de las etapas del proceso parlamentario, así como en las instancias de autogobierno y gestión administrativa de la Cámara de Diputados.

Por su importancia en el conjunto de las modificaciones emprendidas, merecen destacarse algunos puntos relevantes. Con el texto del artículo 8o. de la Ley, se conserva el sentido del artículo 69 constitucional y se precisan algunas características que fortalecen el carácter republicano de la apertura del primer período ordinario de sesiones en la que el Presidente de la República presenta su informe sobre el Estado que guarda la administración pública del país. Junto con las nuevas disposiciones del artículo 25, inciso F, se recoge la práctica parlamentaria reciente, en el sentido de que en la apertura del primer período ordinario de sesiones hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso. También se sostiene que los representantes de las fracciones parlamentarias podrán hacer uso de la palabra en la sesión de apertura del segundo período ordinario, a fin de fijar su posición respecto al período de sesiones que se inicie. Con estas medidas, la Cámara de Diputados se consolida como foro de expresión de las diversas corrientes políticas que representan a la Nación y como espacio institucional para discutir de manera seria y razonada los diversos problemas que aquejan a la Nación.

El artículo 8o. tiene también mayores implicaciones para el trabajo legislativo, pues por primera vez se señala en la Ley la forma en que la Cámara procederá a analizar el informe rendido por el Presidente. Al respecto, se señala que se analizará en el seno de sus comisiones y que este análisis se desarrollará clasificándose por materias: política interior, política económica, política social y

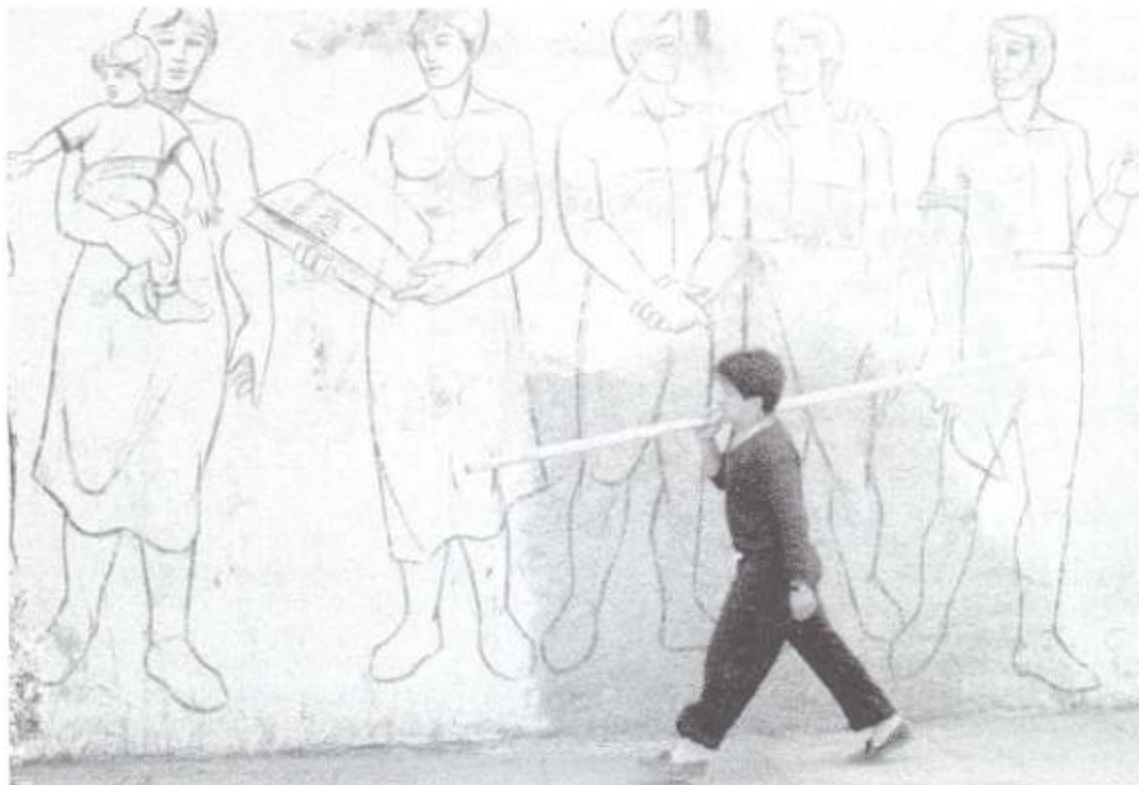
política exterior. Para cumplir con esta tarea se contará con la presencia de los secretarios de los respectivos ramos.

Con estricto apego a las normas de funcionamiento de la forma de gobierno presidencial, nuestra Ley instituye una novedosa saludable relación republicana entre los poderes. Esto redundará seguramente en el estudio más acucioso, informado y profundo del trabajo de nuestras comisiones, estableciendo, entre éstas y el Ejecutivo una relación de cooperación que beneficie al país con mejores leyes, con normas de mayor calidad acordes al México de nuestros días. En un régimen presidencial como el nuestro, el proceso legislativo necesita la cooperación del gobierno y del Congreso para diagnosticar los problemas y proponer las soluciones más eficaces. Cooperación y no sólo contrapeso de poderes, implica un papel más activo de las comisiones, para acometer con rigurosidad el análisis fiscalizador de la gestión del gobierno. Un legislativo moderno regula y vigila con base en la Ley, respetando las competencias de los otros poderes y manteniendo una relación republicana con ellos, pero sin convertirse en una restricción para sus actividades ejecutivas.

Los nuevos artículos 28 y 29 recogen otra práctica parlamentaria en el sentido de que existan tantos vicepresidentes en la Mesa Directiva como grupos parlamentarios tengan representantes en la Cámara, así como la conducción rotativa de las sesiones entre el Presidente y el Vicepresidente. Se establece además que la gestión de la Secretaría y la Prosecretaría será de un mes y que su integración será plural.

El texto de la nueva Ley reconoce la existencia jurídica de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuya presencia actual es el resultado del acuerdo de los grupos parlamentarios. Con tal motivo, la Gran Comisión se reforma y se conserva sólo como órgano de integración de la mayoría parlamentaria. Algunas de sus funciones pasan a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, entre ellas la de ser el órgano de gobierno de la Cámara, la de proponer al pleno a los diputados que integrarán las Comisiones y Comités; la de proponer el presupuesto anual de la Cámara;





la de proponer al pleno a las personas que deberán ocupar la Oficialía Mayor y la Tesorería de la Cámara de Diputados, entre otras, si se considera que en dicha Comisión se encontrarán presentes todos los Coordinadores de los grupos parlamentarios y que las responsabilidades políticas de dicha Comisión son significativas, se llega a la conclusión de que el propósito es hacer que todas las fracciones parlamentarias sean corresponsables del gobierno interior de la Cámara, a través de su participación en la designación de los principales funcionarios administrativos y a través del nombramiento de los integrantes de las comisiones. Las atribuciones políticas de esta comisión plural, la convierten en un espacio por antonomasia de diálogo, acuerdo y equilibrio político de las propuestas e intereses de los diversos grupos parlamentarios. Se reconoce así, en la Ley, el derecho de las minorías a participar, en igualdad de circunstancias y mediante mecanismos democráticos, en las instancias decisorias de la Cámara.

En el terreno de trabajo en comisiones, la reforma también registra avances impor-

tantes. Se reconocen ahora seis tipos de comisiones, a saber:

1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
2. De Dictamen Legislativo
3. De Vigilancia
4. De Investigación
5. Jurisdiccionales, y
6. Especiales

Además se sistematizan las comisiones que ya existían, por acuerdos parlamentarios, pero que no figuraban en la Ley. En este punto, se aprecia la intención de forjar un trabajo legislativo más racionalizado en las comisiones para permitir que sus integrantes desarrollen sus trabajos de dictamen, análisis y gestión de manera más eficaz y oportuna. Se limita así, el número de sus integrantes a 30 y se hace énfasis de que tanto en su integración como en su directiva se encuentren representados todos los partidos



políticos con representación nacional, de acuerdo a su importancia numérica. De esta forma, se pretende garantizar la incorporación de todos los puntos de vista, la integración de las mejores ideas, la imparcialidad de los juicios y la racionalidad en los debates de las comisiones. En la medida que éstas constituyen la médula del trabajo legislativo, la garantía de su integración plural y de sus procedimientos democráticos constituye un avance para que las decisiones de la Cámara de Diputados reflejen con fidelidad la pluralidad y diversidad de la representación nacional que le fue otorgada por medio de los votos.

Estas modificaciones a nuestra Ley Orgánica recogen una larga y rica historia en la evolución de nuestro derecho legislativo o congresional. Esta rama del derecho, que regula la integración, organización y funcionamiento del Poder Legislativo avanza en sus reformas de manera pausada. El cambio legal en esta área tiene que ser prudente, de acuerdo a la advertencia de Montesquieu de que las leyes deben tocarse con manos

temblosas, pues éstas deben modificarse con exceso de prudencia y cautela, a tal grado que sea capaz de no desprenderse de los principios heredados de su historia, de sus tradiciones y experiencias, pero tampoco de quedarse anclado en el pasado. Al igual que en el derecho constitucional y en el derecho electoral, las reformas en las normas del derecho legislativo deben acompañar el cambio social y reflejar el grado de pluralidad política, pero sin desequilibrar el arreglo institucional. De lo contrario las reformas serían desestabilizadoras y el marco jurídico perdería su razón de ser.

Las normas jurídicas que regulan nuestro trabajo legislativo han sido materia de reforma continuas a lo largo de la vida independiente de México, pero ninguna había sido tan clara en el sentido de profundizar en la democratización del proceso decisorio y de la gestión administrativa de la Cámara de Diputados. La actual reforma significa un reconocimiento más de la pluralidad del pueblo de México y de su órgano representativo por definición.

## ***La Coordinación Fiscal en los Tres Niveles de Gobierno\****

*Dip. Jorge Flores Solano*

*Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados*

### **Esfuerzos para resolver la concurrencia impositiva**

La coordinación es la solución que ha encontrado el Estado mexicano para resolver los problemas de la concurrencia fiscal en los tres niveles de gobierno. Se contempla como un sistema nacional jurídico administrativo donde, a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa la voluntad "soberana" de los entes con capacidad jurídica para convenir en materia fiscal, Federación y estados, y se decide la participación en tales

convenios de los municipios. En estos convenios se establecen las relaciones, las participaciones y las bases de la colaboración administrativa en materia fiscal.

El primer antecedente que se registra aparece en el Impuesto del Timbre en el año de 1929; pero no es sino hasta 1948, con la implantación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que se celebran los primeros convenios de coordinación y se establece el mecanismo de participaciones en impuestos federales. Estos convenios se regulan en





1952 con la primera Ley de Coordinación.

Termina en esta época una etapa inversa de participación de las entidades al erario federal, iniciada en los balbuceos del federalismo debido a las luchas intestinas por su consolidación. El precario gobierno federal tuvo épocas en que sólo cupo en la carreta de Juárez o en el tren carrancista. Es fácil entender que entonces era más simple decretar que los estados deberfan de proporcionar a la Federación un cierto por ciento de su recaudación, que reestructurar todo un sistema administrativo para recaudar los impuestos federales.

En el pasado, las corrientes financieras entre la Federación y los estados fue alterna, pues hubo veces que la Federación tuvo que acudir directamente en auxilio de las entidades, como en los años de 1826, 1878, 1894 y 1916,<sup>1</sup> o en forma de participaciones como en 1851, que compartió el 8% del derecho de consumo a los efectos extranjeros que se introdujeran por las aduanas marítimas y fronterizas, dando el 50% a las entidades en que se pagase el impuesto. También, conforme a la Ley de Distribución de Rentas de 1857, se otorgó el 50% de los derechos de contrarregistro y de traslación de dominio y jurisdicción y competencia en el cobro de peaje. Por su parte, la contribución de los estados a la Federación llegó a ser hasta del 60% en 1918, disminuyendo hasta ser abolida la famosa "cuarta federal", en 1948.

Ya en la época revolucionaria, los más serios intentos por reorganizar nuestro sistema impositivo nacional, fueron hechos en reuniones de los representantes de los estados y de la Federación, llamadas convenciones

fiscales regionales. Existen antecedentes de reuniones en el siglo pasado, como la Junta de Gobernadores de 1851, la Conferencia de Representantes de los Estados de 1883 y la Conferencia de Economistas de 1892. La primera, con objeto de discutir la precaria situación financiera de la Federación, y las otras con objeto de estudiar intereses económicos, principalmente la supresión de alcabalas.

## Las Convenciones Nacionales Fiscales

La aparición del Impuesto Federal a la Propiedad Raíz Rústica y Urbana del 11 de octubre de 1922, originó bastante interés en la opinión pública, por lo que la Secretaría de Hacienda convocó a los gobernadores de los estados y a las legislaturas de los mismos a una convención "para la formación de un catastro uniforme, nacional, fiscal a la propiedad."<sup>2</sup>

La primera convención se celebró en 1925, con el ánimo de terminar con los graves problemas del régimen impositivo que se oponían a la creación de la unidad económica nacional. Con ello se puso nuevamente en la mesa de la discusión la capacidad o atribuciones de la Federación y los estados para imponer contribuciones. Así, esta convención tenía como objetivos: a) delimitar las competencias entre Federación y estados en materia de impuestos; b) elaborar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República; c) crear un órgano permanente que estudiara las necesidades de la economía nacional y que propusiera las medidas a tomar en materia fiscal, así como que vigilara el cumplimiento del plan.

Por la magnitud de la tarea y los problemas para llevarla a cabo, sus resoluciones sólo

tuvieron el carácter de recomendaciones generales y fueron las siguientes:

1.- Proyecto de reforma al artículo 131 constitucional para legalizar la convención (no fue ni siquiera discutido en el Congreso).

2.- Algunas recomendaciones técnicas a los estados que, en mínima parte, atendieron sólo por el interés de lograr una reducción de la contribución federal. Esto agudizó más la falta de uniformidad fiscal.

Esta convención sólo sirvió para profundizar en el conocimiento del problema fiscal nacional.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se efectuó en 1932, con los objetivos siguientes: a) revisar las conclusiones de la convención fiscal anterior; b) estudiar el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales; c) determinar las bases para unificar los sistemas locales de tributación y la coordinación de ellos con el sistema federal; d) estudiar y determinar los medios adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para encargarse de ellos.

De los resultados de esta convención destacan:

1.- El establecimiento de la Comisión Permanente.

2.- La reducción al 15% de la contribución federal que se obtuvo en 1934.

3.- Una iniciativa de reforma constitucional para delimitar la acción impositiva en favor del gobierno federal en diversas actividades

industriales, que no fue aprobada. Su exposición de motivos indicaba que: "para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes, a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la inproductividad de los gravámenes fiscales".

4.- La reforma en 1940 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, sancionando muchos de los conceptos solicitados en la iniciativa del punto anterior: impuestos sobre tabacos, gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos y aguamiel.

Entre otras cavilaciones vale la pena destacar la decisión para que cuando hubiera necesidad de que dos entidades impositivas derivan ingresos de la misma fuente, se encomienda la determinación del gravamen a una sola de ellas, y se reconociera a las otras una participación en el rendimiento; así mismo, debería establecerse una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

También se sometieron a la aprobación de las legislaturas de los estados dos proyectos de ley, que dieron por resultado la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados del 6 de marzo de 1934 y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal, del 25 de abril de ese mismo año. Se suprimieron diversos gravámenes locales, que pasaron a ser privativos de la federación y participables a los estados; en otros casos, la Federación participó de impuestos locales. Esta convención dio un paso firme en el mejoramiento del sistema fiscal de la Federación y de los estados.





La Tercera Convención Nacional Fiscal se celebró en el año de 1947. Convocada para el análisis y proyección de la concurrencia impositiva. La estructuración de un plan nacional de arbitrios, el análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y la designación de un organismo para llevar a la práctica los resultados de la convención.

Más prolija que las anteriores, se realizó con el convencimiento de la necesidad de procurar una estructura fiscal basada en la unidad común que sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios.<sup>3</sup>

Entre sus conclusiones destacan las efectuadas en materia de impuesto sobre sueldos y salarios, reconociéndose la necesidad de otorgar participaciones a los gobiernos locales, así como en relación a los impuestos sobre el producto de la inversión

de capitales; sobre herencias y legados, en el que se aprobó una legislación uniforme; sobre la propiedad raíz, cuya recaudación se reconoció, desde entonces, como legal en participación con los municipios; y sobre impuestos a la agricultura y ganadería, que fueron considerados como transitorios y como complementarios al predial y también fueron declarados como locales con participación de la Federación.

Un punto conclusivo fundamental fue la sugerencia de un impuesto sobre las ventas al consumo para sustituir los múltiples impuestos que la Federación, estados y municipios, mantenían sobre el comercio. Con ello, se pretendía uniformar la legislación. Tal fue el origen del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. En este impuesto se establecía una tasa federal de 1.8% y una tasa de 1.2% aplicable en los estados que se coordinaran para su cobro con la Federación, a cambio de derogar sus impuestos locales al comercio y la industria. Los municipios participaban con el 15% de la recaudación de los estados.

Se consideró que la Hacienda municipal debería formarse, esencialmente, con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de la prestación de los servicios públicos a su cuidado. Y que los impuestos especiales a la industria serían impuestos participables entre la Federación, los estados y los municipios.

El resumen de esta convención puede decirse que fue el Plan nacional de Arbitrios. Este sería revisado cada tres años para adecuar el sistema tributario a las necesidades de la Nación; sería el encargado de implementar las conclusiones a través de una Comisión Ejecutiva del Plan. Esta fue creada por la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953.

De todas sus conclusiones, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 1.- Expedición de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, en diciembre de 1947.
- 2.- Derogación de la contribución federal por la Ley de Ingresos de la Federación de diciembre de 1948.

3.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule, en diciembre de 1948.

4.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Cemento, en diciembre de 1948.

5.- Expedición de la Ley para el Pago de Participación en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en diciembre de 1948.

6.- Reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, facultando al gobierno federal para gravar la fabricación y consumo de cerveza, promulgada en febrero de 1949.

Aunque más diferidos, pueden considerarse resultados de la convención los siguientes:

1.- Creación del Impuesto Especial sobre Automóviles y Camiones Ensamblados, de diciembre de 1950.

2.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Producción de Aguas Envasadas, en diciembre de 1951.

3.- Creación del Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas, en diciembre de 1951. (Fue de poca vigencia.)

4.- Establecimiento del Impuesto sobre Vehículos Propulsados por Motor Tipo Diesel o Acondicionado para el Uso de Gas Licuado del Petróleo, en diciembre de 1953.

5.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama, en diciembre de 1955.

6.- Promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, en diciembre de 1953. Con esta Ley se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, atribuyéndose funciones de las que recomendó la Convención.

7.- Como complementaria de la anterior se expidió la Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que se coordinen para el cobro del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

8.- Expedición, a partir de 1953, de diversos decretos, facultando al Ejecutivo federal para

cancelar diversos adeudos a cargo de los estados y municipios.

La Comisión Nacional de Arbitrios, creada por la Ley de Coordinación Fiscal a que hemos hecho referencia, fue el mecanismo legal para resolver los conflictos de la concurrencia impositiva y la coordinación fiscal entre la Federación y los estados.

## El Sistema de Participaciones

### 1) Antecedentes

La necesidad de recursos llevó a la Federación a establecer impuestos de su exclusiva competencia, pero implementó un sistema de participaciones en el rendimiento de los mismos, tanto para los estados como para los municipios. Hasta 1980, prevaleció este sistema poco uniforme y satisfactorio para las entidades en general. Tuvo resultados positivos en relación a los objetivos originales de las convenciones, pues armonizó al máximo posible la estructura fiscal en los tres niveles de gobierno, con efectos positivos para el comercio y la industria y al tránsito de sus mercancías. Eliminó al máximo el vicio de la alcabala, que de hecho desapareció del país hasta 1980, año en que los estados eliminaron las casetas fiscales, que era común ver a los lados de las carreteras al término o inicio de sus límites territoriales. Curiosamente desaparecieron junto con el Impuesto del Timbre, que en su origen se pensó sustituiría a las alcabalas.

Las participaciones en esa época se otorgaban de manera poco uniforme, pues cada impuesto fue estableciendo los porcentajes de participación y las modalidades que se creían oportunas. Así, en algunos impuestos no se otorgaban participaciones a los municipios y en otros la participación era totalmente para ellos.

En 1964, tomado como ejemplo la vigencia de este sistema, en 28 impuestos federales se otorgaban participaciones en proporción variable de su rendimiento, que desde luego dependía de la actividad económica efectuada en el territorio estatal o municipal. Así, los estados de menor actividad recibían menores participaciones. Los porcentajes participables



iban desde el 10% en el caso del petróleo, hasta el 75% en el caso de concesiones mineras (para los municipios). En el impuesto participable más importante, el de ingresos mercantiles, el porcentaje era equivalente al 40% hasta 1979 (ello porque la tasa federal de 1.8% convivía con un estatal del 1.2%, constituyentes de la tasa general del 3% aplicable en los estados coordinados). El sistema continuó con variantes en cuanto al monto de participaciones, impuesto por impuesto, aunque con ligeros aumentos en favor de los estados.

En general, las leyes establecían un porcentaje mínimo participable para los municipios, que se distribuía conforme la decisión de las legislaturas de los estados.

De conformidad con el texto constitucional, los estados percibían sus participaciones en los impuestos especiales, pero en el caso del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y de otros impuestos, estaba sujeto a convenio. Las entidades se obligaban a no aplicar sus impuestos al comercio y a la industria, a cambio de percibir tales impuestos especiales y compensaciones por gastos administrativos cuando, conforme al convenio, ellas tuvieran la administración del impuesto.

Hasta 1968, sólo 18 entidades estaban coordinadas con la Federación en este impuesto. A partir de 1969, el proceso se aceleró y en 1974, todas lo hicieron aunque ya desde 1970, se habían coordinado para el cobro de la tasa especial de 10% del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, aplicable sobre artículos de consumo suntuario.

Este hecho no hubiera podido efectuarse si la Federación y los estados no hubieran buscado continuar el proceso de armonización fiscal, reanudando un diálogo roto desde 1947. De esta manera, se estableció un nuevo tipo de relaciones igualitarias y permanentes entre Federación y estados incluyendo al Distrito Federal. El proceso ha dado como resultado una nueva Ley de Coordinación Fiscal promulgada el 22 de diciembre de 1978 y en vigor desde el primero de enero de 1980. Esta ley, junto con nuevos convenios de adhesión y colaboración administrativa, enmarca un nuevo sistema de coordinación fiscal, dentro del cual ninguna modificación se

efectúa si no es con el consenso de todos los participantes.

## 2) La Ley de Coordinación Fiscal de 1980

En 1980, el sistema impositivo experimentó un cambio radical, pues todo el esquema de tributación indirecta fue cambiado al abrogarse el Impuesto de Ingresos Mercantiles y derogarse el Impuesto del Timbre, así como la mayor parte de los impuestos especiales (más de 50 leyes). En su lugar se promulgó la Ley del Impuesto al Valor Agregado y sólo se mantuvieron o transformaron 7 impuestos especiales de carácter eminentemente recaudatorio, incluyendo el Impuesto Especial de Producción y Servicios que comprendió ocho leyes impositivas distintas (no incluyó cambio alguno en los impuestos al comercio exterior). De la tributación local, la aplicación de cerca de 500 impuestos, la suma de todos los de los estados, fue suspendida.

El aumento de la tasa general del Impuesto de Ingresos Mercantiles, permitió aumentar las participaciones a las entidades, así se fijó la proporción en una cifra cercana al 13%. Pero este porcentaje se deterioraba porque los ingresos federales por otros impuestos no participables crecían más rápidamente, así para 1978, la participación sólo alcanzaba 12.46%, incluyendo la creciente participación por concepto del Impuesto sobre Petróleo que sólo benefició a pocos estados.

En 1974, los municipios aumentaron aritméticamente en 100% sus ingresos por participaciones, pues, con motivo de la coordinación total en ingresos mercantiles, se elevó su tasa general equivalente a 3% al 4% y aumentó de 40 a 45% la cantidad participable a los estados y de 15 a 20%, el mínimo asignable al municipio. El resultado fue en beneficio importante para los estados y sustancial, como hemos dicho, para los municipios.

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, el esquema de participaciones de impuesto por impuesto, desapareció por ser poco uniforme y sobre impuestos de crecimiento menor al de otros impuestos de la Federación; poco satisfactorio para muchos estados en lo individual. Se estableció en su lugar un

sistema global más estable y seguro basado en una proporción constante de la recaudación impositiva total de la federación.

El sistema se simplificó y operó a partir de 1980, básicamente con tres mecanismos de participación cuyo objetivo es mejorar la distribución de recursos, a saber:

1.- El fondo general de participaciones, que se formó con el 13% de los ingresos impositivos de la Federación y con el 0.5% del rendimiento de los impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería (cuando las entidades se coordinan en materia de derechos), como se establecía en la fracción I del artículo 2o. de la Ley. Sin embargo, el fondo se vino incrementando para compensar la reducción de los ingresos estatales, ya que en virtud de los convenios de adhesión y coordinación administrativa, han tenido que suprimir algunos conceptos. En 1986, alcanzaba poco más del 17.4%, este fondo se repartía tratando de ser equitativo con cada entidad, de manera que no disminuyeran sus participaciones con la nueva ley y que en lo

futuro, registraran el mayor o menor crecimiento de actividad (para impuestos que son fácilmente identificables en el origen geográfico de su recaudación y cuyas variaciones sirven para determinar la asignación de recursos a cada estado).

2.- El fondo financiero complementario de participaciones, creado como una necesidad de favorecer en mayor medida, a las entidades menos beneficiadas con el sistema de participaciones del fondo general y que son las de menor desarrollo económico relativo. Destaca como antecedente el hecho de que en el año de 1978, la Federación destinó presupuestalmente una cantidad de mil millones de pesos para este propósito, los que se distribuyeron en proporción inversa al beneficio del sistema de participaciones, dejando al mecanismo de coordinación decidir sobre la forma de hacerlo. En el artículo 4o. de la ley se estableció la fórmula de distribución, que es en esencia una parte, en la misma cantidad para cada entidad y otra, en proporción inversa al gasto por habitante efectuado por la Federación por concepto de participaciones y de educación primaria y secundaria.<sup>4</sup>





La fórmula ha sido modificada por consenso de los estados de diferentes maneras, pero los motivos que mueven el sistema son los mismos, sin satisfacer a la totalidad.

El fondo ha sido aumentado en relación a la proporción que significaban en el ingreso federal aquellos mil millones originales, pues en la actualidad se constituye con el 0.50% de la recaudación de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del fondo general de participaciones y otra cantidad igual a cargo de la Federación (fracción II del artículo 2o.).

3.- El fondo de fomento municipal (creado en 1981, por modificación de la Ley de Coordinación Fiscal; artículo 2o. A). De algún modo este fondo establece una compensación al municipio por los impuestos que la Federación ha ido haciendo en su exclusiva competencia. Este fondo se integra con el 91.83% de los recursos del Derecho Adicional sobre Hidrocarburos del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural y se distribuye básicamente siguiendo las reglas del fondo complementario de participaciones entre los estados, los cuales los distribuirán conforme lo establezcan las legislaturas locales.

Además de los recursos de este fondo, los municipios recibían dinero de manera más importante de los fondos general y complementario de participaciones, en una proporción no menor del 20% de la que le correspondía al estado, y se distribuyen entre cada uno de ellos de la forma que determinen las legislaturas de los estados.

Una tercera fuente de recursos municipales, era cubierta directamente por la

Federación a aquellos municipios por cuyo territorio se exporten o importen mercancías que causen el Impuesto General de Importación o Exportación, pues el 95% del rendimiento del impuesto adicional sobre esas materias, les corresponde. A los municipios exportadores, se les entregaba el 3.17% del Impuesto Adicional de Hidrocarburos y del adicional sobre el general de importación del petróleo crudo y gas natural.

Es notoria, sobremanera, la decisión gubernamental de ayuda al municipio. Esta acción va, desde los postulados de descentralización de la vida nacional del Plan Nacional del Desarrollo, hasta la acción concreta de modificación del texto constitucional que hemos comentado; así como la maduración de una serie de acciones en el ámbito de la coordinación fiscal.

En todo el proceso de simplificación del sistema nacional se ha tenido en cuenta al municipio (como en 1973, cuando se elevó la proporción de recursos que reciben del monto de participaciones, que ya comentamos ampliamente).

De menor importancia en cuanto a recursos, pero importante en cuanto a actitud, es el haber transferido a los municipios, desde 1980, el cobro de las multas federales no fiscales, por cuya tarea reciben el 90% de lo recaudado. Los estados, debido a su actividad de control, reciben 8% del rendimiento y, significativamente, la Federación recibe el 2% restante (anexo 2 de los convenios de colaboración administrativa).

Una modalidad dentro de la coordinación, son los convenios en materia de derechos. Con ello se pretende lograr la armonización plena en cuanto a impuestos al comercio y la

industria, pues por esta vía se habían establecido verdaderos gravámenes estatales y municipales sobre las actividades mencionadas. Por esta razón, la Federación incrementó la asignación del fondo general como hemos indicado.

Sin embargo, la preocupación constante de las entidades por aumentar los ingresos frente a sus compromisos, ha generado una presión permanente sobre la Federación por mayores participaciones y por mejorar su reparto. Para ello, la Federación ha involucrado en diferentes etapas y en diferentes formas, la colaboración administrativa de las entidades para hacer conjuntamente esfuerzos por mejorar la recaudación. Y por contra, ha buscado fortalecerlos de manera directa a esos esfuerzos.

Tal es el caso de que casi corresponda a ellos la recaudación total de todos los actos administrativos que realicen, y aún le ha asignado impuestos federales para su administración y recaudación como en el caso de tenencia o uso de automóviles.

### El sistema actual

En 1990, para su vigencia en 1991, el sistema de participaciones sufrió un cambio para reconocer, finalmente, que el origen de estas presiones de las entidades es el crecimiento de la población y la preocupación de satisfacer sus necesidades. Aunque algunas entidades en particular sienten que un sistema que atiende a los aspectos económicos de producir bienes y servicios para la Nación debería tomarse en cuenta, otras aducen que las exenciones federales les perjudican porque, siendo su actividad principal productora, como en el caso de la agricultura y la

ganadería, su tributación es nula y esta actividad no se refleja en ningún indicador que distribuya participaciones. Si pudiéramos tomar en cuenta todas y cada una de las sugerencias de las entidades, el resultado sería una fórmula que a nadie satisfaría, por las ponderaciones que habría que dar a tales indicadores.

El indicador más persistente, sin excluir los recaudatorios, es el ligado a la población. Esa es la razón del último cambio en el que las participaciones se distribuyen conforme a un fondo general, en un nivel de 18.51% de la recaudación federal por impuestos y por derechos sobre hidrocarburos y minería, sin tomar en cuenta las devoluciones. Tampoco se incluyen los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en exportaciones; como tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos. Los primeros porque tienen etiqueta para los municipios por los cuales se realizan los hechos y porque la recaudación es asignada a las entidades en su totalidad; tampoco se incluye el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, cuando las entidades firmen convenio respectivo.

El fondo general se distribuye conforme el artículo 2o. de esta disposición, en forma directa en relación al total de la población de cada entidad (Fracc. I) en un 45.17%. Otro 45.17% (Fracc. II), conforme el incremento de la recaudación asignable obtenido en el año anterior, aplicándole el coeficiente de participación del año previo al cálculo. Ello, con el fin de que el coeficiente de participación se vea influido con la importancia que vaya obteniendo la recaudación asignable, que para estos fines son la recaudación que se obtenga por los impuestos de





automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y el especial sobre producción y servicios, lo que básicamente se distribuye conforme a sus ventas en el país (artículo 3o.).<sup>5</sup>

El 9.66% restante, dice la fracción III del artículo 2o., se distribuye en proporción inversa al resultado de la aplicación de los dos criterios anteriores. Ello, para atenuar los efectos anómalos de su aplicación.

El Fondo General se incrementa con el 0.5% de la recaudación federal cuando las entidades se coordinen en materia de derechos, más la proporción que representen en la recaudación federal las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Todo lo anterior con el fin de continuar simplificando y armonizando el sistema recaudatorio del país.

Otros beneficios se relacionan con los esfuerzos de las entidades para recaudar las bases especiales de tributación, con los accesorios a los impuestos federales que recauden. De los productos que a la Federación correspondan por la venta o arrendamiento de terrenos nacionales, o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales, el 50% lo recibirá la entidad en que se ubiquen los bienes.

Hemos dicho que, conforme convenio, las entidades que administren el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles recibirán el 100% de la recaudación, de la cual corresponderá el 20% a los municipios.

En este nuevo esquema, los municipios reciben conforme al artículo 6o., participaciones que nunca serán inferiores al 20% del total del Fondo General de Participaciones, de la manera que lo señalen las legislaturas locales, también recibirán el 20% como mínimo de los incentivos.

Pero de manera precisa, en un artículo 2o. A, se establece que ellos tienen derecho al 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional del de exportación para los colindantes con la frontera o litorales por donde entran y salen las mercancías del país. Esto reproduce disposiciones tradicionales que se otorgan a

los municipios por la necesidad de que los puertos de salida o de entrada del país puedan prestar los servicios que requieren tales instalaciones. Por ello, también reciben el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos de exportación y, en su caso, del adicional del 3% de exportación de petróleo crudo, gas y derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se efectúe la salida.

El 0.42% de la recaudación federal participable corresponderá a los municipios en un 30% destinado a un fondo de fomento municipal, al que se destinará el otro 70% para las entidades que se coordinen en materia de derechos. El Fondo se distribuye en función de los esfuerzos recaudadores de los municipios en materia del impuesto predial y de los derechos de agua, que les son exclusivos, a fin de premiar tales esfuerzos recaudatorios.

La Federación ha creado reservas de contingencia de la recaudación federal para garantizar que las entidades obtengan, por lo menos, un incremento en participaciones igual al incremento de la recaudación federal, de la cual deberán participar los municipios (artículo 4o.).

Cabe decir que la introducción del criterio de población hizo reconocer en favor del Distrito Federal, la necesidad de participar como entidad de la misma manera igualitaria en que lo hacen los estados en beneficio de sus municipios, pues dado que en el Distrito Federal no existen municipios, la distribución se torna inequitativa a su población.<sup>6</sup>

También existe una reserva para que las entidades federativas no se vean afectadas por el cambio de fórmula de participación (artículo 4o., párrafos penúltimo y último).

Cabe decir que el Sistema Nacional de Coordinación lo forman los estados y la Federación, y las decisiones sobre este sistema se toman de manera colegiada a través de los órganos del sistema que son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y la Junta de Coordinación Fiscal.



De esta manera, se ha logrado el fortalecimiento económico de estados y municipios, buscando una mayor seguridad y certeza en la corriente de sus ingresos dentro de los actos de coparticipación que entidades y Federación han convenido para buscar una mayor eficiencia y rendimiento del Sistema Fiscal Nacional.

El proceso es perfectible, pero ha demostrado ser una vía transitable para la voluntad de los mexicanos en la solución a los problemas naturales que surgen en el proceso de planeación en un esquema federal de gobierno.

Es de esta manera como se contempla la evolución de las disposiciones básicas constitucionales que rigen nuestro actual sistema fiscal, que es sólo una etapa en la búsqueda constante del pueblo mexicano y sus gobernantes, de la mejor interpretación a los principios de equidad y justicia y de la adaptación de instrumentos a tareas y de los medios a los fines.





---

\* Tomado del ensayo "Evolución constitucional del sistema fiscal mexicano", presentado en el concurso "Génesis, actualidad y perspectivas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

1. - Véase: S.H. y C.P., "La Coordinación Fiscal en México", México, 1982, p. 31 y siguientes.
2. - Yáñez Ruiz, Manuel, El Problema Fiscal en México, S.H. y C.P., México, 1958, T. I, p. 503.
3. - *Ibid.*, T. III, p. 424.
4. - Dentro del Sistema Complejo Federal algunos gastos importantes a nivel nacional como el de la educación y la salubridad pesan enorme y disparmente sobre los erarios de las entidades, esta es la razón que justificó tan complejas fórmulas.
5. - El artículo 7o. transitorio de la ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales, vigente a partir del 1o. de enero de 1991, señala que los porcentajes aplicables para estas fracciones tendrán plena vigencia a partir de 1994. Por lo que de una distribución de 18.05% en la fracción primera y de 72.29% para la segunda, irán cambiando gradualmente las proporciones hasta alcanzar el 45.17% mencionado.
6. - Véase: Fracción III del artículo 7o. transitorio de la ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales.

---

# ***Teoría y Práctica***

---

## ***Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública***

---

*Dip. Fauzi Hamdan Amad*

*Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PAN*

---

### **Marco jurídico constitucional de la deuda pública**

El precepto constitucional que da los lineamientos fundamentales de la deuda pública es el artículo 73, fracción VIII, que faculta al Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional. El mismo precepto establece que todo empréstito, como regla general, deberá celebrarse para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realizan con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia en los términos del artículo 29 constitucional.

Los otros preceptos constitucionales relacionados con la deuda pública son el 74, fracción IV, 75 y 126. El primero de los citados preceptos se refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa determinación, por dicha Cámara, de los de los ingresos para cubrirlo. El segundo de los preceptos señalados, como



excepción al Principio de Especialidad y al Principio de Anualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación, establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, deberá señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por ley. Si en el Presupuesto se llegara a omitir su remuneración, se entenderá por señalada la fijada en el Presupuesto anterior.

Por último, el artículo 126 previene que no podrá efectuarse ninguna erogación si no está expresamente señalada en el Presupuesto o determinada por ley posterior. (Principio de especialidad)

Las leyes que desarrollan y reglamentan los preceptos constitucionales antes mencionados son: la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, éstas últimas de vigencia anual.

El Congreso de la Unión ejerce su competencia constitucional en cuanto a la contratación de empréstitos, año con año, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, en la cual fija los montos máximos de endeudamiento interno y externo a cargo de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, año con año, en dicha Ley de Ingresos de la Federación, suele el Congreso de la Unión otorgar al Ejecutivo facultad discrecional amplísima para contratar empréstitos por montos adicionales a los autorizados cuando se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan a juicio del propio Ejecutivo. Dicha facultad discrecional, que en la doctrina se califica de absoluta, es inconstitucional ya que los únicos casos en que el Congreso de la Unión puede otorgar facultades discretionales absolutas son los supuestos en los

artículos 29 y 131 constitucionales. En la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente a este ejercicio, el Congreso facultó al Ejecutivo para contratar montos adicionales a los autorizados, limitándolo hasta un 50% adicional a dichos montos. Dicha limitación, por lo demás muy sana, obedece sin lugar a dudas a la nueva composición política representada en la Cámara de Diputados. No obstante ello, todavía resulta sumamente delicado que se le den facultades discretionales al Ejecutivo para la contratación de montos en exceso de los autorizados, pues históricamente ha sido frecuente que el Ejecutivo se ha excedido en la contratación de empréstitos. Toda contratación de empréstitos queda sujeta a la condición de que sea aprobada por el Congreso de la Unión al rendir el Ejecutivo la cuenta pública anual. En la práctica mexicana no se cumple escrupulosamente con el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución ya que corresponde al Congreso de la Unión (ambas cámaras) aprobar los empréstitos contratados por el Ejecutivo y mandar a pagar la deuda pública. En efecto, la forma en que opera en la práctica la aprobación de la contratación de empréstitos es a través de la presentación de la cuenta pública anual, la cual es revisada y, en su caso, aprobada por la Cámara de Diputados sin intervención de la Cámara de Senadores, lo que resulta contrario a dicho precepto constitucional. En cuanto a mandar a pagar la deuda pública, el Congreso de la Unión no expide ley o decreto para tal efecto. Para llevar a cabo tal pago, lo hace a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, que señala el monto a cubrirse en el correspondiente ejercicio por concepto de deuda pública contratada en ejercicios anteriores, resultando de ello que quien ejerce dicha facultad sea exclusivamente la Cámara de Diputados sin intervención de la de

Senadores, violando así también el precepto constitucional aludido.

En lo que tiene de vigencia la Constitución de 1917, la única ocasión en que el Congreso de la Unión ha ejercido dichas facultades, acorde con la Ley Suprema, fue cuando se expidió la Ley de Depuración de Créditos de 1941, que actualmente se encuentra ya abrogada.

Lo anterior demuestra el poco empeño que el órgano legislativo ha puesto para el ejercicio pleno, total y cabal de las facultades que en esa materia le confiere la Constitución, dejando prácticamente al órgano ejecutivo todo lo relacionado con el manejo, control y aplicación de la deuda pública nacional, incluyendo su renegociación.

### **Clasificación de la deuda pública**

La deuda pública puede ser clasificada siguiendo diversos criterios: en cuanto a su ámbito de aplicación; por la intervención de la voluntad en su formación; por razón de su vigencia; en cuanto a los intereses aplicables; en relación a si la deuda pública está o no garantizada; ateniendo a su finalidad; en cuanto al condicionamiento del destino de los empréstitos; por el hecho o acto jurídico generador de la deuda pública; por razón de la entidad pública que asume la deuda y, por último, en cuanto a sus efectos por incumplimiento en el pago de la deuda.

#### **1.- Por su ámbito de aplicación**

Conforme a dicho criterio, la deuda pública se clasifica en interna y externa. Es interna cuando se contrata dentro del Estado, en moneda nacional suscrita por los propios súbditos del Estado o extranjeros, sujetándose

a las leyes y tribunales del Estado deudor. Es externa cuando normalmente se contrata en moneda extranjera con sujetos residentes en el extranjero, sean personas físicas o morales, privadas o públicas, y normalmente el Estado se somete a las leyes y tribunales del país en donde se celebra el empréstito.

La distinción tiene, sin lugar a dudas, importancia y trascendencia, pues la deuda interna, en mayor o menor grado, es controlada por el Estado a través de diversos mecanismos e instrumentos económicos que las leyes le otorgan como es la devaluación, encaje legal, emisión de moneda, contribuciones, etc.

Un aspecto muy importante es el hecho de que en la contratación de empréstitos con extranjeros, personas físicas o morales, no se cumple con el artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que establece que en toda clase de contratos con las entidades públicas, federales, estatales o municipales, deberá recabarse previamente el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el cual se haga constar que dichas personas convienen en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos y en no invocar, en consecuencia, la protección de sus gobiernos, bajo la pena que en cada caso establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores (cláusula Calvo). En materia de empréstitos externos, a pesar de que el precepto legal citado abarca cualquier clase de contratos, no se cumple con dicha disposición legal.

#### **2.- Por razón del consentimiento de los sujetos que intervienen en la formación de la deuda pública**

Siguiendo dicho criterio, es decir, por razón del consentimiento, la deuda pública es voluntaria, patriótica o forzosa.



En términos generales, podemos decir que toda deuda pública proviene de un acto jurídico bilateral o multilateral tendiente a producir los efectos jurídicos propios a su naturaleza consistentes, en este caso, en que cualquiera de las entidades públicas, como sujetos pasivos, obtengan recursos, créditos o financiamientos de personas físicas o morales, privadas o públicas, nacionales o extranjeras.

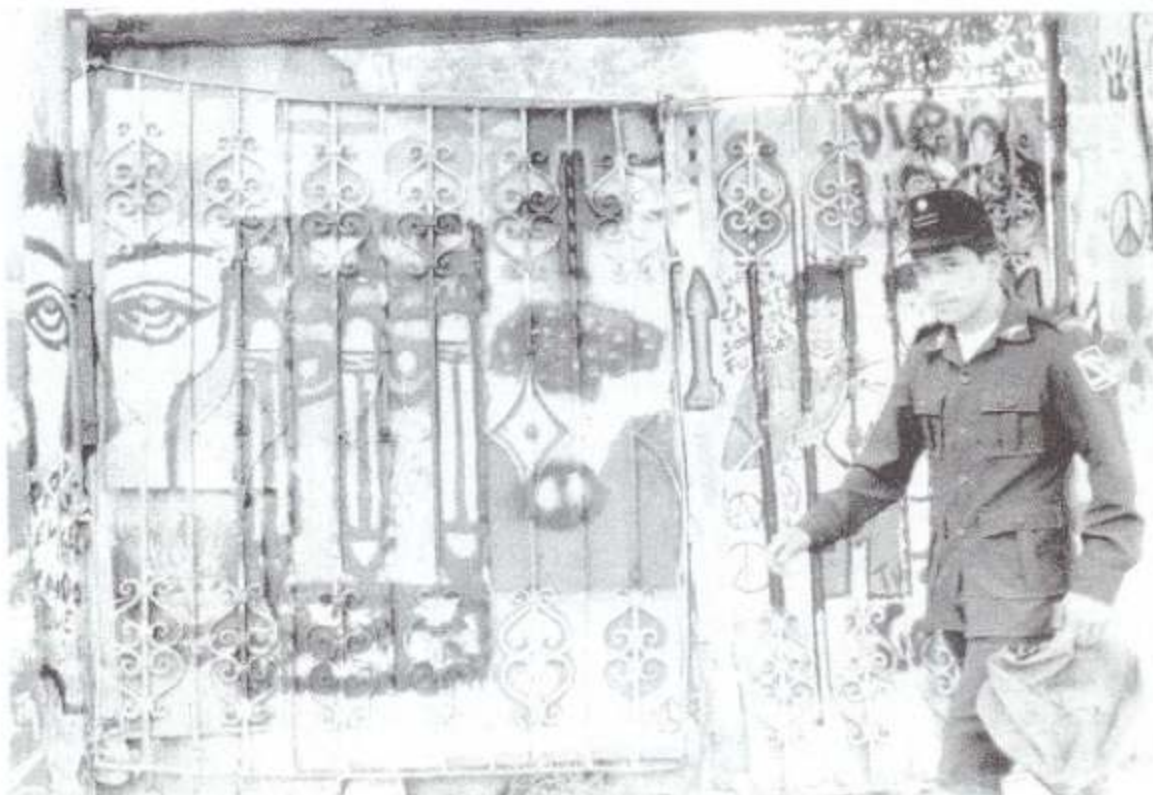
Históricamente, como casos de excepción, han existido las llamadas Deudas Patrióticas, provenientes de una espontánea solidaridad de la sociedad civil, que contribuye con bienes, en numerario o en especie, para aliviar la carga del Estado en situaciones difíciles, tales como desastres, nacionalizaciones de gran transcendencia, como fue la petrolera, etc. En estos casos, por la misma naturaleza del hecho o acontecimiento que da lugar a la ayuda espontánea, no se puede hablar en sentido estricto de la formación de la deuda pública.

Por razón del régimen constitucional, nadie puede ser forzado a prestar al Estado; sin

embargo, indirectamente el Estado puede "forzar", digámoslo así, a los particulares para contribuir a hacer frente a la carga de la deuda pública. Tales medios indirectos son: la emisión de moneda, la expropiación por causa de utilidad pública que da lugar a la emisión de Bonos de la Deuda Pública. Los únicos bonos de esa naturaleza, provenientes de una expropiación, permitidos en nuestro sistema constitucional son los llamados Bonos de la Deuda Pública Agraria. Empero, en la práctica, ha habido casos en que, como consecuencia de una expropiación, el Estado emite bonos para diferir el pago de la indemnización, situación a todas luces inconstitucional. Tales son los casos de los Bonos de Indemnización Bancaria o los Bonos de Renovación Urbana (Bores).

### 3- Por su vigencia

Siguiendo dicho criterio, la deuda pública es a corto, mediano y largo plazo. Cuando la deuda es a corto plazo se le denomina también Deuda Flotante y es aquella en la que el pasivo es exigible dentro del mismo ejercicio fiscal en que se asume la obligación. Si no se cubre dicho pasivo afecta ejercicios fiscales



subsecuentes reportándose como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

Una deuda es considerada a mediano plazo cuando no excede 5 años y, es de largo plazo, si se contrata de 5 años en adelante.

También existe la Deuda Vitalicia que es aquella que continúa vigente en vida del acreedor como es el caso de los pensionados y jubilados.

Por último, están las Deudas Perpetuas, que por su propia naturaleza no existen, pero existen algunos casos de deudas públicas, como el nuestro, en que el monto de la deuda es tan exorbitante en relación con la capacidad de pago del Estado deudor que la convierte en una deuda perpetua por impagable. Así, cuando una deuda es objeto continuamente de conversiones sucesivas, en el fondo estamos en presencia de la Deuda Perpetua; tal es el caso en que se encuentra actualmente México.

#### 4. - Por los intereses aplicables

Los intereses constituyen la ganancia lícita por el capital o bienes recibidos. Una tasa de interés es fija o variable. En caso de que, con motivo de un préstamo o la obtención de recursos del público inversionista en general no se estipulen intereses, no significa que sea gratuito. Un ejemplo lo constituye la colocación de títulos por abajo de su valor nominal (Cetes). El anatocismo es una práctica que se considera inmoral ya que no es justo que se cobren intereses sobre intereses a través de su capitalización.

El artículo 363 del Código de Comercio establece que los intereses vencidos y no pagados no devengarán intereses. Los contratantes podrán, sin embargo, capitalizarlos. En el derecho mexicano, en principio se prohíbe el anatocismo pero, por la autonomía de la voluntad en materia contractual, las partes pueden, vencidos los intereses, capitalizarlos, y su estipulación se puede convenir desde la celebración del contrato.

En la práctica mexicana, referente a la deuda pública externa, es común que en las conversiones de deuda se acumulen los intereses vencidos al capital, agravando el

importe total de la deuda, aunque en el corto plazo, aparente una mejoría para el país deudor.

#### 5.- Créditos con o sin garantía específica

En el siglo pasado, era frecuente la afectación de derechos o impuestos para pago de deudas. Actualmente, está prohibido que los impuestos y derechos pudieran darse en garantía para el pago de obligaciones a cargo del Estado.

Dentro del régimen patrimonial del Estado, los bienes del dominio público de la Federación son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Tales bienes son los mencionados por el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales. Los bienes del dominio privado de la Federación, aunque inembargables, sí pueden darse en garantía específica para asegurar el cumplimiento de préstamos. El propio artículo 4, fracción V, de la Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, con motivo de la contratación de la deuda pública, se pueda otorgar garantía para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales, de los cuales, México es miembro; o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros.

En consecuencia, sí es factible otorgar garantía específica respecto de bienes de dominio privado de la Federación para garantizar el cumplimiento de obligaciones crediticias, cuya garantía puede ser otorgada y perfeccionada jurídicamente conforme a la legislación común, bien se trate de bienes muebles o inmuebles.

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias pueden dar en garantía los bienes que forman su patrimonio, siempre y cuando no se trate de aquellos bienes inmuebles de los organismos descentralizados equiparados a los bienes del dominio público de la Federación. En efecto, el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales señala que están destinados a un servicio público y, por lo tanto, comprendidos como bienes del dominio público de la Federación, "los inmuebles que formen parte del patrimonio de los



organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales; estén directamente asignados o afectos a la explotación, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicio.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o general, para propósitos distintos a los de su objeto.”

## 6.- Atendiendo a su finalidad

En razón de su finalidad los empréstitos, por disposición imperativa del artículo 73, fracción VIII de la Constitución, deben ser destinados para la ejecución de obras públicas productivas, en tanto que cualquier otra deuda pública que provenga de actos o hechos jurídicos, distintos a empréstitos, no tienen la limitación constitucional de la finalidad específica de destino.

Cuando la Constitución obliga que los empréstitos sean destinados para ejecución de obras públicas que produzcan un rendimiento, supone ello que, en última instancia, a través de los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad, productos y aprovechamientos, se cubrirán los empréstitos correspondientes.

La capacidad generadora de riqueza en bienes y servicios del país, debe ser suficiente para lograr el equilibrio financiero que permita amortizar el empréstito y sufragar los demás

gastos públicos sin caer en un déficit presupuestal agudo, como el que ahora vive México, que le impida la realización de sus atribuciones estatales a causa de que debe pagar el servicio de la deuda pública con la riqueza productiva del país.

Las contribuciones que genera el Estado para llevar a cabo sus actividades (impuestos, derechos, precio o contraprestación, según sea el caso), deben fijarse atendiendo el costo de la estructura que sirve de apoyo a la actividad por desarrollarse, tomando en cuenta la capacidad contributiva de los particulares y, en consecuencia, el precio o contraprestación de los bienes y servicios no debe fijarse sólo en factores políticos y sociales. Si el precio es bajo y no se logra el “equilibrio financiero”, provoca descapitalización del patrimonio estatal; sin embargo, si tomamos en cuenta que el Estado no tiene una finalidad de lucro y que tales medidas contribuyen, de alguna manera, a la redistribución de los ingresos no se debe, en justicia, objetar que dentro del precio incida el factor político, siempre y cuando no afecte el equilibrio financiero, sobre todo cuando la actividad es financiada con empréstitos.

Por excepción, el Estado puede celebrar empréstitos para fines de regulación monetaria tendientes a ajustar la moneda nacional y extranjera, con el objeto de respaldar la nacional, facilitar o impulsar el comercio internacional, pago de deuda externa, influir sobre la inflación o devaluación, mercado de dinero, etc.

Asimismo, el Estado puede celebrar empréstitos para conversión de deuda y en los casos emergentes en los términos del artículo 29 constitucional.

## 7.- En razón a las condiciones de aplicación

La deuda pública puede ser libre, es decir, que no implique ninguna obligación de destinar los recursos a un fin específico o determinado. Por el contrario, la deuda es condicionada cuando el empréstito está sujeto a que el deudor acepte condiciones referentes a su destino, o incluso, que adopte no sólo medidas económicas, sino también políticas en diversos ámbitos de la actividad estatal, lo que se traduce en menoscabo de su soberanía.

## 8.- Por el hecho o acto jurídico

En razón del hecho o acto jurídico por el que se celebra o nace la deuda pública, puede originarse básicamente por los siguientes actos o hechos:

### a) Empréstitos

*In praestitus*, participio pasivo del verbo *praestare* que se define como el negocio jurídico por medio del cual el Estado, con personas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, recibe cierta cantidad de dinero que se obliga a devolverlo a cierto plazo, normalmente con causación de intereses.

### b) Emisión de moneda

Constituye un medio anormal de obtención de recursos, y no sólo como instrumento de intercambio de bienes y servicios. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, la emisión de moneda constituye una actividad estratégica y, por ende, exclusiva del Estado. La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos señala las características que deben tener las monedas y billetes pero no fija los límites, al menos, no señala las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede emitir

moneda, ni tampoco así lo establece la Ley Orgánica del Banco de México, a través de la cual, en esta materia, se le confiere al Ejecutivo discrecionalidad absoluta para el manejo, conforme a las circunstancias económicas, de la emisión de moneda. De modo que el uso indiscriminado de dicha emisión, sin respaldo real y efectivo en el Producto Interno Bruto, provoca inflación y, por ende, constituye otro medio de gravar a los particulares a través de un encarecimiento de los bienes y servicios. Es altamente recomendable que, a través de los ordenamientos señalados, el Congreso fije los límites dentro de los cuales el Ejecutivo pueda emitir moneda. Una política sensata, sea cual fuere la postura que en esa materia tengan los que detentan el poder (hacendistas clásicos o modernos), sería mantener los niveles de emisión de moneda en el punto de equilibrio del Producto Interno Bruto.

### c) Obras, servicios y adquisiciones

De acuerdo con el artículo 2, fracción II, de la Ley General de Deuda Pública, la realización de obras, la prestación de servicios y la adquisición de bienes, cuyo pago se difiera a plazos, constituye financiamiento y, por ende, queda comprendido dentro del concepto de deuda pública que la ley en la materia señala. En mi opinión, técnicamente hablando, el pago diferido de un bien, servicio u obra no constituye deuda pública si el pago está previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación y va a realizarse dentro del ejercicio de vigencia del presupuesto.

### d) Indemnizaciones por expropiación

Las indemnizaciones provenientes de expropiaciones que no se cubran dentro del ejercicio en que tiene lugar la expropiación, independientemente de su inconstitucio-



nalidad, constituirá deuda pública el saldo de la indemnización diferida para los siguientes ejercicios fiscales, tal como acontece con los Bonos de Indemnización Bancaria, Bonos de Renovación Urbana y los Bonos de la Deuda Pública Agraria.

#### e) Pasivos contingentes

Es aquella obligación cuyo nacimiento depende de una condición, hecho o acontecimiento. Dentro de este concepto quedan comprendidos los avales, hechos de la naturaleza que provoquen desastres, daños o calamidades, etc.

#### f) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

Estos se integran por aquellas partidas del presupuesto que no se cubrieron durante su vigencia a pesar de que nació la obligación de cubrirlos, constituyendo adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

#### g) Asunción de pasivos

Una forma de asumir obligaciones es que una persona haga suya la deuda de otro, con consentimiento del acreedor, sustituyéndose como deudor. Ejemplo muy común de esta categoría la constituye la asunción de pasivos por el Estado, a cargo originalmente de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria. Incluso las operaciones de FICORCA constituyeron una forma de asunción de riesgos y pasivos a

cargo originalmente de deudores particulares.

#### h) Tratados internacionales

El Estado puede asumir obligaciones pecuniarias que incrementen su deuda pública, participando en la creación de organismos internacionales que exijan erogaciones periódicas de recursos para su sostenimiento, tales como participar en programas internacionales de lucha contra el narcotráfico, en materia de salud, o simplemente la participación como miembro de los organismos financieros internacionales (FMI, BID, etc.).

#### i) Responsabilidad civil extracontractual del Estado

Es la deuda que se genera de un hecho jurídico proveniente de responsabilidad subjetiva del Estado o la asumida por la responsabilidad objetiva o de riesgo creado. Normalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación incluye tales posibles pagos bajo el rubro de contingentes o imprevistos.

#### j) Indemnizaciones a pensionados

Corresponde a un pasivo a cargo del Estado, normalmente organismos descentralizados en el sistema jurídico mexicano, de indemnizaciones por incapacidades y pensiones a favor de pensionados y jubilados dentro del régimen de seguridad social.

#### k) Indemnizaciones por motivos bélicos

Cuando un Estado enfrenta un conflicto bélico, interno o externo, puede incurrir en responsabilidad por los daños y perjuicios que las personas sufran en su patrimonio debido al desarrollo de hostilidades. Un ejemplo lo constituye la asunción por parte del Estado Mexicano para enfrentar reclamaciones de las personas afectadas por la lucha armada de 1910.

#### 9.- Por razón de la entidad que asume la deuda

En los términos del artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública, el sujeto pasivo de la obligación de la deuda pueden ser:

a) Los Estados Unidos Mexicanos, que impropriadamente el artículo 1o. fracción I de dicha ley se refiere al Ejecutivo federal y sus dependencias, cuando legalmente estos



últimos carecen de personalidad jurídica propia y sólo son los canales o conductos por los que se expresa la voluntad del Estado;

- b) Departamento del Distrito Federal;
- c) Los organismos descentralizados;
- d) Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- e) Las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito;
- f) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- g) Las instituciones nacionales de seguros y fianzas; y
- h) Los fideicomisos públicos.

## 10.- Incumplimiento de la deuda pública

### a) Repudio

Es la decisión soberana de desconocer o negar su pago por contratación inconstitucional. En México, la deuda ha sido repudiada, como en el caso del presidente Juárez que repudió la deuda contratada por Maximiliano, y el repudio de parte de la deuda interna efectuada por el Gobierno de Carranza respecto al Gobierno de *facto* de Victoriano Huerta.

### b) Suspensión

La suspensión del pago de la deuda pública externa implica la decisión unilateral del Estado de suspender su pago. Conforme a nuestro Sistema Jurídico Mexicano, sólo el Congreso puede decretar la suspensión, temporal o indefinida, del pago de la deuda pública.

A diferencia de la suspensión, está la llamada mora, que es el incumplimiento en tiempo del pago de capital o intereses, y que corresponde a plazos muy cortos, en tanto que la llamada moratoria, se caracteriza por la suspensión indefinida para el pago de la deuda, o bien, niveles bajos de pago en relación con el valor de las amortizaciones.

### c) Extinción de la deuda

I) Pago. Es la forma ordinaria de extinción de la deuda;



II) Prescripción negativa. Opera por el transcurso del tiempo, sin que el acreedor reclame su pago;

III) Condonación o quita de capital de intereses, total o parcial;

IV) Conversión de la deuda, que puede dar lugar a una novación de la obligación o simplemente a la celebración de un convenio modificatorio

Por último, es importante destacar los principios rectores relativos a la deuda pública que se pueden resumir en los siguientes: a) *Pacta Sunt Servanda*; b) estabilidad monetaria; c) equilibrio presupuestal; d) no violencia para el cobro forzoso de la deuda y, sobre todo, el principio de responsabilidad compartida cuando el agravamiento para el pago de la deuda proviene por una causa ajena o externa a las partes (*rebus sic stantibus*). Este último principio corresponde a la doctrina de la imprevisión o del riesgo imprevisible.

Dicho principio fue construido por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, cuya teoría de la imprevisión constituye un último y decisivo paso en la línea evolutiva para lograr un auténtica justicia conmutativa.



La mayor onerosidad sobrevenida puede resultar de acontecimientos imprevistos o razonablemente imprevisibles en el momento en que se concertó un empréstito, crédito o financiamiento. Cuando estos acontecimientos se producen, el Estado deudor se coloca en una difícil situación. Aplicando estrictamente los principios rigurosistas contractuales, al acreedor nada lo obliga a compensar al deudor, ya que los hechos causantes del desequilibrio contractual son absolutamente ajenos e independientes de las partes. Tampoco se opone algo a la aplicación taxativa y rigurosa de la *Lex Contractus*. Sin embargo, esta solución en nada beneficia ni a una ni a otra parte, empezando por el acreedor que, si adopta la posición inflexible de cumplimiento forzoso mediante el ejercicio de acciones judiciales, rápidamente verá reprimida su acción, aunque no totalmente, al enfrentarse a un Estado soberano, dando lugar a acciones extralegales por parte de los acreedores, como serían el no otorgamiento adicional de créditos, directos o indirectos, al Estado

deudor moroso; presiones a los gobiernos a que pertenecen para que impongan sanciones de orden económico, etc. Por su parte, tampoco conviene al Estado deudor el cumplimiento riguroso y estricto de una deuda excesiva y desbordante en relación a su capacidad generadora de ahorro interno, pues ello llevaría a un caos económico, político y social al no contar el Estado deudor con recursos para hacer frente a la satisfacción de necesidades colectivas impostergables que no pueden quedar subordinadas a los intereses económicos de los acreedores.

De este conflicto, precisamente, nace la imprevisión o del riesgo imprevisible según la cual las partes deben hacer recíprocas concesiones, conforme a la naturaleza del acto jurídico. En este caso el acreedor deberá acudir en ayuda del deudor con el fin de evitar el colapso total del mismo y, así, sacar a flote la difícil situación por la que atraviesa, el proveniente de hechos o acontecimientos ajenos a él, y así restablecer el equilibrio armónico de las partes.

## **Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el 7 de Diciembre de 1992**

*Dr. Jaime Serra Puche\**

*Secretario de Comercio y Fomento Industrial*



### **1. Introducción**

Han transcurrido cuatro años desde que el presidente Carlos Salinas propuso, el primer día de su mandato, un acuerdo nacional para la recuperación económica y la estabilidad. Las circunstancias por las que atravesaba el país exigían de una renovación profunda y amplia de la actividad productiva nacional que tomara en consideración, por una parte, el grado de desarrollo alcanzado por México y, por la otra, los cambios en las circunstancias internacionales.

En el plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el presidente Salinas señaló, con toda claridad, las grandes líneas de los cambios que se realizarían en forma concertada con los sectores sociales.

En la presentación del Plan, el presidente señaló y citó: "Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés". (Fin de cita)



Los resultados están a la vista: por cuarto año consecutivo la tasa de crecimiento de la economía ha sido superior a la de la población. La tasa de inflación ha disminuido de niveles cercanos al 200 por ciento y nos acercamos a tasas de un dígito, semejantes a las de nuestros principales socios comerciales. La inversión ha crecido a una tasa anual de 9 por ciento y las exportaciones de manufacturas a un ritmo del 10 por ciento anual.

Gracias a que el crecimiento se ha retomado sobre bases sanas y sólidas, los salarios contractuales se han recuperado y el Estado consagra mayores recursos a la vivienda, a la educación y a la salud, en especial para las poblaciones de menores ingresos. A través de los programas de solidaridad, el gobierno ha incrementado en 70 por ciento el gasto real destinado a la superación de necesidades urgentes.

Sin embargo, como señaló el presidente Salinas en su último Informe de Gobierno, "estamos inmersos en un proceso de cambio económico en el que ni la inflación ni la competitividad alcanzan todavía la exigente norma que nos hemos fijado". Y añadió: "por que vamos por el camino adecuado debemos reforzar el paso".

Para ello, se continuarán desarrollando las estrategias puestas en marcha, desde el inicio de la administración, para disminuir la inflación, alcanzar una mayor competitividad del aparato productivo nacional, consolidar la apertura, promover la inversión y ampliar la desregulación.

Las presentes propuestas de Ley son elementos esenciales de estas estrategias. El objeto de la iniciativa de Ley de Competencia es crear las condiciones para un buen

funcionamiento de los mercados. La propuesta considera que la ampliación de los espacios económicos, para la actuación de los particulares, debe estar acompañada de reglas que aseguren una mayor eficiencia del aparato productivo y eviten ganancias y rentas monopólicas.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, a su vez, estima que es necesario perfeccionar las instancias y mecanismos que informen, orienten y protejan al consumidor, para que obtenga bienes y servicios de mayor calidad y a menores precios y, por consiguiente, incremente su capacidad de ahorro y consumo.

## 2. Espíritu de las propuestas

En primer lugar, los proyectos son plenamente con lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución ya que, por una parte, prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

Por otra, las propuestas también responden a lo indicado en el párrafo tercero del artículo citado, que establece los lineamientos para fijar los precios máximos de artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular. Además, este párrafo concluye señalando que "La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mayor cuidado de sus intereses".

Los proyectos de Ley también respetan íntegramente las excepciones que consagra la Constitución en materia de monopolios, que son las siguientes:

Las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en áreas estratégicas; las asociaciones de trabajadores para proteger sus intereses; las asociaciones o sociedades cooperativas; y los privilegios, que por tiempo determinado, se conceden a los autores, artistas o inventores.

En segundo lugar, los proyectos reafirman el compromiso del Estado de garantizar el abasto y proteger el ingreso de los grandes sectores de la población. Quiero subrayar que el artículo séptimo del proyecto de Ley de Competencia Económica conserva las facultades del Ejecutivo Federal para determinar, mediante decreto, los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos.

Esta disposición se complementa con las incluidas en la propuesta de Ley de protección al consumidor que facultan a la procuraduría para verificar y exigir que los precios de aquellos bienes sujetos a control no rebasen los máximos fijados.

Se asegura, así, consistencia plena entre estas iniciativas y los lineamientos específicos del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

En tercer lugar, los proyectos modernizar y actualizar el papel del Estado como rector, promotor y conductor de la actividad económica nacional.

El artículo 28 contiene dos partes muy claras: la primera, redactada en forma similar al precepto del mismo número de la Constitución de 1857, busca impedir los monopolios y promover la competencia. La segunda, elaborada en 1917, sancionó severamente el acaparamiento de bienes de consumo indispensable y, en general, todos

los actos que se traduzcan en una ventaja exclusiva e indebida en favor de unos pocos y en perjuicio de la mayoría.

A partir de estas dos orientaciones se fue dotando al Estado mexicano de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de su papel rector, conforme lo exigió el desarrollo económico y la evolución de la sociedad. Hoy, los procesos productivos nacionales han crecido en número y complejidad y se han vinculado crecientemente a otros países y regiones.

La sociedad mexicana también ha cambiado, los diversos grupos sociales se han ampliado y fortalecido y su participación en la vida nacional es creciente. Como consumidores y productores demandan instancias y procedimientos expeditos y eficaces para hacer valer sus derechos, sin paternalismos innecesarios.

Las dos propuestas de Ley refuerzan el ejercicio moderno de la rectoría estatal. Este consiste en promover y fomentar la actividad económica de todos los agentes productivos y para ello crear las condiciones óptimas para su expansión, sin reglamentos innecesarios que entorpecen su legítima actividad. Al mismo tiempo, se evitan prácticas monopólicas que impidan el acceso de los productores al mercado o que impongan condiciones inaceptables para los consumidores, ya que en ambos casos, los resultados se traducen en precios superiores por un bien o servicio y, por consiguiente, se atenta contra el bienestar general.

En cuarto lugar, los proyectos de Ley reconocen la importancia cualitativa y cuantitativa de los cambios que aparejó la apertura de la economía al exterior. Por ello,



la iniciativa sobre competencia económica contempla la incidencia de fenómenos internacionales en el país como pueden ser las prácticas anticompetitivas originadas en el extranjero con efectos negativos en el mercado nacional. En esta forma, nuestras empresas quedarán en igualdad de circunstancias en relación a las empresas extranjeras, en materia de competencia.

Igualmente, la Ley de Protección al Consumidor hace responsable al importador de las deficiencias o insuficiencias de los bienes y servicios del exterior que ofrece en el mercado nacional.

En suma, los principios que animan ambos proyectos, le confieren a la rectoría del Estado, un carácter moderno, una dimensión más amplia y, sobre todo, más acorde al país.

Ambas iniciativas de Ley reconocen que el funcionamiento de los mercados por sí mismos no siempre produce los mejores resultados. Además, la experiencia de las últimas décadas muestra la necesidad de desarrollar instrumentos de intervención más precisos, a fin de resolver los problemas en su fuente y, así, evitar el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que, generalmente, se derivan de rígidos controles directos. Por eso, las iniciativas amplían y flexibilizan la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados.

Gracias a estos instrumentos, el Estado podrá poner en marcha diversas acciones que directamente, reduzcan los costos de transacción; eviten el abuso del poder monopólico; eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores; prevengan las concentraciones monopólicas; proporcionen mayor seguridad jurídica a los particulares en el cotidiano quehacer económico y, además, reduzcan la incertidumbre que pueda derivarse de la actuación discrecional de la autoridad.

### 3. Fundamentos analíticos

En un mercado monopolizado, la oferta de un bien o servicio es menor que la que se da en un mercado en el que rigen la competencia

y la libre competencia. Por lo mismo, el precio será mayor o permanecerá igual, pero con productos de calidad inferior. En este sentido el monopolio es ineficiente y resulta en una pérdida de bienestar social, ya que limita el desarrollo de las potencialidades económicas; reduce en forma permanente la riqueza social, y reduce los ingresos reales de la generalidad de las personas.

Estos efectos de las prácticas anticompetitivas se transmiten a lo largo de la cadena productiva afectando, no sólo a los compradores de primera mano, sino también al consumidor final. Además, al reducirse el nivel de producción y al transferirse las rentas de la producción al monopolista, o a los participantes de una práctica anticompetitiva, tanto el nivel de empleo como la distribución del ingreso se deterioran.

Por ello, los monopolios y las prácticas monopólicas en general reducen la capacidad competitiva de nuestro país. Al no enfrentar competencia externa o, al limitarla, los productores ven reducidos sus incentivos para hacer más eficientes sus sistemas de producción y de distribución, así como para llevar a cabo inversiones en capital físico, humano o en tecnología y, de esta manera, proveer a la sociedad de mejores bienes y servicios, a menor precio y, sobre todo, capaces de competir, tanto en el mercado nacional como en el internacional.

Garantizar el acceso de nuevos oferentes a los mercados es, en el largo plazo, la mejor solución al problema del monopolio. Si en un mercado, una empresa o un grupo de empresas obtienen ganancias extra-competitivas, otros productores tendrán incentivos para abastecer dicho mercado. Así, el mayor comercio o inversión que resulte, se traducirá en una oferta ampliada o en una calidad superior de los productos, lo cual reducirá el precio y erosionará las ganancias, hasta llevarlas a un nivel de competencia.

Sin embargo, puede haber barreras naturales para la entrada de nuevos oferentes a un mercado. Estas pueden deberse a ventajas tecnológicas; a la existencia de costos fijos de producción; a elevados gastos de transporte; a habilidades empresariales superiores, o

a otros elementos extra-económicos. Todas estas barreras naturales tenderán a desaparecer con el cambio tecnológico y el crecimiento de la economía, y no representan una amenaza al proceso competitivo, siempre y cuando exista libre acceso a los mercados que permita la erosión de esas ventajas. No se puede desconocer que este tipo de ventajas han constituido, siempre, un incentivo a la inversión y a la innovación.

En cambio, las barreras a la entrada que se crean sin ninguna justificación de eficiencia

y que deliberadamente elevan los costos de entrada al mercado son, estas sí, una fuente monopólica con efectos negativos en la sociedad.

#### 4. Contenido del Proyecto de Ley de Competencia Económica

1. El objetivo central es promover la eficiencia económica y evitar las prácticas monopólicas. Sin embargo, existe el reto que enfrenta una política moderna que busca promover la competencia: tipificar las conductas comerciales. Para poder evaluar y, en su caso sancionar, en forma apropiada, las conductas anticompetitivas, la iniciativa distingue dos grandes tipos de prácticas y propone que sean calificadas, unas como absolutas y otras como relativas.

Las prácticas absolutas son aquéllas que bajo cualquier circunstancia son dañinas a la competencia y la eficiencia. Por tanto, siempre deben de ser sancionadas por la autoridad. Las prácticas relativas, a su vez, son aquéllas que pueden, simultáneamente, tener efectos positivos en la eficiencia o contrarios a ella. Por esta razón, y porque se busca siempre promover la competencia, en estos casos se seguirá una evaluación más detallada por parte de las autoridades para determinar los efectos netos de ese tipo de prácticas.

Las prácticas monopólicas absolutas que el proyecto contempla son: los contratos, arreglos o combinaciones entre agentes económicos para fijar, elevar o manipular el precio de bienes o servicios; para restringir la oferta de bienes o servicios, y para dividir, distribuir o asignar fracciones del mercado.

Asimismo se considera práctica monopólica absoluta e inaceptable, la obligación que pudiera adquirirse para no producir, procesar o dejar de distribuir o comercializar un número restringido o limitado de bienes o servicios.

Igualmente la iniciativa prohíbe y sanciona las acciones concertadas para manipular colusivamente licitaciones, concursos o subastas públicas.

Estos actos son legalmente considerados nocivos para el proceso de competencia por





sí mismos por lo que serán nulos y los responsables serán sancionados de acuerdo a lo establecido por la Ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudieran incurrir.

Por otro lado, como indiqué anteriormente, existen prácticas de producción o comercialización que tienen como objeto incrementar la competitividad en la producción de un bien o en la prestación de un servicio. Para distinguir las de las prácticas monopólicas absolutas se ha calificado a estas prácticas de relativas.

Normalmente, éstas son lícitas y, además, promueven la eficiencia, por lo que sólo serán castigadas cuando degeneren en actos que obstruyan la competencia, impidiendo el acceso a nuevos competidores o expulsando del mercado indebidamente a otros.

Para distinguir estas prácticas relativas, de naturaleza diferente entre sí, el proyecto de Ley proporciona diversos criterios de evaluación objetivos como son los siguientes: que el presunto responsable tenga un poder sustancial sobre el mercado; que no existan posibilidades de sustituir el bien o servicio que se presta, por otros nacionales o extranjeros; los costos y posibilidades de los consumidores para acudir a otros mercados; la capacidad del agente para fijar precios unilateralmente proyectos con la Constitución netidores. Estos son los lineamientos que la autoridad responsable deberá tomar en cuenta para emitir su resolución.

2. El proyecto de Ley también se ocupa de las concentraciones, fusiones y adquisiciones de empresas que tengan lugar entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, siempre y cuando el objetivo sea impedir o restringir la competencia respecto de bienes o servicios similares.

Sin embargo, la Ley al igual que en el caso de las prácticas monopólicas relativas, también proporciona criterios para distinguir entre las fusiones o concentraciones de empresas que dan lugar a una práctica monopólica, y aquellos casos en que obedecen solamente a la búsqueda de mayor competitividad sin tener efectos perjudiciales en la competencia.

Por ello, la Ley también exige que en ciertos casos, y en forma previa a la realización de una fusión de empresas, se comunique esta intención a las autoridades competentes. Esta podrá, así, determinar su carácter y evitar la creación de un monopolio o el establecimiento de una práctica monopólica.

En los casos en que se compruebe la existencia de una conducta monopólica, la autoridad competente podrá ordenar la desconcentración parcial o total de empresas, que haya tenido lugar.

3. La Ley también contempla la creación de una comisión Federal de competencia, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que tendrá a su cargo prevenir, investigar, combatir y sancionar los monopolios y las prácticas monopólicas que impidan la libre competencia. Esta será una instancia compuesta por cinco comisionados que podrá, en forma ágil y no burocrática, cumplir con sus funciones.

La Comisión tendrá las siguientes facultades establecidas por el artículo 24 del proyecto de Ley:

I. Investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones de empresas prohibidas por la Ley, para lo cual tendrá facultades de recabar la información que considere pertinente.

II. Prevenir y combatir las prácticas mencionadas en el punto anterior.

III. Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta Ley. Además podrá solicitar la intervención del Ministerio Público cuando hayan tenido lugar conductas delictivas.

IV. Opinar sobre los programas y políticas de la administración pública federal, cuando éstas pudieran tener efectos contrarios a la libre competencia. Igualmente podrá, a solicitud del Ejecutivo Federal, emitir su punto de vista sobre Leyes y Reglamentos en la materia.

V. Participar con las dependencias competentes en la elaboración de tratados, acuerdos

o convenios internacionales, en lo que se refiere a los temas de su competencia.

4. El proyecto de Ley también establece los procedimientos que pueden realizarse ante la Comisión, tanto a petición de parte, como de oficio. Igualmente incluye las sanciones que deberán aplicarse en caso de violación. Como indiqué anteriormente, se hizo explícita la magnitud de las sanciones pecuniarias. Estas son mayores que en otros ordenamientos, lo cual obedece a que las ganancias que pueden obtenerse en estos casos son, en general, extremadamente altas y los daños que se pueden causar a la sociedad son, también, muy considerables.

La severidad de las sanciones incluidas en la propuesta es plenamente congruente con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 23 constitucional que dice a la letra:

“La Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.” (Fin de cita.)

El proyecto anterior responde plenamente a los objetivos de crear las mejores condiciones para un buen funcionamiento de los mercados. Para ello reconoce las modernas formas de organización industrial y comercial, identifica las prácticas monopólicas contemporáneas y dota al Estado de nuevos instrumentos jurídicos, a fin de combatir desviaciones que puedan traducirse en daños al productor nacional.

En caso de aprobarse, la Ley protegerá a las empresas de las prácticas monopólicas de

otros competidores y ello garantizará una regulación adecuada de las cadenas productivas, incluyendo a los consumidores intermedios.

## 5. Proyecto de ley federal de protección al consumidor

Esta propuesta, a su vez, completará el marco de regulación de los mercados, ya que se ocupa de las relaciones entre el proveedor y el consumidor final.

Permítaseme explicar las disposiciones principales de esta propuesta:

1o. El proyecto establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la autoridad responsable para expedir las normas oficiales mexicanas respecto a la forma y términos en que deberá incorporarse la información obligatoria en envases, empaques, envolturas o publicidad, así como los requisitos de información que deberán incluir las garantías de productos y servicios.

Además, la Secretaría será responsable de la normatividad que deberán cumplir los sistemas y prácticas de comercialización de bienes, así como de los términos y condiciones a que deberán ajustarse los contratos de adhesión, entre otras facultades.

2o. Con objeto de brindar un mejor servicio a la ciudadanía, la Procuraduría Federal del Consumidor asumirá, en caso de aprobarse la Iniciativa, las funciones del Instituto Nacional del Consumidor.

Así, la Procuraduría podrá, en forma cabal, cumplir sus funciones ya que apoyará sus acciones en los estudios e investigaciones que emprenda; en las campañas de orientación que lleve a cabo, y en las actividades que realice como perito y consultor. Todo ello le permitirá, de forma integral, promover y proteger los derechos del consumidor.

Para facilitar los trámites se contará con una “ventanilla única” a la cual podrán acudir los consumidores a plantear sus demandas.

3o. El texto de la Iniciativa propone la creación de un consejo consultivo para la



protección del consumidor, que tendría como funciones asesorar a la Secretaría sobre políticas de protección; normas oficiales, y en general informar y orientar sobre hábitos y prácticas de consumo. El consejo estaría integrado por un representante de la Secretaría y otro de la Procuraduría, así como por representantes de las principales organizaciones de consumidores y proveedores. Ello permitirá una mayor participación de los consumidores en el quehacer diario de la Procuraduría.

40. La propuesta de Ley contiene disposiciones claras sobre la información que debe incluir la venta de bienes o servicios, así como las normas a que debería sujetarse la publicidad de las mismas. La Procuraduría tendría facultades para ordenar la suspensión de publicidad que confunda o engañe a los consumidores, así como para obligar a que se corrija la información, todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir los autores de informaciones equívocas.

Además, la Procuraduría desempeñará las labores que antes realizaba el Instituto Nacional del Consumidor para orientar a la población sobre productos, marcas, servicios y empresas que sean resultado de sus investigaciones sobre la calidad de los bienes y servicios que ofrecen.

50. Una de las formas modernas de venta son las promociones y ofertas. El proyecto recoge las disposiciones de la Ley vigente e incorpora otras para evitar que las promociones y ofertas se presten a equívocos, como sería el caso de ofrecer saldos o productos defectuosos.

60. La iniciativa busca actualizar la protección al consumidor para que ésta incorpore prácticas comerciales modernas no contempladas, o sólo parcialmente, en la Ley actual. Tal es el caso del capítulo de ventas a domicilio, definidas como aquéllas realizadas fuera del local o establecimiento del proveedor.

De manera similar, la iniciativa busca extender la protección al consumidor a aquellos casos en que los cobros se hacen en forma automática, sean en el recibo telefónico, en una tarjeta de crédito, o mediante otros procedimientos similares.

70. Para proteger al consumidor, la iniciativa propone que las tarifas estén a la vista del público; la obligación de presentar presupuestos escritos para el caso de reparaciones, así como la de expedir factura o comprobante de los trabajos realizados.

En estas disposiciones se exceptúan los servicios que se deriven de una relación laboral, así como los prestados por las instituciones financieras que se encuentran sujetas a otras leyes y reglamentos. Con ello se evitará duplicación de funciones.

Para la prestación de los servicios denominados de tiempo compartido, también se prevé que sólo podrán ofrecerse a la venta, previa notificación a la Secretaría e inscripción en el registro público de contratos de adhesión, dependiente de la Procuraduría Federal del Consumidor.

80. La iniciativa de Ley subsana ciertas lagunas de las disposiciones vigentes sobre las operaciones de crédito y sobre las empresas dedicadas a la mercadotecnia o encargadas de la investigación de solvencia.

Las nuevas propuestas, por una parte, prohíben la utilización de la información recabada para fines distintos de mercadotecnia o crediticios y, por otra, obligan al proveedor a proporcionar información previa y clara al consumidor de los términos y condiciones del contrato, con objeto de evitar posibles abusos en la fijación de las tasas de interés.

También existen propuestas específicas para que en los contratos de compra-venta a plazos o para la prestación de servicios con pago diferido, los intereses se calculen sobre el precio de contado menos el pago inicial. Asimismo los intereses se causaran exclusivamente sobre los saldos insolutos del crédito concedido y su pago no podrá ser exigido por adelantado.

90. Los fraccionadores o constructores de viviendas estarían obligados a hacer constar por escrito todos los actos jurídicos que celebren y no podrían recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto los gastos de investigación. El incumplimiento de estas disposiciones sería objeto de sanción.



Para completar estas propuestas, la Procuraduría Federal del Consumidor podría promover ante la autoridad judicial el aseguramiento de inmuebles, cuando considere que existen causas que hacen difícil o imposible el cumplimiento de los contratos.

10o. La iniciativa también especifica que en los bienes y servicios que se ofrezcan con garantía deberá incluirse en la póliza el alcance, duración, condiciones y mecanismos para hacerlas efectivas. Las disposiciones de la Iniciativa señalan la responsabilidad solidaria ante el consumidor de los fabricantes, distribuidores o importadores de bienes o servicios, mediante normas oficiales, la Procuraduría podría exigir, para determinados productos, que los plazos de garantía tengan una vigencia mayor, en lo que se refiere al suministro de partes y refacciones.

11o. El proyecto también señala que los contratos de adhesión, o sea aquellos formatos uniformes en términos y condiciones para la adquisición de un bien o servicio, deberán ser registrados previamente en la Procura-

duría con objeto de evitar que el proveedor pueda modificar unilateralmente su contenido; lo liberen de su responsabilidad civil; incluya términos de prescripción inferiores a los legales u obliguen al consumidor a renunciar a la protección de la Ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros.

12o. La iniciativa también establece el derecho del consumidor a obtener la devolución de los pagos hechos en exceso del precio máximo determinado o estipulado, cuando el contenido neto de un producto sea inferior a la cantidad indicada; el bien no responda a la calidad, marca, precio o especificaciones con los que haya sido ofrecido, o si el bien reparado no queda en estado adecuado para su uso.

Las reclamaciones podrán hacerse indistintamente al vendedor o al fabricante del producto, a elección del consumidor.

13o. En caso de aprobarse el proyecto de Ley, la Procuraduría verá ampliadas sus facultades de vigilancia y verificación, actuando de oficio en los términos de la presente iniciativa y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Además, cualquier persona tendría derecho a denunciar ante la Procuraduría las violaciones a las disposiciones de la presente Ley.

14o. Con objeto de agilizar los trámites ante la Procuraduría Federal del Consumidor, el proyecto de Ley establece, a diferencia de la vigente, términos preestablecidos para los varios procedimientos que contempla y que son los siguientes: disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral y procedimiento por infracciones a la Ley.

15o. Para imposición de sanciones la iniciativa incluye dos criterios básicos: la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción. Esta permitirá conocer las diferencias que existen entre los proveedores y distinguir entre los daños a la salud y a la integridad física que pudieran ocurrir, de aquéllos en que sólo se afecta el patrimonio del consumidor. Así, la Ley establecería distintas sanciones a infracciones diferentes.



La nueva Legislación propone que cuando un proveedor viole de manera sistemática las disposiciones de la Ley, la Procuraduría podrá solicitar la cancelación o revocación de la licencia, permiso o autorización para vender un bien o prestar un servicio.

Además, para otorgar mayor protección al consumidor y para disuadir a los posibles infractores de la Ley, el monto de las sanciones se eleva considerablemente ya que en la actualidad la menor de ellas asciende a 500 veces el salario mínimo general de la zona del Distrito Federal, y en el nuevo proyecto ascenderá a 100 veces.

Señoras y señores diputados; señoras y señores: este es, en síntesis, el contenido de las iniciativas de Ley que el Presidente de la República somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión.

Ambas son plenamente congruentes con la letra y el espíritu de lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución que se propuso, por una parte, promover la competencia prohibiendo y sancionando las prácticas monopólicas y, por la otra, proteger a los consumidores, en particular a los de menor ingreso.

Por ello, ambas propuestas guardan una estrecha relación entre sí, ya que protegen, tanto al productor como al consumidor nacional, contra prácticas o productos que afectan sus intereses o lesionan la economía nacional.

Las propuestas también son congruentes con la política de desregulación emprendida por la administración actual.

La revisión del marco en que se desenvuelve la actividad económica busca eliminar disposiciones que, válidas en su momento, se habrían vuelto obsoletas y constituyan un obstáculo, oneroso e innecesario, a la actividad productiva.

La desregulación permite que se creen las condiciones más adecuadas para incrementar la competitividad, a fin de que las empresas puedan ofrecer un mayor número de bienes

y servicios, de mejor calidad y a precios menores.

Estos son, también, los dos objetivos de las iniciativas que he comentado: en primer lugar, perfeccionar el marco jurídico de la competencia para que las empresas conquisten mercados con base en precio y calidad, y no a través de prácticas desleales o indebidas. En segundo, que el consumidor tenga acceso a un número mayor de bienes y servicios que competirán entre sí, lo cual aparejara precios inferiores y calidades superiores.

La congruencia de los dos proyectos con la Constitución y con las políticas de modernización, refuerzan el papel rector del Estado en el marco de una economía abierta que busca niveles superiores de competitividad.

Así, el Estado mexicano perfecciona y actualiza su capacidad y, sobre todo, su indeclinable responsabilidad de promover, orientar y articular el desarrollo de la actividad económica. Ello sin necesidad de intervenciones constantes o costosas para la economía nacional.

La sociedad, a su vez, también se fortalece: los productores pueden llevar a cabo sus actividades asumiendo sus responsabilidades, sin necesidad de controles rígidos y con certidumbre sobre las disposiciones que enmarcan el desarrollo económico.

Los consumidores, por su parte, sabrán que pueden optar por los bienes y servicios que mejor satisfagan sus requerimientos y, además, contar con instancias modernas y ágiles a las cuales acudir en caso de incumplimiento. Ello protege el nivel de vida de los mexicanos y constituye un estímulo adicional para que los productores o prestadores de servicios se esfuercen en mejorarlos.

Así se consolidará un clima de confianza y certidumbre en que florezcan la responsabilidad, la competencia y el trabajo. Ello atraerá nuevas inversiones, creará nuevos empleos y elevará el nivel de vida de todos los mexicanos, objetivo común de todos los aquí reunidos.

\* Intervención del Dr. Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, ante las comisiones unidas de Comercio; de Patrimonio y Fomento Industrial, y de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, de la H. Cámara de Diputados.

## La Modernización en el Campo Mexicano

Lic. Roberto Sánchez de la Vara.

Miembro de la Iniciativa Privada

**L**a reforma del artículo 27 constitucional y su reglamentación es el resultado de los importantes cambios que el campo mexicano ha vivido en los últimos años. Las reformas económicas, sociales y políticas son producto de la necesidad de redefinir el modelo agropecuario. Las antiguas estructuras de la organización social dejaron experiencias importantes, pero no se ajustan en la actualidad a las necesidades del campo mexicano.

Las demandas sociales ante la crisis del campo obligaron a las reformas constitucionales adecuadas para resolver los problemas del agro. La reforma del campo resalta el

papel central de los campesinos, productores y sus organizaciones.

Es necesario refuncionalizar, dentro de esquemas de eficiencia y competitividad, a la comunidad rural e indígena tradicional para satisfacer las necesidades económicas del país y del campo. La reforma fortalece sus raíces culturales y a su vez reconoce otros actores fuera de su estructura.

Estos cambios obligan a los campesinos a revisar sus patrones políticos —organización, representatividad, etc.— dando paso a la conformación del nuevo movimiento campesino respaldado por las modificaciones del artículo 27 constitucional. Movimiento





responsable, interlocutor, transformador, democrático que surge desde las bases de la sociedad rural. La conservación de la nueva comunidad rural obliga a la reflexión entre lo viejo que no perece y lo nuevo que no termina de surgir.

Este movimiento campesino autónomo y plural es el auténtico representante de sus aspiraciones: no pone condicionamientos ideológicos y políticos tolera y respeta las diferencias y busca el consenso para el trabajo en común. En derredor de un programa de acción y coordinando las actividades entre las ramas de producción se busca la unidad campesina.

El movimiento discute y propone, desde el ejido y la comunidad, manteniendo la disposición al diálogo para rebasar la marginación actual del campo. Se promueve la capitalización del sector agropecuario con respaldo en las demandas de justicia social.

La modernización tiene como objetivo principal reforzar la economía rural sin descuidar las necesidades primordiales, elevando sus ingresos y explotando racionalmente los recursos naturales, configurando así su vocación social.

En el aspecto político la modernización modifica la manera tradicional de participación indicando la urgente necesidad de modificar métodos de participación político electoral, ofreciendo solución a demandas específicas y asumiendo compromisos concretos.

## Aspectos de la Modernización del Campo

1.- Rezago agrario y el nuevo ejido: Debe solucionarse en coordinación con el gobierno y las organizaciones nacionales y regionales, abriendo cauces de participación para la solución de sus demandas y estableciendo un nuevo concepto del ejido.

2.- Crédito: Consolidar la recapitalización del campo con recursos frescos para fomentar la actividad productiva, considerando un nuevo esquema de financiamiento que abarque el conjunto de instituciones crediticias.

3.- Empresas campesinas: Estas deben involucrarse desde la producción y transformación hasta la venta de los productos campesinos. Son el instrumento idóneo para capitalizar y fomentar el empleo rural.

4.- Organización de jornaleros agrícolas: La transformación del campo da como resultado una gran mesa de trabajadores a los cuales debemos apoyar en la lucha por sus demandas.

Estos son sólo algunos aspectos de ciertos temas en cuanto a la transformación del agro que se sujetan a la dinámica de cambios de la cuestión nacional. La reforma de las centrales campesinas y la estructuración orgánica del movimiento campesino es inevitable. Debe tomar en cuenta las diversas formas de expresión social y política, ratificando compromisos y acciones propuestas por el presidente Salinas para avanzar en la estructuración y modernización del campo.

## México: Reforma Política y Reforma Electoral

Dip. Abraham Talavera

Director del Instituto de Investigaciones Legislativas  
de la H. Cámara de Diputados

**E**xisten algunas reflexiones de Václav Havel que sorprenden por el hecho de que se asimilan casi a la perfección a la realidad mexicana. Por ejemplo, en una larga entrevista ha dicho: "Entiendo 1968 como el resultado lógico y la culminación de un largo proceso en el que la sociedad tomó conciencia y se liberó a sí misma; no veo esto como el enfrentamiento entre dos aparatos (*establishments*) políticos y la victoria temporal de uno de ellos. La profunda reestructuración que tuvo lugar en la sociedad, y la presión creciente de la nueva conciencia social, tarde o temprano tuvo que encontrar su expresión en la esfera política. El abismo entre la vida y el sistema tuvo que profundizarse."<sup>1</sup>

Casi todos los analistas del sistema político mexicano coinciden en caracterizar el año de 1968 como el punto de arranque en lo que ha dado en llamarse transición democrática. Sería el año en que, según las palabras de Havel, tanto en Praga como en la Ciudad de México alcanzaron su punto culminante las expresiones de autonomía de la sociedad frente a unos aparatos políticos rezagados, autoritarios, petrificados, y finalmente represores. "De la misma manera que las epidemias medievales no respetaban ni las fronteras religiosas ni las jerarquías sociales, la rebelión juvenil anuló las clasificaciones ideológicas."<sup>2</sup>

Mientras los Juegos Olímpicos representaban, de alguna manera, el reconocimiento internacional de cuarenta años de estabilidad





política y de progreso económico continuo, "...una mancha de sangre disipaba el optimismo oficial y provocaba en todos los espíritus una duda sobre el sentido de ese progreso."<sup>3</sup>

La toma de conciencia de la sociedad sobre su propio papel en la construcción del orden político, ha constituido un proceso complejo que tomó cuando menos veinte años para dar sus primeros frutos. La transición mexicana, más que un proceso de radical ruptura, ha sido una búsqueda de nuevos y más amplios consensos. Hay que decir que no se ha tratado de una revuelta ciudadana contra el Estado, sino más bien de una trama más o menos pactada en la que la sociedad y el Estado van negociando avances graduales, pero persistentes, hacia una mayor apertura política.

La primera respuesta gubernamental frente al movimiento estudiantil de 1968 fue de carácter represivo. Difícilmente podía ser de otro modo, pues la agenda a negociar, aunque moderada<sup>4</sup>, incluía de manera importante la democratización del sistema político, y no existía en aquel entonces un consenso interno de la clase gobernante sobre la necesidad de reformar un sistema autoritario que había gozado de legitimidad y apoyo social cuando menos desde los años veinte.

Se puso de manifiesto nuevamente que los cambios ocurren en la sociedad con o sin el consentimiento de la autoridad constituida. Es esta última la que siempre debe apretar el paso para ponerse al día y evitar ser rebasada por el cambio social.

A partir de finales de los años sesenta, con las expresiones de autonomía de las clases medias urbanas y con los primeros síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, el sistema político comenzó a ser

puesto en tela de juicio y arreciaron las presiones para profundizar su reforma.

La reforma política no sería entre los mexicanos una tarea sencilla, pues a pesar de los embates de la izquierda y también de la derecha, el sistema político surgido de la Revolución se caracterizaba, además del nacionalismo, por un fuerte centralismo en torno de la figura presidencial, la presencia de un partido prácticamente único, el predominio de la legitimidad histórica sobre la electoral y la existencia de organizaciones de masas supeditadas políticamente al régimen, a cambio de un programa de reformas sociales moderadas.

A pesar de su empeño por monopolizar el discurso revolucionario, ni el Estado mexicano, ni el partido mayoritario han asumido una ideología totalizadora, como sí sucede en los regímenes de partido de Estado. Ni existe una teoría sobre un inevitable devenir histórico, ni es la jerarquía partidista la que se impone sobre los órganos del Estado. Aunque México no ha sido inmune al positivismo postrevolucionario, es decir, a la supervivencia de un discurso oficial con fuertes contenidos de determinismo histórico y de apropiación del concepto de mayorías nacionales, no ha ahogado al pluralismo —ni siquiera cuando éste era incipiente— ni tampoco a la iniciativa individual o a las libertades civiles y ciudadanas.

La crítica de la izquierda mexicana al sistema político tendió a ser maximalista, y por ello su impacto frecuentemente se diluyó en sus propias contradicciones internas y en un descuido en términos organizativos que le impidió contar con verdaderas masas obreras o campesinas dispuestas a levantar una propuesta política propia. Tal vez, los mejores

años de la izquierda fueron aquéllos en que pactó con el Estado y participó con él de las jornadas expropiatorias y del auge del reparto agrario.

A pesar de que el lombardismo intentó mantener hasta la época alemanista un proyecto de alianza con el régimen, su propio aislamiento del resto de las fuerzas de izquierda, lo convirtió en un valor simbólico carente de verdadera eficacia reformadora.

Sólo en los años recientes ha recuperado la izquierda su capacidad para movilizarse en términos electorales y, por esa vía, conquistar un espacio en el debate y la negociación políticos.

La crítica de la derecha, por su parte, insistió en la defensa de las libertades civiles y ciudadanas; se opuso a las excesivas facultades gubernamentales y, sobre todo, exaltó el valor de la iniciativa individual, de la libertad religiosa en materia educativa y de la democracia electoral como fórmula de desarrollo político. El bien común ha sido la ambigua bandera de una propuesta social que no se atreve a decir su nombre.

En cuanto al Estado revolucionario, durante décadas, privilegió el discurso de la igualdad y la justicia social con una atención menor, aunque importante, a la democracia electoral. No podía ser de otra manera, si el propio PNR surgió para responder a la crisis política que representó el asesinato de Obregón, organizando y disciplinando la acción de los múltiples partidos, expresión de los caudillismos y cacicazgos típicos de los años veinte, y para resolver institucionalmente el problema de la sucesión presidencial. A pesar de los propósitos explícitos del General Calles<sup>5</sup>, el PNR y sus herederos no llegaron a contem-

plarse a sí mismos como una formación partidista dispuesta a disputarse el poder con otros partidos políticos.

Por ello, incluso en lo interno, la disciplina y la unidad revolucionaria tienen un peso absoluto muy superior al de la diversidad pluralista. Sobre el particular ha escrito Lorenzo Meyer: "... si el PNR no aceptó nunca que se decidiera en las urnas su derecho a gobernar, tampoco dio pie a que en la vida interna del partido las decisiones se tomaran con una participación democrática de sus miembros."<sup>6</sup>

La centralización política del poder que propició el PNR evitó la dispersión y desalentó la fragmentación política, fenómenos que, de perdurar, habrían retardado la integración de la Nación y dificultado la institucionalización revolucionaria. Desde entonces, el pluripartidismo fue visto con desconfianza y quedó asociado con la idea de inestabilidad política. De ahí deriva "la obsesión del Estado postrevolucionario por la unidad política de la sociedad."<sup>7</sup>

Por todo lo anterior, en medio del pluralismo surgido en las últimas décadas, existe un punto de convergencia entre las fuerzas más significativas del país: la reevaluación de las elecciones, de su legalidad y de su credibilidad.

Para arraigar una sana práctica electoral, resulta indispensable hacer la crítica y la autocrítica del Estado de la Revolución Mexicana, no para minar su contenido social, sino para tonificar su contenido democrático. La democracia no puede asimilarse automáticamente con la justicia social. La primera no sirve para todo y menos para garantizar por sí misma un desarrollo sobre bases



equitativas. En cambio, sí sirve para confrontar programas alternativos y para colocar al ciudadano-elector en el centro de la contienda.

Más de siete décadas de un discurso oficial con fuerte contenido social no han conseguido distribuir la riqueza generada de forma que siquiera remotamente pueda calificarse de ejemplar. Una mayor participación de la sociedad y de la iniciativa individual son la alternativa del día.

Vale la pena recapitular: el Estado de la Revolución Mexicana, más allá de los parloteos de la retórica oficialista —y aún de la oposición perredista— es un concepto histórico edificado, según recuerda Arnaldo Córdova<sup>8</sup>, sobre siete pilares fundamentales: 1) una doctrina constitucional que en el artículo 27 hace del Estado revolucionario el representante de la Nación en las relaciones de propiedad; 2) un programa de reformas sociales: reforma agraria, derecho de los trabajadores, recuperación de los bienes nacionales en manos extranjeras o privadas; 3) una presidencia fuerte dotada de gran poder; 4) el desarrollo de un sector público de la economía integrado por los bienes de dominio directo de la Nación y por las empresas públicas; 5) un partido de Estado unificador de grupos dispersos y aglutinador de masas; 6) una política de masas que organizó a los trabajadores del campo y la ciudad en torno del Estado y 7) una política exterior independiente, basada en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención, que permitió al nuevo Estado hacer frente a la agresión y la dominación imperialistas.

Como bien señala el autor, con todo lo discutible que puedan ser, se trata de pilares del Estado que se fueron conformando en la medida en que lo fue requiriendo el desarrollo político del nuevo Estado. No se trata de "pilares fundacionales", ni de dogmas asignados de una vez y para siempre.

Aunque, en lo personal, Arnaldo Córdova prefiere defender al Estado revolucionario sosteniendo a capa y espada la coherencia entre cada uno de los "siete pilares"<sup>9</sup>, es claro que el debate nacional se ha centrado más en los últimos tiempos sobre la legitimidad electoral que sobre cualquiera de los

supuestos pilares de la legitimidad revolucionaria. Resulta muy extraño que para muchos analistas políticos, incluso inteligentes, una Revolución que comenzó con la proclama del sufragio efectivo no merezca contar entre su obra de ingeniería política con el voto como poderoso agente de transformación social. Tal pareciera que, según esos juicios, los ingredientes sociales y los democráticos integraran una ecuación de suma cero, donde lo que gana lo social, lo pierde lo político.

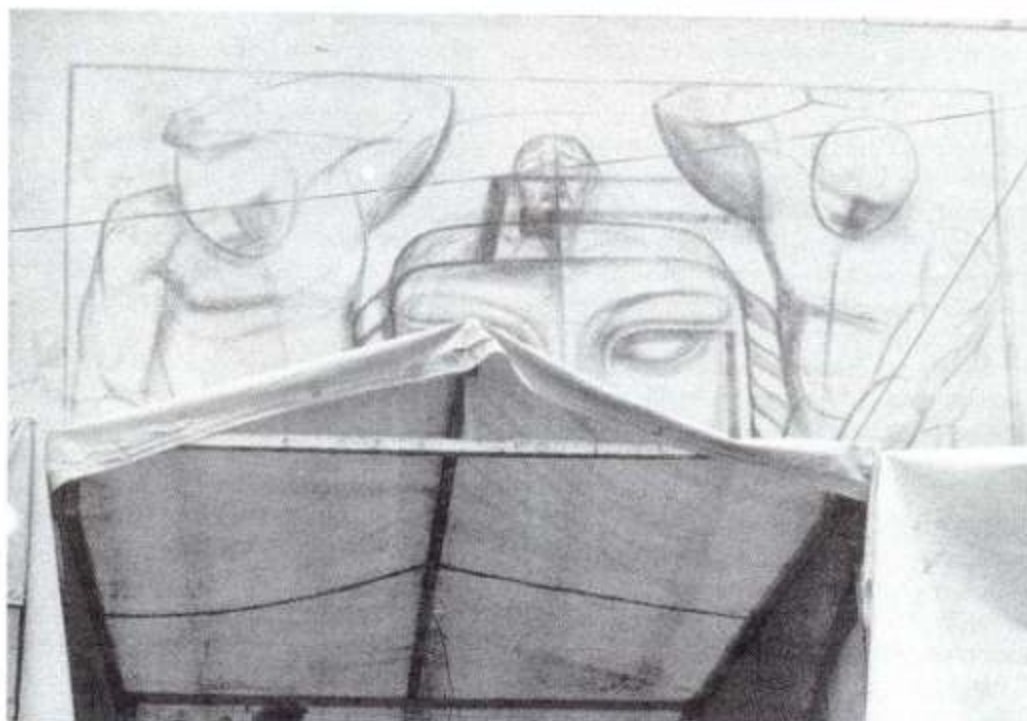
No es necesario remontarse a Madero para recordar el origen democratizador de la Revolución Mexicana, pero aún hace falta un gran esfuerzo para redescubrir y actualizar los trazos históricos que le dan continuidad al proyecto democrático que se inicia con el Plan de San Luis.

Es válido afirmar que con Francisco I. Madero se inicia la lucha por la democracia moderna en nuestro país. Entender cómo se enraizó la aspiración democrática en el México de principios de siglo, equivale a entender el torbellino de esperanzas, posibilidades, contradicciones y limitaciones que desató a principios de siglo el autor de La sucesión presidencial de 1910. Con inmejorables augurios, Madero alcanza la Presidencia de la República en noviembre de 1911, gracias a una votación masiva, espontánea y libre. Parecía que se inauguraba un largo ciclo democrático en la vida de México. El fracaso del "Apóstol de la Democracia" significó, en los hechos, el aplazamiento de la idea democrática entre los mexicanos. Aplazamiento que no puede confundirse con desplazamiento.

No es exacto atribuirle a la Revolución Mexicana un carácter reivindicador en lo social y omiso en lo político. En realidad, resulta más visible la porción reivindicadora, pero la veta democrática debe ser redescubierta y revalorada. Después de todo, entre sus primeros frutos se encuentra la Convención de Aguascalientes, el Congreso Constituyente, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.<sup>10</sup>

El universo de la Revolución creó no sólo las condiciones para una vida partidista, sino muchas de las conductas y actitudes que aún





perduran entre nosotros como fórmulas del quehacer político, fundamentalmente el rechazo a la violencia y la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos políticos, electorales o no.

Se repite con frecuencia que la mexicana fue la primera revolución social del siglo XX. Con ello, se enfatiza el hecho de que, además de derrocar al antiguo régimen, el movimiento de 1910 luchaba por establecer un sistema socioeconómico favorable a los intereses populares. Sin embargo, esta caracterización, desde luego cierta, es incompleta si deja de considerar las importantes aportaciones que al desarrollo político mexicano aportó la propia Revolución. En efecto, a ella se debe la derrota militar de la dictadura, pero también la gradual implementación de un régimen democrático. La reforma política gradual ha sido la nota distintiva del proceso político mexicano durante las últimas décadas.

Además, es pertinente recordar el papel legitimador que el sistema ha asignado a las elecciones. Desde 1920, los calendarios electorales, tanto federales como estatales y municipales, se han realizado con encomiable apego al calendario electoral. Según fuentes confiables, entre 1920 y 1988, fueron electos en el país 14 presidentes de la República,

medio millar de senadores, alrededor de 5000 diputados federales, unos quinientos gobernadores, quizá 6000 diputados locales y más de 50 mil ayuntamientos.<sup>11</sup> Solamente de diciembre de 1982 a noviembre de 1986 fueron electos 18,475 integrantes de 3,419 ayuntamientos; 836 diputados locales, 14 gobernadores y 400 diputados federales, todo en 4,691 elecciones.<sup>12</sup> Un dato también revelador indica que, tan sólo entre el 1.º de diciembre de 1988 y el 1.º de abril de 1991 se realizaron 48 procesos electorales locales de diferentes tipos en 25 estados de la República: dos para renovar al Ejecutivo local; 23 para integrar cámaras de diputados y 23 para elegir ayuntamientos.<sup>13</sup>

Estas cifras hablan de una institucionalización creciente de los procesos electorales. Las elecciones en México se ha convertido en la vía privilegiada para promover el cambio político. De allí el interés de los partidos políticos, de los ciudadanos, de los medios de comunicación y aún de los analistas extranjeros, por desentrañar el significado de los procesos electorales que se desarrollan en el país.

Por el peso mismo que las elecciones tanto federales como locales han ido adquiriendo en la vida pública de la Nación, la evolución



en el marco normativo de las mismas, se ha convertido en un importante sujeto de atención.

Las reformas electorales se han transformado así, en un tema que polariza las opiniones, pero que, en definitiva, son muestra clara de la voluntad del sistema político para reformarse. La reforma electoral mexicana, bien pudiera denominarse “una reforma continua.”<sup>14</sup> No es gratuito que reforma política y reforma electoral se hayan convertido en términos intercambiables, aunque la primera, desde luego, connota una agenda más amplia que lo puramente electoral.

En materia electoral, el país ha vivido una serie sucesiva de reformas que se han plasmado en el marco normativo; Jaime M. Moreno Garavilla ha identificado un total de 22 reformas en el periodo que va de 1917 a 1991.<sup>15</sup> Además, los lapsos que transcurren entre una reforma y otra tienden a acortarse.

La Ley Electoral de 1946, es la primera que establece la exigencia de registro para los partidos políticos y concentra en la Federación las facultades de supervisión y vigilancia que antes correspondían a los municipios. Esta ley marca el inicio de un proceso que dura hasta nuestros días por fortalecer a los partidos y crear un auténtico sistema de partidos políticos. De hecho, es esta la ley que “aporta la estructura básica del sistema electoral vigente.”<sup>16</sup> Además, al establecer que sólo podían participar en las elecciones los partidos con un año de registro, se inició la tendencia a evitar, desde la ley misma, las rupturas de última hora en el partido mayoritario.<sup>17</sup>

La Ley Electoral Federal de 1951 confirma las tendencias presentes en la legislación anterior. Con esta ley, Acción Nacional lanzó su primer candidato a la presidencia de la

República, Efraín González Luna, y obtuvo su registro la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, que promovió la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán. Consolida la Comisión Federal Electoral y el Registro Federal de Electores, deroga las disposiciones referentes a la intervención de la Suprema Corte en materia electoral y reglamenta la constitución, estatutos y organización interna de los partidos.

Hacia principios de los años sesenta, ya era evidente la presencia de una sociedad diversificada y la imposibilidad de los partidos políticos opositores para estar adecuadamente representados en el Poder Legislativo. Con la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, el 28 de diciembre de 1963, se introdujo la figura de los diputados de partido, iniciándose así una tendencia creciente a fortalecer el pluripartidismo. Además, se ratificó en la ley secundaria la disposición constitucional que desde 1953 otorgó a las mujeres el derecho al sufragio. La ampliación de los electores potenciales se vio también favorecida cuando, en 1973, se estableció la ciudadanía a partir de los 18 años. En la legislación de ese mismo año se estableció, por vez primera, que el voto constituye un derecho y una obligación ciudadana, en un primer intento por atraer a los ciudadanos a la acción de sufragar.

La década de los años setenta fue una de profundas transformaciones en la estructura económica y social del país. La concentración de la riqueza, el marginalismo urbano y rural, la crisis productiva del campo y el excesivo proteccionismo industrial, junto con un gigantismo en el tamaño y facultades del gobierno, dieron pie para que nuevamente se cuestionara la capacidad del sistema político y del propio modelo de desarrollo para seguir ordenando la vida social en una Nación compleja que, en 1970, contaba con 51 millones

de habitantes y a fines de la misma década, con una tasa de crecimiento que fluctuó entre 3.3 y 2.8%, alcanzaba la cifra ya para entonces escalofriante de casi 70 millones de habitantes.<sup>18</sup>

En esas condiciones, a la represión de movimientos sociales como el de los médicos y la intervención del Ejército en las universidades de Hermosillo, Morelia, UNAM y Politécnico, se añadió en la década de los 70 una serie de realidades que combinaban, por un lado, el surgimiento de las guerrillas y el terrorismo, y por el otro, una política populista que buscaba alternativas para el llamado desarrollo estabilizador. En lo político, la llamada apertura democrática se constituía en una política zigzagueante que combinaba la cooptación con la represión apenas encubierta.

Bien ha dicho José Carreño: "México llegó al año de 1970 con el rostro cambiado. Había caído en 1968 la máscara del consenso social a toda prueba que se puso el sistema desde los días del Maximato, máscara que en gran medida justificó el cardenismo, que funcionó razonablemente con la ideología del desarrollo hasta 1965 y que finalmente entró en crisis por sus propias contradicciones y por su incapacidad de incorporar a una población creciente, cuyas demandas se veían cada vez más rezagadas."<sup>19</sup>

En ese contexto surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977, después de varias sesiones públicas de consulta. En este nuevo marco legal se elevó a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, con lo que se busca fortalecer el sistema partidista, para lo cual también se establece un registro condicionado al resultado de las elecciones. La LFOPPE

también incluyó un capítulo de "lo contencioso electoral". Esta importante reforma de 1977 liquidó la figura de los diputados de partido e introdujo el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, mismo que, con variantes, permanece hasta nuestros días.

La Ley de 1977, como las que la han sucedido, procuró ampliar la legitimidad del régimen electoral, se acompañó de una Ley de Amnistía, y claramente buscaba la incorporación a los procesos electorales de nuevas formaciones políticas: "se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios."<sup>20</sup>

Algunos ajustes de importancia se incorporaron en 1982, notablemente la aplicación del sistema de representación proporcional con dominante mayoritario a todos los municipios del país. De tal suerte, para 1986, existían 100 diputados federales, 169 diputados locales y mil 416 regidores de representación proporcional.<sup>21</sup>

La dinámica social de los años 80, aunada a la crisis económica y a la presencia de una nueva pluralidad política, hacía prácticamente obligada la confección de un nuevo marco legal. Ya en 1986 escribía el politólogo Juan Molinar: "es evidente la inminencia de una nueva reforma electoral que solucione los problemas que hoy tiene el sistema electoral, deshaciendo entuertos y presentando a los partidos de hoy nuevas soluciones y un nuevo juego de problemas. El reformismo electoral seguirá siendo así una sólida base para la estabilidad (aunque quizá no para la democracia) del régimen político mexicano y un factor de esperanza para quienes contemplan la historia política de México como un proceso gradualista de evolución con aspiraciones democráticas."<sup>22</sup>



Curiosamente, el Código Federal Electoral de 1987 constituye la única reforma electoral importante de los años recientes que fue puesta a prueba directamente en una elección presidencial, sin tener ocasión de medir sus efectos en una elección intermedia. Cuando ésta última tuvo lugar, el tema político dominante era el de la reforma municipal.

Por las disposiciones favorables a la oposición que el Código contenía, se supuso tal vez que las elecciones de 1988 se darían en un escenario de franca recuperación económica, lo cual favorecería al partido mayoritario, cosa que finalmente no ocurrió. La composición de la Cámara de Diputados, con la mitad de los legisladores representando a distintos partidos de oposición, fue un reflejo de la situación económica del país y también de una legislación cuyos supuestos sólo se cumplieron parcialmente.

El Código elevó a 200 el número de diputados de representación proporcional, con lo que automáticamente se duplicó la presencia de las representantes de la oposición. Resulta una constante que las distintas reformas electorales, cuando menos desde la de 1963, cuando se establecen los diputados de partido, tiendan a asegurar a los partidos opositores espacios de representación porcentualmente superiores al peso electoral que alcanzaron en la elección precedente. Con el Código este espacio de representación se amplió hasta un 40% de curules de representación proporcional para las minorías, mediante la restricción en el porcentaje de curules que se autoimpuso la mayoría, para el caso de no rebasar el 60% de los votos. En todo caso, se estableció una representación minoritaria de cuando menos el 30% de las curules y el partido mayoritario comenzó a participar de la asignación

de diputados de representación proporcional.

Las reformas que el Código propuso fueron agrupadas en tres grandes ámbitos por el Secretario de Gobernación<sup>23</sup>:

Primero, el perfeccionamiento de nuestro sistema de representación, a fin de encontrar una relación más equitativa entre el porcentaje de votos que obtiene un partido y el de curules que alcanza en la Cámara.

Segundo, el fortalecimiento del Poder Legislativo, con el propósito de asegurarle un procedimiento de autoevaluación; de ampliar la representatividad de la Cámara de Diputados, de dar una mayor continuidad y de actualizar el contenido de los trabajos legislativos del Senado, a través de la elección trienal de la mitad del mismo.

Tercero, el perfeccionamiento del sistema electoral, con la idea de hacerlo más transparente, ágil y confiable, de perfeccionar sus procesos en todas sus etapas, desde los actos preparatorios, incluida la formulación del padrón electoral, hasta la calificación de las mismas elecciones.

Esta legislación introdujo la cláusula de gobernabilidad, que convertía a una mayoría relativa en una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; se suprimió el expediente del registro condicionado y se facilitó la conformación de coaliciones electorales. Esta última medida favorecería el surgimiento del FDN y daría lugar a una de las elecciones más disputadas en la historia contemporánea del país.

De esta manera, el Código de 1987 significó un avance en términos de técnica jurídica,

pues jerarquizó, ordenó y reglamentó las fases del proceso electoral. En la exposición de motivos de la reforma constitucional, resumía el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid: "Hoy someto a esta representación una reforma constitucional cuyo propósito es sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que unifique los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno; en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral".<sup>24</sup>

Además, el proceso de reforma político-electoral permitió que el 17 de junio de 1986, el titular del Ejecutivo Federal expidiera un acuerdo por el que se convocó a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en Audiencias Públicas de Consulta sobre la que se denominó Renovación Política Electoral y la Participación en el Gobierno del Distrito Federal. Se llevaron a cabo 16 audiencias en el Distrito Federal y cuatro regionales, mismas que permitieron recoger y ordenar el producto de una discusión para el surgimiento de una nueva instancia de representación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Este nuevo órgano parlamentario, con el tiempo, ha superado todos los pronósticos y

corrientes de opinión que veían en la Asamblea un instrumento de mediatización para una democratización efectiva del Distrito Federal.

A través del voto libre, directo y secreto, se hizo posible la participación ciudadana en la creación de un órgano colegiado que fuese copartícipe de la tarea que el Ejecutivo Federal realiza en la capital del país.<sup>25</sup> La Asamblea, entre otras, tiene como facultades las siguientes:

- a) Expedir reglamentos, bandos y ordenanzas en materias específicas de gobierno;
- b) proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, para ser tomados en cuenta en el programa anual de gasto público de la ciudad;
- c) conocer la ejecución y cumplimiento de los programas autorizados al gobierno capitalino;
- d) recibir información de los servidores públicos sobre obras y servicios;
- e) realizar consultas públicas y f) enviar al Congreso de la Unión iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.<sup>26</sup>

El carácter plural de la Asamblea ha contribuido a su pronta legitimación, además de que su desempeño ha mostrado la necesidad de un órgano que, con estas características, sirviera de foro y de órgano mediador entre las demandas ciudadanas y las autoridades administrativas, todo ello en una ciudad donde se realizan al año más de mil manifestaciones de protesta. El futuro de la Asamblea es visto con optimismo generalizado.<sup>27</sup> Justamente en la Sesión de Apertura de sus trabajos de 1991, el Jefe del DDF, por instrucciones del Ejecutivo Federal, anunció que concluido el proceso electoral de 1992, se iniciaría el análisis de las reformas



constitucionales y legales necesarias para la ciudad, es decir la reforma necesaria, y adelantó la agenda para impulsar el avance democrático de la ciudad de México: a) La reforma de la política, "para introducir las nuevas fórmulas de representación política directa e indirecta que sean adecuadas, así como definir las nuevas facultades de la ARDF"; b) la reforma de la justicia y la seguridad pública; c) la reforma a los mecanismos de participación ciudadana y d) la reforma de la administración.

Se trataría, pues, de una reforma amplia que nuevamente comprobaría la eficacia del gradualismo con el que ha procedido la transición democrática mexicana.

Regresando al tema del COFEL, puede afirmarse que su prueba definitiva la constituyeron los comicios de 1988, en los que el PRI, con 52% de los sufragios, obtuvo un porcentaje similar de curules, 260 de un total de 500. Los partidos coaligados en el FDN consiguieron un segundo lugar en la elección presidencial, desplazando por vez primera a Acción Nacional.

Se evidenció también un deficiente funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, por lo que muchas de las impugnaciones de hecho recargaron el ambiente de confrontación en el Colegio Electoral.<sup>28</sup>

Las impugnaciones mutuas y el ambiente generalizado de desconfianza, así como las secuelas postelectorales pusieron nuevamente en la agenda del día la revisión del marco legal electoral.

Un reclamo generalizado de los partidos minoritarios y de importantes sectores de la población ha sido garantizar la eficacia y

transparencia del sufragio. Si bien, como estrategia política, las acusaciones de fraude electoral pudieron darle a algunos partidos políticos ciertos dividendos, es claro que ni los procesos electorales son tan impolutos como supondría una cabal aplicación de la Ley, ni tan marcados por el fraude y la violencia, como a veces los caricaturizan las distintas oposiciones.

Las denuncias de irregularidades, así como las descalificaciones mutuas entre los partidos políticos, contribuyeron a que la primera prueba del Código de 1987 no dejara satisfechos ni a la mayoría, ni a las minorías, por lo que pronto se hizo evidente la necesidad de revisar con acuciosidad el marco legal de los procesos electorales. Desde el punto de vista del PRI, se trataba de rehacer el marco constitucional y la legislación secundaria para garantizar mayor transparencia, pero también para alcanzar un Código más equitativo que no constituyera solamente un beneficio permanente y creciente en favor de las oposiciones.<sup>29</sup> Estas últimas, paradójicamente, criticaban acremente a la legislación que mayormente les había favorecido a lo largo de la historia.<sup>30</sup>

Las oposiciones sentían que tenían la fuerza suficiente para impulsar, desde el Congreso una legislación aún más favorable, mientras que en el seno de la mayoría prevalecía la búsqueda de un criterio de equidad, a fin de no sobreproteger a las minorías en detrimento de la mayoría.<sup>31</sup> Sin contar con la mayoría calificada para impulsar por sí mismo una reforma constitucional, el PRI tuvo que plantearse un escenario de negociación con otras fuerzas políticas. La concertación entre fuerzas políticas de distinto signo ideológico surgía como estrategia obligada por las nuevas realidades.

El acuerdo entre el PRI y el PAN para la reforma constitucional, así como el pacto entre el PRI, el PFCRN, el PPS y el PARM para la aprobación de la ley secundaria fueron, en sentido estricto, alianzas tácticas, que no todos registraron como prácticas comunes en cualquier congreso,<sup>32</sup> sobre todo considerando el peso de la tradición priísta para reformar la legislación. Incluso, no ha faltado quien llegue a hablar de un acuerdo histórico entre el PRI y el PAN.<sup>33</sup>

Así pues, ya no se trataba tan sólo de fortalecer al régimen de partidos políticos, pues ya podía evidenciarse un grado importante de consolidación, aunque los tiempos aún sean de transición en esa materia, sino de abatir los altos índices de abstencionismo y ofrecer el mayor número de seguridades posibles sobre la transparente conducción de los comicios. En este sentido, claramente se buscó con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contribuir decididamente a la relegitimación del sistema político en su conjunto, a través de la reevaluación de las elecciones y del papel que en ellas deben cumplir los ciudadanos, los partidos y los órganos electorales.

Por primera vez, se celebraron consultas públicas, tanto la Cámara de Diputados como en una Comisión Especial para Reforma Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación. Este solo hecho anunciaba ya discrepancias de forma, que en su tiempo se volverían de fondo, entre las fracciones políticas representadas en el Congreso.<sup>34</sup>

Al instalar la primera audiencia de la Comisión Especial, el 10 de febrero de 1989, el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, reiteró que se llevarían a cabo las reformas electorales a fin





de "dar más confiabilidad, más transparencia y mayor credibilidad a todos los procesos en esa materia, con el objeto de fortalecer el espíritu democrático."<sup>35</sup>

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales continuó con la tendencia a perfeccionar la ley en términos de claridad, ordenamiento y técnica jurídica. Sin duda, sus mayores avances radicaron en la creación o reforma de cuatro instituciones:<sup>36</sup>

a) el Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones; b) el nuevo Registro Federal de Electores tendió a asegurar que a cada registro en el padrón correspondiera un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada; c) el Servicio Profesional Electoral, como servicio civil encargado de la administración de los procesos; d) el Tribunal Federal Electoral se fortaleció en sus facultades y se regionalizó.

Además, algunas de las enmiendas más notables introducidas por el COFIPE fueron las siguientes:

a) Para desalentar la manipulación de resultados electorales y evitar la impunidad en la materia, los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal. Con esta disposición se formalizaron las sanciones contra funcionarios, autoridades electorales, representantes partidistas o ciudadanos que incurrieran en ilícitos que pudieran tipificarse como fraudulentos. Esta modificación se refiere a los delitos electorales y en materia de Registro Nacional Ciudadano.

b) Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera proporcionalidad con coeficiente rectificado y el día de la elección se estableció el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad, aunque se precisó de mejor manera y sus términos dejaron de ser tan amplios como en el pasado.

c) Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron también las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos.

d) Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las mesas de casilla y se definió un máximo de 1,500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para los electores en tránsito.

e) Para frenar las especulaciones sobre los resultados electorales, se acortaron los plazos para entregar los paquetes electorales a los consejos distritales.

f) Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

Como puede advertirse, las reformas representadas por el COFIPE fueron de la mayor importancia en términos de la organización de los procesos electorales sobre bases que garantizaran imparcialidad. Así, se sentaron las bases para que fuera abatido el escepticismo ciudadano, a veces alimen-

tado por la propia desconfianza o inseguridad de los partidos políticos.

Más allá de sus eventuales insuficiencias o de las aspiraciones aplazadas, es claro que el Código vigente no resuelve todas las expectativas de la democracia mexicana, pero "... están ahí las instituciones, los procedimientos y regulaciones para transitar hacia un nuevo modelo de competencia y de responsabilidades compartidas en la lucha por el poder."<sup>37</sup>

No a todos pudo haber satisfecho la nueva legislación<sup>38</sup> y es normal que así sea, pero en la historia electoral mexicana quedará registrado este esfuerzo por ampliar la legitimidad de los procesos electorales y dotar de mayores certidumbres a ciudadanos y partidos.<sup>39</sup>

El interés nacional, aún internacional, que han despertado los procesos electorales locales y federales, aunado a los debates en torno a la legislación electoral, auguran que sucesivos comicios recibirán una atención creciente. Prácticamente, en cada nuevo proceso electoral se irán cifrando nuevas y más amplias expectativas sobre la institucionalización, por la vía electoral, del tránsito hacia formas más plenas de democracia.

El Colegio Electoral de 1991 mostró nuevamente la profunda y acerba crítica de las oposiciones a diversos aspectos de la legislación y la práctica electorales. Otra vez, el país se encamina a una revisión del marco jurídico de los procesos electorales. La dilación en la difusión de los resultados electorales y la autocalificación fueron dos de los aspectos más impugnados.

Recientes procesos electorales locales, teñidos de pasión y de lamentable violencia, nos recuerdan la distancia que siempre existe entre la norma escrita y la fuerza de los hechos. En cada entidad federativa debe encontrarse el consenso indispensable para competir electoralmente y evitar el desbordamiento del orden legal. Tanto la violencia, como la transacción (conceraciones políticas, dicen algunos) debilitan la confianza ciudadana y erosionan el régimen de derecho.

En los tiempos que corren, varios elementos de singular importancia deberán ser ponderados, a efecto de extraer conclusiones valederas.

Primero, la voluntad misma del gobierno, expresada reiteradamente por el presidente Salinas, para impulsar procesos electorales legítimos. Segundo, la capacidad de los partidos políticos para estar a la altura de los supuestos de la ley y para articular plataformas capaces de atraer al electorado a las urnas, por la vía de una real adhesión y no por el despecho antigubernamental. Y, tercero, el papel que en el futuro habrán de jugar las elecciones en la agenda de la democracia mexicana.

En todo caso, hoy día, muy pocas opiniones pueden dejar de valorar lo que las elecciones significan para sustentar la ampliación de la vida democrática.

Las elecciones se han convertido ya en el eje articulador de una transición democrática amplia. Cuestiones como el federalismo, la división de poderes, la democratización de las organizaciones de la sociedad, la maduración del sistema de partidos, la participación



ciudadana y el respeto al régimen de derecho, constituyen los grandes temas que en el México finisecular parecen indisolublemente ligados al tema del sufragio efectivo.

Apenas iniciado el presente año, el presidente Salinas encomendó a Patrocinio González<sup>40</sup>, recientemente nombrado Secretario de Gobernación, tres responsabilidades fundamentales: asegurar la legalidad de los actos de los procesos políticos en el ámbito de la

competencia federal; fortalecer la estabilidad política del país; finalmente, contribuir al proceso de ampliación de libertades "construcción de cauces para el avance democrático nacional".

Una lectura realista de los propósitos presidenciales mueve a imaginar que los próximos años serán de cambio continuo, pero también de laboriosa consolidación. Al tiempo.

---

1.- Havel, Václav, *Disturbing the peace. A conversation with Karel Hyízda*, 1a. ed., Alfred A. Knopf, New York, 1990, p. 93.

2.- Paz, Octavio, *Postdata*, 9a. ed., Ed. Siglo XXI, México, 1974, p.21.

3.- *Ibid.*, p. 33.

4.- En efecto, las demandas del movimiento estudiantil se centraban fundamentalmente en torno a temas referidos a la democracia y, aunque no se ignoraban los temas de justicia y equidad, estos últimos no constituyeron su verdadera entraña. Otros movimientos sociales, como el magisterial o el de los médicos, tuvieron un claro sentido de reivindicación económica, así como referencias a las condiciones de trabajo. El movimiento de 1968, en cambio, procuró articular las demandas democratizadoras que ya correspondían a una sociedad diversificada y diferenciada. Cf. Villa, Manuel, *¿A quién le interesa la democracia en México?*, 1a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1988, 190 p.

5.- En su cuarto y último informe de gobierno se destaca un párrafo que propone la pluralidad como rasgo central de la vida del Congreso:

- "Quiero decir, entre otras cosas, que este templo de la ley parecerá más augusto y ha de satisfacer mejor todas las necesidades nacionales, cuando estén en esos escaños representadas todas las tendencias y todos los intereses legítimos del país; cuando logremos ... por el respeto al voto que reales, indiscutibles representativos del trabajador del campo y de la ciudad, de las clases medias y submedias e intelectuales de buena fe y hombres de todos los credos y matices políticos de México, ocupen lugares en la Representación Nacional."
- 40.- Informe de Gobierno, 1o. de septiembre, 1928.
- 6.- Meyer, Lorenzo, "La democratización del PRI: misión imposible?", en Nexos, No. 126, Año XI, Vol. 11, junio de 1988, p.26.
- 7.- Un inteligente ensayo sobre las vicisitudes del pluralismo es el de Soledad Loaeza: "Entre el pluralismo y la fragmentación", en Nexos, No. 160, Año XIV, Vol. 14, abril de 1991, p. 27-29.
- 8.- Córdova, Arnaldo, "¿Un nuevo Estado?", en Nexos, N° 145, Año XIII, Vol. 13, enero 1990, p. 36.
- 9.- A propósito de la Reforma del Estado postulada por el presidente Salinas en la Universidad de Brown, en octubre de 1989, y en su primer informe de gobierno, resulta concluyente el escepticismo con que Córdova analiza la propuesta presidencial: "¿Tendremos de verdad un nuevo Estado (visto que se nos promete una reforma del mismo)? Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones públicas." *Ibid.*, p. 37.
- 10.- Escribe Fernando Pérez Correa: "Es difícil encontrar un extremo histórico como el mexicano, en el cual un grupo revolucionario que ha vencido por las armas, en una situación doblemente complicada, en primer lugar, porque tiene que luchar después de la producción de una revolución política derrotada por la usurpación y después de un verdaderamente encarnizado ajuste de cuentas entre corrientes revolucionarias; es un movimiento que afirma su hegemonía con las armas e inmediatamente define como una de sus tareas fundamentales el crear el alter ego, el coprotagonista del diálogo democrático y empezar a imaginar la producción de una oposición electoral." Folios de Prospectiva y Proyecto Nacional, ¿Para qué sirven las revoluciones?, IEPES, CEN del PRI, 1990, p. 11.
- 11.- Molinar Horcasitas, Juan F., "Elecciones, autoritarismo y democracia en México", Tesis para optar por el grado de Maestro en Ciencia Política, El Colegio de México, México, agosto, 1989, p.2.
- 12.- Intervención del Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, noviembre 13 de 1986.
- 13.- Fuente: Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político, Dirección de Procesos Electorales.
- 14.- En el No. 23 de la revista Examen, escribe Diego Valadés: "El procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas: ninguna reforma es la última; toda reforma admite la prueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta, mantienen su vigencia las expectativas, saludables, de cambio y de mejoría, o por lo menos de cambio; se matiza el inmediatismo y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo esto se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas: insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el consiguiente riesgo de abandonar los términos aún de lo ya acordado.", Año 2, abril de 1991, p. 5.
- 15.- Cf. Moreno Garavilla, Jaime M., "La legislación electoral en México, 1917-1991", en Examen, Año 2, No. 23, abril de 1991.
- 16.- Molinar Horcasitas, Juan, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loaeza, Soledad y Rafael Segovia, La vida política mexicana en la crisis, 1a. ed., El Colegio de México, México, 1987, p. 27.
- 17.- Para una discusión acuciosa de la evolución electoral mexicana véase, entre otros muchos, el trabajo de Paoli Bolio, José Francisco, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982" en González Casanova, Pablo, (coord.) Las elecciones en México. Evolución y perspectivas, 2a. ed., UNAM, Siglo XXI, México, 1989, p. 129-162.
- 18.- Banamex, México Social, 1988-1990, Indicadores Seleccionados, Estudios Sociales, México, diciembre de 1989, p. 30.
- 19.- Carreño Carión, José, "Adiós decenio cruel", en Nexos, No. 26, Año III, febrero, 1980, p. 15.
- 20.- Molinar Horcasitas, Juan, *Op.cit.*, p.31.
- 21.- Secretaría de Gobernación, Renovación Política, No. 5, México, 1986, p.6.
- 22.- Molinar Horcasitas, *Op.cit.*, p. 40.
- 23.- Secretaría de Gobernación, Renovación Política, No. 6, Exposición del Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados para explicar la reforma político-electoral, (13 de noviembre de 1986), México, 1987, p.11.
- 24.- Secretaría de Gobernación, Renovación Política, No. 5, Exposición de motivos del presidente Miguel de la Madrid a la reforma constitucional, México, 1986.
- 25.- Sobre la ARDF, véase el excelente trabajo de Fernando Ortiz Arana: "Instituciones Políticas del Distrito Federal" en Talavera, Abraham (Coord.), La política mexicana y el cambio democrático, 1a. ed., Diana, Col. Ensayos Sobre la Modernidad Nacional, México, 1990, p.160-171.
- 26.- Por cierto, sus atribuciones se han ido ampliando, en aspectos tan importantes como conocer y opinar sobre el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos; ratificar el nombramiento de Delegados del DDF; intervenir en las tareas de Planeación del Desarrollo y en la aprobación del Plan Director de Desarrollo Urbano, que contiene las normas relativas al uso del suelo, reservas y destinos del territorio del Distrito Federal.
- 27.- En la sesión del 16 de abril de 1991, la Asamblea escuchó el Informe del Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, quien, en la última parte de su intervención y en el marco de lo que denominó una reforma en serio y seria, afirmó: "No hay ninguna duda de que la Asamblea se haganado su derecho a evolucionar, a ejercer más atribuciones. Los planteamientos que ustedes (los asambleístas) han hecho sobre su participación en el proceso de elaboración del Presupuesto de Ingresos, del Proyecto de Presupuesto de Egresos, de participación en la revisión de la Cuenta Pública, en los Planes de Desarrollo o en la ratificación de los altos mandos de la administración pública, me parece que deben ser analizados con la mayor seriedad." Cf. Asamblea de Representantes. Sesión de apertura, 16 de abril de 1991.



- 28.- El ensayo más vivo y fidedigno sobre el Colegio Electoral lo ha escrito Miguel Montes: "El Colegio Electoral de 1988", en Talavera, Abraham (Coord.), La política mexicana y el cambio democrático, Ensayos sobre la Modernidad Nacional, 1a. ed., Ed. Diana, México, 1989, p. 173-186.
- 29.- En conferencia de prensa celebrada el 14 de agosto de 1989, el presidente del CEN priísta, Senador Luis Donald Colosio, afirmaba: "La iniciativa que hoy presentamos, al fortalecer el proceso democrático, vigoriza, además, la responsabilidad de todos los partidos políticos. Ni debilita al PRI, ni persigue favorecer o afectar a otras fuerzas políticas." Además, en esa oportunidad, adelantó las propuestas medulares: a) Creación de un organismo profesional, autónomo, permanente, que prepare las elecciones y elabore un nuevo padrón; b) el Congreso de la Unión debe integrarse de tal modo que la pluralidad social se refleje a plenitud; ello incluía la propuesta del Senado al pluralismo y d) ampliar la vigilancia y control de las elecciones. Cf. Luis Donald Colosio, Conferencia de Prensa, Salón Presidentes, CEN del PRI, agosto 14, 1991.
- 30.- Manuel J. Clouthier, por ejemplo, afirmó sobre el marco jurídico electoral: "Es del dominio público que las disposiciones constitucionales en esta materia y el mismo Código Federal Electoral fueron hechos por el grupo en el poder para favorecer a sus candidatos y perpetuarse así en los puestos de gobierno." Cf. Comparecencia de Manuel J. Clouthier en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados, 1988.
- 31.- Para legitimar sus propuestas, el PRI realizó varios foros regionales de consulta, a fin de recabar la opinión de sus bases y divulgar la necesidad de establecer acuerdos y coincidencias con otras fuerzas políticas. De hecho, fue el único partido que realizó este tipo de esfuerzo.
- 32.- "Estos cambios que el PAN consintió por razones tácticas hicieron poco por aumentar la confianza en los salinistas como reformadores políticos." Cornelius, Wayne A., "El PRI en la encrucijada", en Nexos, No. 149, Año 13, Vol. XII, mayo de 1990, p. 73.
- 33.- Para Jaime Sánchez Susarrey, "Las coincidencias entre el partido oficial y Acción Nacional son producto de la voluntad política, pero también de una convergencia que permite un acuerdo histórico." Vuelta, Año XII, No. 157, diciembre, 1989, p. 47.
- 34.- Para un recuento del proceso de consulta, véase; Núñez, Arturo, "El proceso de consulta en materia electoral", en Talavera, Abraham (Coord.), La política mexicana y el cambio democrático, Col. Ensayos sobre la Modernidad Nacional, 1a. ed., Ed. Diana, México, 1989, p. 89-104.
- 35.- Cf. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información, Boletín Informativo, 01.02.89.
- 36.- Véase el excelente resumen elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicado en la sección documentos de la revista Examen, año 2, No. 15, agosto de 1990.
- 37.- Duarte Rivas, Rodolfo, "La reforma electoral: un desenlace apropiado", en Examen, Año 2, No. 15, agosto, 1990, p. 28.
- 38.- José Woldenberg no ha dudado en hablar de "los pasitos para atrás" y aún del "retroceso constitucional". Cf. "Democracia y Sistema Electoral", Ponencia en el Coloquio Internacional sobre Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina, FLACSO-Universidad de Guadalajara, enero, 1991, p. 8 y 10.
- 39.- La revista Examen, Año 2, No. 23, abril, 1991, ha dedicado prácticamente un número especial a los temas del marco legal de los procesos electorales. Resulta muy recomendable su lectura.
- 40.- Con su solicitud de licencia, González Garrido se convierte —cuando menos— en el décimo quinto gobernador en funciones que durante la actual administración ha requerido del Congreso Estatal el permiso correspondiente para alejarse temporalmente de tan importante cargo de elección popular. Curiosamente, su antecesor en el cargo había recorrido el mismo camino.

## Melchor Ocampo, Ideología de la Reforma

Dip. Martín Tavira Urióstegui

Subcoordinador de la Fracción Parlamentaria del PPS



**E**l 16 de enero de este año se cumplió el 178 aniversario del nacimiento de uno de los gigantes de la historia de México. El 3 de junio de 1861 —hace 131 años— los esbirros de la reacción y del partido de la traición nacional, cegaron la vida de un hombre joven que era figura luminosa en la política nacional: Melchor Ocampo.

El partido conservador, derrotado en la Guerra de los Tres Años, no podía perdonarle al hombre que, sin duda alguna, había elaborado el Programa de la Reforma Juarista, así como la línea estratégica y táctica para ponerlo en ejecución.

Siempre se habla de la muerte de Hidalgo, “impregnada de la sencilla dignidad helénica”; pero la dignidad de Ocampo a la hora del sacrificio se elevó inclusive por encima de los temores extraterrenales: “Yo estoy bien con Dios y él está bien conmigo”, dijo al cura que quiso darle los auxilios espirituales. Moría optimista, porque estaba seguro de que el camino que él había contribuido a trazar para el país, era el correcto, porque estaba en el sentido de la historia. Sabía que su obra estaba más allá de su vida y que las generaciones futuras la llevarían adelante.

Las grandes épocas producen grandes hombres. Melchor Ocampo casi nació junto con el México liberado. El hombre tenía siete años más de edad que su país. Dieron sus primeros pasos por la vida juntos. Los dos buscaban anhelosamente la ruta por donde transitar.

El joven Ocampo vio a su joven país desgarrarse en permanente guerra civil y en



diaria inestabilidad política. Dos corrientes se disputaban fieramente la conducción del país. Los conservadores pretendían lo imposible: impedir que rigiera una ley objetiva y necesaria del proceso social, el cambio riguroso de un país que había liquidado la dependencia. Ningún pueblo que sale del colonialismo se resigna a mantener el viejo sistema impuesto por sus dominadores. México tenía que entrar al torrente de la historia universal, captar toda la filosofía política moderna y forjar un Estado nuevo que encarnara la autoridad suprema de la Nación; un Estado liberado no tan sólo de las ataduras foráneas, sino de las cadenas medievales que pervivían. El país no podía respirar ni oxigenar su ser con las nuevas ideas si no ponía fin a los privilegios del coloniaje. Todo ello implicaba un conjunto de reformas económicas, sociales, educativas, culturales y políticas. Los que abanderaban estos cambios se llamaban genéricamente liberales.

Seguramente imborrables impresiones tuvo Ocampo desde su infancia. La región de su niñez —de la hacienda de Pateo, cercana a Maravatío, Michoacán— era nudo de las rutas insurgentes, paso obligado de los luchadores por la libertad. La ruta de Hidalgo tocó ambos lugares. Personajes de la región, como Ignacio López Rayón, sembraron la inquietud revolucionaria. Se dice que Doña Francisca Xaviera Tapia, la madre adoptiva o verdadera de Ocampo, era simpatizante de la causa y daba cobijo y protección en su hacienda de Pateo a los enemigos de la sujeción colonial. Así, de manera espontánea, Melchor Ocampo tuvo sus primeras lecciones de educación política. ¡Y qué lecciones! A un niño se le transmitían las vivencias de historias recientes que habían desembocado en la independencia nacional.

Como vemos, la formación de Ocampo no es simplemente escolar. Su "habitat" tenía herencia de ricas culturas prehispánicas. Las lenguas indígenas habían de apasionar a Ocampo durante toda su vida y había de ser un investigador acucioso de ellas. De ahí arranca su nacionalismo, del conocimiento y del amor por los mexicanos que venía de los pueblos aborígenes.

Además, la cultura ilustrada que recibió, no fue obra solamente de sus estudios jurídicos, sino influencia de profundas reformas que el Dr. José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías planearon y trataron de llevar a la práctica. Ocampo tenía 19 años cuando el hito de 1833. Fue actor en la revolución educativa que culminó con la clausura de la Universidad y la apertura de establecimientos modernos. Precisamente, Ocampo fue de los que inauguraron la Escuela de Jurisprudencia creada por la Primera Reforma Liberal. Así es que aprendió la filosofía de la Reforma viendo cómo se hacía ésta.

Toda revolución tiene una teoría, lo ha explicado el conductor de la Revolución de Octubre. En consecuencia, toda revolución tiene sus teóricos. Siendo la revolución la más alta expresión de la lucha social, la teoría revolucionaria es la más alta expresión del pensamiento político.

Melchor Ocampo fue el teórico de toda una revolución: la de Reforma. Por eso se le llama el filósofo de la Reforma. Pero no fue un filósofo de tipo escolar que especula al margen de la realidad, sino el filósofo del cambio social, en el plano de la política como ciencia, que abarca disciplinas diversas para el estudio del país en sus múltiples facetas y el planteamiento de las soluciones adecuadas a los problemas. De esa manera, el conoci-

miento y la práctica ocampista se elevan a las cumbres de la sabiduría, la que es el resultado de la lucha y la que sirve como instrumento para dirigir el proceso social.

En efecto, Melchor Ocampo fue un enciclopedista. Incursionó por multitud de campos y parcelas de la ciencia y de la cultura: las ciencias naturales, la geografía, las matemáticas, el derecho, la economía política, la lingüística y como coronamiento la filosofía.

Pero no cultivó las ciencias como "ocio elegante" según la concepción de los griegos, sino como instrumentos para solucionar problemas nacionales y desarrollar las fuerzas productivas del país. Siendo un ilustrado moderno, que arrumba las sutilezas escolásticas a la pieza de los trebejos inútiles, se propone extraer la verdad a través del método experimental y del razonamiento. Sin lugar a duda, puede considerarse a Ocampo como uno de los primeros investigadores que tuvo el país.

No desaprovechaba viaje largo o corto para estudiar la flora, el suelo, el curso de los ríos, como el Lerma, para rectificar datos erróneos, la geografía para corregir mapas. Observaba el cielo, pero no en busca de seres sobrenaturales, para lo cual era escéptico, sino para estudiar los astros, como los cometas de 1843 y 1845.

Durante su estancia en Europa, realizó estudios de agricultura científica, industrias agrícolas y de cartografía. De allá trajo instrumentos para sus trabajos de laboratorio.

En su hacienda de Pomoca construyó un jardín botánico, para efectuar incontables experimentos con plantas medicinales. En

su región impulsó, con la asesoría del agricultor francés Luis de Guiard, la industria vitivinícola.

Proyectó una colonia agrícola en Papantla, Veracruz, para lo cual se dedicó al estudio del cultivo del tabaco.

Por sus amplios conocimientos en el cultivo de la tierra, Lucas Alamán lo nombró Director de una Escuela Nacional de Agricultura que no llegó a cuajar en aquel momento de 1845 de permanente crisis política.

La obra más destacada de Melchor Ocampo fue la que realizó como hombre de Estado. Diputado y Senador en varias ocasiones. Gobernador de Michoacán. Ministro de varios gabinetes. Candidato a la Presidencia de la República. Pero jamás se empeñó en hacer carrera política en el sentido de buscar y aferrarse a los puestos públicos.

Como representante popular, obedecía siempre al llamado de los electores, siendo hombre de gran prestigio entre los ciudadanos. Cuando era designado funcionario público, sopesaba y meditaba antes de aceptar.

Su honestidad política rayaba en el apostolado. Tenía siempre un recurso: cuando entraba en desacuerdo con la línea política del gobierno: renunciaba sin más ni más. Prefería quebrarse a doblarse, como solía decir. Era un hombre de principios macizos con los cuales jamás transigía. Rechazaba las componendas y las conciliaciones que dieran al traste con su doctrina y con su programa de cambios. La claudicación era absolutamente ajena a su carácter y a su formación.

Como representante popular, introdujo modalidades en el cumplimiento de su deber,



que si hoy se elevaran a rango constitucional, le darían al Congreso mayor calidad. Acostumbraba recorrer su circunscripción para consultar a sus electores respecto de lo que debería proponer a la Cámara de Diputados. Al terminar su mandato rendía cuentas de su labor. Para él la soberanía del Congreso y el fuero de sus integrantes frente a los otros poderes, no estaba a discusión y defendió con intransigencia la independencia del Poder Legislativo y el derecho de los diputados para exponer con libertad sus ideas. Con voz enérgica protestó por la prisión de su compañero Juan Bautista Morales, el famoso "Gallo Pitagórico", en 1842, frente a la arbitrariedad santanista.

En años aciagos fue gobernador de Michoacán —provisional y constitucional—. Comenzó su administración en septiembre de 1846, cuando el país resistía la invasión norteamericana. Sabía que lo prioritario era la defensa de la Patria. A pesar de las pobreza del erario público organizó la guardia nacional, formando el batallón "Matamoros" que se batió en las batallas de la Angostura y de Chapultepec.

No podía ceder ante la negra perspectiva de que la guerra terminara con despojos territoriales. Para él, la soberanía y la integridad de la República debían defenderse con cuantos medios pudiera contar el pueblo de México. Ante la Junta de Gobernadores convocada en Querétaro para discutir los términos de la paz con los Estados Unidos, Ocampo se opuso a la mutilación del territorio nacional. Propuso llevar la resistencia hasta sus últimas consecuencias, poniendo en acción inclusive la guerra de guerrillas, que él había comenzado a organizar desde mediados de 1847. Al conocer el Tratado de Guadalupe Hidalgo presentó su renuncia.

Volvió al gobierno de Michoacán en junio de 1852 por elección, para salir sólo con el triunfo de la contrarrevolución del Hospicio que propició el regreso de Santa Anna al poder.

Para ser justos diríamos que la Segunda Etapa de la Reforma —la primera fue la de 1833— comenzó en Michoacán con la obra de Melchor Ocampo. Y aunque muchas de las medidas que dictó no pudieron cumplirse,

quedó el programa para llevarlo a cabo después a nivel nacional. En materia educativa, lo más notable fue la reapertura del viejo Colegio de San Nicolás en 1847 que adquiría el carácter de institución civil, bajo la autoridad del Estado. Introdujo en él las cátedras de Física, Química y Farmacología. Equipó a la Institución con aparatos que él mismo donó. Como última obra de su gobierno decretó la creación de una biblioteca, un museo, un laboratorio de Química y un gabinete de Física.

En realidad, Ocampo sentó las bases de lo que sería, a partir de 1917, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Los primeros estudios profesionales en agricultura e ingeniería civil que hubo en el Estado fueron creados por el ilustre reformador.

Se enfrentó a un clero cavernario, defensor a ultranza de los privilegios. En el breve paréntesis en que fue Senador de la República, a principios de 1851, Ocampo hizo su famosa representación ante el Congreso de Michoacán para Reformar el Arancel de Obvenciones Parroquiales en la Entidad, que constituyeran pesada carga para el pueblo.

El clero michoacano reaccionó con prepotencia e intolerancia. Y se desató la memorable polémica entre "un cura de Michoacán", que no dio la cara y el líder de los liberales del estado. Ocampo demostró su sólida cultura y delineó los trazos fundamentales de la filosofía de la Reforma. Indudablemente, el "cura de Michoacán" contaba con el asesoramiento del Clemente de Jesús Munguía, de quien Ocampo dijo alguna vez que no creía ni en Dios ni en el Diablo, pero se valía de ambos para sus intereses mundanos.

Para Lucas Alamán, las Reformas de Ocampo en Michoacán tenían trascendencia nacional. Así lo reconoció en famosa carta a Santa Anna: "Quien impulsó la revolución en verdad —se refiere a la contrarrevolución del Hospicio, de julio de 1852— fue el gobernador de Michoacán, don Melchor Ocampo, con los principios impíos que derramó en materia de fe, con las reformas que intentó en los aranceles parroquiales y con las medidas alarmantes que anunció



contra los dueños de terrenos, con lo que sublevó el clero y propietarios de aquel Estado”.

Al entronizarse la última dictadura santanista, se desató la persecución contra los liberales más destacados. Ocampo fue encarcelado y desterrado a Estados Unidos junto con otros connotados liberales como Juárez, Ponciano Arriaga y José María Mata. Pero no arriaron las banderas revolucionarias. Se acercaron a la frontera y organizaron en Brownsville, Texas, una Junta Revolucionaria. Inclusive se llega a sostener que ellos, con Ocampo como teórico más destacado, redactaron las bases del Plan de Ayutla que había de proclamarse el 1o. de marzo de 1854.

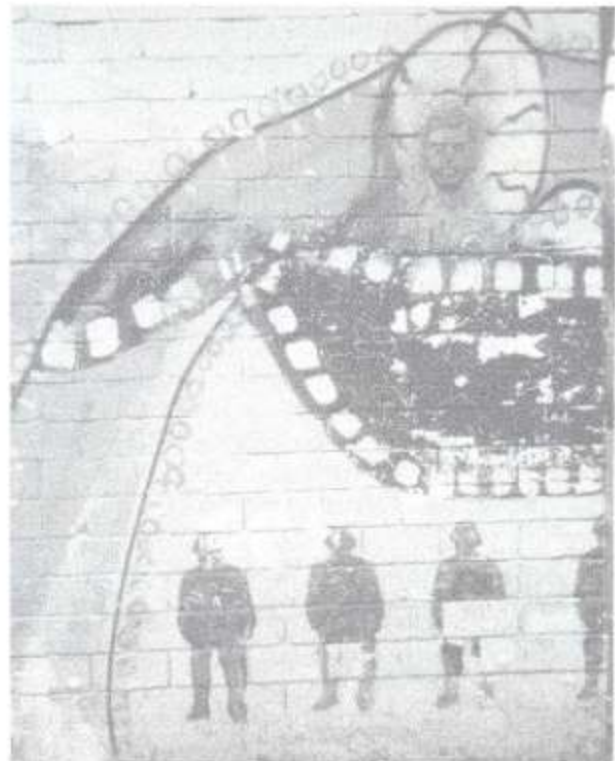
La Revolución triunfó y los desterrados se integraron a ella. Como representante del Estado de México —por encima del provincialismo estaba el prestigio de los hombres— concurrió a Cuernavaca para designar al Presidente Interino de la República de que hablaba el propio Plan.

Nombrado Jefe de Estado Juan Alvarez, el gabinete fue integrado por personalidades ilustradas, como Benito Juárez, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort. Ocampo aceptó, después de alguna resistencia, ser el jefe del gabinete. Pero las contradicciones pronto surgieron entre los liberales puros y los moderados. Comonfort pretendía que el equipo del nuevo gobierno se distribuyera al parejo entre las dos corrientes, incluso sondeó la posibilidad de admitir a un representante del clero. Ocampo rechazó, como siempre, la política de componendas y conciliaciones. Una Revolución victoriosa no podía, no debía contemporar con el enemigo. Para él la Revolución debía ser “todo movimiento”, “el equilibrio es justamente una de las ideas opuestas a la del movimiento”. El 20 de octubre de 1855, a los 15 días de estar en el gobierno de Alvarez, Ocampo renunció a su cartera por no estar de acuerdo con “el camino de las transacciones que sigue la Revolución”. Lanzó un manifiesto, “Mis Quince Días de Ministro”, uno de los documentos más importantes de la Historia de México en el que aclaraba su ideario político: “Yo quería una revolución a la Quinet y a la Proudhon”. Esto quiere decir que Ocampo había rebasado el liberalismo clásico e incursionaba ya por

otras doctrinas de contenido socialista, aunque fueran utópicas o tuvieran ribetes de anarquismo.

Pero un personaje como Melchor Ocampo no podía desvincularse definitivamente del combate político. Fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1856-57. Es verdad que no fue un asiduo concurrente a los trabajos de tan memorable Asamblea, en donde sus luces hubieran podido elevar las tesis expuestas. Algunos dicen que porque sus ocupaciones particulares no se lo permitieron. Otros consideran que por su celo de mantener su independencia intelectual. Tal vez la hipótesis valedera sería aquella que explica su retiro por razones de desacuerdo ideológico con la mayoría liberal moderada del Constituyente.

Promulgada la Constitución de 1857 surgió, como era natural esperar, el rechazo violento del clero y de todo el partido conservador. El Papa Pío IX la calificó de “frita y sin ningún valor”. La política conciliatoria de Ignacio Comonfort, que tarde o temprano lleva a la traición; obstaculizó el proceso revolucionario. El golpe de Estado en contra del orden constitucional dado por el presidente, en contubernio con los conservadores,





desencadenó la "Guerra de los Tres Años", más sangrienta que la Revolución de Ayutla.

Ocampo tenía que cumplir con sus deberes de partido que eran los del pueblo mexicano. Las fuerzas avanzadas de la Nación, conducidas por Benito Juárez, no retrocedieron ante la violencia reaccionaria, ni buscaron transacciones con el enemigo. Establecida la capital de la República en Veracruz, se completó el programa de la Reforma. Se habían destruido los fueros, se habían afectado medianamente los intereses económicos del clero con la Ley Lerdo. La Constitución Liberal había estipulado "los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales". Pero faltaba coronar la ofensiva. La sabiduría política de Ocampo construyó los refuerzos finales para hacer la obra inexpugnable y duradera.

Ocampo redactó las Leyes de Veracruz, que constituyen el núcleo esencial de la Revolución de Reforma. El no estaba para transacciones, como tampoco Benito Juárez. Al enemigo había que vencerlo definitivamente. Con la nacionalización de los bienes del clero y la separación de la Iglesia del Estado no habría más autoridad suprema que la del Estado. Las diversas leyes redujeron a la Iglesia católica a su papel puramente espiritual. Así, de los escombros del Estado-Iglesia que nos heredó la Colonia, surgía el Estado moderno, democrático, popular y representativo.

Los enemigos de la Nación y del progreso sentenciaron a muerte a Melchor Ocampo desde su enfrentamiento con el clero michoacano. Pero él jamás se amilanó ante las amenazas veladas o abiertas. Sabía que el camino de la lucha revolucionaria está sembrado de peligros. Pero los conductores de revoluciones y los constructores de una nueva sociedad saben que la pérdida de libertad o de la vida son contingencias normales que hay que afrontar con serenidad y gallardía.

La Nación perdió a un combatiente, pero ganó un ejemplo perenne y una luz imperecedera. Ante los peligros de hoy, cuando se alzan prepotentes las fuerzas

imperialistas apoyadas por los reaccionarios, para presionar a México y obligarlo a ceder y a retroceder, la línea ocampista de no doblegarse o doblarse —como solía decir el filósofo de la Reforma— debe ser retomada por las fuerzas avanzadas. Los reaccionarios actuales y sus protectores externos jamás podrán ser convencidos; pero sí serán vencidos definitivamente con el poder del pueblo, si al pueblo se le entrega la fuerza.

El poder de la Revolución no puede negociarse con la contrarrevolución. Las concesiones a la gran burguesía y al clero político sólo contribuyen a aumentar sus apetitos de poder económico y político.

La política de conciliaciones está descartada por la experiencia histórica. En una lucha polarizada las conciliaciones son desplazadas tarde o temprano. La derecha y la gran burguesía no quieren conciliadores, quieren servidores incondicionales, exigen que el Estado se convierta en un simple gerente eficiente y seguro, de la gran empresa capitalista privada. Tampoco las fuerzas progresistas admiten conciliadores. Ellas demandan que no se abandone el camino de la Revolución: mayor intervención del Estado en la economía, impulso a la política de nacionalizaciones, ampliación de la política social y del régimen democrático, con la expulsión del seno del gobierno de funcionarios sumisos al gran capital externo y doméstico.

El Colegio de San Nicolás, Alma Mater de la Universidad Michoacana, guarda con profunda veneración el corazón de Ocampo, sus libros y otros objetos personales en una sala especial que lleva su nombre. Pero ese corazón que tanto amor prodigó por México, no puede estar muerto, late en cada patriota que hoy rechaza el intervencionalismo norteamericano y a quienes le sirven de caja de resonancia en el interior del país.

México no será lo que quieren los traidores de hoy. La patria sorteará todos los peligros. La Nación triunfará sobre sus enemigos y, como lo dijo Ocampo con infinita fe en el futuro: "México debe ser, México puede ser, México será una Nación grande".