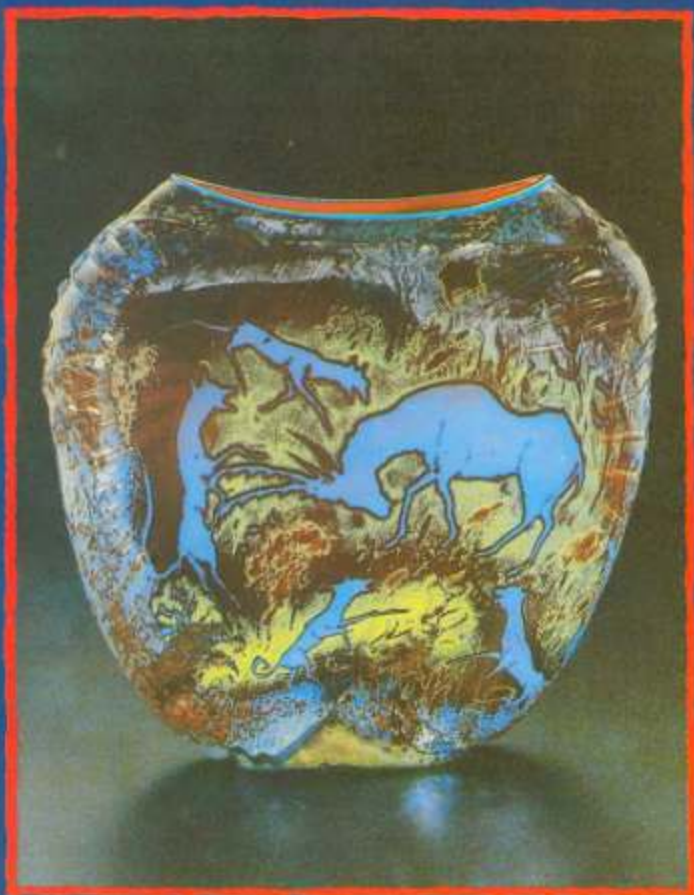


# QUÓRUM

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



**José Antonio González  
Fernández**

*Nueva Reforma Política y  
Modernización Democrática*

**Francisco José Paoli Bollo**  
*La Reforma Política de 1993*

**Consejo Nacional del PRD**  
*La Reforma Electoral*

**Cuauhtémoc Amezcua  
Dromundó**  
*¿Ampliación Democrática o  
Dictadura Antipopular?*

**Alberto Marcos Carrillo  
Armenta**  
*Consideraciones del PFCRN  
sobre la Reforma Política*

LA REFORMA Electoral

## DIRECTORIO

### MARIA DE LOS ANGELES MORENO

Presidenta de la Gran Comisión

### ABRAHAM TALAVERA

Director del Instituto de Investigaciones Legislativas

### FRANCISCO ARROYO VIEYRA

Coordinador Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas

### JULIETA GUEVARA BAUTISTA

Directora

### BENJAMIN GONZALEZ ROARO

Coordinador Editorial de Quórum

### ENRIQUE JACOB ROCHA

Coordinador Administrativo

### RODOLFO BECERRIL STRAFFON

Coordinador Internacional

### FLORENCIO SALAZAR

Secretario Técnico del Consejo Editorial

### ANTONIO NEMI DIB

Coordinador Regional

### PEDRO BASAÑEZ GARCIA

Jefe de Redacción

### NORMA GUEVARA PHILIPPE

CRISTINA REBECA SOTRES H.

Corrección de Estilo

### ALMA ROSA RUIZ MACIAS

Diseño Gráfico

### URIEL RUBIO

Ilustraciones

## CONSEJO EDITORIAL

### FLORENCIO SALAZAR

Secretario Técnico

Luis F. Aguilar

Agustín Basave Benítez

Rolando Cordera

Francisco Gil Villegas

Fernando Gómez Mont

Miguel González Avelar

Angeles González Gamio

Gabriela Guerrero Olivares

Jorge Hernández Campos

Carlos Ramírez Sandoval

Juan Rebolledo Gout

Luis Dantón Rodríguez

Roberto Sánchez de la Vara

Jaime Sánchez Susarroy

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

Julio César Rodríguez Albarrán



## CAMARA DE DIPUTADOS INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

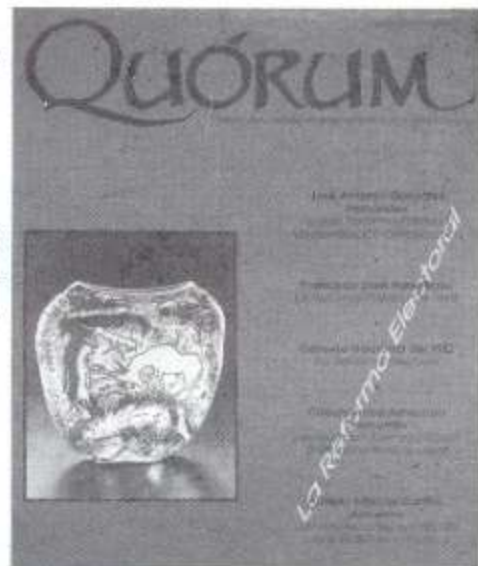
Publicación Mensual  
Año II, Núm. 17 agosto/93

## NUESTRA PORTADA:



William Morris  
Ceramista

Vasija vidriada a mano



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. Av. Congreso de la Unión 5/Nº Col. El Parque Delegación Venustiano Carranza C.P. 15969 México, D.F. Tel. 542-30-62  
**ESTE EJEMPLAR ES GRATUITO. TIRAJE 9 MIL EJEMPLARES**

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

*Real Academia de la Lengua Española.*

Impreso por César Flores  
Penitenciaría No. 11 Col Morelos, México, D.F.  
Tel. 789-02-12 789-01-70 795-58-92



## CONTENIDO

<b>Nueva Reforma Política y Modernización Democrática</b> José Antonio González Fernández	<b>3</b>
<b>La Reforma Política de 1993</b> Francisco José Paoli Bolio	<b>11</b>
<b>La Reforma Electoral</b> Resolutivo del Consejo Nacional del PRD	<b>15</b>
<b>¿Ampliación Democrática o Dictadura Antipopular?</b> Cuauhtémoc Amezcua Dromundo	<b>21</b>
<b>Consideraciones del PFCRN sobre la Reforma Política</b> Alberto Marcos Carrillo Armenta	<b>29</b>
<b>La Banca durante el Porfiriato</b> Rodolfo Campuzano de Hoyos	<b>33</b>
<b>Guatemala: la Defensa del Orden Constitucional</b> Alejandro Maldonado Aguirre	<b>43</b>
<b>La Responsabilidad de la Justicia y la Libertad en México</b> Jorge Moreno Collado	<b>47</b>
<b>¿Es Superior el Capitalismo al Socialismo?</b> Francisco Leonardo Saavedra	<b>53</b>

# Nueva Reforma Política y Modernización Democrática

Dip. José Antonio González Fernández

Secretario Adjunto del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I.

**L**a reciente y progresista propuesta de ocho puntos presentada por Fernando Ortiz Arana, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, como base de una nueva reforma político-electoral, augura un avance cualitativamente significativo para la modernización de nuestras instituciones democráticas, atendiendo al permanente compromiso del PRI con el perfeccionamiento de la democracia mexicana y la estabilidad de nuestra Nación.

## Cambio normativo y democratización

En una colaboración anterior de quien esto escribe<sup>1</sup>, hacía referencia a las características fundamentales de las diversas reformas constitucionales promulgadas en materia de representación política y a los ordenamientos electorales que, a partir de 1917, nos han regido (1917, 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990), cuyo propósito primordial —impulsado vigorosamente por el Partido Revolucionario Institucional (y sus antecesores PNR y PRM)— ha sido el perfeccionamiento de nuestra democracia, ampliando la participación y libertad política de los ciudadanos (piénsese, por ejemplo,



en el sufragio universal, libre, secreto y directo, con el correspondiente voto a la mujer en 1954 y a los jóvenes en 1968) y fortaleciendo un sistema competitivo de partidos políticos (recuérdese, *v. gr.*, la constante ampliación de sus derechos y prerrogativas desde 1973).

En esa misma ocasión destacaba, siguiendo a Norberto Bobbio<sup>2</sup>, que la frecuencia en los cambios normativos, lejos de ser criticable, era un indicio alentador, ya que para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; mientras que la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo.

Esta última concepción es relevante para el análisis de la modernización política promovida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari desde el inicio de su administración, pues contrariamente a lo que en ocasiones se expresa —en el sentido de que la Reforma Política en México va a la zaga de la Reforma al Estado y la Reforma Económica— cabe tener presente que en 1990 hubo una trascendental reforma constitucional en materia electoral que dio lugar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, habiéndose aprobado también en 1991 y 1992 importantes reformas a dicho Código y encontrándose en proceso una nueva reforma constitucional y legal de carácter político-electoral que, como se indicó en el primer párrafo de esta colaboración, promete ser de las de mayor alcance democrático en varias décadas.

Desde un punto de vista cuantitativo, pues, en tan sólo tres años se aprobaron en materia político-electoral una reforma constitucional, un nuevo ordenamiento legal y otras dos reformas legales.

Pero la mayor relevancia de tales reformas se aprecia en el aspec-

to cualitativo, ya que con ellas se estableció una nueva forma de organizar las elecciones federales bajo los principios rectores de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, con la creación del Instituto Federal Electoral y la instauración del servicio profesional electoral; un sistema minucioso de medios de impugnación, con el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral; un moderno sistema de competencia política, con la ampliación de las prerrogativas de los partidos políticos, la elaboración de un padrón electoral más confiable y cuidado por los propios partidos, así como la credencial para votar con fotografía, esta última para ser utilizada en los comicios federales del próximo año de acuerdo con la reforma de julio de 1992 a los artículos transitorios del COFIPE.

Si a lo anterior se agrega la inminente nueva enmienda constitucional y la correspondiente modificación legal sobre la materia que nos ocupa —particularmente por la trascendencia de su posible contenido— es lícito destacar la encomiable reforma político-electoral que ha promovido el presente régimen, a fin de profundizar los cambios democráticos, jurídicos y pacíficos que México requiere.

El compromiso priísta con el cambio democrático fue delineado por el entonces candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, en su famoso "Discurso de Puebla" el 22 de abril de 1988:

El clamor de todos es por más democracia. Nos toca hoy a los priístas comprometernos para conducir el cambio. Vamos a encabezar la reforma democrática que hoy la Nación nos demanda. Ser la mayoría quiere decir que nosotros repre-



sentamos el cambio posible. Quienes estamos en el PRI sabemos que nuestro Partido seguirá conduciendo la transformación democrática de México.

## La nueva reforma político-electoral en curso

Antes de analizar las características de la nueva propuesta del PRI, presentada por su Presidente, Fernando Ortiz Arana, cabe mencionar que a diferencia de otro tipo de reformas anteriores que pueden considerarse sólo como electorales, en virtud de que su alcance se agotó en tales aspectos, si se atiende a los principales postulados de la que actualmente se encuentra en proceso, es factible que la misma se constituya en una auténtica reforma política —como tradicionalmente se conoce a la de 1977 e, incluso, la de 1990— en tanto que se contemplan enmiendas de carácter constitucional, que se traducirán en cambios fundamentales en la organización, integración y desarrollo de los trabajos de las Cámaras del H. Congreso de la Unión.

A la propuesta del PRI, que conjunta y recoge parte de las grandes demandas de la ciudadanía mexicana para avanzar sustancialmente en la democracia electoral de nuestro país, se agregan otras que han presentado el resto de los partidos políticos y que seguirán siendo analizadas por la Comisión Plural de la Reforma para Consolidar la Democracia Electoral, que se ha integrado en la H. Cámara de Diputados, a fin de lograr el requerido consenso para una efectiva reforma político-electoral.

Simultáneamente a las propuestas novedosas de reforma, es evidente que se requiere consolidar el régimen electoral, surgido de la reciente reforma constitucional y

legal, aprobada por las diversas fuerzas políticas en 1990, ya que ha entrado en una etapa de maduración que reclama mantener sus estructuras básicas, si bien promoviendo su adecuación y actualización permanente, a fin de que varias de las instituciones y procedimientos previstos logren afianzarse en la práctica.

Con la salvedad que antecede, en los párrafos que siguen se exponen y justifican, brevemente, los principales lineamientos de la correspondiente propuesta modernizadora de nuestro Partido.

## Apertura del Senado a la representación minoritaria

La propuesta del PRI en el sentido de aumentar a tres el número de senadores, asignando dos de ellos por el principio de mayoría y el tercero a la primera minoría, siempre y cuando esta última logre un mínimo de votación que garantice su representatividad, no sólo es congruente con la naturaleza del Estado federal y el sistema representativo, sino que encuentra su justificación en la teoría constitucional y democrática, el derecho comparado y nuestra historia constitucional.<sup>3</sup>

Tomando en cuenta que la citada propuesta cuida que en la integración de la Cámara de Senadores siga habiendo una representación igual por cada una de las entidades federativas (incluido el Distrito Federal), es claro que la misma es congruente con la teoría constitucional tradicional —derivada del llamado "Compromiso de Connecticut" en el Constituyente de Filadelfia de 1787— sobre la naturaleza del sistema federal. Asimismo, el acceso que se le asegura a la representación de las minorías contribuirá a incrementar la pluralidad y representatividad del Senado.

Cabe mencionar que, aun cuando hay sistemas federales como Argentina, Estados Unidos de América y Suiza, cuyo Senado se integra con sólo dos representantes por cada una de sus entidades federativas, hay otros que tienen un mayor número de representantes por cada entidad; por ejemplo, el de Brasil tiene tres senadores por cada una de ellas y el de Australia diez.

Incluso, cabe señalar que en la actualidad hay algunos Estados federales (como Alemania, Canadá y Venezuela) cuya "Cámara Alta" se integra sin atender al principio de igualdad de representación de sus respectivas entidades federativas. Recuérdense también que en nuestra historia constitucional se dio el caso de que hubiera Senado durante regímenes centralistas, mas no con regímenes federales<sup>3</sup>, y el sistema federal previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, donde el Senado se integró, además de los dos senadores por cada entidad federativa, con un número igual al de los Estados designados a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de

Diputados, votando por diputaciones, por lo que una parte importante de los senadores en tal entonces carecía de representatividad geográfica.

Esta última situación ha llevado al destacado constitucionalista Wheare<sup>4</sup> a sostener que, si bien la representación paritaria de las entidades federativas en la Cámara Alta no es esencial para que un sistema pueda considerarse federal, sí lo es para asegurar que determinado gobierno federal funcione bien y con eficiencia. En la medida que la propuesta del PRI conserva la paridad en el número de senadores por cada entidad federativa es evidente que no sólo resulta congruente con la naturaleza del Estado federal sino que es una garantía que el gobierno del Senado funcionará adecuadamente, al impedirse que los intereses de las entidades más populosas, si éstas tuvieran mayor número de representantes, pudiesen llegar a predominar.

Eliminación de la "cláusula de gobernabilidad" e igualdad de condiciones para el acceso de los partidos en la





## asignación de diputados plurinominales

El PRI ha propuesto también la eliminación de la llamada "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados, diseñada para asegurar la formación de una mayoría que gobierne y sea viable y estable (al prever que en ciertos casos en que un partido haya obtenido la mayoría relativa pueda alcanzar, por mandato legal, la mayoría absoluta).

Al respecto, cabe tener presente que existen otros sistemas electorales similares al mexicano, que combinan el escrutinio mayoritario con la representación proporcional, y también se preocupan por la gobernabilidad, razón por la cual contemplan diversas medidas que propician la conformación de un gobierno de mayoría viable y estable (piénsese, por ejemplo, en el caso español, donde en las recientes elecciones el Partido Socialista Obrero Español obtuvo el 38.68% de la votación y le correspondieron 159 de los 350 escaños del Parlamento — Congreso de los Diputados— lo cual representa el 45.63% de las curules, esto es, el PSOE consiguió casi 7% más escaños que su fuerza real en el electorado, lo cual le permitió conformar gobierno).

En lugar de la "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados —que, por otra parte, en la práctica jamás se ha aplicado— nuestro Partido ha propuesto que se establezca como garantía que los partidos políticos tengan igual derecho para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a fin de que se corresponda el porcentaje de votos de cada partido con el número de curules distribuidos conforme a dicho principio.

Es importante señalar que el PRI ha propuesto, además y a fin de tutelar los derechos de las minorías,

que se establezca constitucionalmente que ningún partido podrá tener más del 65% de los miembros de la Cámara de Diputados, con lo cual se evita que un sólo partido político, por sí mismo, pudiese reformar la Constitución federal.

## Eliminación del principio de autocalificación del Poder Legislativo

La historia del contencioso electoral mexicano registra, desde nuestro primer ordenamiento constitucional —con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 (donde se daba una heterocalificación, ya que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores lo eran por el Supremo Poder Conservador)— hasta la actualidad, la adopción del sistema llamado equivocadamente de "autocalificación" y que se caracteriza como contencioso político, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los mismos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de determinada elección.

El referido contencioso político ha coexistido en nuestro país casi siempre con una variedad de recursos administrativos susceptibles de ser interpuestos ante los órganos encargados de la administración del proceso electoral y, a partir de 1977— en que surge el denominado contencioso mixto (político-jurisdiccional)— con diversos recursos jurisdiccionales, previos a la calificación final por los Colegios Electorales de las Cámaras, primero ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación como ocurría en 1977 y, según reformas de 1987 y 1990, ante el respectivo tribunal electoral.

Precisamente, el PRI propone eliminar los Colegios Electorales de



la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de sus miembros y dotar al Tribunal Federal Electoral de plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias sobre la materia, otorgándoles a sus resoluciones efectos obligatorios y definitivos. Para ello se deberán fortalecer también los Consejos Distritales, los Consejos Locales y el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de habilitarlos para que hagan las correspondientes declaratorias de los diputados y los senadores electos.

Cabe mencionar que aun cuando existe una gran variedad de sistemas de justicia electoral —cada uno de los cuales responde a la tradición, evolución, características específicas y objetivos políticos de cada país, por lo que no se podría considerar alguno determinado como el mejor o más conveniente para ser aplicado en un país distinto— en términos generales se aprecia en el derecho comparado una marcada tendencia hacia la “jurisdiccionalización” de los procedimientos electorales, confiriéndole a órganos de naturaleza jurisdiccional —ya sea de carácter constitucional: como en Austria, una rama especializada dentro del poder judicial como en Argentina, Brasil y Gran Bretaña, esta última desde 1868, tribunales electorales especializados de carácter autónomo (como es frecuente en la tradición latinoamericana) tal es el caso por ejemplo de: Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, o a una combinación de jurisdicciones (por ejemplo, de carácter ordinario y constitucional, como en España y Francia)— la resolución final de las impugnaciones sobre la elegibilidad de los candidatos y los resultados electorales<sup>4</sup>.

La consecuencia de la llamada “jurisdiccionalización” estriba en

que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales ha requerido basarse en el principio de legalidad y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política (máxime cuando los mismos son aplicados por la mayoría pre-determinada de una asamblea política, donde los integrantes son juez y parte, al calificar las elecciones en que contendieron).

La plena “jurisdiccionalización” de los procedimientos electorales que propone nuestro Partido no sólo beneficiará la seguridad jurídica y la solución pacífica de las controversias, para una auténtica justicia electoral, sino que contribuirá a garantizar la eficacia y claridad de las reglas del juego democrático, característica primordial del Estado de derecho y condición indispensable para la realización del moderno Estado democrático constitucional.

### **Regulación del financiamiento de los partidos políticos**

Para garantizar que la competencia electoral sea más confiable y equitativa, el PRI propone un nuevo régimen no sólo para el financiamiento público sino para el privado, en sus diversas modalidades, a fin de transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos y contar con mecanismos que hagan más dinámica su capacidad financiera y fortalezcan su autonomía.

Con tal objetivo, se propone que las contribuciones privadas se otorguen directamente a los partidos, excluyendo como fuentes de financiamiento a entidades gubernamentales y religiosas, extranjeros y organizaciones lucrativas; asimismo, se establecen límites para las aportaciones en dinero de los sim-

patizantes y se crea un órgano imparcial de supervisión, mecanismos de control y sanciones por desviaciones legales en cuanto al financiamiento de los partidos. Sin duda, ha provenido de nuestro Partido la propuesta más amplia sobre esta materia.

## **Topes a los gastos de las campañas políticas**

Con el propósito de establecer condiciones más equitativas para la contienda electoral y evitar que la disparidad de recursos influya decisivamente sobre el electorado, se propone fijar en la ley un límite superior a los gastos de las campañas, con base en el número de electores de la demarcación territorial y sus características propias.

## **Acceso de los partidos en los medios de comunicación masiva**

Tomando en cuenta la importancia de los medios en el mundo moderno y también con el propósito de asegurar condiciones más equitativas en la competencia electoral, con pleno respeto a las libertades públicas, constitucionalmente garantizadas, se pro-

pone regular la contratación del tiempo comercial durante las campañas políticas y el manejo de información en materia electoral en los noticieros que se transmitan por los medios electrónicos de comunicación.

## **Depuración y mejoramiento de los procedimientos electorales**

Con el objeto de dotar a los procedimientos electorales de mayor sencillez y claridad —además de la certeza y objetividad indispensables— el PRI ha propuesto mejores controles de las boletas electorales y la doble insaculación para la integración de las mesas de casilla. También en esta línea se inscribe la propuesta de construir un sistema que permita la información inmediata de los resultados electorales, independientemente de que en su oportunidad se agote el procedimiento oficial para el escrutinio y cómputo de la elección.

## **Verificación independiente del padrón electoral y observadores del proceso electoral**

Para hacer más transparente y confiable el proceso electoral, sin



*J. Pedraza*



menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales de los órganos electorales, el PRI propone que los partidos de oposición sugieran una o varias empresas nacionales independientes e imparciales para que realicen una auditoría externa sobre el padrón electoral y el reparto a la ciudadanía de sus correspondientes credenciales para votar con fotografía; asimismo, se contempla la posibilidad de que se acrediten observadores nacionales a los procesos electorales. Sin duda, estos mecanismos contribuirán a la certeza y objetividad de los comicios federales.

## Conclusión

La propuesta que se comenta ha revitalizado la discusión política. Es claro que anima a la misma un genuino espíritu democrático. Como dijo Ortiz Arana en su presentación:

Ningún partido tiene la exclusividad de ser el

abanderado de la democracia. La consolidación de la democracia en México será producto de asumir responsablemente el cambio. Los partidos tenemos la obligación política y moral de hacer avanzar la democracia cuidando la estabilidad de la Nación.

Se tiene confianza en que, como resultado del diálogo serio y responsable entre los partidos políticos, se logren construir los consensos que generen una trascendente y efectiva nueva reforma política que nos ubique entre las democracias más avanzadas del orbe, pero evidentemente, también la sociedad reclama que las reglas relativas sean observadas por todos los partidos políticos antes, durante y después de las contiendas electorales. Sólo así se fortalecerán nuestras instituciones democráticas para bien de la Nación.

- 
1. González Fernández, José Antonio. *Examen*, número 49, junio de 1993.
  2. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
  3. Orozco Henríquez, J. de Jesús. "El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*. México, UNAM, 1988.
  4. Texto original de la Constitución de 1857.
  5. Wheare, *Federal Government* Oxford, Oxford University Press.
  6. Orozco Henríquez, J. de Jesús. "Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en *Modernas tendencias del derecho electoral del mundo*, México, 1993.

## La Reforma Política de 1993

Dip. Francisco José Paoli Bolio

Presidente del Comité de Bibliotecas de la H. Cámara de Diputados. Fracción Parlamentaria, PAN

**L**a reforma político electoral de fines del sexenio cobra una importancia y un interés especiales en función de varios factores. Se trata de una reforma que llegará meses antes de que se inicie el proceso electoral de 1994, que puede ser el más competitivo de la historia del México independiente. Como nunca antes hay partidos nacionales organizados, que representan alternativas distintas identificables por la ciudadanía. Las tres organizaciones con implantación nacional, PRI, PAN y PRD, podrían agrupar, cada una de ellas, otras fuerzas sociales y partidos de menor tamaño en torno de sus candidaturas presidenciales, haciendo uso o no de la figura de la coalición. Esas fuerzas y agrupaciones pueden tener presencia en regiones amplias o en localidades, pero se movilizarán en torno a tres candidaturas presidenciales, tal como ocurrió en 1988.

Previsiblemente, en comparación con las elecciones de 1988, se aclararán las opciones y se incrementará la participación de la ciudadanía: habrá un mejor control del proceso, tendremos órganos más equilibradamente integrados, mayor espacio en los medios masivos de

información, creciente vigilancia ciudadana y mejores recursos para corregir las irregularidades y los posibles fraudes electorales. Puede vaticinarse que habrá un nutrido grupo de observadores extranjeros, por más que no se les acredite oficialmente; y casi de cierto, habrá observadores nacionales acreditados que se comunicarán con los extranjeros. Casi pue-

de pronosticarse que será una campaña en la que se aceptarán los debates entre candidatos presidenciales por primera vez en nuestra historia, y ellos se difundirán por todos los medios masivos, fundamentalmente por la televisión. Es



*J. Paoli*



decir, decenas de millones de votantes (más de cuarenta) podrán ilustrar su decisión, conociendo en forma directa los planteamientos y las personalidades de los contendientes.

La reforma política tiene un fundamento que es válido, en principio, para todos: lograr legitimidad de los procesos federales y, particularmente, del que se avecina en 1994. La legitimidad se refiere al consenso o aceptación de los gobernados. Un proceso que se desarrolle en condiciones de alta legitimidad sería la mejor circunstancia para que se realicen comicios pacíficos cuyos resultados serán firmes. Eso conviene a todas las fuerzas políticas, pero sobre todo, al país.

Y la aceptación ciudadana será muy amplia si la aprueban las tres fuerzas políticas mayores. No es que las reformas estén planteando un tripartismo, como se ha dicho. En realidad el tripartismo a nivel nacional, que es bipartismo en muchas entidades; lo han decidido los electores, dando soporte amplio a esas tres fuerzas. No se trata de un tripartismo absoluto, sino de una realidad dominante, que puede ser acompañada por pequeñas formaciones políticas. De hecho, además de esas tres fuerzas, hay registrados ya otros seis organismos para participar en los comicios de 1994. Siendo realista, si sólo esas pequeñas formaciones fueran las que apoyaran las reformas, el nivel de legitimidad que se obtendría sería muy bajo.

El consenso sobre las reformas, que puede tener un amplio rango de legitimidad es pues, el de las tres fuerzas principales. Y por supuesto, esa posibilidad es la que más trabajo cuesta. Y a eso se debe el retraso que ha tenido la formulación de una propuesta.

Las tres organizaciones partidarias han tenido resistencias, en

primer término internas, para aceptar los cambios que despierten confianza de la ciudadanía. La propuesta presentada por el líder del PRI, Fernando Ortiz Arana, el 7 de julio pasado, si bien fue un avance notable, todavía ha venido siendo matizada y enriquecida por la discusión de los partidos. De hecho, esa propuesta ya tomaba en cuenta planteamientos formulados por las otras dos fuerzas opositoras. Aún quedan algunas resistencias internas en las tres organizaciones (para cuando escribo estas notas), pero ya se advierte la posibilidad de formular una sola iniciativa avalada por las tres fuerzas políticas mayores, o al menos por dos de ellas.

Para tener una idea de las resistencias internas de cada partido ejemplificaré con dos de las reformas. La primera es la que se refiere a la apertura del Senado de la República, para que estuviera representada en él, la primera minoría de cada entidad. Dentro del PRI, las resistencias mayores estaban en la apertura misma del Senado para que en él quedaran representadas las primeras minorías. Algunos priistas llegaron a hablar de que se haría un regalo a la oposición, que no era capaz de ganarlas por el principio de mayoría relativa. La idea de regalo es ofensiva para la oposición. Si una fuerza de la oposición representa el 20% o más de los votos a nivel nacional, sería correcto pensar que en el Senado podría quedar representada, por un porcentaje de bancas que, si no fuera exactamente proporcional a sus votos, si tuviera una significativa presencia. Eso lo garantiza un senador de primera minoría.

Aparentemente la fórmula que saldrá adelante es la de tener cuatro senadores por cada estado de la federación, tres para la mayoría relativa y uno para la primera minoría. Con esa fórmula podrá haber una aproximación, aunque no exacta, a la

proporción de votos y bancas que un partido obtenga, tomando en cuenta que, en algunos estados la oposición nacional alcanza a ser la mayoría relativa (las dos Baja California, Chihuahua, Guanajuato, y tal vez pronto, Yucatán o Michoacán nuevamente). En relación con el Senado, otro punto de discusión es si al senador que se incorpore como representante de la primera minoría se le exige un porcentaje mínimo, y si no lo logra, el tercer senador se adjudica también al candidato que tiene mayoría relativa. Esa decisión puede ser nuevamente fuente de sobre-representación. Al respecto considero que no se debía fijar ningún porcentaje mínimo, y el candidato que llegue en cada entidad en segundo lugar, tenga su reconocimiento para incorporarse al Senado. Eso daría oportunidad a que los partidos pequeños, en algunos estados logran la primera minoría. Aparentemente esa será la fórmula que tendrá consenso o mayor aceptación.

Otro punto difícil de la reforma política es la propuesta con la que se elimina la llamada cláusula de gobernabilidad. En principio señala que ningún partido podrá tener más del 65% de los 500 diputados, es decir, 325. Ese principio, por sí sólo, suena razonable. Actualmente el PRI tiene un número cercano a los 325 diputados, con alrededor del 62% de la votación. Sin embargo, si se hacen algunos ejercicios, se verá que el PRI, con el 50% de los votos, podría tener esos 325 diputados, lo cual le vuelve a dar una fuerte sobre-representación. En esa última hipótesis, el PRI, o cualquiera que resulte partido mayoritario a nivel nacional, puede haber perdido 100 diputados de mayoría, y recuperar esas pérdidas, logrando que entraran 100 candidatos de sus listas de representación proporcional. Eso reduciría mucho el margen de representación de los partidos medianos y pequeños, que obtienen su principal

porción de bancas por la representación proporcional. Una fórmula más aceptable sería que se fijara no en 65, sino en 60% (300) el máximo de diputados que cualquier partido puede tener por ambos principios.

El punto central de la reforma política es lograr un sistema electoral que garantice la justicia electoral. Ello se logra con varias modificaciones que son: 1) suprimir la autocalificación en las cámaras y en la Asamblea de Representantes de Distrito Federal; 2) establecer un tribunal de pleno derecho, con segunda instancia revisora (tribunal





de alzada), que juzgue de los casos controvertidos y los califique en última instancia, un tribunal profesional con magistrados federales probos y experimentados en la tarea de juzgadores; la integración de ese tribunal es un tema crucial y se plantea que pueda proponer a sus miembros (los magistrados) la Suprema Corte, proponiéndolos dentro del personal federal y los elegiría la Cámara de Diputados con votación calificada de dos tercios. Si ese núcleo central de lo electoral se consigue, se hace más probable el apoyo del PRD y el logro de una reforma por amplio consenso.

Se ve muy difícil, aunque no imposible, que el PRD pueda ser satisfecho con una propuesta de reformas. Ese partido parece insistir en que el gobierno quedara completamente marginado de los órganos que organizan, controlan y califican las elecciones. En eso hay una posición distinta del PAN, que plantea una representación razonable del gobierno, los partidos y la ciudadanía. Si se logran remontar dificultades como las aquí planteadas, en relación con las fórmulas de integración del Senado, la Cámara de Diputados, y se establece un Tribunal independiente de pleno derecho, que dirima las controversias electorales, podría ser factible que tuviéramos una reforma con amplio consenso.

Por último, habría que señalar que la reforma electoral no es todo

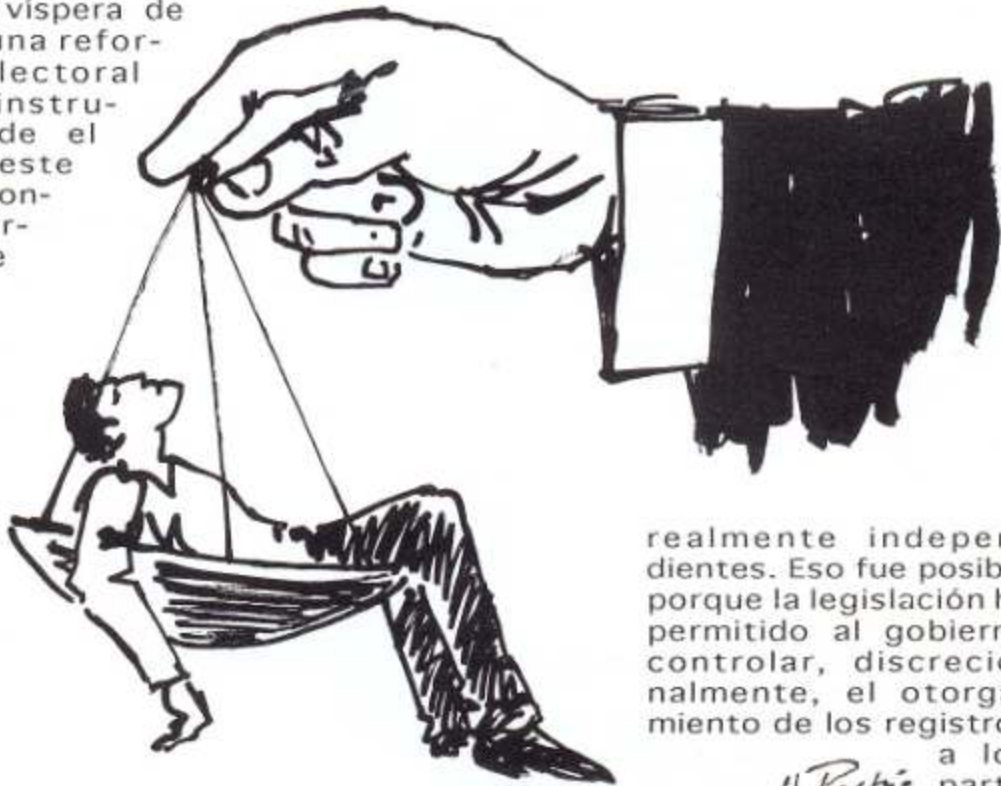
lo que se requiere para que se celebren unas elecciones legítimas. Ella puede contribuir a que la credibilidad de la ciudadanía se incremente en forma amplia. Pero se requieren otros factores: debe crecer la organización de los partidos, para tener una implantación nacional mucho más vasta. Todavía hay muchos estados en donde la organización y la presencia opositora no nos permiten hablar de una arena competitiva. Y si no hay competencia, las posibilidades del aumento de la participación ciudadana se reducen. Y ese es el tercer elemento: que los electores le vean sentido a su voto; hay un buen número de entidades en que las elecciones se consuman con un 30% o menos de los ciudadanos que acuden a votar. Finalmente, está la calidad de los candidatos, en primer lugar de los presidenciales, pero también de los que ocupan otras posiciones importantes en el Poder Legislativo. La gente valiosa atrae a sus semejantes. Si tenemos malos candidatos, aunque sean personas con cierta popularidad en el espectáculo, pero que poco tienen que hacer en el ejercicio de la función pública, traeremos una participación falsa por efectista, que se revertiría en breve. La selección de los candidatos es una tarea crucial que los partidos más fuertes deben tomar con plena seriedad, abriéndose a la sociedad civil y logrando ser instrumentos de ella, que la expresan y, desde ese punto, empiezan a representarla.

## La Reforma Electoral

Resolutivo del Consejo Nacional del PRD\*

**E**l país se encuentra en la víspera de vivir una reforma electoral más instrumentada desde el gobierno. A este propósito es conveniente recordar que desde 1946 se construyó lo esencial de la estructura legal que regula las elecciones. A partir de entonces las reformas electorales han sido prácticamente permanentes, pero éstas no han modificado en lo más mínimo la intervención que tiene el gobierno en el control sobre el nombramiento de los funcionarios que integran los órganos electorales. Hecho que tiene particular importancia en el levantamiento del padrón y la organización electorales.

Otro elemento que caracteriza al sistema político mexicano es la existencia, desde los años cuarenta y cincuenta, de un sistema de partidos, estructurado por un partido de Estado hegemónico, un buen número de partidos satélites y uno o dos



realmente independientes. Eso fue posible porque la legislación ha permitido al gobierno controlar, discrecionalmente, el otorgamiento de los registros

a los  
*U. Ruz* parti-  
dos po-

líticos; el carácter y dimensión de las alianzas; las candidaturas y los recursos financieros. El resultado ha sido un sistema de partidos controlado por el gobierno.

Por primera ocasión, la intervención del poder ejecutivo en los procesos electorales se estableció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939. Esta disposición continúa vigente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



A partir de 1946, esta intervención también quedó sancionada en las leyes electorales.

La participación del poder ejecutivo en las elecciones en un sistema presidencialista como el mexicano se ha convertido en un elemento deformador de la función imparcial que deben tener los órganos electorales. En los hechos, éstos se convirtieron en instrumentos que han favorecido la permanencia del partido de Estado y fortalecido el poder presidencial.

Con el fortalecimiento de la pluralidad política de la sociedad, el grupo en el poder tuvo que actuar para enfrentar su pérdida de legitimidad y votos. De aquí parte otro eje fundamental de las innumerables reformas electorales que se han realizado a partir de 1963, que consiste en abrir espacios de acción política, bien delimitados, a los partidos minoritarios, pero con la lógica de que permanezcan siendo minoría. De ninguna manera las reformas electorales han tenido el sentido de establecer normas que hagan equitativa la competencia electoral.

Las reformas electorales de los setenta y ochenta, a pesar de la trascendencia que tuvo la de 1977, mantuvieron la misma lógica: afinar los mecanismos para preservar la existencia del régimen de partido de Estado. La aprobación del Cofipe en 1990 no trajo como consecuencia el establecimiento de reglas que tendieran a terminar con los vicios ancestrales acarreados por la legislación electoral. Al contrario, se buscó encontrar mecanismos que aparentaran una voluntad democrática, pero en la realidad fortalecían el control gubernamental sobre los procesos electorales con la finalidad de contener las aspiraciones democráticas de amplios sectores de la población, manifestados en las elecciones de 1988.

De ahí que la aprobación del Cofipe haya tenido por objeto dismantelar la acumulación de fuerzas, lograda en aquellas elecciones presidenciales y asegurar la sobre-representación del PRI en la Cámara de Diputados para poder realizar las reformas constitucionales que ya conocemos. Ahora nos enfrentamos a una nueva reforma electoral impulsada desde el Poder Ejecutivo, que no afecta sustancialmente los elementos torales para hacer del Código Electoral instrumento para la transición a la democracia, aunque retoma algunas de las propuestas hechas por la oposición, su sentido es deformado al ser sacadas de su contexto original.

Después de haber propuesto una serie de reformas secundarias a la legislación electoral, el Partido Revolucionario Institucional, ya encabezado por Fernando Ortiz Arana, ha formulado otra propuesta que aparentemente concede en varias de las exigencias que hemos formulado.

Se acepta la apertura del Senado, se propone eliminar la auto-calificación de los miembros del Poder Legislativo y establecer la regulación del financiamiento y gasto de los partidos políticos, entre otros.

Sin embargo, en el esquema estructural existente, estos cambios no modificarían de fondo las reglas de la competencia electoral, pues antes bien, reforzarían aún más el esquema verticalista de decisiones que utiliza el Ejecutivo a través de la composición de los órganos electorales y selección y requisitos de sus miembros.

Aceptar una reforma como la propuesta por el PRI últimamente, sin que se avance en el establecimiento de órganos electorales independientes y sin que se eliminen los múltiples medios de intervención del Ejecutivo en el proceso electoral,

sería pactar una reforma que estaría dependiendo de la negociación entre las fuerzas políticas y no de las exigencias democratizadoras que privan en nuestra sociedad.

En consecuencia, se somete a la consideración de este Consejo la adopción de la siguiente resolución:

1.- En las negociaciones sobre la Reforma Electoral, el Partido de la Revolución Democrática debe mantener sus exigencias planteadas en la Reforma Constitucional que propuso su grupo parlamentario; la más importante, lograr cumplir el objetivo de que el gobierno deje de tener injerencia en los procesos electorales;

2.- Sólo el Consejo Nacional tendrá la autoridad para determinar, en última instancia, qué Reforma Electoral es aceptable. Sin olvidar que el CEN, en reunión del 18 de junio pasado, aprobó una plataforma mínima, dada a conocer por el Senador Robles Garnica y la Comisión de Diputados responsables encabezados por Rosa Albina Garavito, en conferencia de prensa con esa misma fecha en la sede de Monterrey 50.

3.- La representación del PRD en las negociaciones sobre Reforma Electoral y cualquier otro diálogo con las fuerzas políticas y los representantes del Estado será responsabilidad colectiva del Comité Ejecutivo Nacional, del Grupo Parlamentario del PRD y de nuestros representantes ante el IFE.

La siguiente es una síntesis de los principales puntos de la propuesta:

Son dos los principales objetivos que debe perseguir y asegurar la reforma política y electoral:

1. La garantía del sufragio y el respeto irrestricto a la voluntad

popular y 2. El impulso efectivo y consistente hacia la transición democrática de México.

En el cumplimiento de estos objetivos destacan tres consideraciones que deben enmarcar las elecciones federales de 1994:

a) La reforma debe permitir que el proceso electoral sea confiable, transparente y seguro para toda la población;

b) Que las contiendas electorales se desarrollen en condiciones mínimas de equidad entre los participantes;

c) Que se ponga fin a un conjunto de situaciones irregulares que afectan a numerosos sectores o grupo de ciudadanos y, al mismo tiempo, se reduzca el rezago en esta materia.

## 1. Organos electorales independientes e imparciales

a) El Instituto Federal Electoral será el organismo público autónomo e independiente de los otros poderes de la Unión, depositario de la autoridad electoral y responsable de la organización de las elecciones federales.

b) Los Consejos del IFE serán considerados organismos permanentes de dirección del proceso electoral, según su jurisdicción, y a ellos quedarán sujetas las Juntas Ejecutivas, Direcciones y Vocalías, las cuales tendrán la naturaleza de organismos auxiliares de los Consejos para la ejecución de los acuerdos y resoluciones.

c) Las Juntas Ejecutivas, Direcciones y Vocalías quedarán privadas de facultades decisorias del proceso electoral, restringiendo su actividad a ser instancias auxiliares de los Consejos.



## 2. Padrón electoral y listas nominales de electores

a) Tanto el padrón electoral definitivo como las listas nominales de electores únicas y definitivas que se entreguen a los partidos, serán documentos públicos, inalterables, certificados y notariados en acto público. Para la elección federal de 1994, estos documentos deberán ser entregados por lo menos con 100 días de anticipación al día de la elección.

b) El plazo máximo para la producción y entrega de las credenciales de ciudadanos nuevos empadronados y rectificadas, será de 30 días.

c) El padrón electoral definitivo para cada elección, incluyendo la fase o mes en que fue empadronado cada ciudadano, así como la relación de ciudadanos rectificadas, a más tardar el 20 de marzo del año de la elección.

## 3. Nuevas normas para el procedimiento electoral

a) Establecer un sistema nacional de observación ciudadana del conjunto y cada una de las fases y etapas del proceso electoral.

b) Suprimir el procedimiento de la autocalificación electoral vigente del Poder Legislativo y establecer los tribunales electorales de pleno derecho que resuelvan, en forma definitiva e inalterable, lo relativo a las impugnaciones y responsabilidades del proceso electoral.

## 4. Financiamiento público equilibrado a los partidos, normas para el financiamiento de los particulares y gastos de campaña

Los partidos políticos podrán acceder a tres fuentes de financiamiento para

obtener recursos económicos (monetarios o en especie) para costear sus actividades partidarias.

a) **Autofinanciamiento.** Los ingresos provenientes de cuotas y/o aportaciones de militantes, así como los recursos obtenidos por actividades promocionales (rifas, sorteos, festivales), no podrán ser superiores al 50% del total de prerrogativas por financiamiento público otorgadas en un año y deberán ser contabilizados como ingresos por autofinanciamiento.

b) **Financiamiento Privado.** Los partidos políticos podrán recibir aportaciones voluntarias de personas físicas mexicanas hasta por un monto de 10 (diez) salarios mínimos anuales (N\$50,000.00). El financiamiento privado, en su conjunto, no podrá superar el 50% del total de prerrogativas por financiamiento público otorgadas en un año. Las aportaciones privadas no serán deducibles de impuestos.

c) **Financiamiento Público.** Ningún partido político podrá participar de un monto mayor al 40% (cuarenta por ciento) del total de prerrogativas por financiamiento público otorgado en un año. El prorrateo del financiamiento público debe garantizar igualdad en la participación, por lo que el 50% del total del financiamiento público se distribuirá de manera equitativa entre los partidos políticos con registro definitivo, y el 50% restante se asignará en función del porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior para diputados de mayoría relativa.

d) Los partidos políticos tendrán como tope de campaña el equivalente de un nuevo peso por ciudadano inscrito en el padrón electoral, según el tipo de campaña que se trate: diputado, senador, presidente,

e) Instituir el Tribunal de Cuentas, cuyas funciones serán las de analizar, estudiar y diseñar los criterios, registros y formatos de los sistemas contables que deberán observar los partidos políticos como entidades de interés público (no mercantil). Revisar y dictaminar los informes anuales sobre los ingresos y gastos, investigar denuncias y turnar al Tribunal Federal Electoral sus dictámenes.

f) El Tribunal de Cuentas será un organismo autónomo y se integrará con personal capacitado para la función (economistas, contadores, abogados). La directiva será propuesta por la Cámara de Diputados y electa por votación de las dos terceras partes.

g) Prohibición del desvío de recursos públicos para beneficiar a algún partido político.

**5. Acceso equitativo y suficiente de los partidos políticos a los medios de comunicación**

**6. Libertad de alianzas, coaliciones y derecho de candidaturas comunes**

a) Restablecer el derecho de los partidos a presentar candidaturas comunes para Diputados, Senadores y Presidente de la República.

b) Simplificar los requisitos para que los partidos formen una coalición; terminar con el registro de coaliciones, sustituyéndolo con una notificación, la que podrá hacerse hasta el último día del registro de candidatos.

**7. Fin de un conjunto de situaciones anómalas que afectan a numerosos sectores o grupos de ciudadanos y reducción del rezago en esta materia**

a) Creación de las condiciones y mecanismos para asegurar el ejercicio del derecho del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

b) Restablecimiento del derecho de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal para elegir a sus autoridades inmediatas.

c) Proscripción de la afiliación colectiva a los partidos políticos.

d) Creación de las condiciones para garantizar un porcentaje mí-





nimo de las mujeres en las candidaturas a los puestos de elección popular, que posibilite en la práctica su igualación con los derechos de los varones.

e) Elección de cuatro senadores por entidad federativa cada seis años; dos lo serán por el principio de mayoría relativa, uno se asignará a

la primera minoría y otro a la segunda minoría.

f) Desaparece la cláusula de gobernabilidad en la integración de la Cámara de Diputados.

g) Establecimiento del referéndum para aquellas cuestiones fundamentales en la vida del país.

---

\* Resolutivo del Consejo Nacional del PRD, del 1o. de agosto de 1993, proporcionado a *Quórum* por el diputado federal Jorge Modesto Moscoso.

## ¿Ampliación Democrática o Dictadura Antipopular?

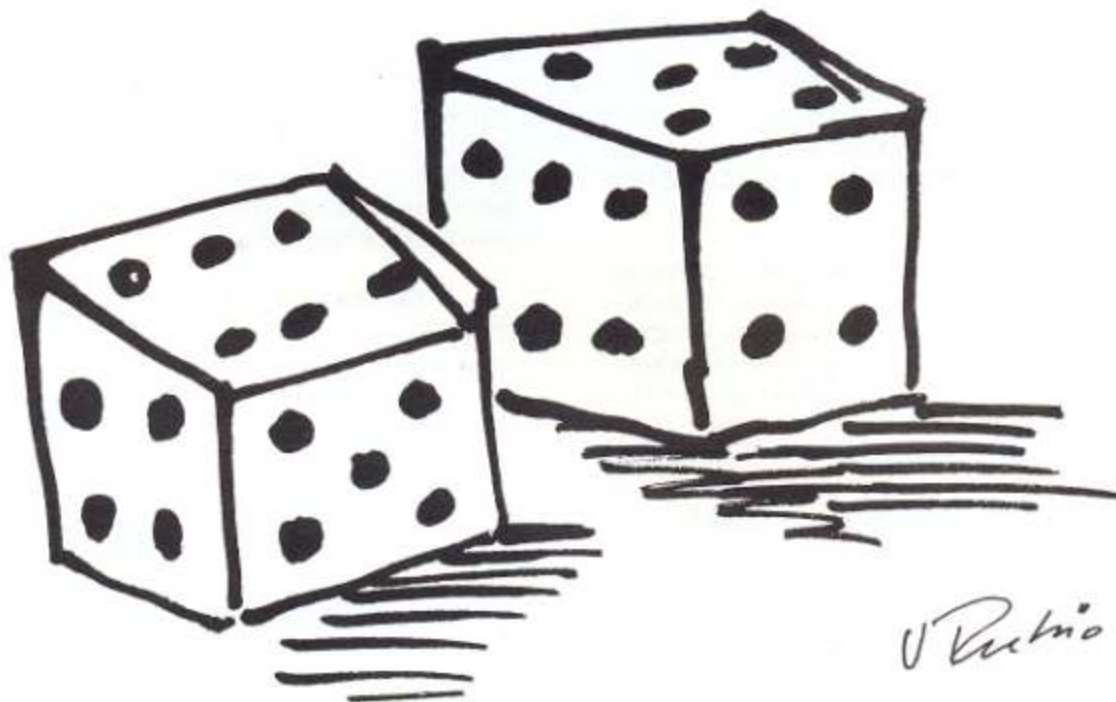
Dip. Cuauhtémoc Amezcua Dromundo

Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PPS

**A**l momento de escribir estas líneas para nuestra Revista Quórum, resulta imposible pronosticar cuál será el resultado del proceso que se iniciara el 21 de diciembre pasado, cuando el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó la creación de la Comisión Plural para la Reforma Política.

Hay suficientes elementos, tanto en el ámbito de la lucha política

como en la mesa de discusiones, como para suponer que la tan debatida reforma político-electoral, pudiera convertirse en la más profunda, grave y lesiva modificación de carácter antidemocrático producido en mucho tiempo. De igual manera, hay elementos sobre los cuales se puede construir una solución de otro carácter, que tienda a ampliar la vida democrática de México, incluso con pasos de carácter trascendente.





La moneda está en el aire. Las discusiones, las negociaciones, el debate ideológico se multiplican.

## Antecedentes de corto plazo

En 1989 se dio una reforma a diversos artículos de la Constitución que tienen que ver con los procesos político-electorales, que el Partido Popular Socialista y, en general, el conjunto de las fuerzas progresistas del país calificamos como regresiva y antidemocrática.

En aquella ocasión se estableció la llamada "cláusula de gobernabilidad", que permite que un partido político con apenas poco más de un tercio de la votación se asegure el 50% más uno de los integrantes de la Cámara de Diputados, lo que es francamente antidemocrático.

Se suprimió la figura de las candidaturas comunes, como respuesta de las fuerzas de derecha de dentro y fuera del gobierno a la voluntad popular, expresada a través de la gran movilización de 1988, encabezada por el Frente Democrático Nacional. De igual manera, se llenó de obstáculos burocráticos y de calendario la posibilidad de conformar coaliciones, tantos son los obstáculos, que éstas se volvieron, en la práctica, imposibles de concretar.

A pretexto de la mal llamada "sociedad civil", se redujo la presencia y peso de los partidos políticos en la conducción de los procesos electorales mediante el ardid de incorporar a los llamados "consejeros ciudadanos" y "magistrados ciudadanos", los que supuestamente serían imparciales pero que, en la realidad, resultaron sólo una simulación por la cual se encubre su verdadero papel, el de representantes extraoficiales del partido del gobierno y de la derecha tradicional, siempre dispuestos

a sumar sus votos para imponer decisiones.

Esos fueron algunos de los frutos de una reforma francamente regresiva la que, como todos podemos recordar, fue fruto de la colusión entre el Partido (de) Acción Nacional (PAN), y las fuerzas de la derecha de dentro del gobierno.

El Partido Popular Socialista ha denunciado en todo momento que se trata de la única modificación jurídica de carácter político-electoral en el ámbito del México de las últimas décadas, que ha tenido una orientación contraria a la de la ampliación de la vida democrática. Por eso, nuestro Partido ha llamado desde entonces a reabordar el tema del marco jurídico en el que se desenvuelve la lucha político-electoral en México, con el propósito de revertir esa reforma antidemocrática y, además, de dar nuevos pasos en el sentido que interesa al pueblo de México.

En ese camino, el Partido Popular Socialista impulsó y saludó, en su momento, el acuerdo por el que se formó en el seno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una Comisión Plural, integrada por diputados de los seis grupos parlamentarios que conforman la LV Legislatura, cuya tarea específica sería la de reabordar el tema de la normatividad jurídica en materia político-electoral.

Se trata, fundamentalmente, de la primera vez que dentro de un mismo sexenio se aborda por segunda ocasión el tema de la reforma político-electoral, esto, sin duda, a la vista de los resultados desastrosos que generó la reforma antidemocrática de 1989. Y se trata, además, de la primera ocasión en que el debate se da entre los partidos políticos y precisamente en donde debe darse, en el seno de la representación del pueblo de México, la Cámara de

Diputados, en vez de que sea el Poder Ejecutivo el que, luego de simular una consulta a través de foros siempre unilateralmente manejados para producir ciertos resultados, envíe una iniciativa que refleje sus particulares concepciones e intereses.

El compromiso de la Comisión Plural que ella misma se fijó cuando fue creada, fue el de esforzarse por llegar a una iniciativa elaborada por consenso, la que se propuso presentar al Pleno de la Cámara de Diputados para su conocimiento, discusión y aprobación durante el periodo de sesiones que concluyó el 15 de julio.

Ante la imposibilidad de haber llegado a consensos, luego de casi siete meses de trabajos, la propia Comisión Plural solicitó al Pleno de la Cámara de Diputados la prórroga del periodo de su funcionamiento, con la idea de que pudiera concretar el fruto de su trabajo para presentarlo en un periodo extraordinario de sesiones a realizarse durante la primera quincena de agosto.

### Presiones de derecha externas e internas

Las fuerzas de la derecha, por su parte, mantuvieron interés en dar nuevos pasos en el camino inaugurado en 1989, de obstaculizar la actividad y presencia de las fuerzas democráticas, vinculadas a los intereses del pueblo de México.

Otro ingrediente es de origen externo. Obedece a los intereses y presiones del gobierno de los Estados Unidos, de evidente carácter ingerencista. En efecto, en el marco de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio, múltiples voces que representan posiciones del imperialismo han planteado la necesidad de que en México se corresponda la política aperturista en materia económica y comercial con una de igual

signo de carácter político. Se han llenado cientos de miles de páginas con trabajos, tanto aparentemente teóricos como de difusión, con los que los ideólogos del imperialismo tratan de fundamentar la necesidad de equiparar la "modernización económica", que ellos consideran saludable, con una "modernización política" que conciben como la importación extralógica del modelo político-electoral vigente en los Estados Unidos.

Ponen en el centro de sus demandas la necesidad de la alternancia en el poder entre dos o más partidos políticos.

Declaran que esa alternancia constituye la esencia misma de la vida democrática. Aunque no siempre lo expresan con claridad, son proclives a la desaparición de los partidos políticos que representan intereses de la clase obrera o de otras capas y sectores populares de la población. Se trata de la misma tendencia que recorre el mundo en los últimos años; la misma que ha tratado de sacar del escenario a los partidos comunistas y obreros, a los partidos socialistas y progresistas en prácticamente todos los países de América Latina y, de igual manera, en otras regiones del mundo.

En México, la tendencia claramente bipartidista, a la norteamericana, la ha impulsado y defendido sin embozos el Partido (de) Acción Nacional, contando con la complicidad de fuerzas de derecha de dentro del gobierno y, desde luego, de los sectores empresariales más reaccionarios.

Habla, el Partido (de) Acción Nacional, de lo inconveniente que resulta que los partidos "pequeñitos" reciban financiamiento público, el que se origina en los impuestos. Propone, incluso, incrementar los obstáculos que han de enfrentar los



partidos como el PPS, que representan intereses de la clase obrera y de otros sectores populares de la población; y vaya si no son muchísimos ya los obstáculos a que se enfrenta el Partido fundado por Vicente Lombardo Toledano, y abismales las diferencias en materia de recursos que separan a éste de los partidos de la burguesía.

La argumentación del Partido (de) Acción Nacional, en este caso, como ocurre generalmente, carece de congruencia. ¿Cómo es que habla en contra de los partidos "pequeñitos" precisamente el más pequeño de todos? En efecto, es conocido que ese partido carece de estructura regular en la mayor parte del país y que su padrón de militantes difícilmente puede superar el mínimo que exige la Constitución. No solamente es pequeño por el número de sus

miembros —mucho menor que el Partido Popular Socialista— sino que es notoriamente más pequeño desde el punto de vista del número de quienes integran la clase social cuyos intereses representa, los de la gran burguesía. Se trata, en efecto, de un grupo sumamente reducido que, en modo alguno, puede compararse con los millones de trabajadores de la industria, de la cultura, del campo, de los servicios y de las demás ramas de la actividad productiva y creativa que existen en el país.

Un partido pequeño pero que hasta hoy ha usado enormes recursos de carácter financiero y publicitario, lo que le ha permitido sembrar confusión, capturar votos que en modo alguno se fundamentan en el conocimiento de sus tesis y propuestas programáticas, en su gran mayoría, y declararse "segunda fuerza", para alzar la voz y chantajear al gobierno.

## Las dos vías

¿Hacia dónde caminará la pretendida reforma político-electoral? ¿Caminará en función de los intereses de la derecha y del imperialismo, cuyos propósitos son los de privatizar el ámbito político-electoral e implantar un modelo bipartidista a la norteamericana? ¿Tendrán éxito en su pretensión de desplazar del escenario político a los partidos que representan los intereses de los trabajadores y del pueblo? ¿Avanzarán en su intención de eliminar toda posibilidad de que sea el pueblo el principal protagonista de la vida democrática? Esa es una posibilidad.

La otra es la de que se den pasos en el sentido de fortalecer el régimen plural de partidos políticos y a los partidos mismos como representantes de las distintas clases sociales y corrientes ideológicas que existen en nuestro país. De crear condiciones



para una lucha menos desigual e inequitativa de la que hasta hoy se ha dado. Establecer mecanismos que otorguen respetabilidad y confiabilidad a los procesos electorales.

Durante la primera quincena de julio, el Partido Revolucionario Institucional hizo del conocimiento público una propuesta que, por su contenido, fue valorada en su momento como posible fruto de las presiones y chantajes ejercidos de manera pública y notoria por el Partido (de) Acción Nacional; es decir, un nuevo intento de contubernio entre las fuerzas de la derecha de dentro del gobierno y las de ese mismo signo fuera de él, como el que se dio en 1989.

Ya hemos hablado de que la denominada cláusula de "governabilidad", preestablece la posible sobrerrepresentación de una fuerza política en la Cámara de Diputados, lo que es antidemocrático.

Ahora bien, por lo que se refiere a la reciente propuesta del Partido Revolucionario Institucional, por la que hace suya la demanda generalizada de que desaparezca la llamada cláusula de "governabilidad", está concebida en términos tales, que traería como consecuencia un retroceso todavía mayor. Aun cuando no es explícita, deja entrever la intención de manejar por separado la pista de la mayoría relativa, con respecto de la pista de la representación proporcional, como si se tratara de dos cámaras diferentes. La consecuencia sería una sobrerrepresentación para el partido del gobierno y, en general, para aquellos que, gracias a la abundancia financiera de que gozan, pueden controlar un número importante de curules por la vía territorial. Esto beneficiaría al partido de la derecha tradicional y, en el caso del PRI, obtendría un privilegio mucho más acentuado y permanente —no circunstancial— y

afectaría gravemente a los partidos que por hoy tienen un menor peso numérico.

El PPS ha establecido su total y enérgico rechazo a esta concepción profundamente regresiva y antidemocrática, frente a la cual resultaría un mal menor quedarse con la cláusula de "governabilidad" en los términos en que actualmente existe.

Por lo que al Senado de la República se refiere, independientemente de que el PPS mantiene su concepción de que históricamente, en un futuro próximo el Senado será innecesario y, por lo mismo, deberá desaparecer, expresa que si esa cámara se transforma hoy en una de carácter plural, con la presencia en su seno de todas las fuerzas políticas reales, cambiaría con un sentido positivo su papel político actual.

Por el contrario, la propuesta de modificar la composición del Senado bajo la fórmula de la primera minoría, en el marco de las condiciones imperantes hoy en día, de absoluta falta de equidad para la participación política de un partido como el PPS que no representa intereses de la burguesía, tendería a convertirlo en un foro bipartidista, a la norteamericana, lo cual atentaría contra la esencia de la democracia al impedir la presencia de los representantes del pueblo trabajador, que es evidentemente mayoritario, y vulneraría, de igual manera, nuestra vía histórica de desarrollo político plural.

Sin compartir, el PPS, la argumentación que atribuye vigencia al papel del Senado en el llamado Pacto Federal, sin embargo, creemos conveniente evitar un debate que en este momento es innecesario, y procedemos a expresar lo que, a nuestro juicio, es una contrapropuesta de acercamiento en busca de coin-



cidencias y consensos, a la que ha externado el PRI sobre este tema. Esta contrapropuesta parte de la idea de que la integración del Senado de la República sólo puede tener validez democrática si se encuentra una fórmula que garantice la presencia de todos los partidos políticos nacionales, con el único requisito de superar el 1.5% de la votación en el país. Esta puede hacerse sin alterar la paridad de la representación de las entidades del país sobre la que se sustenta la tesis del Pacto Federal. La propuesta de acercamiento que ha formulado el PPS tiene estas características:

a) Combina el principio de elección de mayoría con el de representación proporcional;

b) mantiene de manera escrupulosa la paridad en cuanto al número de senadores por entidad (4) en función de la tesis del "Pacto Federal";

c) establece para el partido mayoritario el límite máximo del 65% en la composición del Senado, y

d) asegura la participación de todo partido que alcance el 1.5% de la votación nacional. El Partido Popular Socialista se ha pronunciado por la desaparición de la figura de los colegios electorales, por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, pero rechaza la propuesta que han venido enarbolando los partidos de Acción Nacional y Revolucionario Institucional en el sentido de que esta atribución corresponda al Tribunal Electoral, lo que considera, forma parte de la concepción global que tiende a disminuir la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, sustituyéndola por la falsa tesis de la "sociedad civil", a partir del supuesto de que puede haber ciudadanos suficientemente politizados, interesados en la vida pública y sin militancia ni com-

promiso con partido político alguno, los que, según ese supuesto, actuarían, por lo tanto, con absoluta imparcialidad.

Por lo que al financiamiento se refiere, que es sin duda uno de los grandes temas de debate en este momento, el Partido Popular Socialista reitera su propuesta fundamental: el acrecentamiento sustancial de las partidas que se dedican al financiamiento público a los partidos políticos, pero, al mismo tiempo, fijar una distribución que obedezca a criterios distintos de los hoy imperantes; una distribución que sea fundamentalmente igualitaria, dado que el artículo 41 de la Constitución establece deberes iguales para todos los partidos no hace diferencias y, por lo tanto, cabe la aplicación del principio jurídico de **a deberes iguales, iguales derechos.**

En efecto, el artículo 41 de la Constitución les establece funciones de carácter permanente, que son iguales para todos, independientemente de que también les señala funciones propias de los periodos electorales.

Por lo que se refiere a las primeras, señala que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática. Esto significa que los partidos tienen una función esencialmente educativa, de elevación de la conciencia del pueblo y que, para cumplir con ella, tienen la necesidad real de mantenerse en comunicación permanente y efectiva con el total de los ciudadanos. El mismo artículo establece que los partidos políticos son entidades de interés público.

Sobre este tema, el partido del gobierno, hace referencia a una partida adicional para el desarrollo de los partidos políticos, por un equivalente al 5% de la cantidad total que



resulte según la fórmula de la Fracción I del inciso a), para ser distribuida anualmente por partes iguales entre los partidos políticos cuya votación en la elección última de diputados de mayoría relativa esté entre el 1.5 y el 5% del total de la votación.

Si bien la intención se orienta de manera positiva, se parte de una base equivocada y se concreta en una propuesta no sólo insuficiente, sino irrisoria. No es que los partidos que por hoy tienen votaciones relativas menores requieran un trato especial en cuanto a financiamiento. Se trata de que todos los partidos tengan trato igualitario. El total del financiamiento público debería distribuirse a partes iguales, y debería prohibirse o restringirse severamente el de carácter privado. El impacto del trabajo político de los partidos en la población debería evaluarse en términos comparativos, luego de permitir que todos actúen dentro de una misma franja de posibilidades, por lo que a recursos materiales se refiere. Como fórmula de acercamiento, proponemos que la franja a repartir de manera igua-

litaria entre todos los partidos sea del 50%, suprimiendo la referencia a aquellos cuya votación oscile entre el 1.5 y el 5%.

En otro aspecto, la propuesta del PRI recoge de manera satisfactoria la que formuló el PPS en su documento de abril pasado, en el sentido de que se prohíba, de un modo expreso, realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia a los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; a los organismos internacionales de cualquier naturaleza; a los ministros de cultos, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

Por otra parte, ya desde la proposición global, presentada por el Partido Popular Socialista, en abril pasado, vinculábamos el tema del acceso a los medios de difusión con el del financiamiento. En efecto, se trata de dos cuestiones indisolublemente ligadas entre sí.

La proposición que hace el Partido Revolucionario Institucional



respecto a los tiempos de radio y televisión tiende a abrir la posibilidad de que, los que haya disponibles, puedan ser contratados en igualdad de condiciones por los partidos políticos que tengan interés a ellos y recursos financieros para comprarlos.

**El gran problema de la inequidad radica justamente en la abismal diferencia, por lo que hace a capacidad financiera**

Por eso, la propuesta que hace el Partido Popular Socialista en busca de una aproximación a la que formula el Revolucionario Institucional sobre el tema, consiste en modificar el artículo 48-3, estableciendo que:

La Dirección General del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en el año de la elección, el catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones

disponibles, de los cuales, la propia dirección general contratará hasta el 50% y los distribuirá de una manera igualitaria entre los partidos políticos para que sean ejercidos por éstos. Esta distribución comprenderá las diversas estaciones, canales y horarios, sin exclusiones ni privilegios que afecten el carácter igualitario, con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral correspondiente a la partida de las prerrogativas para la difusión en radio y televisión.

El otro 50% sería puesto a disposición de los partidos políticos que deseen contratarlo con cargo a sus propios recursos.

¿Hacia dónde caminará la reforma político-electoral? La moneda está en el aire.

## Consideraciones del PFCRN sobre la Reforma Política

Dip. Alberto Marcos Carrillo Armenta

Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PFCRN

**D**esde que el Presidente de la República empeñó su palabra para el cambio de las reglas político-electorales, en el Cuarto Informe de Gobierno del 1o. de noviembre de 1992, hasta la fecha han transcurrido nueve meses. Tiempos plagados de contradicciones e incertidumbres en la definición de los posibles cambios en estas cuestiones. Saldos poco promisorios y que dejan un panorama complejo al cambio democrático. Una batalla aún sin dilucidar y que definirá, sin lugar a dudas, el futuro inmediato de la nación: entre partidarios del *status quo*, a los que se aproximan promotores del bipartidismo plutocrático y, por otro lado, las fuerzas progresistas interesadas en el desarrollo del pluripartidismo democrático. Parecieran tres campos, pero sólo son dos: por un lado los partidarios de los privilegios y, por el otro, los defensores de la reforma democrática integral.

Las funciones de la Comisión Plural para la Consolidación de la Reforma Electoral de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados han recorrido siete largos meses. Un balance del debate parlamentario, en esta materia, resulta poco alentador. Estamos, no obstante los esfuerzos realizados, prácticamente como empezamos hacia finales del año





pasado. Sin definiciones claras sobre los temas de las transformaciones, sin una delimitación de sus alcances, sin claridad de sus propósitos y sin consensos entre las fuerzas políticas.

En la Cámara de Diputados, y fuera de ella, el debate sobre la reforma política ha sido amplio. En toda la nación se discuten la necesidad de los cambios en las reglas electorales. Tales asuntos se comentan no sólo en medios políticos, se hace lo mismo en ámbitos académicos, medios informativos y en grupos representativos de la sociedad. En este panorama, crecen cada vez más los sectores y corrientes que advertimos sobre la conveniencia de desactivar a tiempo los riesgos de desgobierno político para los comicios federales de 1994. Pese a tales anuncios, no es suficiente. Prevalece la incertidumbre y los principales actores políticos, partidos nacionales y gobierno, no hemos sido capaces de traducir nuestras proximidades en un Acuerdo Nacional para la Estabilidad y Consolidación de la Democracia Político-Electoral.

Por nuestra parte ha habido claridad. Hemos propuesto la Reforma Política Integral, apropiada para encarar los grandes problemas que traban el desarrollo democrático del país. Otros escatiman sus propuestas de cambio, haciendo de las mismas un juego derivado de las tácticas del azar y la conveniencia facciosa. Así, mientras unos valoramos en la integración plural el método apropiado para el cambio de las reglas políticas, otros apuestan por fórmulas secretarias y excluyentes, prefigurando horizontes ominosos y beneficiarios de las plutocracias.

Hemos insistido que la mejor manera de consolidar los cambios operados desde 1988, expresados en la Reforma del Estado, es mediante un proceso concertado que permita la

consolidación democrática de las relaciones políticas entre los ciudadanos y el Estado. Un proceso que implica, en primerísimo lugar, consolidar el carácter representativo y soberano de los poderes públicos. Nos preocupa, seriamente, que no se entienda este desafío nacional. Que no se valoren las repercusiones que, en materia de soberanía, implica la competencia internacional y los procesos de integración económica regional.

Estamos convencidos de que no puede haber capacidad competitiva nacional con órganos de poder público cuestionados internamente. Los desafíos y oportunidades de la competencia reclaman, además, democracia representativa. La representación democrática, seamos claros, sólo dimana legítimamente de la soberanía popular. Y no puede expresarse, en nuestro caso, la soberanía popular si continúa cuestionándose la eficacia del sufragio. De ahí que no habrá democracia política con reglas, prácticas e instituciones político-electorales que corresponden al sistema de partido casi único y a los moldes de una sociedad cerrada.

Sufragio efectivo debe ser, ahora y siempre, una verdad fuera de duda. Nunca seremos un país civilizado y abierto, en el sentido de una nación moderna, mientras prevalezca en la mayoría de los ciudadanos la duda sobre la efectividad de su voto. Mientras unos se burlan de su voto y gobiernan sin su respaldo y otros lucren de la incertidumbre electoral.

No seremos un país digno de respeto hasta el día en que nos quede claro, a todos los mexicanos, que nuestro voto contó en la designación de los órganos representativos del Estado. Cuando se acabe para siempre la camorra post-electoral y se proscriba del léxico político el concepto de fraude.

Las fuerzas políticas de la nación debemos asumir, responsablemente, los retos del cambio en las reglas políticas. Ser, hoy, capaces de consolidar la democracia política. De hacer a un lado las pretensiones exclusivistas al definir las propuestas para la transformación. De no medrar con la inseguridad que generan los cambios. De ponernos, en fin, al parejo de los vientos promisorios de la democracia en el mundo. Una economía abierta precisa, para su desarrollo, de una sociedad y de un Estado representativo de todos.

Pero no todos aprenden. Unos quieren conciliar lo irremediable: apertura económica competitiva y Estado faccioso. Otros, en evocación neo-porfiriana, reclaman *per se* la vicepresidencia en el proyecto bipartidista y plutocrático. Ambos sueñan fútilmente. Desconocen reglas elementales de todo cambio hacia la democracia. Se obnubilan ante los progresos de una sociedad cada vez más plural y participativa.

Los promotores de la extensión del viejo modelo político y del bipartidismo, a todas luces, yerran. Desconocen a nuestro pueblo. Un pueblo que reclama los beneficios de la Reforma del Estado; que exige una traducción inmediata de los logros de la estabilidad y del crecimiento sostenido. Un pueblo maduro que reconoce adelantos en políticas públicas, pero que también entiende las limitaciones y contradicciones del proyecto de desarrollo en marcha.

De ahí que los aprendices de brujos fracasen en la definición de los escenarios políticos para el futuro inmediato, en particular para 1994. Los mexicanos hemos madurado. Reclamamos consolidación y cambio. Esto sólo puede conseguirse mediante la definición de proyectos de gobierno responsables. Tales definiciones, por cierto, rebasan las

propuestas de los partidarios del sistema de partido casi-único y del bipartidismo de las élites económico-políticas. Por nuestra parte, estamos seguros de que el cambio democrático en puerta se acompañará del pluripartidismo. Si no es así remaremos contra los beneficiarios del retroceso.

Seamos francos, subsisten problemas de gobernabilidad político-electoral. Estos no han podido ser resueltos, no obstante las reformas electorales operadas desde 1977. Seamos precavidos. No permitamos que se encadenen con otros problemas y exploten en una peligrosa crisis de gobernabilidad en 1994. Perdería la nación entera. Ganarían sus enemigos ancestrales. Sus adversarios y los polkos de hoy y de siempre.

Definamos toda una estrategia para el cambio político-electoral. Precisemos, en una propuesta pluripartidista, los siguientes puntos correspondientes a la reforma política de 1993-1994:

**1. Los grandes problemas nacionales para consolidar la democracia política:** las razones del carácter ineficaz del sufragio, el abstencionismo, el modelo estatal de regulación electoral de partido casi-único, órganos de representación poco soberanos, delitos electorales, calificación electoral, etc.

**2. Sentido de la Reforma Política Electoral de 1993:** garantizar sufragio efectivo; fortalecer soberanía popular y nacional; incorporación de la sociedad en los asuntos públicos.

**3. Propósitos de los cambios político-electorales:** estabilidad política, certidumbre, tolerancia, equidad de recursos en la competencia política y estimular la participación ciudadana.



4. La conveniencia de traducir en un Compromiso Nacional Pluripartidista la Consolidación de la Democracia en México. Definiendo, de manera concertada: etapas, estrategia, tácticas y ejes.

5. Algunos de los ejes estratégicos de la propuesta serían:

- ampliación de los derechos individuales;

- desvinculación entre órganos públicos electorales con el partido gobierno (no con el gobierno entendiéndose claro, que es distinto);

- división constitucional de poderes;

- pluralidad en el Senado;

- estímulo a las formas de democracia participativa;

- fortalecimiento del sistema de partidos políticos;

- transparencia y certidumbre electoral;

- creación de la forma de gobierno democrática en el Distrito Federal.

En pocas palabras podríamos resumir nuestra propuesta para la reforma electoral: hacer valer el voto siempre. Es decir, cumplir el anhelo de la revolución maderista de 1910: Sufragio Efectivo.

## **La Banca Durante el Porfiriato\***

*Lic. Rodolfo Campuzano de Hoyos*

*Sub-Delegado Estatal de la Procuraduría Agraria en Monterrey, Nuevo León*

### **Amplias facilidades al capital extranjero**

Durante el porfiriato, se le dio un gran impulso a la moneda fiduciaria como base esencial de la generalización de nuevos flujos financieros, que respondieran a las necesidades de desarrollo de dicha economía de cambio y al gran proyecto de desarrollo industrial que hubo por aquellos años en México. Es decir, a finales del siglo XIX en la economía mexicana, la inversión de capital recibió un gran impulso: el comercio exterior creció como nunca antes, la minería se extendió en buena parte del país y modernizó sus técnicas, se instalaron las primeras grandes fábricas y, como es por todos conocido, se brindaron las facilidades al capital inglés para que se hiciera la apertura del ferrocarril en México. Todo esto gestó una política que condujo al gobierno porfirista a apoyar el establecimiento de bancos en todos los estados del país que así lo requiriesen, no importando que el capital fuera de procedencia extranjera. Por tal motivo, capitalistas extranjeros, residentes en México, hicieron todo lo posible para interesar a inversionistas de sus países de procedencia a invertir su capital en esa nueva fuente de riqueza. Coincidiendo con los deseos de un gran número de inversionistas europeos de colocar su capital en ultramar.

Es así como el gobierno mexicano otorgó concesiones y estímulo a los inversionistas nacionales y





extranjeros para que establecieran una banca de emisión, depósito y descuento; que sirviera de pivote al proyecto nacional y a su vez, le fuera útil al Estado como instrumento de su política hacendaria.

El primer banco que se estableció bajo este contexto fue el Nacional Mexicano, cuyo contrato de concesión fue firmado el 23 de agosto de 1881 por don Francisco Landero y Coss, Secretario de Hacienda durante el gobierno de Manuel González; y por el señor Eduardo Noetzlin, en representación del Banco Franco-Egipcio.

El Congreso de la Unión dio su aprobación al contrato-concesión, el 16 de noviembre de 1881, quedando el Banco Nacional Mexicano autorizado para emitir papel moneda a razón de 3 millones de pesos por cada millón de depósito en efectivo o de su capital, fijándose este capital local, hasta un 20% de las acciones. Los billetes emitidos fluctuaron entre las denominaciones de uno hasta mil pesos, con una garantía metálica del 33%. Estos billetes y los del Monte de Piedad eran los únicos aceptados en las oficinas de gobierno de aquella época.

Para la realización de sus transacciones ordinarias de cambio, de cobro y situación de fondos dentro y fuera del país, el gobierno se valdría de los servicios de la institución bancaria, pero quedaba con la obligación de no recibir billetes de otro banco en sus oficinas, y también dar preferencia y conocimiento a la institución de cualquier otra proposición bancaria posterior. La principal obligación para el banco fue la de abrir una cuenta corriente al gobierno mexicano, con un interés del 4% y el 6% anual, siempre y cuando la cantidad no sobrepasara los 4 millones de pesos.

El Banco Nacional Mexicano inició sus operaciones el 25 de fe-

brero de 1882, siendo su presidente el Sr. Antonio Mier y Celis, y sus vocales los señores Félix Cuevas, Ramón Guzmán, José Bermejillo, Gustavo Struck y Sebastián Robert. Al mes de que este banco había abierto sus puertas, otra institución bancaria hizo lo mismo: el 27 de marzo de 1882, el Banco Mercantil Mexicano, cuya concesión de apertura (aún no reconocida por el Congreso de la Unión) fue expedida el 18 de febrero de 1882, al señor Eduardo L'Enfer. Su capital inicial, de origen español y mexicano, fue de 3 millones de pesos y se le facultó para emitir papel moneda hasta por el triple de sus existencias, con un plazo de 30 años.

## **El Banco Nacional de México y el Código de Comercio de 1884**

En el año de 1884 hubo una crisis con trascendentales consecuencias a nivel mundial. En México: la actividad económica descendió drásticamente, afectando sobre todo al comercio exterior; así como la entrada de capital extranjero al país. La banca fue presionada por dos frentes: uno fue el que ejerció sobre ella el gobierno federal por las necesidades de dinero fresco, ocasionadas por su déficit hacendario, cuyo origen se debía a lo heredado por gobiernos anteriores y a los gastos ejercidos en obras de infraestructura; la segunda línea de presión fue el hecho de que, debido a la crisis económica que se vivía y al caos bancario existente, el público prefirió retirar sus depósitos y pedir el reembolso en metálico de los billetes bancarios, provocando así una descapitalización y limitación de actividades en las instituciones bancarias. Ante tal situación, el gobierno federal impulsó la fusión de los bancos Mexicano y Mercantil (los que para entonces se encontraban en una muy desgastante competencia), para que formaran una institución más fuerte, y le sirviera como fuente financiera.



El 6 de abril de 1884, se realizó la primera fusión bancaria en México, siendo aprobada por el Congreso de la Unión, mediante un decreto, a los quince días de haberse presentado su tramitación. Los firmantes del acta constitutiva del Banco Nacional de México (nombre otorgado a la nueva institución), fueron los señores Antonio Mier y Celis, Félix Cuevas, León Stein y Eduardo Noetzlin, como representantes del Banco Mexicano, y los señores Nicolás de Teresa, Manuel Ibáñez y Rafael Ortiz de la Huerta, por el Mercantil.

Al quedar el Banco Nacional de México como la principal institución financiera de apoyo del gobierno porfirista, se le otorgaron enormes ventajas sobre los demás bancos, a saber: 1) el gobierno se comprometía a no autorizar la creación de nuevos bancos de emisión en el país, obligando a los existentes a sujetarse a una concesión federal; 2) sería el depositario del dinero o los valores que fueran ordenados por ley o mandamiento judicial; 3) quedaría como el encargado de manejar las deudas interna y externa del gobierno federal; 4) las oficinas federales no podrían recibir en pago de impuestos o rentas de la federación, billetes de ningún establecimiento de crédito creado o por crear, distinto del banco nacional, ni papel moneda de ninguna clase.

Aún así, las ventajas no serían unilaterales, ya que el Banco Nacional de México quedaría con las siguientes obligaciones hacia el gobierno porfirista; 1) quedaría obligado a abrirle una cuenta corriente a la Tesorería General de la Federación, cuyo movimiento anual tendría un límite de 8 millones de pesos a una tasa de interés del 6%; y 2) daría el derecho al gobierno de cubrir sus saldos el 1o. de enero y el 1o. de julio de cada año, con valores equivalentes, y consignando en garantía, al expedir certificados, una parte de los derechos que se causarían en

las aduanas marítimas y fronterizas.

En el contrato-concesión, cuya vigencia era de cincuenta años, se estipulaba que el capital y acciones así como billetes y dividendos del banco, quedaban totalmente exentos del pago de cualquier impuesto existente o por crear, tanto federal como estatal, con la salvedad de que los impuestos predial y del timbre, serían debidamente pagados.

El contrato-concesión del Banco Nacional de México, sirvió como modelo para lo que sería la Ley General de Instituciones de Crédito, cuyos primeros pasos serios de formación se dieron con la promulgación del Código de Comercio de 1884, que en su título XIII, hace mención específica a la legislación bancaria, donde quedan establecidas las reglas restrictivas a las que debían sujetarse las instituciones de crédito.

Antes del Código de Comercio de 1884 (cuya fecha de expedición fue el 20 de abril, entrando en vigencia el 20 de julio del mismo año) hubo algunos intentos de legislar sobre materia bancaria, por ejemplo: en la época colonial se promulgaron las leyes de las Ordenanzas de Burgos, Sevilla y Bilbao. Su objetivo fue el regular las funciones del banquero o cambista, teniendo validez en México hasta muy entrado el siglo XIX.

En los años de 1839 y 1842, se hicieron dos intentos fallidos de declarar nulos los intereses mayores al 12% en las operaciones de préstamo. En el año de 1854, se expidió el primer Código de Comercio en nuestro país, al cual se atuvieron los primeros bancos para su implantación, a pesar de adolecer de la falta de una cláusula en la que se mencionara la cuestión bancaria.

El antecedente más firme, en cuanto a lo que se refiere al fun-



cionamiento de los establecimientos bancarios en México, fue el proyecto de ley, elaborado en 1875 por Manuel Dublán, aprobado por la Octava Legislatura de la Unión. Fue publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados en el mismo año.

El Código de Comercio de 1884 impuso severas condiciones legales a los bancos existentes en el país para su "buen" funcionamiento. El Banco Nacional de México, por su situación privilegiada de ser la institución financiera de apoyo a la política económica porfirista, quedó enormemente favorecido por dicho Código, ya que se le concedió el monopolio de emisión de billetes. Situación contrastante con la de los bancos que no pudieron sujetarse a los nuevos requisitos impuestos por el Código; y con la de las sucursales de bancos extranjeros, cuya situación quedó tan afectada, que obligó a que algunos fueran casi liquidados, tal fue el caso del Banco de Londres, México y Sudamérica.

Ante tales condiciones, los banqueros afectados se organizaron e interpusieron amparos legales en contra de la liquidación de sus bancos. Con esto se abre un periodo de debate en torno a la legislación bancaria existente en el país, que abarca de 1884 a 1889, y cuya querrela principal se concretó en la fórmula "libertad bancaria de emisión o monopolio bancario de emisión". A favor de lo primero estaban los que apoyaban a los bancos afectados por el Código, en especial al Banco de Londres; y de lo segundo, los que sostenían que, si un sólo banco era responsable de la emisión de papel moneda, la política económica del país podría funcionar con mayor libertad; con ello los beneficios para la República serían enormes. Obviamente, aquel banco del que se hablaba, era el Nacional de México.

En el debate, se encontraron los talentos más sobresalientes en

materia bancaria de nuestro país. Según Casasús, la concesión que se le otorgaba al Banco Nacional era violatoria de los preceptos constitucionales. Alegaba que era un "atentado contra los principios de la economía política, remora para el adelanto social y peligro inminente para la República". Labastida decía que el Banco Nacional era una "institución antieconómica, anticonstitucional y antidemocrática". Además, que los privilegios concedidos al Banco Nacional de México, iban en contra del artículo 28 de la Constitución Política, en donde se declaraba que "no habría monopolios ni estancos de ninguna clase" y que, ante tal condición, las utilidades de dicho banco serían mucho mayores a las normales.

Rafael Dondé, como abogado defensor del Banco de Londres, presentó ante la Suprema Corte de Justicia una demanda de amparo en la que mostraba su desacuerdo con la situación privilegiada del Banco Nacional de México, demostrando mediante un simple ejercicio matemático que, si se manejaran conforme a las normas del Código de Comercio un capital de un millón doscientos mil pesos, se obtendrían dieciocho mil pesos de utilidad anual; sólo que dentro del régimen especial del Banco Nacional, ese mismo monto de capital rendiría doscientos sesenta y tres mil pesos de utilidad anual.

Los abogados Pablo Macedo e Indalecio Sánchez Gavito, fueron los responsables de defender los derechos del Banco Nacional de México. La argumentación de estos, en apariencia más técnica, diferenciaba entre la emisión monetaria y la práctica bancaria, por lo que debía existir una plena libertad bancaria, con excepción a lo relacionado con emisión de dinero, puesto que quedaría sujeta a la intervención del Estado. Los banqueros encabezados por el Banco de Londres, respondieron que de acuerdo al sistema bancario vigente, no era



posible hacer la diferenciación que proponían los abogados Macedo y Sánchez Gavito ya que, además de que no eran dos funciones separadas, dependían de la emisión fiduciaria.

El Banco de Londres, en 1886, adquirió por traspaso la concesión del Banco de Empleados, otorgada por el gobierno federal a Francisco de P. Suárez. Este último banco, que también se llamó Comercial, por una variación que se efectuó en su nombre con la ingenua pretensión de así ampliar el círculo de sus operaciones, guardaba una situación bastante precaria, porque habiendo operado en sus comienzos con los empleados públicos y sobre sus sueldos, cuando sobrevino la época en que estos no se pagaron, tuvo que sufrir quebrantos considerables.

Con la formulación de dicho traspaso, el Banco de Londres desistió de su amparo ante la Suprema Corte de Justicia; dejando de ser así una simple sucursal bancaria de una institución extranjera, convirtiéndose desde entonces en una sociedad de capital mexicano.

Otro gran triunfo del Banco de Londres, fue el que tuvo en 1889, año en el que se le expidió la concesión para emitir papel moneda. Con este hecho, los partidarios de la libertad cambiaria dieron un gran revés a lo estipulado en el Código de Comercio de 1884.

### **Código de Comercio de 1889 y Ley de Instituciones de Crédito de 1897**

En el año de 1889, José de Jesús Cuevas, José María Gamboa y Joaquín D. Casasús, realizaron por órdenes del gobierno un nuevo Código de Comercio; siguiendo la idea de Manuel Dublán, no se legisló muy en firme en materia bancaria, por no existir las condiciones para hacerlo, ya que antes

se requería realizar "el estudio prolijo y minucioso de la historia de tales instituciones, el examen de cada uno de los sistemas que se han llevado al terreno de la práctica, y el conocimiento de las legislaciones relativas de Europa y los Estados Unidos.

En espera de que la Secretaría de Hacienda se encargase de dicha tarea, el artículo 640 del Código de Comercio de 1889 señaló que las instituciones de crédito se regularían por una ley especial, y mientras ésta no se expidiera, ninguna de dichas instituciones podría establecerse en la República sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión. Con esta disposición se pretendía poner punto final a la discusión iniciada en 1884.

Con la promulgación del Código de Comercio de 1889, se dio fin a la situación privilegiada del Banco Nacional de México, a pesar de los términos en que había quedado establecida su concesión. Desde entonces todos los bancos, para ser establecidos, debían tener la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y sus contratos de concesión respectivos serían aprobados por el Congreso de la Unión. No obstante, la situación de la banca en México entró en un caos, puesto que los nuevos bancos creados fueron establecidos sin tomar en cuenta, ni considerar ninguna ley, basándose únicamente en sus contratos-concesión, sin reglas uniformes en cuanto al capital inicial necesario, ni a las garantías, ni al plazo de emisión, y ni siquiera a las denominaciones del papel moneda que sería emitido.

Entre los años de 1892-1896, la situación de la economía mundial no era muy halagüeña, había una fuerte recesión que afectaba a la mayoría de los países, y como es común que suceda en estos casos, los más



afectados fueron los más débiles, entre los que se encontraba México. Por tal razón, el general Díaz se encontró ante la necesidad de hacer cambios en su gabinete, para así buscar nuevas fórmulas que dieran salida a la grave crisis económica que imperaba en nuestro país; el efectivo en los bancos había disminuido en \$18'000,000.00, los depósitos en \$5'000 000.00, y los billetes en circulación y los bonos habían aumentado en \$1'500 000.00.

El cambio más significativo que realizó el general Díaz en su gabinete fue el reemplazo de Manuel Dublán por Matías Romero y don José Ives Limantour, en la cartera de Hacienda.

En el año de 1896, Don José Ives Limantour, como Secretario de Hacienda, se ocupó primero de los problemas en las finanzas nacionales como: la nivelación de los presupuestos federales, la abolición de las alcabalas y del impuesto al comercio, de la deuda pública, y posteriormente, tratar de resolver el caos bancario.

Para ello era necesario, según él, crear un sistema bancario congruente y ordenado que, regido por una ley general, respetara la pluralidad de emisiones. Al respecto decía lo siguiente:

Siete bancos estaban funcionando en los estados cuando se promulgó el decreto del 3 de junio de 1896, y no había dos que tuvieran concesiones idénticas, todas se diferenciaban en varios puntos más o menos substanciales. Así, por ejemplo, una concesión terminaba en 1904 y las otras en una fecha más lejana, concluyendo las últimas hasta 1939. La emisión se regulaba,

para unos bancos, por el monto del capital social y para otros, por el triple de dicho capital. La circulación se garantizaba exigiéndose: a unos bancos fianzas, a otros depósitos y a otros, una garantía de diverso género.

Los fondos de reserva se constituyeron en muy distintas proporciones, según los establecimientos. El derecho de establecer sucursales era limitado para ciertos bancos y para otros, estaba sujeto a restricciones diversas. El valor de los billetes que podía emitirse era, en algunas ocasiones, de veinticinco centavos mínimo; mientras que en otras, los billetes de menor valor tenían que ser de un peso. Había un banco que podía hacer préstamos hasta por doce meses prorrogables, mientras que las operaciones de los demás no debía exceder de seis. Iguales diferencias se notaban en las garantías para los préstamos y descuentos, lo mismo que en las franquicias, exenciones de impuestos y en los demás requisitos fundamentales de las concesiones.<sup>2</sup>

Para poner remedio a tan difícil situación, se expidió un decreto el 3 de junio de 1896, donde se sentaban las bases generales para el otorgamiento de concesiones bancarias, a saber: 1) La ley regiría la vida de las instituciones bancarias en todo el territorio nacional; 2) no se otorgarían concesiones sin previo depósito de bonos de la Deuda Pública, cuyo valor nominal a la par fuera por

lo menos del 20% de la suma necesaria para principiar a operar; 3) el capital mínimo sería de \$500'000.00 con el 50% de efectivo; 4) la garantía en metálico, nunca sería menor al 50% de los billetes y depósitos sumados; y la emisión nunca mayor que el triple del Capital exhibido; 5) los billetes serían de curso voluntario y las denominaciones mayores de \$5.00; 6) el primer banco establecido en cada estado gozaría de la exención total de impuestos, inclusive uno de 2% sobre su capital, que pagarían los demás que se establecieran; 7) sólo con autorización especial, los bancos podrían tener sucursales en otros estados para el canje de sus billetes, y el gobierno tendría la facultad de vigilar las operaciones del banco, utilizando inspectores especiales.

A la aprobación de estas bases generales, Limantour nombró a los miembros que conformarían la comisión redactora de la anhelada ley de Instituciones de Crédito, quedando: por el Banco Nacional de México, Carlos de Varona; por el Banco de Londres y México: D.H.C Waters; por el Banco Hipotecario: Joaquín Trueba y Hugo Scherer, contando con la asistencia de tres prestigiados abogados: Joaquín Casasús, Miguel Macedo y José María Gamboa. Obviamente la comisión quedaría bajo la coordinación del propio Limantour.

El proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito fue presentado por el ejecutivo el 30 de noviembre de 1896 al Congreso de la Unión. Esa fecha es muy relevante en la historia de la banca en México, ya que marca el inicio de una importante época de modernización y reorganización en el funcionamiento de las finanzas públicas en general y de los establecimientos bancarios en particular en nuestro país.

La Ley General de Instituciones de Crédito, decretada el 19 de marzo

de 1897, consideró la existencia de tres tipos de establecimientos bancarios, cuyo funcionamiento sería regulado por la misma, a saber: los bancos de emisión, los bancos refaccionarios y los bancos hipotecarios, quedando claramente establecido que, el Ejecutivo Federal sería el único facultado en autorizar concesiones para la fundación de bancos en cada una de las especialidades mencionadas, tratando de impulsar los establecimientos bancarios refaccionarios e hipotecarios, tan necesarios para el desarrollo "armónico" de la economía nacional y el control en el crecimiento de la banca de emisión, mismo que se había generado en forma caótica y desarticulada en años anteriores.

El funcionamiento de los tres tipos de instituciones bancarias, se determinó de la siguiente manera:

Respecto a los bancos de emisión, se estableció un sistema de pluralidad, en el que se benefició con importantes concesiones al Banco Nacional de México y al Banco de Londres y México. Como el caso del primer banco mencionado, que se facultó para emitir moneda fiduciaria hasta por un triple de su existencia en caja. La ley prohibió al resto de los establecimientos bancarios que su emisión fiduciaria, junto con los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no menor de tres días, pasara al doble de las existencias en caja, ya fuera en efectivo o en metales preciosos.

Otro caso de favoritismo es el que hace referencia a que, mientras a los bancos estatales o territoriales se les negó el derecho a establecer sucursales o agencias fuera de su región "correspondiente", y se limitó a estos últimos la circulación de sus billetes emitidos. A los bancos Nacional de México y de Londres y México, se les brindaron todas las facilidades para que operaran en todo



el territorio nacional, siendo exclusivo el caso del Banco Nacional de México, que continuó funcionando como el banco del gobierno federal, siendo sus billetes los únicos aceptados para hacer pagos en las oficinas de la federación. Asimismo, a los bancos de emisión se les dió la concesión de hasta por seis meses para realizar operaciones de depósito y descuento comercial o cualquier otra operación relacionada con la banca comercial.

Por lo que respecta a los bancos hipotecarios, la Ley definía como sus funciones esenciales el otorgar crédito hasta por diez años con interés simple y hasta por cuarenta años con interés compuesto; el emitir bonos de cien, quinientos y mil pesos, amortizables a plazo fijo o bien, en fecha indeterminada. Este tipo de emisión no debería ser mayor al importe de los préstamos con hipoteca, mismos que no podrían sumar más de veinte veces el capital del banco. Asimismo, la ley daba el derecho de realizar operaciones comerciales a los bancos hipotecarios, mismas que consistían en otorgar préstamos a plazos no mayores de seis meses, recibir depósitos en cuenta corriente, hacer negocios con letras de cambio y otros títulos de crédito con vencimientos a corto plazo, y hacer inversiones en sus propios bonos o en otros valores de primer orden.

Como podemos observar, las funciones de los bancos hipotecarios son casi las mismas que las de los bancos de emisión, con la excepción de que los primeros no tienen la concesión de emitir moneda fiduciaria.

Según Limantour, había necesidad de crear un tipo de institución financiera que llenara el vacío entre los bancos de emisión y los hipotecarios; en otros términos, que facilitara préstamos por plazo no tan corto como el que fijan los bancos de emisión, pero menos largo que el exigido por los bancos hipotecarios, y sobre

todo, sin la garantía de la finca, razón por la que fueron creados los bancos refaccionarios, encargados de otorgar préstamos a mediano plazo, mismos que no deberían excederse de un plazo de dos años.

Los beneficiarios de este tipo de crédito serían las empresas agrícolas, industriales y mineras; dando como garantía, una prenda consistente en los frutos de la negociación misma. El crédito fijado no podría ser mayor al valor de la prenda.

Además de su capital, los bancos refaccionarios podrían contar con lo que le produjera la colocación en el mercado de títulos emitidos por ellos mismos, los bonos de caja (muy parecidos a los emitidos un poco antes en Francia por el *Crédit Lyonnais*) hasta por un valor igual al de sus existencias en efectivo, y con el importe de los documentos inmediatamente negociables que tuvieran en cartera. Otras funciones de este tipo de establecimiento bancario serían las de recibir depósitos y descontar documentos mercantiles, es decir, cumpliría con funciones propias de la banca comercial.

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, la concesión especial, otorgada por el gobierno federal, para el establecimiento de cualquier banco, se haría mediante un depósito de bonos de la deuda pública, por el 20% del capital del banco en cuestión, precisándose además que el término de las concesiones no excedería, en ningún caso de treinta años para los bancos de emisión, y cincuenta para los hipotecarios y refaccionarios.

La Ley de 1897, también consideraba brindar concesiones especiales a aquellos bancos que se establecieran en Estados donde no existieran otras sucursales bancarias, consistentes en otorgar la exención de impuestos federales y locales sobre



el capital, acciones y dividendos, intentando así impulsar la actividad bancaria en todos los rincones del país donde sirviese como punto de apoyo financiero del desarrollo económico.

Para que este gran esfuerzo (que se estaba realizando por impulsar a la actividad bancaria en el país) se consolidara y diversificara, era necesario que existiera un banco central que coordinara las funciones bancarias en toda la nación. Don José Ives Limantour opinaba al respecto lo siguiente:

...este centro de gravitación de nuestros diversos bancos es y debe ser el Banco Nacional de México, debe ser el cajero de todo el país y del gobierno de la Nación, debemos hacerlo cada día más fuerte y poderoso, y perfeccionar por medio de ese poder y de esa fuerza nuestro sistema bancario...

Por tal razón, el gobierno porfirista permitió que las funciones de esta institución fueran más allá de lo dictado por la Ley. Sin que los accionistas de la institución perdieran su control, con las reformas hechas en 1896 al contrato-concesión de 1884, ésta amplió sus servicios financieros al gobierno porfirista, tomando así un carácter de institución semipública. Estos servicios, de acuerdo a lo estipulado en la reforma de 1896, serían los siguientes: a) a la Tesorería de la Federación se le llevaría una cuenta corriente en la que se podría tener un saldo adverso hasta por 4 millones; b) atender la concentración y situación de fondos del gobierno dentro del país, a cambio de una comisión del 2%, misma que en 1897 se redujo a 1 3/4%; c) ser el agente del gobierno federal para los pagos de éste en el exterior, a

cambio de una comisión del 1%. En lo que respecta a las funciones del Banco Nacional de México, como institución privada, por estos días tuvieron cambios muy importantes, ya que desde sus orígenes realizó sólo operaciones de corto plazo, entre las que podemos mencionar: la apertura de cuentas corrientes, la recepción de depósitos, operaciones de giro, cambio de moneda extranjera, el descuento de letras de las numerosas casas comerciales (quienes constituían la mayoría de su clientela), y asimismo, otorgaba créditos a agricultores, comerciantes, fabricantes, propietarios urbanos, etc.

Para la realización de estas operaciones, el Banco Nacional sólo exigía como garantía de sus montos adelantados, el giro de documentos comerciales. Todo esto, como podemos constatar, le daba a esta institución un carácter de banca comercial, pero al crecer la importancia del establecimiento bancario a lo largo y ancho del país, sus funciones, como ya decíamos, cambiaron, puesto que paulatinamente sus operaciones de capital fueron penetrando directamente en el sector productivo, como serían los casos de sus inversiones en la industria textil y en la industria metalúrgica; del mismo modo, por esta época realizó inversiones en la rama del transporte, principalmente a través de varias compañías ferrocarrileras. Todas estas operaciones fueron de mediano y largo plazo, y le dieron al Banco Nacional de México el carácter de banco de inversión.

Si bien es cierto que, con la Ley de 1897 se impulsó la actividad bancaria en México, ésta no rindió los frutos que se esperaban, ya que después de su implantación siguieron existiendo privilegios y se agregaron otros; no fue muy respetada en la práctica, y no alcanzó una diversificación bancaria que corriera pareja con las necesidades del gran auge económico que hubo entre 1897 y



1907 en nuestro país, es decir, por esos años se crearon bancos hipotecarios, refaccionarios y más de emisión, pero hubo una preferencia por los últimos, puesto que de 25 establecimientos bancarios creados, 19 fueron de emisión, 4 refaccionarios y 2 hipotecarios.

Fueron básicamente dos las razones por las que los banqueros prefirieron invertir en la banca de emisión: la primera es que representaban el mejor y más seguro negocio bancario, y la segunda fue que a los bancos de emisión se les permitió realizar tareas propias de los refaccionarios e hipotecarios, como el conceder financiamiento a los agricultores hasta por un plazo de seis meses. Esto último se debió a que los bancos hipotecarios y refaccionarios tendieron a concentrar sus actividades en las plazas comerciales más importantes del país, dando preferencias crediticias a los grandes latifundistas; descuidando de esta forma a los pequeños y medianos agricultores. Hasta 1904, no existía en el país una institución que se encargara de la vigilancia del funcionamiento de los establecimientos bancarios y de seguros, razón por la que en ese mismo año se creó la "Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros", con la finalidad de que se ocupara de la vigilancia de esos establecimientos, del manejo y control del cuerpo de interventores encargado de estar presentes en los cortes de caja ordinarios y extraordinarios, comprobar los balances y visitar las sucursales y agencias de cada establecimiento en cuestión. En el año de 1905, fueron ampliadas las facultades de los interventores, ya que aparte de realzar las tareas mencionadas (sujetas a la Ley de 1897), tendrían el derecho, a partir de ese año, de vigilar el cumplimiento de la legislación y disposiciones mercantiles, llegando así a cumplir una labor

parecida a la de los comisarios de las sociedades mercantiles.

En este mismo año, se creó la Comisión de Cambio y Moneda que funcionaba en torno a la acuñación de monedas, a la administración del fondo regulador de la circulación monetaria y a garantizar la estabilidad del tipo de cambio. Otras funciones de la Comisión de Cambios fueron las de reacuar las piezas fraccionarias de plata que, por un error de la ley, tenían el mismo contenido metálico proporcional que la unidad de cuenta; reacuar las piezas deterioradas por el mismo uso; desmonetizar el antiguo centavo de cobre sustituyéndolo por cuños de bronce; y retirar las monedas de oro del cuño antiguo y canjearlas por las de nueva acuñación o por pesos plata. Para que la Comisión de Cambios y Moneda pudiera cumplir mejor sus objetivos, el Ejecutivo Federal la dotó de 10 millones de pesos plata, con base en artículo 27 de la Ley del 25 de marzo de 1905 que decía:

Se crea un fondo cuyo objeto fundamental es facilitar la adaptación de la circulación monetaria, en cuanto a la cantidad, a las exigencias de la estabilidad del tipo de cambio exterior.

Por estos días, se realizó la primera reunión de banqueros en nuestro país, como apoyo a la creciente expansión de la actividad bancaria nacional, en la que se acordó que todos los bancos estaban obligados al realizar sus operaciones comerciales, a aceptar invariablemente el papel moneda emitido por cualquier otro banco y a participar en la concesión de préstamos colectivos de emergencia para aquel o aquellos bancos que se encontraran en problemas financieros.

---

\* Segunda de dos partes

# Guatemala: La Defensa del Orden Constitucional

Lic. Alejandro Maldonado Aguirre

Embajador de Guatemala en México

## El Estado Constitucional de Derecho

La ruptura del orden constitucional, producida por la ilegítima asunción de poderes por el jefe del Ejecutivo de Guatemala, que emitió un decreto presidencial por el que disolvió el Congreso de la República y despojó de sus cargos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad, significó un golpe de estado que, por su naturaleza, implicó el fracturamiento del sistema jurídico-político delineado por la Constitución de 1985 y perfeccionado por dos elecciones generales por cuyo medio quedaron integradas las autoridades legítimas y representativas. El golpe de estado, como signo de una patología política, hubiera implicado un proceso más o menos largo para lograr la restauración de la constitucionalidad, tal como ha ocurrido en eventos históricos anteriores. Lo novedoso, y no se tiene noticia de un proceso semejante en América Latina, es que dicha recuperación no ocurrió desde una perspectiva de regeneración de un régimen *de facto* (convocatoria a nuevos poderes constituyentes) sino se produjo como una reacción de las propias instituciones que hicieron valer su legitimidad y su autoridad.

La crisis constitucional y política, provocada por el Decreto 1-93





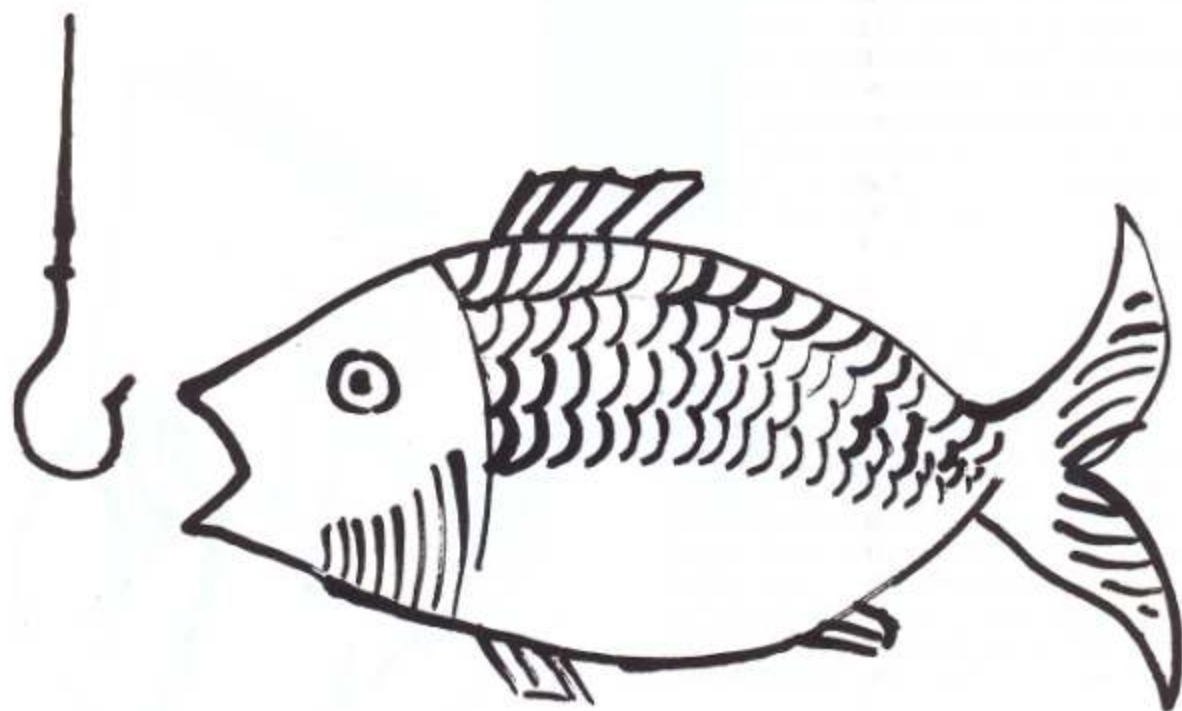
emitido por el entonces Presidente de la República, ingeniero Jorge Antonio Serrano Elías, por el cual ordenó la disolución del Congreso y la desintegración de la Corte de Constitucionalidad y de la Corte Suprema de Justicia, puso a prueba la solidez de las instituciones jurídicas establecidas por la Constitución vigente, a saber: la Corte de Constitucionalidad y el procurador de los Derechos Humanos. Asimismo, hizo funcionar los mecanismos previstos para resolver la sucesión presidencial.

Esta Carta Magna —que entró en vigencia el 14 de enero de 1986— no sólo mantuvo los controles tradicionales consistentes en la pretensión de la supremacía de la Constitución y la separación de poderes, sino instauró más allá del tradicional Estado de Derecho, un sistema de Estado Constitucional. La diferencia entre uno y otro se encuentra en que en el último existe una jurisdicción o tribunal de lo

constitucional. El sistema guatemalteco tiene un cuerpo especializado, independiente y permanente para tutelar a la Constitución, propio de democracias avanzadas.

La integración de esta Corte es poliforme. El Congreso la integra con base en la designación de un titular y un suplente que hacen:

- a) el pleno de la Corte Suprema de Justicia;
- b) el pleno del Congreso;
- c) el Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- d) el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos; y
- e) la Asamblea General del Colegio de Abogados (todos los abogados del país están oficialmente colegiados).



*J. Rubio*

Al tenerse noticia de la emisión del citado Decreto 1-93 del Presidente de la República, la Corte de Constitucionalidad emitió una resolución por la cual declaró ilegítimo el decreto citado por violar la Constitución y declaró su invalidez por nulidad absoluta. Debido a que el Presidente de la República se negó a acatar la decisión de la Corte, este alto organismo del Estado emitió una resolución ejecutiva, ordenando a las fuerzas de seguridad (a cargo de los ministerios de Gobernación y de la Defensa) que hicieran cumplir lo resuelto. A partir del acatamiento de las fuerzas armadas de lo dispuesto por la Corte, el Presidente de la República abandonó el cargo. El Vicepresidente, que trató de asumirlo, fue declarado por la misma Corte, inhabilitado para el mismo, en virtud de aplicársele la prohibición contenida en el artículo 186 a) de la Constitución.

Conforme dispone el artículo 189 *ibid*, en caso de falta permanente del Presidente o del Vicepresidente, completará el periodo la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.

Basado en esta facultad constitucional, el Congreso procedió a elegir Presidente de la República al licenciado Ramiro de León Carpio, (5-VI-93) quien hasta entonces se había desempeñado como Procurador de los Derechos Humanos.

Este cargo es asignado por el Congreso de la República, escogiéndolo de una terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos de dicho organismo. La Comisión está integrada constitucionalmente por un diputado de cada partido político representado en la Cámara. En los dos últimos periodos de gobierno (a partir de la vigencia de la Constitución), ha sido mayor el número de partidos de oposición repre-



sentados en el Congreso, por lo que prácticamente la Comisión tiene un carácter ampliamente independiente del partido en el gobierno.

La experiencia que dejó la reciente crisis institucional es la de que la Corte de Constitucionalidad, como máximo intérprete de la Constitución, cumplió su misión fundamental de defensa del orden constitucional. Que el prestigio de la institución Procurador de los Derechos Humanos contribuyó a la solución pacífica de la inestabilidad provocada, ya que en torno a su titular se formó el consenso necesario para designar al presidente que concluirá el periodo (hasta el 14 de enero de 1996). Que la legitimidad de las autoridades civiles fue debidamente acatada por las fuerzas armadas. Y, finalmente pero aún más importante, que el pueblo guatemalteco dio una muestra de alto civismo al resolver pacíficamente la restauración del orden quebrantado.



## Repertorio Documental

Para el mejor entendimiento del proceso de restauración constitucional de las instituciones políticas de Guatemala, será importante el examen de los documentos emitidos. En primer término, el Decreto 1-93 del 25 de mayo de 1993 del Presidente de la República, por el cual declaró interrumpidas temporalmente varias disposiciones de la Constitución, de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Como consecuencia de este Decreto, la resolución de la misma fecha emitida por la Corte de Constitucionalidad que declaró la inconstitucionalidad del Decreto 1-93 citado. En seguida, la resolución de la misma Corte del 31 de mayo, ordenando la ejecución de lo resuelto.

Al haberse procedido a publicar la sentencia de la Corte del 25 de mayo y quedar acéfalo el Ejecutivo, y en ejecución de la misma, el Tribunal dictó disposiciones ejecutivas tendentes a la reintegración del orden constitucional quebrantado. Esto consta en la resolución del 4 de junio de 1993.

Finalmente, como conclusión restauradora del proceso constitucional, el decreto 15-93 del Congreso de la República que implicó el acatamiento de la resolución por la Corte de Constitucionalidad. El decreto 16-93 que declaró electo presidente de la República al ciudadano Ramiro de León Carpio. Posteriormente se realizó el trámite constitucional para la designación del Vicepresidente de la República, que recayó en el ciudadano Arturo Herbruger Asturias.

## La Responsabilidad de la Justicia y la Libertad en México

Mtro. Jorge Moreno Collado

Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM

Cuando en el mundo se modifican tan radicalmente como ahora las condiciones de la existencia y las relaciones humanas, surge la necesidad de trazar las nuevas circunstancias y replantear los valores que han sido el patrón de nuestra conducta como nación y gobierno, como sociedad e individuo.

Con este apremio, 52 pensadores nacionales y extranjeros se reunieron en nuestro ámbito académico, los primeros días de junio, para dictar una serie de conferencias denominadas, muy atinadamente, Seminario internacional sobre libertad y justicia en las sociedades modernas. Muy atinadamente, repito, porque su tema central consistió en dos de los valores que han dado —y dan— cimiento y aspiración a México y, además, porque como auténtico seminario (semillero, en su origen latino) sirvió para sembrar dudas y cosechar reflexiones.

En estos días, cuando la ciencia y la tecnología nos traen noticias de

otros universos, nos permiten aprovechar el átomo y modificar la composición de la célula, el hombre reclama una civilización de libertad con mayores espacios y una justicia que, más allá de las cortes y los tribunales, elimine rezagos, acabe con abusos y cumpla su más alto sentido. En estos días, el poder político se acumula en un solo polo y el económico se recompone en alianzas, mientras las sociedades, entre el pánico y el desamparo, se atomizan, se fracturan, se fraccionan en un retorno a la etnia, a la matriz tribal.

¿Cuál es el sentido de la soberanía en el escenario internacional,





cuando uno solo de los protagonistas monopoliza el poder y subordina la justicia a su juicio y el derecho a sus armas? ¿De qué manera funcionará una economía global entre potencias industriales y una clientela de naciones pobres? ¿Cuál es el elemento fijo de la identidad nacional en un panorama "desideologizado" y sin atisbos de utopía?

El seminario se desarrolló con absoluta libertad, franqueza y brillante inteligencia. Dejó, en quienes asistimos, una idea clara de las circunstancias actuales y eficientes elementos de análisis. Las respuestas quedan al tiempo, en la solución de la Historia, y cada pueblo, cada sociedad y cada individuo genera la propia. No puedo adelantar la de México —aunque pretendo aproximarme a ella— pero sé que abonará su identidad y fortaleza.

Nuestro sistema tiene capacidad para ampliar libertades y abrir más cauces para la justicia. El Estado mexicano fue, al fundarse, la respuesta a la modernidad del siglo XIX dada por un pueblo que, como nación, tenía un carácter gestado por 30 siglos de cultura.

Quien estudie el carácter del pueblo mexicano, hallará en su historia una línea ininterrumpida, una esencia que cohesiona su identidad: la solidaridad. Esta es como esas plantas pequeñas de nuestro campo que, bajo la fragilidad de su apariencia, tienen raíces que compactan la tierra y brotes que fracturan la roca que se opone a su verticalidad. La solidaridad de México es una planta prehispánica a la que tres siglos de colonia, múltiples intervenciones y dramas internos no han doblegado a sus pobladores. En México podemos hablar de una cultura de solidaridad original y madura.

Se trata de una solidaridad que se gesta en las pequeñas comunidades

del campo, que se da entre la peonada expoliada de la gran hacienda, que pasa al barrio y se extiende en la ciudad y se demuestra en la obra que el esfuerzo social levanta con los instrumentos de apoyo del gobierno. Lo vemos hoy en un impulso que genera el cambio de la nación desde dentro. Entre nosotros, la solidaridad es una conducta del individuo para el grupo, y de éste para aquél, basada en un elevado sentido ético de responsabilidad.

Parte entrañable de la cultura, de la forma de vida en sociedad, nuestra solidaridad tiene carácter colectivo, vocación de ayuda mutua y fines comunes. Es una conducta que corresponde a modelos de sociedad en los que ésta no devora al individuo ni el individuo aspira a imponer sus valores sobre los del grupo. Es una conducta de la colectividad, cuya práctica reiterada la forja como un valor en sí, a la vez que moldea la conciencia que ha de asumirla como propia. Involucra ética, forja hábito, fija objetivos y adquiere, en consecuencia, naturaleza política; mas, en su condición elemental e irreducible, es capaz de dar cohesión al grupo, a la sociedad, a la nación y al Estado.

En su ejercicio, la solidaridad es una exaltación de los vínculos comunes, muy por encima de las diferencias y aún de los opuestos. La solidaridad cobra más sentido en un grupo complejo y heterogéneo que en otro homogéneo y simple, aunque en ambos cumpla una función integradora, de preservación y continuidad. La solidaridad está en la base de todo pacto fundamental. El pacto social y político que da origen al Estado y proyecto a la nación es producto, a la vez, de una solidaridad originaria. Por esto, cuando la sociedad crece en dimensión y complejidad, sus términos de solidaridad se replantean.



En las sociedades plurales y modernas, la solidaridad es una práctica de libertades y justicia que pretende armonizar al individuo y a la sociedad, al gobierno y a los partidos políticos. La libertad y la justicia son valores porque se les reconoce un sentido práctico, una amplia base filosófica y un objetivo histórico.

En términos de una ecuación, la libertad aporta eficacia y validez a la justicia y ésta le revierte legitimidad y espacio a su ejercicio. Ambas dan la medida del régimen político y son el centro de la reforma del Estado.

En un estado de naturaleza, la libertad es una noción sustancial y una facultad imprecisa; en un estado de derecho, en cambio, es un régimen con orden social y especificidad jurídica, en el cual se sustentan los derechos humanos. Entre el Estado y el individuo hay obligaciones y derechos, un pacto de corresponsabilidad frente a metas comunes. Los mexicanos estamos generando un pacto de legalidad, democracia, libertad y justicia. Porque el hombre evoluciona y las naciones avanzan, es necesaria una adecuación constante de la norma jurídica y de los vínculos entre el ciudadano y el Estado, entre el individuo y la sociedad. Este proceso permanente se genera en la exigencia social de que toda autoridad circunscriba sus acciones a la ley e incorpore a la juridicidad el mínimo ético de la vida en común.

En México, la sociedad civil y el Estado están involucrados en nuevos pactos para la legalidad, cuyos contenidos provee la opinión pública y formula la ciencia jurídica. Su materia ha sido, hasta hoy, la creación de nuevas estructuras como son las comisiones de derechos humanos y la apertura de nuevos cauces de relación entre el Estado y las iglesias, los partidos políticos, las or-

ganizaciones profesionales y los medios de comunicación social. Estos pactos son políticos por definición, ejercicios de diálogo y consenso que fortalecen la democracia y elevan el civismo.

En consecuencia, los pactos son una práctica que está abriendo camino hacia horizontes más amplios de democracia. En las cámaras de diputados y de senadores, en los medios de comunicación, en los centros de estudio, en plazas y mercados y en cualquier donde se reúnan dos o más personas, entre críticas extremas y defensas incondicionales al sistema, se expresa una amplia gama de opiniones y una gran variedad de tendencias. La democracia, tal como la hemos querido siempre los mexicanos, como un modo de vida cotidiana, se afianza más entre nosotros. Colgarle toda clase calificativos a la democracia es una vieja costumbre, por demás muy democrática. Más que sus adjetivos, nos interesa el sustantivo, pues, como dice Sartori, "democracia ha llegado a ser una palabra universalmente honorable."

La reforma del Estado es un arma de grueso calibre que apunta hacia una sociedad abierta y democrática. Más allá del simple acceso al juego electoral, con ella se pretende aumentar la confianza de la sociedad en sus instituciones y dar transparencia y pulcritud a los procesos electorales.

Sin embargo, mientras la mayoría de las fuerzas políticas coincide en los fines, cada una insiste en imponer sus propias reglas; pero prevalecerán las que en la confluencia de sus corrientes, dicte la opinión pública.

Al inaugurar el seminario comentado, el presidente Carlos Salinas de Gortari expresó:

...es en el avance económico y social del pueblo



que la democracia logra desarrollarse como sistema jurídico eficaz, régimen político realmente representativo y sobre todo un sistema de vida en donde se comparten derechos, responsabilidades y, en la pluralidad, valores históricos comunes.

Al plantear en tales términos la relación entre bienestar y democracia, el presidente de México propuso una relación dialéctica, no un orden de prelación. Desde un liberalismo económico, algunos afirman que para repartir la riqueza (la democracia como justicia social) es indispensable que antes se produzcan las condiciones para crearla; pero hemos visto que los regímenes liberales que han privilegiado las libertades económicas, han sacrificado las políticas de la mayoría (el voto censitario y capacitario). Además, hemos observado que en el mundo hoy desarrollado, la democracia política fue condición indispensable del bienestar económico y social.

Para alcanzar la justicia y el bienestar, el gobierno de México sigue el camino de la democracia política. Se afirma en la libre emisión del voto, en la capacidad gestora de la ciudadanía, en la vigencia del sistema federal, en la división de poderes, en el municipio libre y en la madurez política de todos los mexicanos. En México, la democracia avanza por el impulso de la ciudadanía y el vigor de su poder legislativo. Por su magnitud y complejidad, sus problemas no tendrían solución sin las vías de negociación ni las instancias de diálogo de una auténtica democracia.

La sociedad moderna enfrenta, ahora mismo, exigencias desorbitadas de apertura económica que, de atenderlas, éstas pueden redundar en

la sustitución de la justicia por la eficacia y de la democracia por la tecnocracia. Esto ha provocado, por un lado, la revisión de los modelos económicos del liberalismo a ultranza, como los seguidos, en su oportunidad, por el régimen del presidente Reagan, en los Estados Unidos, y por el mandato de la primera ministra Thatcher, en Inglaterra. Por otro lado, la caída del muro de Berlín aplastó modelos y sistemas autoritario y burocráticos, y dio paso a la apertura de un mercado libre y a la democracia. Los extremos neoliberales han tenido que reducirse y las exageraciones estatizantes también.

En los años 70, Henry Lefebvre aseguraba que el mundo requería que la libertad se diera una cura de estatismo y el estatismo, una cura de libertad ¡Cuán cerca estuvo de prescribir la medicina de nuestro tiempo! Como nunca, en estos días se hace necesario proceder en política mediante el método de ensayo y error, para eliminar lo inútil y preservar lo necesario y justo.

Hoy, en buena parte del mundo, los grupos políticos se confrontan sistemáticamente en el seno de sus sociedades, para resolver su convivencia. Ninguno obtiene todo. Negocian, concertan, adquieren compromisos que expresan en pactos muchas veces precarios y provisionales en forma y términos, pero que, por las voluntades comprometidas son auténticos contratos sociales. Estos, en las sociedades dinámicas, obedecen principalmente a la determinación de no retornar a un Estado de naturaleza, de permanecer y avanzar en un Estado de derecho. Según experiencias recientes y criterios neocontractualistas, la justicia resulta de la libre convención o contratación entre individuos y organizaciones, y no de una determinación autoritaria que elimina los incentivos creadores del

individuo y priva de responsabilidad a las organizaciones frente a sus miembros, a sus similares y a la sociedad global.

Como de un puente, la justicia requiere del contrato social para ser efectiva y armonizarse con la libertad. En México tenemos una modalidad o especie de contrato social, por medio del cual los grupos, con recursos aportados por el gobierno, realizan actividades de beneficio colectivo. Es un fideicomiso social cuyo fideicomisario actúa, a la vez, como fideicomitente en sociedad con el Estado. Se trata, como es evidente, del Programa Nacional de Solidaridad, pleno contrato social para alcanzar en nuestro régimen de libertad, justicia y resarcimiento para los más necesitados. Es un contrato social que deja a los ciudadanos tomar las decisiones y hacerlas efectivas.

Como valor práctico, la solidaridad agrega la ética del grupo al ejercicio de la libertad y su sensibilidad a la aplicación de la justicia. Ser solidarios es ser responsables.

Liberalismo social, responsabilidad y solidaridad dan base al régimen político de México y a los contratos sociales y pactos políticos que nos permiten aguardar, confiados y optimistas, el advenimiento de un nuevo siglo.

En su obra Conjeturas y refutaciones, Karl R. Popper escribe:

A menudo se afirma que la discusión sólo es posible entre personas que tienen un lenguaje común y que aceptan suposiciones básicas comunes. Creo que esto es un



*U. Beckio*



error. Todo lo que se necesita es la disposición de aprender del interlocutor, lo cual incluye un genuino deseo de comprender lo que éste quiere decir. Si existe esta disposición, la discusión será tanto más fructífera cuanto mayor sea la diferencia entre los puntos de vista de los interlocutores. Así, el valor de una discusión depende en gran medida de la variedad de opiniones rivales. Si no hubiera existido la torre de Babel, tendríamos que inventarla. El liberal no sueña con un completo acuerdo de opiniones; desea, sólo, la mutua fertilización de criterios y el consiguiente desarrollo de las ideas. Aún cuando resolvamos un problema con universal satisfacción, al

lograrlo creamos muchos nuevos problemas acerca de los cuales es probable que discrepemos. Y esto no es para lamentarse... La tradición de la discusión racional crea, en el campo político, la tradición de gobernar por la discusión y, con ella, el hábito de escuchar la opinión ajena; desarrolla el sentido de la justicia y predispone al compromiso.

Me auxilio de tan precisas palabras para referirme, finalmente, al Seminario internacional sobre libertad y justicia en las sociedades modernas, a las que sólo puedo agregar mi satisfacción por las brillantes conferencias, por el alto nivel académico de los participantes, por las agudas observaciones acerca de la realidad mexicana y por la absoluta libertad de su realización.

## ¿Es Superior el Capitalismo al Socialismo?

*Profr. Francisco Leonardo Saavedra*

*Ex-Asambleísta del PPS e Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas*

Con la modificación de la correlación de fuerzas en el mundo, entre los dos sistemas opuestos de la vida social: el socialismo y el capitalismo, por el derrumbe del primero en Europa del Este, y digo modificación y no desaparición, pues el socialismo sigue siendo una realidad, la intensa propaganda del capitalismo se orienta hoy a dar como un hecho la desaparición del régimen socialista y destacar como irreversible el triunfo del régimen burgués. La supuesta supremacía de la economía de libre mercado sobre la centralmente planificada, se hace descansar en la idea generalizada de que en los regímenes, impactantemente llamados comunistas, las estructuras productivas no han logrado crear, hasta hoy, para el desenvolvimiento de la población los satisfactores en cantidad, variedad y calidad suficientes; además que los sistemas políticos limitan o niegan la democracia y las libertades de las personas.

En contrapartida, se trata de presentar a la economía capitalista como el modelo que a través de la plena libertad y autonomía de oferentes y demandantes ha resuelto no sólo el abasto de los productos y de los servicios esenciales para el





desarrollo social, sino que ha creado un elevado confort para la vida moderna y, en algunos casos, la abundancia, coronando este éxito con la práctica de la democracia y el respeto a las libertades de la persona humana. Esta cosmovisión tiene una dosis muy elevada de la ideología dominante en el mundo capitalista, y se trata de avalar a partir de análisis comparativos interesantemente clasistas que procuran encubrir la realidad o presentarla a medias para la autojustificación de la burguesía y la manipulación de grandes sectores sociales, por lo tanto, no reflejan del todo el mundo objetivo que hoy vivimos.

La comparación que generalmente se hace entre las economías capitalistas y las socialistas, parte esencialmente de cuatro errores, voluntarios o involuntarios, que en mi opinión son: 1) Casi siempre carece de un contenido histórico; 2) Se realizan sobre los patrones de consumo de las economías capitalistas más desarrolladas; 3) Los parámetros económicos que se manejan son los grandes agregados nacionales que, como se sabe, no reflejan totalmente la realidad y 4) No toman en cuenta las diferencias regionales en el mundo, ni al interior de los países y, mucho menos, las diferencias clasistas de las estructuras capitalistas.

En efecto, cuando se trata de demostrar todas las deficiencias de las economías socialistas que hasta hoy han logrado un determinado nivel de desarrollo o el que habían alcanzado las que se derrumbaron en Europa del Este; y por otro lado, se exaltan los alcances de las economías capitalistas; se hace la abstracción de que se trata de sistemas de vida con una temporalidad muy diferente, pues mientras el capitalismo tiene, cinco siglos de existencia, el socialismo cuenta con no más de setenta años.

Se podrá argumentar que el socialismo nace sobre lo construido por el capitalismo, y es cierto; sin embargo, recuérdese que en las principales áreas del mundo donde se han desarrollado las relaciones socialistas de producción, como pueden ser la ex-Unión Soviética y China, la economía planificada se construyó sobre enormes y dilatadas comarcas donde predominaban relaciones de producción precapitalistas en comparación con las relativamente pequeñas áreas de un capitalismo desarrollado. Ahora bien, sin tratar de justificar los evidentes excesos políticos en que se cayeron, sobre todo en los países de Europa del Este, como una derivación de la elevada centralización de la planificación económica desde los primeros años de la construcción del socialismo; no hay que olvidar que para que se desarrollara la economía de mercado, este sistema vivió una época de transición para superar anteriores formaciones que le tomó tres siglos de un proceso que Carlos Marx identificó como Acumulación Originaria de Capital, y en el que la burguesía cometió los peores atropellos contra otras clases sociales y pueblos enteros.

América Latina es un ejemplo de cómo se benefició la burguesía, principalmente inglesa, de los trescientos años de colonización española, pues por encima de la estructura semifeudal y esclavista, impuesta por la corona española en esta región del mundo, el beneficiado fue el capitalismo inglés. El sometimiento y explotación de los mexicas, de los mayas, de los incas, de los caracas o de los yuracures, sirvieron para fortalecer a la burguesía europea.

Pero también el dominio y la depredación directa de ingleses, franceses, holandeses y portugueses, fortalecieron durante siglos al capitalismo mundial. La invasión y la explotación de la India; la cacería



y el tráfico de los negros africanos; la imposición de la guerra del opio a China y el exterminio de indios en Norteamérica, no son sino algunos ejemplos dramáticos de lo que ha sido la burguesía en su afán de dominio y acumulación. Lo anterior, entre otros hechos, provocó que el desarrollo del capitalismo desembocara en la llamada Revolución Industrial, que sirvió para renovar el dominio del capital a través de la competencia en el mercado mundial; la posterior aparición del imperialismo y sus contradicciones expresadas en un constante reacomodo de la correlación de las fuerzas capitalistas y en los sucesivos repartos del mundo que llevaron a la humanidad a las dos últimas conflagraciones mundiales. Esto está detrás del gran desarrollo científico, tecnológico e industrial de nuestra época en los países capitalistas altamente desarrollados y del confort, lujo y derroche de la burguesía en todo el mundo. Ahora bien, si existen patrones universales para ver el grado de desarrollo de un país o una sociedad, como en el caso del Índice de Desarrollo Humano "en el que se combinan la esperanza de vida, el logro educacional y el poder adquisitivo básico... ya no de la economía sino de las personas..."<sup>1</sup>

Cuando algunos analistas, proclives a la defensa del capitalismo, hacen la comparación entre la economía burguesa y la socialista, toman como base de su comparación los patrones de consumo de determinados sectores privilegiados de la población de los países capitalistas más desarrollados o de la tecnología de punta de las ramas más avanzadas de su aparato productivo. Un ejemplo de esto lo encontramos en "El Gran Fracaso" de Zbigniew Brzezinski<sup>2</sup> que destaca la superioridad del capitalismo basado en el número de automóviles *per cápita*; el número de teléfonos *per cápita* o el número de computadoras por millón

de habitantes; claro, también destaca la mortalidad infantil, entre otros parámetros. Sin embargo, difícilmente estos indicadores, con excepción del último de ellos, pueden dar una idea del triunfo de un sistema sobre otro; pues, en primer lugar, se están comparando los bienes de una economía que tiene detrás cinco siglos de existencia, con una que apenas tiene 70 años; sin contar el tremendo costo que representó para la ex-Unión Soviética la Segunda Guerra Mundial, que para derrotar al fascismo contribuyó con 20 millones de muertos y la destrucción de un elevadísimo porcentaje de su aparato productivo y de su infraestructura económica, mientras quedó intacta toda la infraestructura y el aparato económico norteamericanos.

Se puede argumentar que los países capitalistas europeos y el Japón, también salieron seriamente lastimados por la guerra. Pero no es lo mismo un país que sale triunfador de la guerra, sin haber sufrido ningún deterioro material y, por el contrario, sale fortalecido del conflicto para encabezar a todo el bloque de países capitalistas, como es el caso de los Estados Unidos, que salir de la guerra como un triunfador, pero con una destrucción masiva de su economía y encabezar un bloque de países que iniciaban su cambio por el socialismo como lo fue la ex-Unión Soviética.

En segundo lugar, se toman como punto de comparación productos que en muchos casos representan modelos industriales que, si por una parte representan un progreso material, por otro han contribuido al deterioro del entorno natural del hombre, y entonces es muy cuestionable la superioridad en esos términos. Porque, desde mi punto de vista, el progreso que destruye la naturaleza, no es progreso.

Por otro lado, cuando se habla de Ingreso Nacional; Producto Interno



Bruto por habitante; Consumo Nacional o algo más tangible, como el poder adquisitivo de la población y a partir de estos indicadores se trata de hacer la comparación de un sistema y otro, con ser, ciertamente, ideas globales y apreciaciones importantes, no reflejan la realidad con un apego tal, que puedan ser válidas dichas comparaciones, porque si bien, en el socialismo existe un elevado nivel de igualdad entre las condiciones materiales y económicas de las personas, porque así corresponde a la esencia del sistema, en el capitalismo no existe tal cosa, pues la desigualdad social es consustancial a esta sociedad, en mayor o menor grado, de acuerdo al país de que se trate.

Es también una práctica muy común que —cuando se hacen comparaciones entre los niveles de desarrollo— el socialismo y el capitalismo se confrontan diversos países socialistas, como miembros de un sistema de vida, con los países de más alto desarrollo del sistema opuesto, como: Japón, Estados Unidos, Inglaterra, Canadá o Alemania; pero no se toma en cuenta que también son países capitalistas: Haití, Perú, Somalia, El Salvador, La India o Camerún. Es cierto, países atrasados, pero capitalistas al fin, así sean dependientes, y por ello mismo son parte del sistema capitalista mundial.

De tal manera que si se hace la comparación entre la ex-RDA y Haití, resultaría muy superior el socialismo al capitalismo, lo cual tampoco reflejaría la realidad, por todas las implicaciones históricas de desarrollo económico, etc. Sin embargo, este tipo de comparaciones le vienen muy bien a todos los grupos derechistas y ultraderechistas, cuando, por ejemplo, se hace resaltar la situación que hoy vive Cuba, con las opciones de abasto de la población norteamericana, pero se hace abstracción de los más de treinta años

de bloqueo económico, el cual se ha endurecido en los últimos tiempos. Pero todo lo anterior no descarta la posibilidad de hacer una comparación entre el socialismo y el capitalismo, a condición de que se parta de criterios objetivos, como los que establece el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Desde luego que no se pueden evitar las comparaciones, producto de los promedios nacionales; sin embargo, me basaré en el informe del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para hacer algunos comentarios y señalamientos más apegados a las diferencias nacionales, regionales y de grupos humanos que reflejan con mayor precisión la realidad. Véase el cuadro 1.

Como podrá apreciarse, este cuadro muestra promedios nacionales del IDH de 173 países, distribuidos en categorías de un alto, medio y bajo desarrollo. Lo primero que se destaca es lo que el sentido común aconseja, de acuerdo con las condiciones que hoy tiene el desenvolvimiento económico mundial, y es que los países capitalistas altamente desarrollados ocupan los primeros lugares en el IDH y los países capitalistas pobres o dependientes del África, principalmente los últimos lugares.

Otro hecho que se debe destacar es lo que menciona el propio informe:

Las economías en transición tienen niveles muy altos de desarrollo humano. Resulta sorprendente que dos terceras partes de los 15 estados recién independizados de la ex-Unión Soviética pertenezcan a la categoría intermedia.

Indicadores de Desarrollo Humano arreglados por país

Extracto del Informe sobre Desarrollo Humano 1993

<i>Desarrollo humano alto</i>	<i>Desarrollo humano medio</i>	<i>Desarrollo humano bajo</i>
1 Japón	56 Mauricio	112 Maldivas
2 Canadá	57 Malasia	113 Guatemala
3 Noruega	58 Bahrein	114 Cabo Verde
4 Suiza	59 Granada	115 Vietnam
5 Suecia	60 Antigua y Barbuda	116 Honduras
6 Estados Unidos	61 Colombia	117 Swazilandia
7 Australia	62 Azerbaiyán	118 Islas Salomón
8 Francia	63 Seychelles	119 Marruecos
9 Países Bajos	64 Moldova Rep. de	120 Lesotho
10 Reino Unido	65 Suriname	121 Zimbabue
11 Islandia	66 Turkmenistán	122 Bolivia
12 Alemania	67 Emiratos Arabes Unidos	123 Myanmar
13 Dinamarca	68 Panamá	124 Egipto
14 Finlandia	69 Jamaica	125 Santo Tomé y Príncipe
15 Austria	70 Brasil	126 Congo
16 Bélgica	71 Fiji	127 Kenia
17 Nueva Zelanda	72 Santa Lucía	128 Madagascar
18 Luxemburgo	73 Turquía	129 Papua Nueva Guinea
19 Israel	74 Tailandia	130 Zambia
20 Barbados	75 Cuba	131 Ghana
21 Irlanda	76 San Vicente	132 Pakistán
22 Italia	77 Rumania	133 Camerún
23 España	78 Albania	134 India
24 Hong Kong	79 Saint Kitts y Nevis	135 Namibia
25 Grecia	80 Uzbekistán	136 Côte d'Ivoire
26 Checoslovaquia	81 Rep. Arabe Siria	137 Haití
27 Chipre	82 Belice	138 Tanzania, Rep. U. de
28 Hungría	83 Kirguistán	139 Comoros
29 Lituania	84 Arabia Saudita	140 Zaire
30 Uruguay	85 Sudáfrica	141 Laos, Rep. Popular Dem.
31 Trinidad y Tobago	86 Sri Lanka	142 Nigeria
32 Bahamas	87 Jamahiriya Arabe Libia	143 Yemen
33 Corea, Rep. de	88 Tayikistán	144 Liberia
34 Estonia	89 Ecuador	145 Togo
35 Letonia	90 Paraguay	146 Uganda
36 Chile	91 Corea, Rep. Dem. de	147 Bangladesh
37 Federación de Rusia	92 Filipinas	148 Camboya
38 Belarús	93 Túnez	149 Rwanda
39 Malta	94 Omán	150 Senegal
40 Bulgaria	95 Perú	151 Etiopía
41 Portugal	96 Iraq	152 Nepal
42 Costa Rica	97 Rep. Dominicana	153 Malawi
43 Singapur	98 Samoa	154 Burundi
44 Brunei Darussalam	99 Jordania	155 Guinea Ecuatorial
45 Ucrania	100 Mongolia	156 República Centroafricana
46 Argentina	101 China	157 Mozambique
47 Armenia	102 Líbano	158 Sudán
48 Polonia	103 Irán, Rep. Islámica del	159 Bhután
49 Georgia	104 Botswana	160 Angola
50 Venezuela	105 Guyana	161 Mauritania
51 Dominica	106 Vanuatu	162 Benin
52 Kuwait	107 Argelia	163 Djibouti
53 México	108 Indonesia	164 Guinea-Bissau
54 Kazajstán	109 Gabón	165 Chad
55 Qatar	110 El Salvador	166 Somalia
	111 Nicaragua	167 Gambia
		168 Malí
		169 Níger
		170 Burkina Faso
		171 Afganistán
		172 Sierra Leona
		173 Guinea



Los antiguos países socialistas ya habían realizado grandes inversiones en la educación y la salud de sus habitantes, y en consecuencia disponen de un capital humano considerable para la transición que se avencina. El promedio de esperanza de vida en esas economías en transición es de 70 años, y la población por médico, de aproximadamente 300 habitantes, frente a 63 años y 5 mil, respectivamente, en los países en desarrollo.

Otro hecho, que de acuerdo con mi opinión no es sorprendente, pero sí digno de destacar, es que entre los países de alto desarrollo también están otros ex-socialistas como: Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria y Polonia. Entre los de desarrollo medio está Cuba, que francamente sí es de sorprender, por dos razones: primero que se trata del informe de un Programa de las Naciones Unidas. Es decir, no es un organismo pro-comunista que pretenda falsear la información en favor de este país. Y segundo, por las condiciones de bloqueo económico, el cual se ha endurecido en los últimos años y eso representa graves problemas en el desarrollo social.

Están también en este nivel medio otros países ex-socialistas como Rumania, y socialistas como la República Democrática de Corea y China. De acuerdo con la misma información, los países de América Latina se distribuyen entre los de alto y medio desarrollo, destacando Uruguay en el trigésimo lugar. El caso de México, que está ubicado veintitrés lugares abajo del país anterior, sorprende, al menos al autor de estas líneas, porque aproximadamente la mitad de mexicanos

viven en la pobreza y unos 17 millones de compatriotas en la extrema pobreza. Lo importante del informe que comento es que de estos promedios generales pasa a otros niveles de análisis, de tal manera que como se afirma en este documento:

Cuando se desagrega el IDH en índices específicos de grupos o regiones se pueden producir divergencias asombrosas respecto del promedio nacional...La inadecuada distribución de los ingresos tiene importantes consecuencias para los niveles de desarrollo humano. Las disparidades entre los ingresos son grandes en muchos países, en especial en el mundo en desarrollo.

El Brasil tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo: el 20% más rico de la población recibe 26 veces más ingreso que el 20% más pobre. Cuando mediante un factor que refleje esta mala distribución se reduce el componente de ingreso de su IDH, éste disminuye en un 14%. Esa misma corrección también produce un descenso considerable del IDH de otros muchos países, entre ellos Jamaica, Malasia, México, Panamá y Turquía. Entre los países industrializados, los mayores ajustes a la baja se originan, en orden descendente, en Portugal, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Francia, Italia y los Estados Unidos.

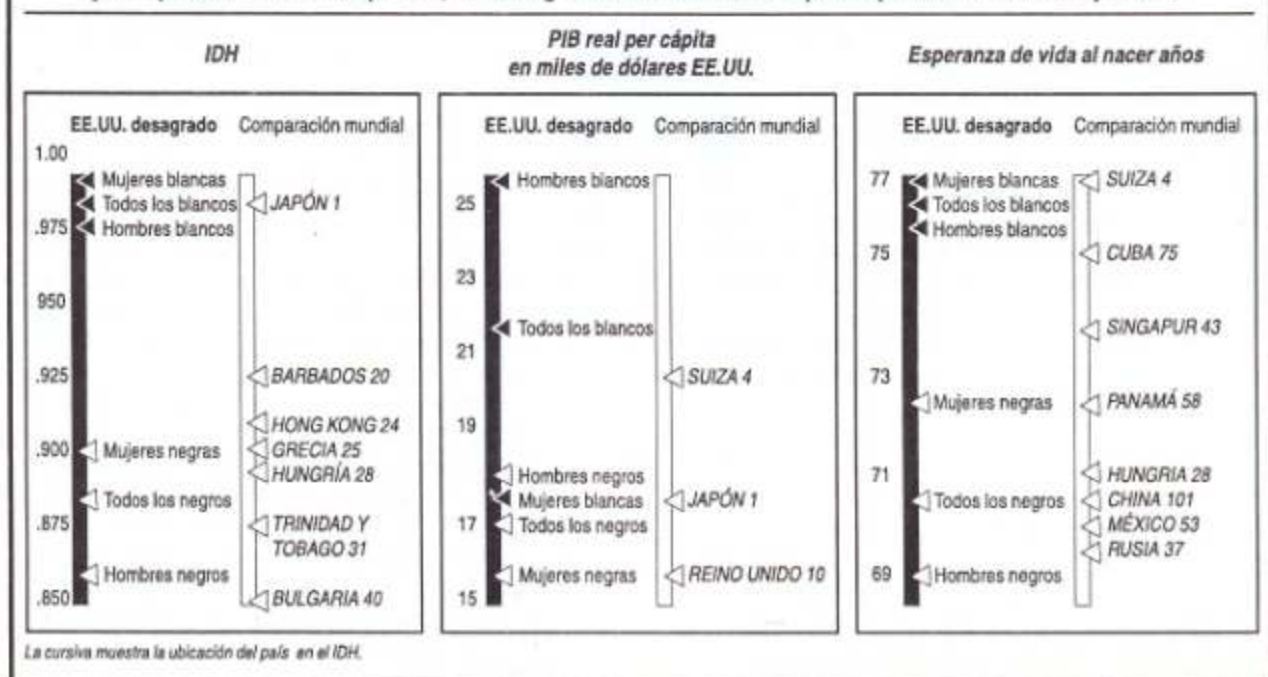
En los Estados Unidos, si se comparan los indicadores de las poblaciones blancas, negra e hispana. La población blanca ocupa el primer lugar del mundo (por delante del Japón), la negra el puesto 31 (después de Trinidad y Tobago) y la hispanidad el 35 (por detrás de Estonia) — y por detrás de Uruguay, agregaría yo—. Ello pese a que en los cálculos del IND se reducen considerablemente los niveles de ingreso, de manera que en los Estados Unidos la plena igualdad es una perspectiva remota...Análogas disparidades son evidentes en otros

países. En la India, el IDH de Uttar Pradesh es un tercio más que el promedio nacional y un 60% más bajo que en Kerala.

En México, el estado de Oaxaca tiene un IDH inferior en un 20% al promedio nacional. En Turquía, el IDH de las mujeres del campo es un 25% inferior al de los hombres del campo. En cambio, Swazilandia, con una sociedad más homogénea.

La gráfica 1 revela algunas comparaciones de indicadores del IDH de grupos raciales de Estados Unidos con otros países, que resultan muy interesantes.

Los indicadores del desarrollo humano, descompuestos por raza y sexo en los Estados Unidos y comparados con otros países, revelan grandes diferencias de participación económica y social.





Independientemente de un examen detallado que se pudiera hacer de la gráfica anterior, deseo destacar la posición que guarda Cuba frente a los Estados Unidos, en cuanto a la esperanza de vida al nacer, que es prácticamente igual al de los hombres blancos de ese país altamente desarrollado. Insisto, si se toman en cuenta las dificultades del país caribeño y todas las circunstancias de orden médico, alimenticio y social, que deben estar detrás de la esperanza de vida al nacer, no se puede menos que reconocer el mérito de la Revolución Cubana, que en escasos treinta años iguala, en este aspecto, a la primera potencia capitalista de nuestros días, con todo lo que ello implica. Pero el problema no queda ahí, porque no se puede ignorar que no todos los hombres y mujeres blancas en Estados Unidos tienen una situación privilegiada, pues hay blancos que viven en la pobreza y en contrapartida, negros que tienen una situación económica sobresaliente. De cualquier manera no se puede ignorar que ahora hay en el país del norte 10 millones de desempleados; 30 millones de pobres; 35 millones que no tienen un seguro completo, que cada vez es mayor el número de personas sin techo y que es una sociedad que ha generado en su seno una serie de fenómenos que bien pudieran catalogarse como señales de descomposición social, como el constituir el mayor mercado de consumo de drogas, una sociedad altamente insegura, pues los índices de delincuencia son muy elevados. Hay que ver la violencia en San Francisco, Los Angeles o Nueva York. Pero no sólo es el problema de los Estados Unidos.

En el Japón, cuyo poder económico cada día resulta más amenazante para la economía norteamericana, las condiciones de vida de la población, a pesar de la imagen de bienestar que han proyectado hacia el exterior, no son



todo lo bonansible que parecen, por las condiciones que el capital le ha impuesto a la fuerza de trabajo y por los valores y patrones de conducta que tienden a ser sustento del ritmo de producción orientado a la competencia. En efecto, un japonés empieza desde niño una larga carrera por tratar de sobresalir en una sociedad que tiene dentro de sus formas de organización, el predominio de aquellos que triunfan a base de una intensa lucha individual enmarcada dentro de una serie de limitaciones preestablecidas de carácter clasista; esa competencia intensa y permanente lleva, en muchas ocasiones, a la alteración emocional que conduce, en el mejor de los casos, a la frustración personal de aquellos que no logran coronar su esfuerzo con el éxito; y cuando no es

así, a la expresión de conductas atentatorias contra la vida humana.

Las condiciones básicas para la vida regular de un trabajador japonés parten de largas e intensas jornadas de trabajo seis días a la semana, situación ésta que determina a su vez la vida familiar y social con todas sus repercusiones, entre las que se observa una progresiva desintegración de la estructura familiar. En realidad, el standard de vida alcanzado por los trabajadores japoneses y que está fincado en el disfrute de cierto confort de la vida moderna, se ve ampliamente disminuido por la presión que ejercen la carestía de la vida; la falta de convivencia familiar; los cada vez más largos trayectos que deben recorrer millones de trabajadores en el área metropolitana de Tokio entre sus hogares y sus centros de trabajo y, en suma, el exceso de trabajo. A este respecto se afirma que en 1989 los trabajadores japoneses "dedicaban un total de 2,159 horas anuales al trabajo, 200 horas en exceso a sus contrapartes norteamericanos".<sup>3</sup>

En general, el desenvolvimiento de la vida dentro del régimen capitalista enfrenta hoy una serie de graves problemas, entre otros: tráfico de drogas; tráfico de infantes; desempleo; la violación diaria y permanentemente de los derechos humanos; degradación del entorno natural; pobreza y extrema pobreza; prostitución, y en especial, prostitución infantil; discriminación racial y violencia en todas sus formas, etc. No era lo mismo la vida apacible, tranquila, segura y con expresiones de un gran humanismo en la ex-RDA que la vida insegura, ajetreada y permeada por la violencia en lo que fue la RFA, ahora unificadas.

Finalmente, la crítica que le hacen al socialismo los defensores a ultranza del capitalismo en el sentido de que no ha logrado crear los satisfactores necesarios para la vida moderna, con ser parcialmente justas, son también bastante cuestionables, porque parten de una concepción totalmente diferentes, pues esperan que los niveles de consumo sean iguales en variedad y calidad en cualquier sistema; cuando





por razones de nivel de desarrollo, es otra la estructura del consumo que se da con base en las prioridades de una distribución equitativa y de hasta un igualitarismo que resultó, en los países de Europa del Este y en China, hasta antes de la reforma económica de 1979, en cierta forma paralizante de la estructura productiva y desde luego una retranca para el

desarrollo de mayores niveles de bienestar para la población. Pero que, sin embargo, aseguraron para todos los habitantes los elementos básicos del bienestar social.

En torno a los cuestionamientos de que en el socialismo existe la falta de democracia y libertad, bien puede ser objeto de una reflexión posterior.

---

1.-Tomado de la presentación del resumen del PNUD, suplemento No.131 de "Testimonios y Documentos" de EL DÍA, 21 de mayo de 1993.

2.-Brzezinski, Zbigniew: *El Gran Fracaso (el nacimiento y la muerte del comunismo en el siglo veinte)*, Edit. Lasser Press, México, 1989.

3.-Falck, Melba: "Japón: En busca de un mejor nivel de vida", *EL FINANCIERO*, 24 de junio de 1993.