

QUÓRUM

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

2ª Época Año V No. 39 Febrero 1996

• Análisis

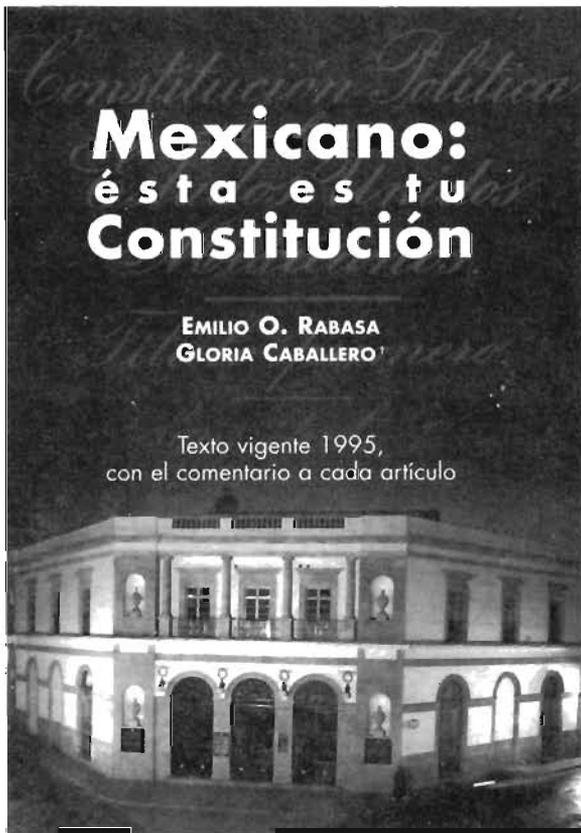
José R. Castañón y de los Angeles
Luis E. Muñoz Páez
Mercedes Fernández de Alba
Alexandre Dulac
N. Kornev
V. Voronkav
E. Zdravomislav

• Conferencia Magistral: La Administración Pública en la Transición Democrática Española

Eugenio Burriel García
José Natividad Escudé Prada
José Octavio López Pineda
Erika Döring

• Ley de Orgánica de la Armada de México y Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: Reformas militares de cara al futuro

Fernando Floresgómez González



Mexicano: ésta es tu Constitución

Emilio O. Rabasa
Gloria Caballero

Emilio O. Rabasa, doctor en derecho. Ha dedicado la mayor parte de su vida profesional a actividades del sector público. Entre otros cargos desempeño el de Embajador de México en Estados Unidos y el de Secretario de Relaciones Exteriores de 1970 a 1975. Fue miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Actualmente es integrante del Grupo Nacional Mexicano de la Corte de Arbitraje de la IIL. En el mundo académico ha sido secretario del doctorado, profesor de la licenciatura en Teoría General del Estado, y del posgrado en Derecho Constitucional, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y autor de diversas obras sobre Derecho Constitucional. En la actualidad se desempeña como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gloria Caballero, licenciada en derecho y doctora en letras, ya finada, dedicó toda su vida al servicio público y a la impartición de las cátedras en las disciplinas de su especialidad.

La doble nacionalidad

MEMORIA DEL COLOQUIO
Palacio Legislativo, 8-9 de junio, 1995

¿Doble nacionalidad, doble ciudadanía o nacionalidad irrenunciable?

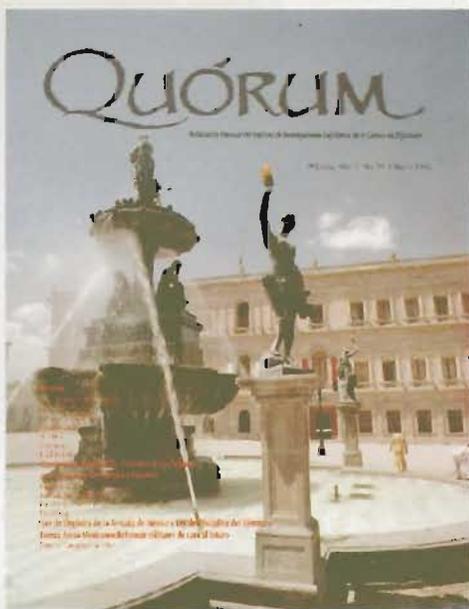
En este momento, el coloquio La Doble Nacionalidad representa para nosotros la oportunidad de analizar los lazos profundos que nos unen con muchos mexicanos que han emigrado a otras partes del mundo, particularmente al vecino país del norte. De esta manera, ha sido prioridad del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, reflexionar sobre la calidad de nuestros vínculos con ellos y sobre la responsabilidad de nuestro país para quienes por diversas causas viven ausentes de nuestro suelo pero enraizados con nuestra cultura, con nuestro lenguaje, con nuestras tradiciones y valores, con nuestra forma de ser, principios y símbolos.

La doble nacionalidad, la doble ciudadanía o la nacionalidad irrenunciable, requieren ser estudiadas y analizadas desde las perspectivas política y jurídico-constitucional, pero también, con un sentido cultural y antropológico.

Es en esta perspectiva que el coloquio La Doble Nacionalidad, allegó información de expertos en la materia, y recogió la opinión de todos aquellos quienes, desde los grupos parlamentarios que integran nuestra Cámara (PAN, PRI, PRD, y PT), deberán por su palabra, hacer valer su pensamiento.

Los documentos que se presentan en este libro recogen diversas e importantes recomendaciones que habrán de permitir, a los estudiosos del tema y a los integrantes de la Comisión Especial para tratar el Tema de la Nacionalidad, de la LVI Legislatura, la mejor comprensión de la problemática que implican los aspectos migratorios.





Nuestra portada

Plaza de Armas y Palacio de Gobierno,
Saltillo, Coahuila

Diseño: Humberto Flores Felici

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

Real Academia de la Lengua Española

Directora

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

Distribución

ANTONIO RENTERÍA ESTRADA

Impresión y Encuadernación

IMPRESORA MÚLTIPLE, S.A. DE C.V.

SARATOGA 909, COL. PORTALES, 03300

MÉXICO D.F., TEL. 605-1707, FAX 605-1550

Diseño Gráfico:

Humberto Flores Felici

Fotografía Cámara de Diputados

Juan M. Flores Arenas

Coordinación General de Comunicación Social

QUÓRUM, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del derecho de autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la comisión calificadora de publicaciones y revistas ilustradas de la-SG en trámite. Certificado de franquicia postal ante SEPOMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / 628-1300 / Ext. 3127, 3128 y 3129.

Tiraje 10.000 ejemplares.

D i r e c t o r i o

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

DIPUTADO HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA
Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión

DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

DIPUTADO JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

DIPUTADO JOAQUÍN H. VELA GONZÁLEZ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA

Coordinador del Sector Agrario

DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO

Coordinador del Sector Obrero

DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ

Coordinadora del Sector Popular

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

Presidente del Comité de Asuntos Editoriales

ARTEMIO MEIXUEIRO SIGÜENZA

Oficial Mayor

ISAAC BUENO SORIA

Tesorero General

RAMIRO PINEDA MURGUÍA

Coordinador General de Comunicación Social

COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS

DIP. JORGE MORENO COLLADO

Presidente

DIP. CONSUELO BOTELLO TRIVIÑO

Primera Secretaria

DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

Segundo Secretario

DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS

Tercera Secretaria

DIP. ANTONIO TENORIO ADAME

Cuarto Secretario

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDEZMA

DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO

DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIP. JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES

DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARIEAGA

DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE

DIP. PINDARO URÍOSTEGUI MIRANDA

DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES

DIP. JUAN SALGADO BRITO

DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URULITA

DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIP. SERGIO TEODORO MEZA LOPIZ

DIP. GERARDO DE JESÚS ARIELIANO AGUILAR

DIP. GONZALO ALARCÓN BÁRCENA

DIP. GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU

DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALBA

DIP. ALEJANDRO MORLINO BERRY

DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ



Instituto de
Investigaciones Legislativas

Presentación **3**

Coahuila **5**

Primera Parte. Análisis

Metrópolis mexicana: Legislación, gobernalidad democrática y coordinación intergubernamental **11**
José R. Castelazo y de los Ángeles

Reflexiones en torno a la función del abogado (jurista) **19**
Luis J. Molina Piñeiro

Discusión sobre el problema de la raza desde sus implicaciones para la psicología diferencial **27**
Mercedes Fernández Antón

Segunda Parte. La Administración Pública en la Transición Democrática Española

La Transformación del Estado y la Administración Pública en la democracia española: Conferencia Magistral **53**
Eugenio Burriel Orueta

Comentario de José Natividad González Parás **69**

Comentario de José Octavio López Presa **73**

Comentario de Erika Döring **77**

Tercera Parte. Documentos Internos

Ley Orgánica de la Armada de México y Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: Reformas militares de cara al futuro **79**
Fernando Floresgómez González

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Armada de México **83**
Comisión de Marina

Cuarta Parte. Sección Cultural

La obra de José María Luis Mora desde la perspectiva de la posmodernidad **91**
Alvaro Marín Marín

PRESENTACION

La sociedad moderna debe ser capaz de reconocer sus problemas más apremiantes y aportar ideas y sugerencias para plantear las mejores soluciones.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia, uno de éstos, radica en la palabra escrita.

A estas ideas responde la Revista *Quórum*, cuyo objetivo fundamental es abrir sus páginas al pluralismo, a la reflexión y al diálogo; a proporcionar elementos de juicio de la realidad nacional y a ofrecer las alternativas para enfrentar los problemas del país.

Como es costumbre, *Quórum* reúne en este número diversos análisis y comentarios sobre temas de interés nacional. Agradecemos al Diputado José R. Castelazo y de los Ángeles, al Doctor Luis J. Molina Piñeiro y a la Maestra Mercedes Fernández Antón, por sus valiosos artículos, así como a la Licenciada Rosa María de la Peña García, Coordinadora de Proyectos y Eventos Especiales del Instituto de Investigaciones legislativas por su traducción de un artículo que nos muestra la oposición a la Perestroika., en especial en Leningrado.

La segunda sección de *Quórum*, reproduce los comentarios de personalidades de la política mexicana y académicos como José Natividad González Parás, José Octavio López Presa y Erika Döring, expresados durante la conferencia magistral dictada por Eugenio Burriel de Orueta, Secretario de Estado para la Administración Pública de España, titulada *La Transformación del Estado y la Administración Pública en la democracia española*, evento que fue organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, bajo la conducción del diputado Jorge Moreno Collado, y moderado por el Diputado Graco Luis Ramírez-Garrido Abreu, durante el mes de noviembre de 1995.

La tercera parte de este número, presenta el análisis de las reformas a la Ley Orgánica de la Armada de México y la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, realizado por el diputado Fernando Floresgómez González, Presidente de la Comisión de Marina, a quien le agradecemos su colaboración.

En la sección cultural se presenta un artículo sobre la obra de José María Luis Mora desde la perspectiva de la posmodernidad, realizado por el profesor Alvaro Marín Marín, quien ha colaborado en *Quórum* de manera muy estrecha y frecuente.

Siguiendo la tradición, *Quórum* dedica un espacio a la historia de las entidades de nuestra República y a difundir su patrimonio cultural y natural. En esta ocasión, dedicamos el número al Estado de Coahuila, por lo que agradecemos ampliamente a la Secretaría de Fomento Económico del Gobierno del Estado, en especial al Lic. Fernando de las Fuentes Hernández, Director General de Fomento Turístico y al Lic. Enrique Gabriel Mier Campos, Director de Servicios Turísticos, por el material fotográfico proporcionado para su publicación.

Instituto de Investigaciones Legislativas
Coordinación Editorial

Coahuila



Escudo del Estado de Coahuila

COAHUILA: Nombre que proviene de Quahuila, del náhuatl *quauitl* que significa árbol y la que significa abundancia: “lugar donde abundan los árboles”.

En el escudo de Coahuila se contempla la abundancia de árboles, la fuerza del valiente pueblo coahuilense la representa el león, y hace honor a uno de los más preclaros héroes en la defensa de la Patria: Ignacio Zaragoza.

Semblanza Histórica

A la llegada de los españoles habían numerosos grupos nómadas en el territorio que hoy es Coahuila, cada uno constituido por pocas familias, y viviendo de la recolección y la caza. Los cuatro grandes grupos, que comprendían a su vez varias tribus, eran los siguientes: los coahuiltecos, los tobosos, los rayados y los guachichiles.

Al iniciarse el gobierno de los españoles, lo que es ahora el Estado de Coahuila, se denominó Provincia de Nueva Extremadura. En 1577 Alberto del Canto fundó Saltillo.

Hacia 1675 se fundaron misiones en el extremo norte del Estado (Sabinas, Villa Unión y Guerrero). A fines del siglo XVIII se segregaron Saltillo y Parras de la Nueva Viscaya y se incorporaron a Coahuila. Al decretarse la creación de las Provincias Internas, Saltillo fue designada capital de Coahuila, en lugar de Monclova.

Durante la colonia los indígenas se retiraron a las serranías, por lo que fue necesario traer a miles de tlaxcaltecas a servir a los hacendados españoles. Los peninsulares se dedicaron a la cría de ganado, al cultivo del trigo y a las industrias



Plaza de la Nueva Tlaxcala

agropecuarias, mientras que los indígenas trabajaron en la extracción de minerales y en la fruticultura. Durante esta época, Coahuila ocupaba el último lugar en recaudaciones y era el territorio más pobre y deshabitado del país.

En Coahuila, debido a que en la mayoría de los casos los funcionarios no eran peninsulares, el sentimiento antiespañol no era tan intenso. La noticia del levantamiento del cura Miguel Hidalgo llegó a Saltillo durante la feria de septiembre de 1810.

El General Mariano Jiménez fue designado por Allende para difundir el movimiento independentista en Coahuila, avanzó sobre Saltillo en enero de 1811, liberando a la ciudad

después de una batalla. Ahí se nombraron a los jefes del movimiento insurgente: Ignacio López Rayón y José María Liceaga. Después de la emboscada a Hidalgo en Acatita de Baján a manos de Ignacio Elizondo, volvieron a dominar los españoles en Coahuila hasta que se consumó la Independencia. El Estado se adhirió al Plan de Iguala, que se juró en Monclova, el 6 de julio de 1821, un día después de que en Parras se había jurado la Independencia. En 1824 Coahuila y Texas quedaron formando un sólo estado con capital en Monclova.

En 1839, por gestiones de Ramos Arizpe, se llevó una imprenta y se publicó el primer periódico titulado **La Gaceta Constitucional de Coahuiltejas**.

El territorio de Texas se separó de México en 1846, declarándose independiente para después unirse a los Estados Unidos. Como resultado de la invasión norteamericana Coahuila perdió el territorio que se extiende desde las márgenes del Bravo hasta el río Medina.

Durante un tiempo Coahuila estuvo unido a Nuevo León, en esa época se promulgaron las Leyes de Reforma. Juárez llegó a Saltillo en 1864 y decretó la separación de ambas entidades. Los invasores franceses se apoderaron de la ciudad de Saltillo misma que fue rescatada por los republicanos el 6 de agosto de 1866.

En 1869 se expidió la Constitución Política del Estado y se inició la industrialización, estableciéndose molinos de trigo y fábricas de hilados y tejidos, prosperaron la agricultura, la ganadería y la minería.

En la última época del régimen porfirista hubo levantamientos en Viesca, Acuña y Jiménez; el pueblo se rebelaba contra la opresión de patrones y caciques.

Madero nació en Parras de la Fuente, Coahuila, en 1873, y en 1909 apareció en San Pedro de las Colonias su libro *La Sucesión Presidencial de 1910*, en el que planteó la urgente participación del pueblo en las elecciones. Desde ese momen-

to Coahuila sería escenario importante de la lucha revolucionaria, estallando levantamientos en Saltillo y en la Laguna. Al triunfo de Madero, Carranza fue electo gobernador de Coahuila y desde ahí se pronunció con el Plan de Guadalupe contra el usurpador Victoriano Huerta, quien asesinó a Madero.

La legalidad triunfó con los constitucionalistas, y con los gobiernos revolucionarios en Coahuila han prosperado los distritos de riego, las comunicaciones y transportes, la educación y el trabajo, todo en beneficio de un pueblo luchador y revolucionario.

Algunos Hombres Ilustres

Victoriano Cepeda (1826 - 1892)

Militar nacido en Saltillo. Durante la intervención francesa luchó en defensa del país asediado a los atacantes de Puebla. Fue electo Gobernador de Coahuila en 1867.



Gral. Venustiano Carranza



Francisco I. Madero

Andrés S. Viesca (1827 - 1908)

Nació en Parras. Luchó contra los imperialistas a quienes derrotó. Fue electo Gobernador de Coahuila, y destacó por su labor cultural.

Ignacio Zaragoza (1829 - 1862)

Nació en Bahía del Espíritu Santo, lugar que formó parte de Coahuila. Luchó contra las tropas de la triple Alianza integrada por España, Inglaterra y Francia. Su victoria contra las tropas francesas en Puebla el 5 de mayo lo ha cubierto de gloria y fue declarado Benemérito de la Patria.

Manuel Acuña (1849 - 1873)

Poeta nacido en Saltillo. Fundó la Sociedad Literaria Netzahualcóyotl. Entre sus poemas más conocidos destacan **Resignación** y **Nocturno a Rosario**.

PLAN DE GUADALUPE

1º Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República.

2º Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

3º Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

4º Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se determinará "Constitucionalista", al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila.

5º Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere sustituido en el mando.

6º El Presidente interino de la República convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que hubiere sido electo.

7º El ciudadano que funja como primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido a Huerta asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos, que hubieren sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coah., a los 26 días del mes de marzo de 1913.



El señor Madero con los antirreleccionistas de Puebla, sentados de izq. a der., señores Samuel Piña, Aquiles Serdán, Francisco I. Madero, Guillermo Gaona, Rafael Jiménez. De pie, Agustín Díaz Durán, Bernardino del Castillo, Filemón Vargas, Francisco Salinas, Rafael Torres, Alejandro Suárez, Florentino Pérez y Gustavo Gaona.

Venustiano Carranza (1859 - 1920)

Nació en Cuatro Ciénegas. Inició su carrera política como Presidente Municipal. Fue Senador. Cuando ocupaba la gubernatura de Coahuila se pronunció contra el usurpador Huerta. Fue jefe del Ejército Constitucionalista. Convocó al Congreso para reformar la Constitución de 1857, y en Querétaro se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna que hasta la fecha nos rige. Su administración como Presidente Constitucional se destacó por la gran dignidad que mostró en la política exterior de México.

Francisco I. Madero (1873 - 1913)

Nació en Parras de la Fuente. Autor del libro La Sucesión Presidencial de 1910. Fundó el Partido Antireeleccionista para luchar por la Presidencia de la República. Desarrolló una valerosa campaña en todo el país y en el año de 1911

tomó posesión como Presidente de la República. Fue derrocado y asesinado en 1913 por Victoriano Huerta.

Lucio Blanco (1879 - 1922)

Nació en Nadadores. Revolucionario de origen campesino. Efectuó el primer reparto agrario en el norte del país.

Eidalio Gutiérrez (1881 - 1939)

Nació en Ramos Arizpe, General Revolucionario. Fue gobernador provisional de San Luis Potosí y Presidente Provisional de la República.

Roque González (1885 - 1962)

Nació en Saltillo. Fue Diputado al Congreso de la Unión. Presidente de la República por corto tiempo.



Catedral de Saltillo

PRIMERA PARTE: Análisis

Metrópolis Mexicanas: Legislación, Gobernabilidad Democrática y Coordinación Intergubernamental

JOSÉ R. CASTELAZO Y DE LOS ÁNGELES

Gobernabilidad Democrática (Una visión desde el gobierno)

1. Concepto.

La gobernabilidad, término en boga, es un medio del gobierno y de la sociedad. No es un fin en sí misma. Nace de la natural confrontación entre gobierno y sociedad, me refiero a aquella inevitable rispidez entre quienes obedecen y los que mandan.

El gobierno se vale de la gobernabilidad a manera de termómetro, justamente para medir los niveles de conflicto —potencial o real— con el propósito de calcular posibilidades de implementar o llevar a la práctica políticas públicas contando con los mayores márgenes posibles de actuación en presencia de algunos escenarios, vislumbra por lo menos cinco: el primero, sin conflicto; el segundo, frente a un mínimo conflicto; el tercero, manejable; el cuarto, controlable, y el quinto, incluso hasta reprimible. Todos ellos de acuerdo con las circunstancias y en cualquier caso, previendo los costos de su legitimidad.

La sociedad, por su parte, acude a la gobernabilidad en busca de seguridad jurídica, económica y social a objeto de garantizar el disfrute pleno de sus derechos comunitarios.

José Rafael Castelazo y de los Ángeles

Diputado Federal a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por el XIV distrito electoral de la Ciudad de México. Actualmente, a la par, es Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo la Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Manchester Inglaterra. Es profesor titular en la UNAM desde 1969, y profesor de El Colegio de México desde 1984. Autor de varios libros sobre diversos temas; además, es articulista en revistas de tipo cultural, político y social.



Dip. José R. Castelazo y de los Ángeles

Ahora bien, si el gobierno utiliza métodos democráticos para gobernar, sus márgenes de actuación o gobernabilidad serán mejores y más amplios. Si la sociedad se organiza más y mejor frente a la autoridad, obtendrá mayores espacios para hacer realidad sus derechos individuales y sociales.

De la discusión, sin embargo, se desprende un hecho: la gobernabilidad puede o no ser democrática. Por ejemplo, un gobierno tiránico o dictatorial impondría sin discusión sus decisiones, es decir, habría una gobernabilidad impuesta. Un gobierno autoritario manipularía las suyas, induciendo, presionando, más que convenciendo; en este supuesto, habría una gobernabilidad manipulada.

Por contraste, un gobierno democrático buscaría el consenso, producto de la discusión y de la cesión de las partes en favor del funcionamiento del todo. En este caso, habría una gobernabilidad democrática.

Normalmente una organización social determinada, se corresponde con un tipo específico de gobierno y por ende con el carácter que asuma la gobernabilidad. Por ejemplo, una sociedad sometida corresponderá a un gobierno dictatorial o tiránico y el carácter de la gobernabilidad estará basado en la coerción. De

la misma manera, una sociedad débilmente organizada estará correspondida por un gobierno autoritario y el carácter de la gobernabilidad pondrá el acento en la vigilancia constante. En cambio, a una sociedad organizada corresponderá un gobierno democrático con una gobernabilidad caracterizada por la búsqueda de consensos.

Con el propósito de redondear el concepto, habríamos de agregar el factor de la responsabilidad política como con natural a cada una de las partes para el funcionamiento del Sistema Político. En el caso de una sociedad so-

metida, gobierno dictatorial o totalitario, la responsabilidad política será unitaria, es decir, única y exclusivamente del gobierno. En la circunstancia de una sociedad débilmente organizada, gobierno autoritario, la responsabilidad política será elitista, esto es, de unos cuantos poderosos. Y en la situación de una sociedad organizada, gobierno democrático, la responsabilidad política será compartida.

Tratando de abundar en la explicación del concepto, faltaría agregar un elemento; se refiere a la relación entre consenso y legitimidad. En el escenario de la sociedad sometida y gobierno totalitario o dictatorial, existirá cero consenso y por lo tanto cero legitimidad. En el de sociedad débilmente organizada con gobierno autoritario, habrá un consenso disfrazado, inducido y por ende una débil legitimidad. En cambio, en un contexto de sociedad organizada con gobierno democrático, el mayor consenso garantiza una mayor legitimidad.

A partir de estos elementos proponemos intentar conceptualizar el término de gobernabilidad democrática como:

"Un medio al servicio de un gobierno y de una sociedad que deciden compartir la responsabilidad política como un problema común, con el propósito de minimizar el conflicto socioeconómico y

político, favoreciendo el funcionamiento adecuado, idóneo y benéfico del Estado".

En este concepto, es obvio que se trata de un gobierno legal y legítimo, de una sociedad organizada, de un conflicto natural y de un Estado que comprende población, territorio y gobierno.

2. *Objetivo.*

Las anteriores reflexiones conducen a revisar el objetivo de la gobernabilidad democrática. Intentemos un enunciamiento:

Conducir, dirigir y gobernar un sistema social de manera que se logre un bienestar integral, fundamentándose en principios filosóficos de actuación, los cuales, a su vez, se constituyen en fines, porque se pretende alcanzar el objetivo:

Promoviendo y respetando libertades; promoviendo y luchando por la justicia; promoviendo

y alcanzando la legalidad, promoviendo, y logrando la democracia, respetando —tanto como defendiendo—, la soberanía.

Lo anterior demanda del gobierno y la sociedad, por igual, la aplicación de una serie de técnicas y prácticas de actuación cotidiana. Me refiero a la organización, coordinación, planeación, previsión, programación, supervisión, evaluación y control. Aludo a los pasos de un proceso administrativo requirente de instrumentos, estrategias y tácticas destinados a dar certidumbre, seguridad y confianza respecto del funcionamiento del Sistema Político.

3. *Instrumentos.*

Decíamos que la gobernabilidad es asunto compartido entre sociedad y gobierno, basado en principios, orientado hacia el bienestar inte-



El Ateneo Fuente

gral, utilizando el proceso político-administrativo presente en las instituciones del Sistema, como mecanismo instrumental. En este entorno, ¿cuáles serían los instrumentos del gobierno y sociedad para atender el problema de la gobernabilidad?

Por parte del gobierno, los conocidos como Poderes Públicos; es decir, aquellos identificados como Poderes Ejecutivos, Poderes Legislativos y Poderes Judiciales. Hablo en plural aludiendo al Poder Ejecutivo del Gobierno Federal, a los estatales y a los municipales. Asimismo, al Congreso de la Unión, a los congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por último, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales superiores de justicia de los estados. Tales poderes públicos están investidos de autoridad, emanada de la soberanía popular —en nuestro caso mediante el sufragio universal, directo y secreto—, para realizar los propósitos de la comunidad.

Del lado de la sociedad, e investidos de legalidad y representatividad —para actuar por sí mismos sujetos a una serie de derechos y obligaciones tendientes a propiciar y preservar el orden social, pretendiendo lograr la cohesión del conjunto—, se encuentran:

Los partidos políticos, las instituciones representativas del capital, las organizaciones representativas del trabajo, las propias de los ciudadanos, las instituciones de la educación y la cultura, las iglesias y los órganos de opinión pública.

Con este instrumental ¿a qué estrategias puede acudir el gobierno para propiciar una gobernabilidad democrática?

4. Estrategias.

Para ahondar en el asunto, se parte de la necesidad de prever el conflicto. Hacerlo implica contar con información suficiente, oportuna, veraz y confiable para tomar decisiones idóneas y adecuadas. Me explico. La gobernabilidad de-

mocrática dependerá, a mi juicio, de dos partes; una derivada de la actitud y otra de una voluntad resolutoria.

Una actitud abierta promoverá la participación y obviamente presupone la tolerancia; una voluntad resolutoria implica no postergar o simular soluciones.

Para ello habrá de responder algunas cosas: ¿qué pasaría si no se atiende este conflicto? ¿si se pospusiera su atención? ¿Por cuánto tiempo podría detenerse? ¿Qué conflictos se pueden esperar en el futuro frente a una batería de decisiones gubernamentales que afectan la economía, la política, la sociedad y/o la cultura?

En este marco, la previsión se constituye en elemento primordial de la gobernabilidad. Es necesario estar conscientes de que siempre habrá demandas sociales insatisfechas y nunca se contará con recursos suficientes para satisfacerlas. Recordemos el círculo de la eterna problemática enfrentada por el gobierno:

Una necesidad genera, tarde o temprano, una demanda insatisfecha; una vez satisfecha, nace una nueva necesidad, produciendo así una nueva demanda insatisfecha. Ejemplo: la vivienda popular es una demanda insatisfecha. al colmarla, genera una demanda de transporte que habrá de atenderse: si ello se logra, la situación dará lugar a la presencia de nuevas necesidades, y así sucesivamente.

En este entendido, el gobierno requiere recorrer sistemática y permanentemente un camino:

Diagnosticar/pronosticar constantemente la economía, la sociedad y la cultura; detectar necesidades y demandas (decíamos que la necesidad es algo existente aunque nadie lo demande. Ejemplo, en la provisión de agua potable, la demanda social surge a partir de la conciencia de la necesidad y hasta entonces se exige la solución); evaluar las demandas y necesidades para fijar un orden de prioridades de acuerdo con los recursos disponibles (dinero, capacidad tecnológica, mano de obra calificada, tiempo, recursos mate-



Museo Casa Carranza

riales, politización de las mismas, etcétera); construir hipotéticamente las mejores decisiones posibles; decidir por alternativas y opciones a partir del consenso ¿con quiénes consensarlas? ¿Por qué razones? a partir de los acuerdos, proceder a legitimarlas y formalizarlas; implementarlas supervisando, evaluando y corrigiendo constantemente.

Esta estrategia siempre abre la puerta para conocer dónde se prenden los "focos rojos"; saber dónde están presentes los "focos ambar"; darnos cuenta de cuántos focos están "en verde". Lo deseable es que no haya rojos, algunos ambar y muchos verdes, lo cual es prácticamente imposible. Lo importante sería poder determinar con cierto grado de certeza nuestra capacidad real para manejar simultáneamente los tres colores. Lo difícil será definir ¿cuántos rojos y de qué tipo podemos captar? ¿Cuántos ambar? ¿ver-

des? Obviamente, a mayor estabilidad, habrá mayor verdor; cuando las cosas se tornan complicadas, el panorama se pondrá ambar y cuando la emergencia surja, pues la situación estará en rojo.

En otras palabras, la promoción de la gobernabilidad es plausible mientras se sujete la objetividad; en tanto actúe sobre la realidad. Alcanzar esta visión, requiere de tácticas específicas.

5. Tácticas.

La previsión, objetividad, buenas decisiones, dependen del conocimiento de las cosas. Por eso, lo primero consiste en conocer tres cosas: el estado de las instituciones gubernamentales (capacidad de respuesta); las características de nuestra población (gobernados), y las características del territorio (potencialidades económicas). Un



Francisco I. Madero, depositando su voto

gobierno desvencijado será débil; cojeará de liderazgo. Ello es notorio desde las propias instalaciones físicas, siguiendo con la actitud y capacidad del personal, la honorabilidad de los funcionarios públicos, la infraestructura tecnológica con que cuenta para hacer valer su autoridad. Así, la primera tarea de todo gobernante consiste en elevar la capacidad de respuesta de sus instrumentos.

El conocimiento de la población es una regla elemental ¿cuánta gente vive en nuestro entorno? ¿cómo es? ¿a qué se dedica? ¿de qué edades y sexo son? ¿cuáles son sus principales necesidades y demandas? ¿quiénes son sus líderes? ¿por qué son sus líderes? ¿quiénes apoyan al gobierno? ¿quiénes se oponen a él? ¿por qué razones? ¿cómo están organizados? ¿qué tan influyentes son sus organizaciones? ¿por qué?

La situación del territorio es crucial ¿qué superficie está urbanizada? ¿Con qué servicios y calidad de los mismos? ¿Cuáles son las carencias fundamentales? ¿Cuántas escuelas, hospi-

tales y centros de salud existen? ¿Cuántas fábricas o industrias? ¿Cuántos establecimientos de comercio y servicios? ¿Qué parte de la superficie es agropecuaria? ¿Las vialidades son suficientes para el número de vehículos? ¿En qué condiciones están? ¿Qué pasa por el subsuelo? ¿agua? ¿petróleo? ¿gasolina? ¿teléfonos? ¿metro? ¿qué riesgos de protección civil existen?

Lo anterior, conjugado, brinda la oportunidad de conocer el entorno del gobierno y proporciona claves para valorar en términos de menos a más los conflictos que pudiesen surgir por la toma de decisiones. No podemos separar dentro del funcionamiento del Sistema las relaciones entre gobierno, sociedad y economía; todos ocupan su lugar y participan en mayor o menor grado de la toma de decisiones. Las mismas benefician en la misma magnitud que afectan o perjudican a una persona, a un grupo o a toda la comunidad. Las decisiones tienen costos sociales, económicos o políticos ¿cuáles resultan menos conflictivos? Resolver esta interrogante es fundamental para gobernar.

Constantemente habrán de evaluarse los resultados del ineludible conflicto en vista de las expectativas del grupo social ¿qué dificultades de consenso y legitimidad enfrentaría el gobierno frente a tal o cuál decisión? ¿qué dificultades de implementación? ¿posibilidades económicas reales? ¿de organización social? ¿tecnológicas? ¿capacidades administrativas presentes? ¿cuáles habrían de desarrollarse?

Evidentemente, mientras más personas se benefician efectivamente, menos conflicto social se espera; mientras los beneficios alcancen a menos, el conflicto será potencialmente mayor y estará más extendido.

Por otro lado, precisa conocer la fuerza real, los factores de poder en la comunidad: ¿hasta qué grado los partidos políticos cuentan? ¿cuáles de ellos? Por otro lado ¿quiénes son los económicamente poderosos? ¿por qué lo son? ¿cómo actúan? ¿bajo el amparo de quién? ¿cómo

se comportan las iglesias? ¿los sindicatos? ¿las organizaciones sociales? ¿las organizaciones de servicios? ¿los comerciantes? ¿cuál es el número, orientación, actitud e influencia de los medios de comunicación? ¿a qué intereses o ideas sirven? ¿a qué grupos responden? En otros términos es menester tipificar los liderazgos: los afines, los contrarios, los apáticos, los oportunistas, los individualistas, los altruistas, etcétera. Se trata de preparar y elaborar antídotos para, en caso necesario, controlar una situación conforme a derecho y en beneficio social.

Sin embargo, la gobernabilidad tiene sus límites y cuando ellos se saturan o rebasan ¿qué hacer?

Utilizar el diálogo para desactivar conflictos y encontrar salidas viables; ser tolerantes para con las demandas sociales, pues aunque sean creadas artificialmente algún sustento habrán de tener; convencer y convencerse de que la negociación es la mejor arma de las soluciones políticas. Si las negociaciones fallasen, utilizar la fuerza de la Ley; ejercer presión moral, social o política legítimas; Sólo como último recurso utilizar legítimamente la fuerza pública, pues la sociedad debe respetar el derecho y no temer la fuerza.

Desde otro ángulo, la gobernabilidad cuenta con posibilidades de ampliar sus márgenes o límites si atiende las enfermedades sociales y políticas con eficacia: las llamadas patologías sociales (desintegración familiar, prostitución, delincuencia casual u organizada, adicciones, narcotráfico, etc.); la corrupción; la arbitrariedad de los servidores públicos; el influyentismo, entre otras. En otras palabras, se trata de establecer una lucha institucional con participación social para erradicarlas o disminuirlas al máximo.

A partir de la correcta configuración, conexión y operación de instrumentos, estrategias y tácticas, será posible cumplir el objetivo de la estabilidad económica, política y social que requiere toda conducción política. Por lo tanto, habra gobernabilidad democrática.

En un entorno metropolitano la gobernabilidad democrática siempre será más difícil por el volumen de las cosas, la concentración poblacional y heterogeneidad de la misma, la presencia de múltiples intereses e ideas necesariamente encontrados, el gran mercado en una metrópoli, la cantidad de contrastes socioeconómicos, las objetivas diferencias entre clases sociales, la cantidad de deficiencias, ineficiencias y rezagos acumulables día con día en prácticamente todos los servicios, la perenne insuficiencia de recursos materiales, financieros y humanos para atender la problemática.

Entonces, el gobierno de una metrópoli habrá de poner énfasis en la conformación de un equipo de trabajo basado en la experiencia, capacidad, conocimiento, honestidad, salud y singularmente la actitud; igualmente, debe corresponsabilizarse en dos ámbitos. Horizontalmente, con los gobiernos concurrentes en la zona metropolitana mediante la concertación, la negociación y la coordinación; verticalmente, con la sociedad para compartir decisiones y acciones. Un buen gobierno hará buena política y obtendrá como fruto la gobernabilidad.



Parroquia de Santiago; Monclova, Coahuila

Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
 - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
 - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).
 - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
 - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.
Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.

Reflexiones en torno a la función del abogado (Jurista)

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

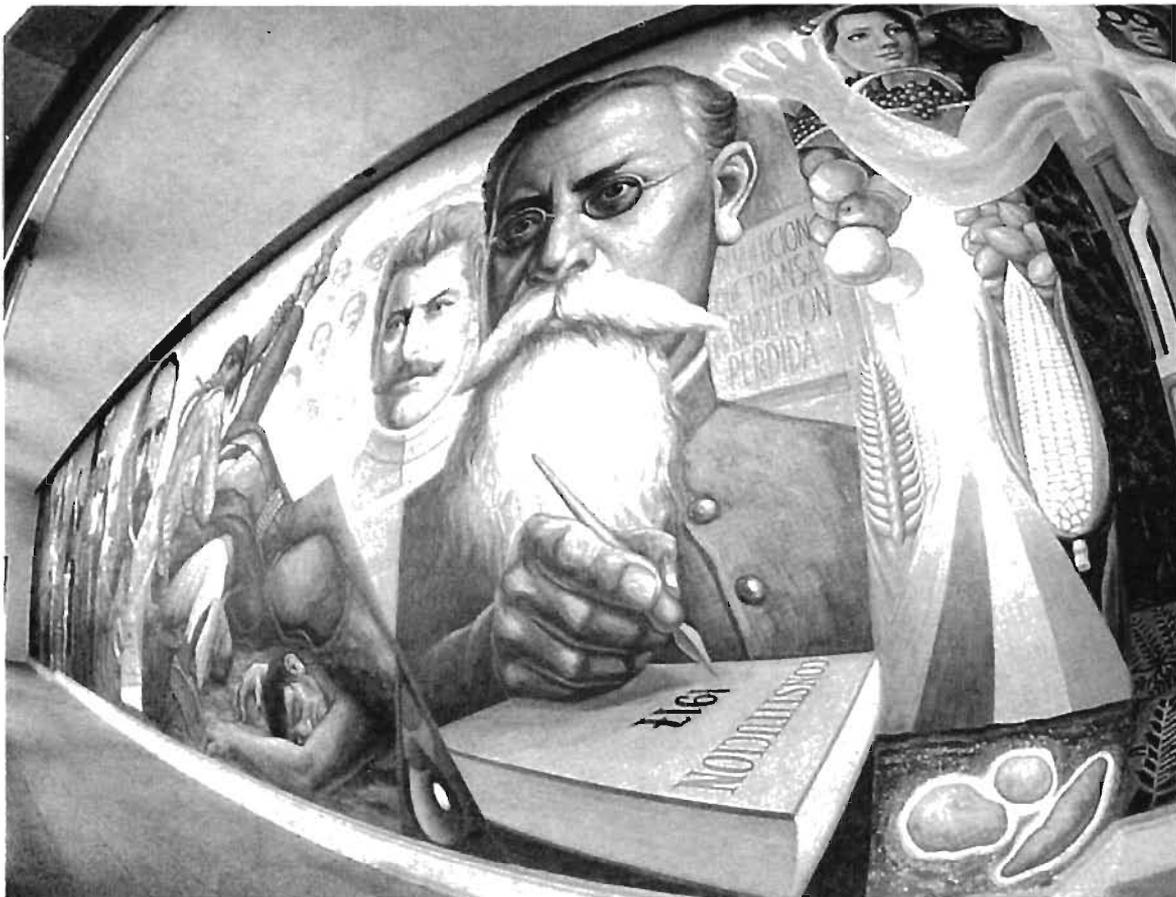
En este trabajo se presentan algunas reflexiones que vinculan el papel del abogado (jurista) como especialista en el conocimiento y aplicación de las leyes con la función que ha tenido el derecho en la evolución y desarrollo del estado moderno, señalando dos labores principales para el abogado mexicano actual (1995).

I

1. Fundada en la tradición románica europea se encomendó a los juristas cumplir los papeles de abogado, juez y hacedor de leyes; en los siglos XVIII y XIX, con la institucionalización del régimen político democrático (división de poderes) se le asignaron nuevas labores relacionadas con el ejercicio de las funciones del Poder Público como empleado o funcionario del gobierno. En la democracia liberal el gobierno se entiende como una creación artificial fundada en un principio racional (voluntad general) que señala los ámbitos de competencia y jurisdicción de los órganos del gobierno, dejando que la sociedad civil y sus organizaciones se encarguen del funcionamiento de la vida colectiva en los otros espacios sociales como son los comunales relacionados con usos, costumbres y tradiciones y los societarios prescritos en reglas del trato social y otras normatividades no coactivas. La coacción es entendida como la institucionalización de la fuerza en el derecho y está monopolizada por el gobierno del estado. En este contexto se considera que las actividades económicas incorporadas al sistema de producción se rigen por principios causales semejantes a los fenómenos

Luis J. Molina Piñeiro

Licenciado y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, con estudios revalidados por el Consejo Universitario en las Universidades Guillermina de Münster, y de Erlangen Nürnberg, Alemania. Actualmente es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, y miembro de la Academia de la Investigación Científica. Ha publicado más de 50 artículos de su especialidad en libros y revistas de México, España y Alemania. Es autor de 3 libros sobre el Sistema Político Mexicano, y ha participado en otras publicaciones como Coordinador. Cuenta con 25 años de actividad docente.



Coahuila: Cuna de la Revolución

de la naturaleza, frente a ellos el gobierno deja hacer y pasar (estado gendarme) y sólo debe intervenir cuando el orden jurídico es transgredido o violado por los particulares.

2. Es necesario señalar que la democracia liberal individualista tiene como base material el respeto a la propiedad privada, institución que se había formalizado en disposiciones jurídicas desde hacía siglos y cuyas características al igual que las de los propietarios eran comúnmente aceptadas en los estudios y discusiones de los juristas desde la publicación de «El Corpus juris civilis» de Justiniano (533-534); el estudio del derecho de propiedad y sus vinculaciones con los derechos y limitaciones de los propietarios, adquirió aceptación general en la literatura jurídica desde el mundo antiguo, medieval y renacentista, hoy muchas de sus teorías y tesis

siguen vigentes en los planes de estudio de las escuelas de Derecho.

3. Las teorías del estado moderno, especialmente las que tratan el tema de la división del poder en los regímenes democráticos, parten del supuesto de que el gobierno del estado es una creación social artificial del hombre realizada con métodos, técnicas e instrumentos jurídicos (contratos), jugando un papel determinante la Constitución, entendida como ley fundamental de la que se deriva todo el orden jurídico que regula las actividades del estado, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, mismos que se determinan en ámbitos de competencia y jurisdicción cuyas funciones son dar certeza y seguridad a los intereses que protege.

4. El estado de derecho al dar supremacía a la constitución cuida que la legislación que emana

de ella sea coherente, lo que determina que los actos de gobierno realizados por sus órganos a través de sus funcionarios y empleados, deben darse con apego estricto a la ley, de no ser así se actuará ilegalmente y el mismo orden constitucional determina su defensa, así como la protección de su legalidad. Por estos motivos se requiere que quienes manejen los asuntos del gobierno sean juristas o estén asesorados directamente por ellos, pues todas las decisiones que tomen deben de estar fundadas en la ley, lo que exige un conocimiento adecuado del orden jurídico vigente.

4.1 En el Poder Legislativo los hacedores de las leyes y en alguna medida los legisladores deben tener un conocimiento cabal del orden jurídico nacional, formalmente se plantea la necesidad de que toda ley encuentre su origen en una disposición anterior y/o de jerarquía superior, pues perteneciendo el derecho al mundo del deber ser normativo no es posible aceptar en su lógica que leyes derivadas o posteriores contradigan la norma que la origina.

4.2 El Poder Judicial por ley debe estar integrado por juristas, ya que la aplicación del derecho mediante su particularización a través de las sentencias y los procedimientos en que se sustentan, requieren un conocimiento profundo de la legislación sustantiva, pero sobre todo de los procedimientos que la adjetivizan; por otra parte para que la administración de justicia sea pronta y expedita se requiere de conocimientos jurídicos tanto de los jueces que sentencian como de los abogados que litigan, en esta dimensión el derecho se vincula a conflictos de intereses jurídicamente protegidos que son dirimidos en contiendas judiciales acordes a métodos y técnicas (procedimientos) jurídicos.

4.3 En el Poder Ejecutivo, dado el principio de legalidad, se exige que los servidores públicos tengan conocimientos jurídicos suficientes para fundar sus actos en las leyes de la materia.

II

5. El régimen jurídico de la propiedad y de los derechos de los propietarios, definido y protegido por la democracia liberal individualista, fue duramente criticado por algunas teorías y las prácticas políticas (socialistas-comunistas) del siglo XIX mismas que relacionaron al estado democrático con los intereses de la burguesía capitalista, clase que fortaleció y acrecentó su poder en el sistema de producción mercantil e industrial con el apoyo de las instituciones jurídicas y políticas fundadas en el orden constitucional. Los críticos más radicales llegaron a considerar al derecho como un disfraz racionalista, una ideología metafísica al servicio de la explotación económica y de la represión política. Por ello la teoría de las clases sociales y su fatal enfrentamiento en una lucha irreconciliable revolucionaria (teoría de la Revolución), dejaron a un lado los métodos y técnicas de análisis jurídicos, sobre todo los del derecho constitucional.

6. En esos análisis críticos, económicos y políticos no se profundiza en el estudio del derecho debido a que se le considera una superestructura cuya función es proteger legalmente los mecanismos de explotación y los intereses de los explotadores no tiene sentido dedicarle un espacio relevante al estudio de la naturaleza de las leyes, razones por las cuales los juristas como hombres de derecho fueron no sólo dejados a un lado, sino calificados peyorativamente.

7. Asimismo, aunque con metodología distinta, la ciencia social positivista científica del siglo XIX, consideró que el estadio metafísico de aplicación de la razón propio de los juristas, era al igual que las viejas reminiscencias teológicas, un obstáculo para el progreso, por lo que el derecho era una de las primeras barreras que deberían ser superadas para que la humanidad lograse un nuevo estadio de desarrollo basado en la aplicación de la razón positivista científica, en la dimensión que le habían dado las ciencias exactas y de la naturaleza. En este contexto el estu-

dio del derecho fue dejado de lado, dándole a los juristas (abogados) un trato peyorativo, encomendándoseles labores profesionales de transición que requerían de su capacidad discursiva metafísica.

8. En el siglo XX, algunas ideologías contrarias a la democracia, como las fascistas y las comunistas totalitarias llegaron a establecer formas de dominación y de gobierno en donde los marcos de referencia jurídicos democráticos no tenían cabida, regímenes que expidieron disposiciones con características jurídicas por su bilateralidad, pero sobre todo por su aplicación obligatoria, en muchos casos represiva, que trataron de cubrir con las características de la coacción jurídica. En estos regímenes la presencia de los hombres de derecho fue irrelevante y el tratamiento que se les dio fue peyorativo y en algunos casos represivo.

III

9. Después de las amargas experiencias de las dos guerras mundiales, sobre todo de la segunda, en los países postindustriales de occidente se implementaron y desarrollaron nuevas formas de organización jurídico-política, basadas en los principios axiológicos de la libertad de los individuos y la igualdad en la sociedad. Con el establecimiento generalizado del sistema de producción industrial y la forma de vida social urbana, la democracia capitalista burguesa se transformó, sobre todo en lo económico, poniendo como supuestos necesarios: la igualdad y la movilidad social. Por otra parte, se fortaleció la idea de considerar a la democracia como una forma racional de organización y funcionamiento del gobierno, que defiende la libertad del hombre individual y el ejercicio social permanente de la misma. En este contexto se consideró que el sistema de producción funcionaba mejor cuando era impulsado o estimulado por los particulares, definiendo con mayor precisión la propiedad privada y su respeto y protección en instrumen-

tos jurídicos, en ellos se limitaban los intereses de los propietarios, en relación a la función social que el mismo orden jurídico le asignaba a la propiedad incorporada al sistema de producción.

10. Es importante señalar que los principios substanciales (cualitativos) de la democracia liberal están fuera de discusión por ser racionalmente aceptados y que los principios cuantitativos se determinan en relación a la voluntad política de la mayoría, como sucede en la selección de los candidatos y la elección republicana y representativa de los gobernantes, manifestada en contiendas electorales equitativas entre candidatos y partidos, mayoría que se entiende como la suma de las voluntades individuales de los ciudadanos manifestadas libre y conscientemente en el voto, por ello, el amplio respeto del gobierno así electo a la voluntad política de las minorías vencidas y aún de los disidentes individuales; en países donde la oposición carece de viabilidad para triunfar, ocupa espacios de representación proporcional que garantizan la pluralidad y la tolerancia del régimen.

11. En lo económico se sigue el mismo razonamiento, el interés de la mayoría es superior al de la minoría, por lo que en el orden jurídico se establecen los caminos por los que el gobierno dicta y aplica las medidas necesarias (modalidades), suficientes y eficaces para armonizar la propiedad privada con el bienestar de la sociedad, la igualdad económica en el estado social de derecho se entiende como la suma de bienestar individuales y familiares, y no como la transformación estructural del sistema de producción planteada por el pensamiento socialista-comunista del siglo XIX.

12. A la mitad del siglo XX, las teorías y las prácticas de economía política, aún las más liberales e individualistas, aceptaron que el sistema de producción requería para su correcto funcionamiento de planes y programas, que una vez elaborados y aceptados por las instancias respectivas, exigían para su aplicación de la certeza

y seguridad que les daba la ley. Con esto, la planeación dejó de vincularse a los regímenes totalitarios que prohibían la libre empresa, centralizaban la economía y determinaban la participación política; lo mismo sucedió con las teorías sobre la organización racional de la administración, tanto pública como privada, lo que exigía de planes y programas convertidos en disposiciones jurídicas. Asimismo, los efectos sociales y económicos positivos que los adelantos científicos y tecnológicos habían alcanzado con el desarrollo de las sociedades industriales y postindustriales, involucraron a los sectores sociales, económicos y políticos más importantes en la necesidad de racionalizar los conflictos.

13. Por estas razones, entre otras, se volvió una constante la idea de racionalizar, con apoyo en la ciencia y la tecnología, los conflictos de intereses de toda índole en la sociedad, a los cuales ya no se les consideraba como un germen, cuyo proceso natural era el enfrentamiento y la lucha irreconciliable de las clases sociales, sino como un mecanismo social funcional para asignar los papeles que juegan las personas dentro

de las funciones de las estructuras que integran el complejo sistema en que se ha convertido la sociedad contemporánea.

14. Muchos fueron los intentos teóricos por definir la racionalización de los conflictos de intereses y sus aplicaciones prácticas para solucionarlos. Sin embargo, puede considerarse como una tesis comúnmente aceptada, la que señala que los conflictos se racionalizan en las leyes que se originan y derivan del orden constitucional y que se particularizan en reglamentos, convenios y contratos (negación jurídica), en los cuales los derechos y obligaciones adquiridos por las partes, incluyendo el gobierno, se determinan con precisión, lo que da certeza a los intereses protegidos, por lo que su seguridad y defensa ya no exige normalmente poner en funcionamiento procedimientos judiciales complejos y desgastantes.

15. En alguna medida se ha sustituido la figura del juez tradicional y del complicado apartado judicial por la de un tercero competente que resuelve en forma expedita y de buena fe los asuntos que se le someten a su consideración o com-



Sierra de Arteaga

petencia. Son los casos de los árbitros en los conflictos de intereses económicos, especialmente los comerciales e industriales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En este contexto, la coacción monopolizada por el gobierno del estado, aunque esporádica y extrema, reafirma su jerarquía y amplía su eficacia y reconocimiento sociales.

16. Por su parte, el quehacer cotidiano del gobierno, especialmente el del Poder Ejecutivo, responde al interés social por mantener el orden y el equilibrio del sistema social mediante su adecuado funcionamiento, mismo que normativiza y vigila, no ya como el estado gendarme del siglo XVIII, sino como una institución dinámica que promueve la subsidiaridad. En este modelo el derecho adquiere una nueva dimensión, y por tanto el ejercicio y aplicación que hacen del mismo los hombres de leyes.

17. Por estos motivos los juristas (abogados) juegan hoy un papel primordial en el funcionamiento equilibrado de la sociedad, mismo que adquirirá nuevas dimensiones al ocupar otros espacios en el siglo XXI. Por ejemplo es necesario, dar nuevas definiciones a la instrumentación jurídica de los elementos constitutivos del estado nacional (el pueblo, el territorio y el gobierno) a la soberanía del pueblo que ya no es suficiente para entender la globalización de la economía y a la universalización de problemas como los de la protección al ambiente y a la paz mundial activa.

18. Es necesario encontrar nuevos caminos científico-jurídicos para adecuar las normas nacionales e internacionales con las nuevas realidades, lo que permitirá, mediante la correcta aplicación de las leyes alcanzar estadios de mayor desarrollo, asegurando los principios axiológicos de la libertad y el bienestar social a nivel mundial.

19. La modernidad se identifica con el cambio y una sociedad que cambia genera conflictos y, si estos no se resuelven mediante leyes, disposiciones e instrumentos jurídicos, las sociedades

nacionales y la internacional, tendrán que buscar otros medios que por responder a situaciones de hecho pueden generar violencia progresiva, como ya sucedió recientemente en la historia de occidente, con los regímenes totalitarios que actuaron dejando a un lado al derecho y a los juristas.

20. Desde luego que no olvidamos las teorías que consideran que la aplicación del derecho para la solución de los conflictos sociales, mediante la aplicación de la coacción, implica la generación de conflictos conexos o derivados, sobre todo cuando tratan de dirimirse mediante controversias judiciales ante los tribunales. Sin embargo, compartimos la tesis de que hasta hoy el instrumento más adecuado para racionalizar los conflictos de intereses de toda índole; y para planear adecuada y libremente el futuro de la humanidad es el derecho y los instrumentos jurídicos que se derivan de él, mismos que deben ser elaborados y aplicados por sus concedores, los juristas.

21. Estas son, entre otras, las razones por las cuales las labores del abogado en el siglo XXI, tanto en el ámbito del derecho internacional como en el nacional y en los espacios del derecho público y el privado, adquirirán nuevas dimensiones, que exigirán mayor preparación, conocimiento, constancia y honradez.

IV

22. Estas reflexiones en torno al jurista (abogado) las hemos hecho tomando en consideración teorías elaboradas por circunstancias socioeconómicas y políticas objetivamente distintas a las que vivimos en el tercer mundo, pero pensamos que son útiles y en algunos casos necesarias para poder entender, y en su caso mejorar, la función del jurista (abogado) en México, subrayando algunos aspectos.

23. Si aceptamos que la democracia no puede darse sin la libertad de los individuos y que ésta tiene como base material la propiedad, los juris-



Misión de San Bernardo; Población de Guerrero

tas mexicanos deben dedicar a su estudio y comprensión un espacio considerable en su formación y actividad académica y profesional. Sobre este tema es necesario recordar que en nuestro país en los últimos 150 años el régimen de propiedad ha sido modificado cualitativamente, demos dos ejemplos:

23.1 En 1856 la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas, al quitarle personalidad jurídica a la Iglesia y a las comunidades indígenas, cambió en forma radical la realidad de la propiedad inmueble en algunas zonas del país, al grado que algunos científicos sociales la consideran en buena medida como la causa generadora del sistema latifundista de la hacienda Porfirista (1890-1910).

23.2 En 1917 el artículo 27 de la Constitución al dar propiedad originaria a la Nación, trastocó en forma considerable el régimen de la propiedad privada inmueble anterior, haciendo convivir jurídicamente regímenes de propiedad con características diferentes, lo que afectó al sistema económico limitando su productividad.

24. Con las reformas de 1992 a la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, se formaliza una disposición que si se aplica con amplitud generará nuevamente un trastocamiento del régimen de propiedad, al facultar a la

Asamblea General Ejidal, órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, para otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela y así disponer de su propiedad en los términos clásicos de la institución.

25. En 1857 la finalidad de la ley fue la de quitar de mano muerta la propiedad inmueble de

un porcentaje importante del territorio nacional para incorporarlo al sistema de producción capitalista liberal individualista, no se prevía, porque así no lo exigía la forma de pensar de la época, que la propiedad cumpliera funciones sociales de bienestar y de igualdad, cosa que hoy no se puede ni se debe olvidar.

26. En 1917 la finalidad de la disposición constitucional y posteriormente de sus leyes agrarias reglamentarias, fue la de promover la justicia social por dos vías, la de la propiedad comunal que beneficiaba a todos sus miembros por igual, y la de la propiedad ejidal que generaba justicia social particularizada a los poseedores de las parcelas. Este sistema fue criticado porque al no definir con certeza la propiedad jurídicamente protegida no pudo dar la seguridad suficiente

frente a intereses de terceros, incluyendo el de la justicia social de otros grupos o sectores de la población a través de medidas tomadas por el gobierno en su calidad de representante de la Nación.

27. La propiedad es una institución jurídica sin la cual no es posible concebirse la cultura occidental, por tanto debe estudiarse, formalizarse y defenderse con teorías, técnicas y criterios jurídicos, aún si se quiere limitar imponiéndole modalidades poco ortodoxas. La propiedad es la base material de la democracia, por ello los juristas (abogados) mexicanos tendrán que aplicar su talento cultivado en hacer, ejecutar e interpretar leyes, actos administrativos y sentencias judiciales bien fundadas y razonadas sobre la materia, lo que exigirá conocimientos teóricos, técnicos y una práctica profesional de calidad.

28. Debido a las vicisitudes que ha tenido la legislación en materia de propiedad, es común escuchar no sólo en grupos, sectores y clases marginados o semimarginados, urbanos o rurales sino en grupos, sectores y clases incorporados desde hace décadas al sistema de producción capitalista industrial o mercantil que el Derecho es protector de su interés, por tanto toda decisión judicial no se diga administrativa contaría al mismo, es calificada como una injusticia, desconociendo o tratando de hacerlo, la bilateralidad de las leyes que genera derechos frente a obligaciones de manera dialéctica y no derechos lineales que no implican obligaciones. Esta concepción social de lo jurídico es necesario modificarla o por lo menos romper su dinámica o inercia, de no hacerse no podrá existir una creencia social correcta de lo jurídico en estas materias, quitando a las reflexiones que hemos planteado las posibilidades de resolver eficazmente los conflictos de intereses, pero sobre todo de plantear el futuro a través de mecanismos bilaterales y coactivos pero democráticos, como son las instituciones jurídicas en su explicación y función contemporánea.



Presa de La Amistad

Discusión sobre el problema de la raza desde sus implicaciones para la psicología diferencial

MERCEDES FERNÁNDEZ ANTÓN

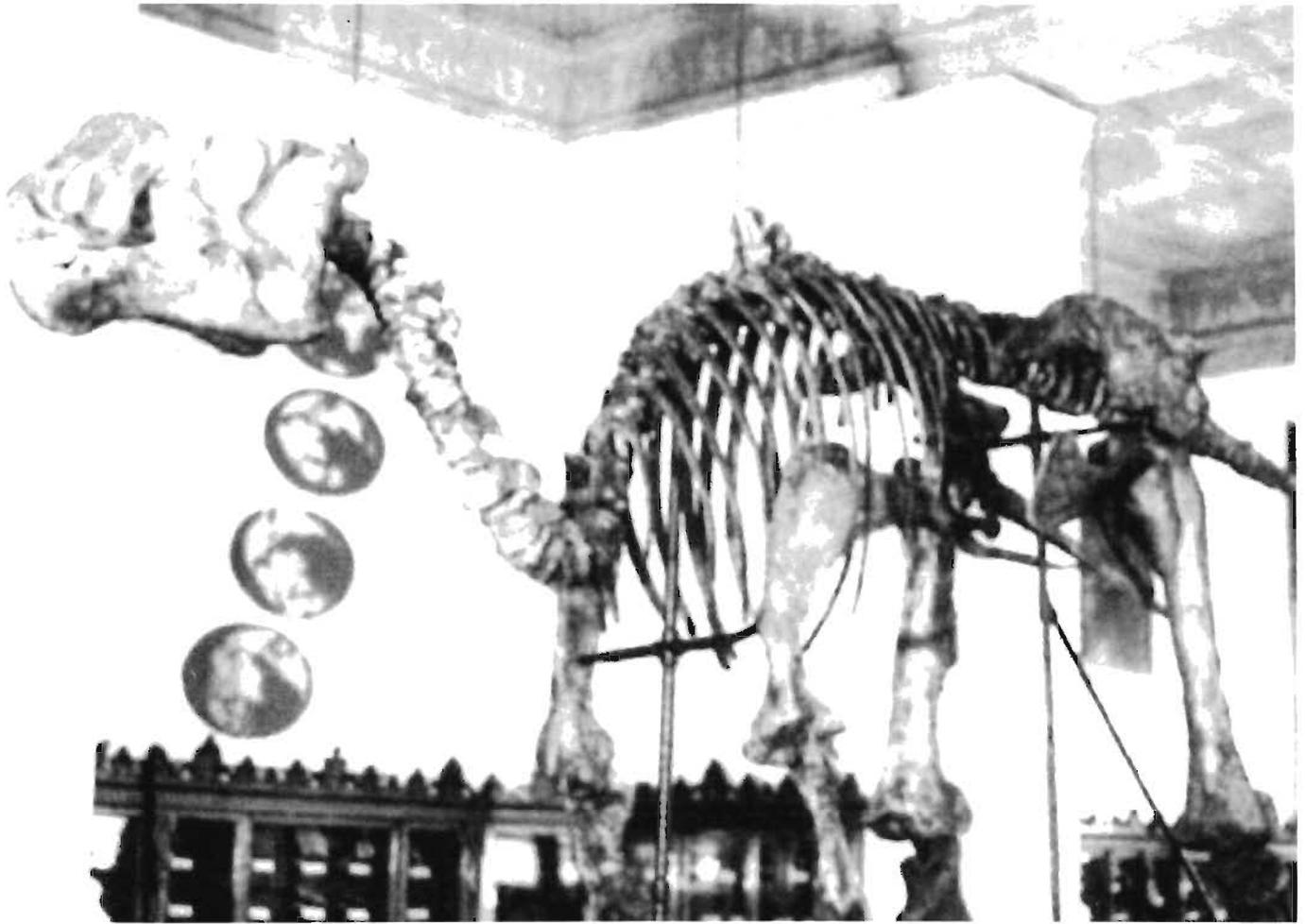
I

Si se establece que una raza es superior a otra, afirmamos que existen ciertos caracteres genéticos que son peculiares de dicha raza y que se transmiten por herencia, distinguiéndola y diferenciándola de las demás. Si estas diferencias tienen un carácter "accidental", como puede ser el color, estatura, complexión, etc., la "igualdad" humana estará garantizada, pero si afirmamos que existen razas diferentes en sus cualidades y cantidades a niveles anímicos o intelectuales, entonces estamos afirmando que existen razas superiores y otras inferiores, en alguna manera, predestinadas a ser siempre inferiores, ya que la diferencia es de carácter genético y, por tanto, transmisibles por herencia.

En este último punto es en el que nos vamos a detener en este trabajo ante el revuelo que produjo la publicación, en 1966, del trabajo de A. R. Jensen: "Ambiente, herencia e inteligencia", en el que algunos vieron la afirmación de que el hombre negro tiene una inteligencia, medida según el Coeficiente de Inteligencia, inferior a la del hombre blanco. O, lo que es lo mismo, la raza negra es inferior a la blanca intelectualmente, debido no a una diferencia ambiental o a un estatus socio-económico, sino a una diferencia genética. Lo que hace a negros diferentes a los blancos y justificaría una política de "apartheid".

Mercedes Fernández Antón

Es Maestra en Sociología y Filosofía. Profesora de la Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid, España. Especialista en Sociología de la Educación.



Fósiles de un dinosaurio Pico de Pato

Eysenck trata de solventar este problema, que se convirtió en emocional, atribuyéndole un carácter científico proveniente del estudio imparcial de los hechos basados en la experiencia, descargada de emocionalidad.

Ante la eventualidad de clasificaciones que la sociedad formula, Eysenck establece que "racista" es aquel que ve a las otras razas con odio y desconfianza, que desea subordinarlas y mantenerlas en posición inferior. Un "igualitario" es aquel libre de prejuicios hacia todas las demás razas y que se siente favorablemente inclinado hacia ellas, quien no desea aparecer en una posición de dominio. Por lo tanto, no se es racista por creer que los negros tienen un talento especial para las pruebas atléticas, o por considerar

seriamente la demostración empírica de que los Maorís son superiores en tests de fluidez verbal a los blancos. Tampoco se es racista si se considera la posibilidad de la inferioridad de los negros americanos en tests de inteligencia frente a los blancos. Se sería racista si no se consideran muy seriamente y sin prejuicios las hipótesis alternativas o si se dedujeran de los hechos conclusiones como la justificación de la segregación racial. Por lo que debemos distinguir entre hechos y actitudes para poder realizar un estudio científico, basado no en un círculo de teorías más o menos susceptibles de ser mantenidas, si no en la experiencia avalada por la obtención de datos. A. Jensen ha sido acusado de creer en la falta de libre albedrío a causa de la publicación

de 1969, anteriormente citada, ya que ella expone la determinación de factores genéticos de las diferencias raciales de inteligencia. De este estudio se ha dicho que afirmaba la evidencia científica de que los negros son innatamente inferiores a los blancos, que los negros deberían recibir un tipo de educación diferente y, por lo tanto, la segregación racial era un método apropiado para tratar el problema racial en la educación.

II

Sin embargo, ésta no es la realidad de lo que Jensen ha pretendido en sus estudios, ya que él siempre ha abogado por el trato del individuo según sus méritos y características, con independencia de su raza, color, nacionalidad o procedencia social. Y a la vez añade:

"Pero me opongo a ignorar o rehusar investigar las causas de las diferencias bien establecidas entre los grupos raciales en la distribución de rasgos importantes en la educación, particularmente en C. I.". Esta afirmación y su negación a incluir las hipótesis ambientales junto a las genéticas en su investigación, han originado la oposición al autor.

No podemos decir que la hipótesis de inferioridad racial ha surgido con Jensen, sino que ya nació en la Primera Guerra Mundial, como consecuencia de la mediación del C.I. para la selección de oficiales, sin más se "infirió" que los negros eran inferiores racialmente a los blancos. Sin realizar ningún otro tipo de estudio adicional que verificara la tesis, nació el mito de la inferioridad racial innata.

Frente a esta postura, en 1951, y al amparo de la UNESCO, nació el igualmente mito de la igualdad racial como hecho comprobado sin haber realizado antes estudio alguno experimental. Hemos de tener en cuenta que el resultado, si así se le puede llamar, de aplicación de tests en la Primera Guerra Mundial no puede ser aceptado por los científicos, ya que son tests bastante pobres (en el sentido de que dependían demasia-

do de adquisiciones educativas), así como que sólo se observó el dato diferencial blanco-negro y no se atendieron otras variables como región, estado, estatus, etc. Se dio incluso el caso de que negros del Norte, donde las condiciones de educación son mejores, obtuvieron mejor puntuación que blancos del Sur, donde el sistema educativo es más deficiente.

El trabajo de Jensen surgió como consecuencia del fracaso del programa de educación diferencial del gobierno de EE. UU., en el que se estableció como hipótesis de trabajo el que todos los niños estaban en posesión de las mismas o parecidas capacidades y desarrollo mental, y que las únicas causas de las diferencias que muestran al ir a la escuela se deben a factores culturales, ambientales o familiares. Por lo que, poniendo a disposición de los desaventajados algunas de las amenidades culturales de los niños de nivel medio, el nivel de los primeros tendería a igualarse con los segundos. Sin embargo, el programa no ha funcionado y se ha vuelto la mirada hacia la búsqueda del verdadero problema y sus causas, pues el favorecer las condiciones externas durante un cierto tiempo no ha funcionado.

El principal problema de un programa de educación diferencial de carácter serio tiene el inconveniente de que aparecen sustratos poblacionales diferenciados que están más representados que otros. Con ello se argüirá que no existe igualdad de oportunidades; la oportunidad de un niño puede ser la derrota de otro. Pero igualdad de oportunidades ni significa el trato uniforme de todos los niños, sino igualdad de oportunidades para una diversidad de experiencias y servicios educativos. Es decir, dar a cada uno la medicina que necesita y no la misma medicina para todos.

Se conocen gran número de casos en los que se han denegado programas diferenciados de educación a niños negros no porque no los necesitaran o no existieran en la escuela, sino

porque no se quería singularizarlos y, en cambio, los niños blancos los reciben, ya que se piensa que a ellos no se les hace "discriminación". Otras escuelas, por el contrario, han sido llevadas a los tribunales por proporcionar programas especiales a los negros con problemas educativos.

En el estudio del C.I. se incluyen dos capacidades: el razonamiento abstracto y el aprendizaje asociativo. Ambas se encuentran diferentemente distribuidas según las distintas clases sociales y grupos raciales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que éste es un enfoque parcial del problema, por lo que se han de estudiar otras capacidades mentales y sus distribuciones en distintos segmentos poblacionales, así como importancia educativa. En este estudio podemos ver cómo las diferencias individuales en el C.I. se deben en un 80% a factores genéticos aproximadamente, y el resto, a otros factores ambientales. Y ello es debido mayormente a un resultado de la selección diferencial de las generaciones de los padres para distintos modelos de capacidades.

Así pues, vemos como Jensen, en su estudio, se refiere a diferencias individuales y su importancia en la educación, sin tener en cuenta factores raciales de ningún género.

Este factor surge cuando aparece una diferencia de hecho en 15 puntos en las pruebas de inteligencia realizadas con gran precisión, imparciales y sin depender de ninguna teoría sobre la inteligencia, que pudiera parcializarlas. Jensen no estudia dos razas, sino la población escolar. Sólo como resultado de este estudio observa el hecho diferencial blanco-negro en el C. I. Los resultados fueron: de 2000 niños blancos, el C.I. medio fue igual a 101 y de una muestra de 2000 niños negros, el C.I. medio alcanzó 80.7, existiendo una diferencia de 20 puntos en los niños del Sureste y de 10 puntos para los negros del Norte. Esta diferencia acusada entre los niños blancos y negros, al estudiar sus diferencias de C.I. en las escuelas, es la que hizo introducir a

Jensen la cuestión del color y añadir algunas observaciones sobre la posible importancia, en ella, de influencias genéticas. Jensen afirma que los problemas del estudio en la inteligencia racial se plantea cuando se produce una diferenciación entre grupos poblacionales o raciales sistemáticos, no basados en una situación de selección justa. Según él, la causa se debe más a factores de carácter genético que a factores exclusivamente ambientales.

A esta hipótesis se oponen los ambientalistas, diciendo que es sólo una teoría. Como si la hipótesis ambientalista, no requiriera pruebas empíricas, como si fuera cierta de hecho, y la teoría genética fuera falsa, a pesar de la evidencia empírica mostrada por los estudios realizados. Sin embargo, mientras los programas de educación diferenciados basados en criterios ambientalistas han fracasado, la evidencia empírica fundada en pruebas de C.I. muestra como los negros están por debajo de los indios americanos, cuando las condiciones socio-económicas de éstos están por debajo de las condiciones de los negros.

Como hemos visto, el objetivo de Jensen no es establecer un punto de apoyo para la realización de un programa de segregación racial, sino la constatación de un hecho detectado en la población americana como consecuencia del estudio del C. I. aplicado a la educación, lo que ha llevado a un interés por el estudio científico de este hecho de diferenciación racial. Sin embargo, quizá se le pueda acusar de no explicitar claramente las consecuencias sociales que se pueden derivar de los hechos considerados, ya que es demasiado fácil asociar la defensa de diferencias innatas en la variación intelectual entre razas, para justificar la segregación y la represión continuadas de la población de color.

Los críticos de Jensen no se dieron cuenta de la creencia de éste: que cualquiera que sea la verdad sobre la herencia de la inteligencia del negro, los individuos deben ser juzgados con base a su propia personalidad y realización, y no

a su raza. Incluso si aceptamos la diferencia de 15 puntos en el C.I. entre los blancos y negros como definitivas, cualquier intento de clasificar a los individuos entre blancos y negros, sobre la base del C.I., sería correcto solamente en un 5% más que si decidiéramos hacerlo a cara o cruz.

III

El término "Raza pura" se ha convertido en un mito e incluso puede haber dudas acerca de la existencia de la raza, pues lo único que se observa es que existen poblaciones que se diferencian genéticamente en su fenotipo (apariencia). Este hecho es el que hace que hablar de "raza pura" sea un mito, si bien esto no excluye que se puedan estudiar diferentes poblaciones que tengan distintas dotaciones genéticas. La taxonomía más generalizada estaba basada en el color de la piel. Sin embargo, los análisis xerológicos y de reacciones químicas de la sangre humana permiten determinar genes específicos, que se encuentran en distintas proporciones mensurables en los distintos grupos poblacionales. Esta afirmación nos lleva al conocimiento de millares de razas o subpoblaciones, ya que existen variaciones locales dentro de un país, incluso en uno pequeño como Gales e Italia, por ejemplo.

I. Gottesman afirma que podemos considerar la raza en tres formas distintas, según los fines perseguidos por el investigador. Estas serían establecidas así:

1. El nivel de la mayor unidad observada es llamada **Raza geográfica** y se corresponde mayoritariamente con la taxonomía de Blumenbach. Actualmente no existen más que diez, compartiendo cada raza un grado de homogeneidad en cuanto a genes de grupos sanguíneos y algunos rasgos morfológicos, pero conservando un grado de homogeneidad considerable para varias características.

2. En un segundo nivel tenemos el término de **Raza local**. Caracteriza la mezcla de pobla-

ciones subordinadas a la **raza geográfica**, generalmente separadas por obstáculos físicos o sociales, y que guardan ciertas características diferenciales genéticas de otras subrazas.

3. Finalmente, el concepto de **Raza microgeográfica** o **microraza**. Se da dentro de un entorno local, cuando se encuentran variaciones significativas en la frecuencia de ciertos genes, como por ejemplo en Gales, según los sondeos de los grupos sanguíneos ABO.

En este punto, y para nuestro estudio, podemos preguntarnos dónde queda el negro americano, ya que se niega a menudo que sea una raza basándose en que no es "raza pura" al haberse mezclado con los blancos durante años. Esto no es aceptable, ya que como acabamos de ver, el término raza lo empleamos en el sentido que implica diferencias genéticas entre dos grupos diferenciales en términos de dotación genética.

Ahora bien, ¿Qué diferencia existe entre los negros americanos que forman un grupo racial con una historia, educación y sociedad unida al grupo racial del blanco americano, frente al grupo racial de los negros americanos? Para contestar esta pregunta nos basamos en un estudio realizado por Pollitzer, en el que investiga la distancia biológica entre los grupos negros de Africa Occidental, de donde provenían los esclavos negros importados de USA y que forman hoy la población negra, los negros de Charleston (primer gran centro de importación de esclavos), los negros no provenientes de Charleston y los americanos blancos. Para este estudio usó dos bases de estimación distintas: nueve características morfológicas y quince xerológicas. Obtuvo las siguientes conclusiones:

Los negros de Charleston son más parecidos a los negros de Africa Occidental que los negros del Norte, que, a su vez, están más cerca de los blancos, en los aspectos anteriores, que los negros de Charleston. De aquí no se puede justificar el hablar de "negros americanos" como si fue-

ran una población uniforme, sin embargo, ello no es obstáculo para el estudio del C.I. de este grupo, dado que los grupos mas cercanos o mezclados con los blancos, tendrían C.I. más altos y próximos a los blancos, mientras que los más alejados tendrían niveles más bajos, ya que el nivel de hibridación actual del negro americano será de un 25% como el del blanco.

En cuanto a la selección del negro que fue importado de América, es difícil establecer a qué tipo pertenecía, si bien se puede pensar que debía ser más fuerte, dispuesto a trabajar y no muy inteligente. Serían los menos dotados. Es una raza selectiva, en la que el nivel de inteligencia alto sería un factor recesivo. Aunque en este punto nos movemos en suposiciones y no podemos afirmar nada al respecto por carencia de datos, en especial en lo que respecta a los factores de inteligencia.

Antes de concluir este punto debemos apuntar con Gottesman que las diferencias raciales genéticas son hechos de la naturaleza y no signos de superioridad o inferioridad en sí mismos, ya que en su mayoría vienen a ser un resultado de la adaptación a una diversidad ambiental, especialmente a factores climáticos y de enfermedades, que son los que más afectan a los factores recesivos, progresivos o de mutación genética.

IV

Es común afirmar que las pruebas de inteligencia conllevan un alto contenido cultural y, por lo tanto, no son imparciales. Esto es cierto relativamente. Aunque en las pruebas pueden incluirse ciertos niveles de cultura, existen multitud de conceptos que son totalmente aculturales, como son los conceptos sensibles (alto, bajo frío, calor, etc.), en los que sus valores edu-

cativos son mínimos. De aquí que los tests libres de cultura en forma total son imposibles, si bien esto no impide que se realicen pruebas mediante tests imparciales en los que la base cultural es cuasi-nula.

Hemos de distinguir, asimismo, las pruebas de selección educativa, en las que se mide el C.I. con tests de alto contenido cultural, cuyo propósito es predecir quién pasará al grado superior con los tests o pruebas en que se mide el C.I. de una forma pura. Además debemos señalar que existe un alto grado de correlación entre los resultados de las pruebas de simple conocimiento con las pruebas de C. I. culturalmente imparciales.

Cuando medimos inteligencia no medimos el valor de la persona, sino unas determinadas cualidades o capacidades, mientras que existen otras cualidades poco relacionadas con la inteligencia, como puede ser la valentía, la compasión, ayuda a los demás, etc. Nuestra sociedad, sin



embargo, estima en sus componentes los valores intelectuales de una manera preponderante, de forma que las distintas capacidades condicionan el puesto ocupado en la sociedad y es, en este punto, en donde la validez predictiva de las pruebas de C. I. han tenido una confirmación por la experiencia. Podemos citar el estudio llevado a cabo en la "London School of Economics", en el que la selección se realizaba a través de entrevistas personales y según el curriculum, haciendo simultáneamente una prueba psicológica que se guardaba hasta que los estudiantes se hubieran graduado. El resultado fue desastroso: las predicciones de éxito de las entrevistas fue nulo, mientras que el realizado por las pruebas psicológicas gozó de una correlación alta.

Hasta aquí podemos concluir que las pruebas de C.I. miden importantes cualidades intelectuales, tanto en educación como en el campo del trabajo y de tareas que requieran capacidades para el pensamiento abstracto y la resolución de problemas. Y que, aunque estas pruebas no puedan darse libres de cultura, pueden ser culturalmente imparciales en diversos grados.

Las diferencias en C.I., ¿se deben a causas genéticas? No podemos realizar una absoluta generalización. Sin embargo, podemos concluir que, a través de los estudios realizados en una población dada y en una determinada época de la historia, los factores genéticos juegan un 80% en la responsabilidad de las variaciones encontradas en el C.I. de la población estudiada como la de Inglaterra o EE.UU. Cuanto más claridad se manifiestan las diferencias en el C.I.

Esta afirmación se basa en diversos estudios realizados en hogares familiares en los que se ha observado que la relación factores genéticos-ambientales va de cuatro a uno. Tal resultado obtuvo Burks en un estudio realizado con gemelos en diferentes lugares, procurando distinto ambiente, hasta el punto de considerar el C.I. de los padres como un factor ambiental. Igualmente, nos encontramos con el estudio realizado en

los orfanatos a los que llevan niños recién nacidos y donde el ambiente y condiciones ambientales son iguales para todos. Sin embargo, las diferencias en el C.I. se mantienen en la proporción anteriormente señalada de cuatro a uno.

Es interesante indicar el caso de las pruebas de éxito escolar. Estas, por el contrario, muestran una relación más baja en la transmisión hereditaria que las medidas de C. I., siendo generalmente de un 50% del C.I. De aquí podemos deducir la importancia y validez de éste, frente a aquellos críticos que afirman que el C.I. y las pruebas de conocimientos escolares miden lo mismo.

Otro argumento probatorio de la influencia de los factores genéticos frente a las tesis ambientalistas lo obtenemos a partir de el punto en que a mayor C.I. se tiene un mejor puesto ocupacional; que va desde el grupo profesional con un C.I. de 140 a 85, en los trabajadores sin cualificar (tomado de los trabajos de C. Burt). Los hijos de éstos pasan, respectivamente, a 121 y 93, de tal manera que habría un trueque social de un 30% entre los hijos de los niveles alto al bajo y viceversa, como consecuencia de esa variación del C. I. y la correspondencia con la ocupación que se sigue de ese nivel.

Este efecto observado es un fenómeno característico y bien conocido, lo que acerca el caso a la tesis genética mientras que lo aleja de la ambientalista, pues el ambiente era positivo para las clases altas y claramente negativo para las clases inferiores y, no obstante, se ha dado un trueque social del 30%. Se ha de resaltar que estos datos están dados en términos de promedio y, por tanto, sujetos a una variación dentro de la medida que ofrecen, pero, por ello mismo, gozan de la fiabilidad que ofrecen, las medidas estadísticas. El factor ambiente no se excluye en el estudio sino que para éste y otros factores tiene una importancia del 20% en la determinación del C.I.

Generalmente se dice que las pruebas del C. I. en los trabajos anteriormente citados, al reali-

zarlos con población negra; no son objetivos, ya que las pruebas están realizadas por blancos y pensadas para blancos, lo que hace que surjan las diferencias blanco-negro. Sin embargo, los que expresan este supuesto no se dan cuenta de la falacia de su razonamiento.

En primer lugar, vemos como hacen suyo aquello a lo que pretenden llegar, al decir que están pensados para blancos. Esto indica que la inteligencia de los negros es de diferente naturaleza que la de los blancos.

En segundo lugar, si esto fuera cierto para los negros, también sería para otros grupos raciales. Los orientales sufren el prejuicio racial igualmente, y sin embargo, se encuentran por encima de los negros y, a veces, por encima de los blancos en la escuela de C.I.

En tercer lugar, se podría sugerir que la correlación entre C. I. alto y brillantez académica existente en los blancos, no se da en los negros. Pero no es cierto, sino que muestra el mismo grado de correlación.

En cuarto lugar, los estímulos sociales de los negros americanos son iguales que los de los blancos americanos.

Concluimos señalando que lo mismo que existen una física para toda raza, existe una misma inteligencia para los blancos y los negros. La capacidad para razonar, abstraer relaciones y realizar correlaciones es fundamental para toda actividad inteligente, educacional o profesional, independientemente del color de la piel. Las pruebas de C. I., por imperfectas que sean, son un paso para la mejor comprensión de estos aspectos. La hipótesis genética se presenta a la Sociología como una alternativa a considerar en el futuro, a pesar de los prejuicios que cause en el investigador o en la sociedad.

La comparación de C. I. entre pueblos que difieren en el fondo cultural crea dificultades a la investigación ante la separación existente en las raíces de los pueblos. No obstante, sí podemos realizar una investigación válida a partir de una

misma población con igual fondo cultural de las diferencias de C.I.

Los estudios realizados al respecto entre razas distintas muestran que cuanto más prolongada es la infancia, más alto es el nivel de las habilidades cognitivas o individuales de las especies. Las precocidades dadas en los llamados "baby-tests" se correlacionan negativamente con el C.I. en la siguiente edad. Esta ley biológica se cumple en la comparación entre la raza negra tanto africana como americana y los blancos americanos estudiados.

En los tres primeros años, las percepciones senso-motrices son superiores en los negros, para ser posteriormente aventajados por los blancos. No podemos decir que esto sea debido a condiciones ambientales, pues, según un estudio realizado por Bayly, los niños orientales tienen una capacidad superior a los niños blancos para copiar figuras así como una cierta superioridad en los adultos en pruebas de razonamiento en niveles sociales o estatus socio-económicos inferiores a los de los blancos e incluso al de los negros.

Centrándonos en el estudio de los negros americanos y siguiendo el trabajo de Shuey, "La inteligencia de los negros puestos a prueba", como una amplia base empírica, encontramos que la diferencia de los niños de color y los blancos del C.I. es de 12 puntos, que disminuyen, sin eliminarse, cuando los niños pertenecen al mismo estatus social. Los niños negros aparecen con un C. I. medio de 84 —los del Sur, con 80 y los del Norte, con 88—. Cuando se igualan procedencias sociales de la muestra de niños blancos y negros, la diferencia baja entre 8 y 13 puntos en una media de 11.

Cuando comparamos estudiantes de universidad (caso en que la muestra es muy seleccionada, en especial, en el caso de los negros, precisamente por ser una proporción muy pequeña del grupo social), observamos que las diferencias se mantienen, de modo que sólo un 10% de

los blancos puntúa por debajo de los negros frente al 90% que lo hace por encima. Como dato curioso: es de resaltar que las mujeres negras se encuentran 3 ó 4 puntos por encima de los negros varones, hasta el punto de que entre el 75 y el 90% de los estudiantes negros con titulaciones son chicas.

Un punto que no ha sido suficientemente estudiado y que ofrece un campo interesante de experimentación, es el de las diferencias de personalidad entre blancos y negros. De tal manera que en los negros, al ser más impulsivas e irregulares sus acciones frente a la "severidad" blanca, acontece que los errores en la realización de los tests pueden deberse, en cierto grado, a ese impulso. Aunque este punto se está suficientemente estudiado, ya que las pruebas de ejecución, de duración determinada, dan más ventaja a los alumnos desventajados al ofrecerles más tiempo para recapacitar posibles soluciones frente a pruebas y errores.

En resumen, podemos anotar que los negros americanos puntúan, en promedio, 15 puntos

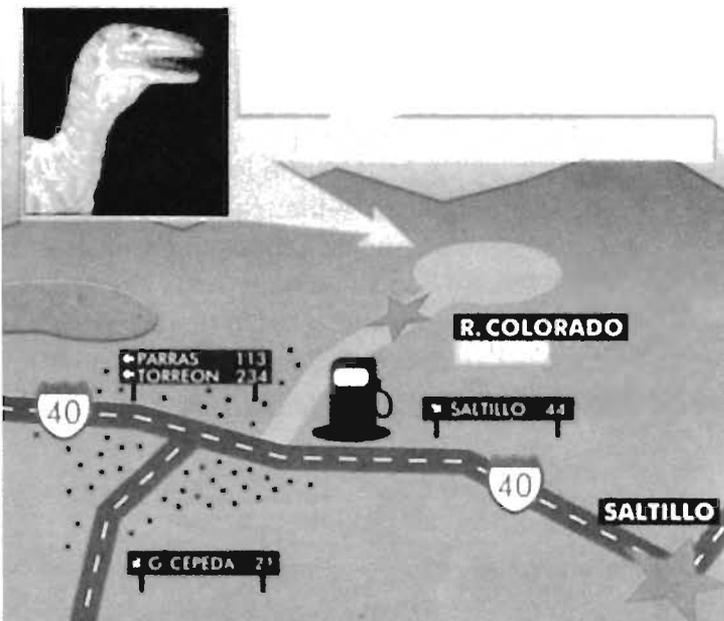
por debajo de los blancos en el C.I., mostrando los negros del Sur una diferencia mayor que los del Norte. Siendo el recubrimiento (overlap) —porcentaje de negros que iguala o excede al resultado blanco comparado— de un 12% de escuelas primarias, de un 10% en escuelas secundarias y de un 7% en la universidad.

VI

Hemos observado la diferencia específica entre blancos y negros americanos en el nivel de C.I., hemos visto también, a este respecto, dos tipos de pensamiento con sus respectivas teorías que pretenden explicar la causa de esta diferencia. Por otro lado, los ambientalistas, que fundamentan su hipótesis en las diferencias de carácter ambiental. Por otro lado, la teoría genética, que se fundamenta en una serie de datos estudiados anteriormente.

Quien piense que ambas teorías se excluyen o enfrentan, se equivoca, ya que toda teoría de las ciencias sociales goza de mayor o menor certeza, pero no de la certeza absoluta. Según la evidencia de los datos estudiados, la alternativa está en la hipótesis interaccionista, según la cual los factores genéticos, en interacción con los ambientales, son los que producen las diferencias raciales observadas.

En cuanto a la hipótesis y estudios realizados por los genetistas, hay que tener en cuenta que, aparte de los tests de C. I. generales, las pruebas de herencia intelectual efectuadas se han hecho en un grupo poblacional blanco. Sin embargo, es bastante lógico predecir que estas leyes se cumplirán en los negros, ya que, de no ser así, nos encontraríamos con una diferencia de carácter netamente genético. Todo ello no quiere decir que los negros no posean ciertas cualidades y capacidades, no sólo de carácter psicológico, sino incluso dentro de lo que hemos llamado inteligencia. Y así observamos que en los resultados de las prue-



Zona Paleontológica en el sureste del estado de Coahuila



Alambiques de la Casa Madero

bas en las que globalmente son inferiores se manifiestan, sin embargo, algunas particularidades. Así, los niños negros realizan peor las pruebas exentas de pautas culturales que las ligadas a la cultura; siendo menos inferiores en las pruebas verbales, ligadas a cultura, que en las no verbales.

En un estudio realizado por Peabody entre niños blancos, negros y mexicanos norteamericanos, los cuales gozan de un estatus social inferior a los negros, se dan los siguientes resultados: 1) A un mismo nivel de capacidad y resultado escolar, los mexicanos son, con mucho, los más bajos de estatus socio-económico, y blancos y negros casi iguales. 2) Con el mismo estatus socio-económico, los blancos y mexicanos están igualados mientras que los negros se hallan muy por debajo en pruebas culturalmente imparciales. 3) Siendo constantes el C.I. no verbal y el estatus socio-económico, los blancos son superiores a los otros grupos.

De lo que se concluye que, en el caso mexicano, se cumple la hipótesis ambientalista mientras que para los negros se sugiere la hipótesis genética.

La ciencia, en la actualidad, no puede cambiar el genotipo o factores genéticos específicos de la especie. Pero puede cambiar y actuar en el fenotipo o características ambientales transmitidas por herencia. Sobre este punto es sobre el que los científicos tendrán que estudiar, unidos tanto los ambientalistas como los genetistas en colaboración con los sociólogos y educadores, teniendo en cuenta que la naturaleza humana goza de gran diversidad.

Concluye este estudio excluyendo manifiestamente todo punto de vista racista en su método y fines, haciendo notar también que las diferencias del C.I. han surgido como consecuencia del estudio de dicho C. I. en las escuelas

norteamericanas para la elaboración de los planes de estudio más adecuados y ajustados a los alumnos. Quiere también resaltar la condición vital, social e histórica en que ha vivido el negro, hasta ser privado de los derechos humanos más elementales. Quiere así el autor buscar alternativas en la educación no paternalista, sino reales y científicamente fundadas. En la construcción de éstas deben aunar esfuerzos la investigación genética y la social, en las que pedagogos, psicólogos y sociólogos deben suprimir los obstáculos y las causas que impiden el desarrollo de la inteligencia —blanca negra, o del color que fuere— y que acentúan las diferencias entre los hombres. El autor pide recursos y presupuestos para llevar adelante un plan de enseñanza "diferenciado", pero no "excluyente" en la escuela norteamericana.

Bibliografía

- Eysenck, H. J.; Raza, inteligencia y. Barcelona, 1973.*
Jensen, A. R.; Environment. heredity and intelligence, 1969.

El ciclo de protesta contra la Perestroika: El caso de Leningrado¹

A. DUKA, N. KORNEV, V. VORONKOV Y E. ZDRAVOMISLOVA.
 TRADUCCIÓN ROSA MARÍA DE LA PEÑA GARCÍA

Alexander Duka

Es Investigador en el Instituto de Sociología, Rama en San Petersburgo de la Academia de Ciencias Rusa. El objetivo principal de este trabajo es el surgimiento de un sistema de partidos en Rusia y la élite política.

Nikolai Kornev

Es Investigador Senior del Instituto de Sociología, Rama en San Petersburgo de la Academia de Ciencias Rusa. Durante la perestroika fue uno de los activistas de la organización democrática "Frente Popular de Leningrado".

Víctor Voronkov

Es Investigador Senior del Instituto de Sociología, Rama en San Petersburgo de la Academia de Ciencias Rusa, y fundador y director del Instituto de Investigación Social Independiente. Es editor y autor de la colección de artículos intitulados *La Derecha Nacional Rusa: Ayer y Hoy*.

Elena Zdravomyslova

Es Investigadora Senior del Instituto de Sociología. Es autora de los monogramas *Paradigmas de la Sociología Occidental de los Movimientos* (en ruso). El objetivo principal de su trabajo son los movimientos sociales y el simbolismo político en la Rusia contemporánea.

Rosa María de la Peña García

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue Delegada Alterna por México en la Conferencia Internacional de la Mujer celebrada por la ONU. De igual forma, fue Diputada Federal Suplente por el Distrito XIV del Distrito Federal. Es profesora fundadora de la materia de Ética Jurídica en la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha publicado diversos libros sobre comercio internacional y ética jurídica. Es columnista de la revista internacional "Visión" y actualmente es Coordinadora de Proyectos Especiales del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Resumen: Este artículo describe el ciclo de protesta contra la perestroika (1985-1991) en la ciudad de Leningrado. Las reformas políticas y económicas de la democratización fueron el objeto de esta protesta. La bipolarización de los movimientos de protesta y las autoridades, por una parte, y los movimientos políticos opositores, por la otra, es concebida como el mecanismo de desarrollo del ciclo de protesta. Los autores distinguen cuatro fases del ciclo de protesta correspondientes a las cambiantes oportunidades en los niveles locales y del país.

Marco teórico

La protesta política y los movimientos sociales en Rusia sólo recientemente están comenzando a ser objeto de investigación, debido al hecho que la protesta abierta es un fenómeno bastante reciente en este país. La movilización política que se presentó durante la perestroika llama de manera urgente a un análisis sociológico de este fenómeno. Este artículo es uno de los primeros intentos de aplicar un modelo de proceso político y nociones relevantes de ciclo político y oportunidades políticas al estudio de la movilización política en Rusia, principalmente en Leningrado, durante los años de la perestroika.

De acuerdo con el modelo de proceso político, tal como fue formulado por Tilly (1978), McAdam (1982) y otros, nosotros analizamos la protesta política dentro del marco de un proceso mucho más amplio de transformación socio-política, que pudiera llamarse democratización. El surgimiento y la dinámica de las protestas po-

líticas están consideradas como reacciones y re-
troalimentación de las cambiantes oportuni-
dades políticas que se dispararon por el ciclo de
reformas. Nosotros enfatizamos la racionalidad
de los movimientos políticos en las formas de usar
las oportunidades políticas emergentes junto con
los recursos internos para alcanzar sus metas.

La estructura de la oportunidad política es una
de las herramientas conceptuales clave usadas
en el modelo del proceso político. Las oportuni-
dades políticas pueden concebirse como activos
que facilitan la movilización política. Hay una lista
de más de 14 variables seleccionadas para des-
cribir la estructura de la oportunidad de los mo-
vimientos (Della Porta 1992). Quisiéramos usar
la interpretación más amplia del concepto, la cual
incluye casi todas las partes de las estructuras
contextuales que influyen en la movilización
política (Rucht 1992).

El análisis está limitado al periodo de la
perestroika en Rusia (1985-1991). Quisiéramos
observar en términos concretos lo que las oportu-
nidades generales y locales abrieron durante
el curso del ciclo político llamado *perestroika*, y
cómo influenciaron ellas el desarrollo del ciclo
de protesta en Leningrado. Habremos de discu-
tir la influencia de los factores culturales, socia-
les, socio-psicológicos, políticos y contingentes
dentro de la movilización política. La razón de
combinar todas estas diversas variables bajo el
concepto de estructura de oportunidad política
es que ellas fueron utilizadas como oportuni-
dades para la movilización política.

Las *oportunidades culturales* están concebidas
como patrones de actitudes y comportamiento
de individuos que podían proporcionar apoyo al
movimiento (Rucht 1992). Las principales varia-
bles de las *oportunidades políticas* son: el grado
de apertura o cerrazón del sistema político; la
estabilidad o inestabilidad de los alineamientos
políticos; la presencia o ausencia de grupos alia-
dos y de apoyo, las divisiones dentro de la élite
o su tolerancia a la protesta; y la capacidad de

manejo político del gobierno (Tarrow 1988: 429;
Kitschelt 1986). También consideramos la in-
fluencia de un grupo de movimientos políticos
hacia la movilización de otros como un aspecto
específico de la oportunidad política. En el caso
ruso, las reformas políticas que penetraron la
esfera de la economía también proveyeron de
oportunidades a la movilización.

Las *oportunidades sociales* incluyen dos grupos
de variables: las relacionadas con estructuras
organizacionales que pudieron ser usadas por la
movilización, y las que caracterizan las bases de
la clase social para la protesta.

También estamos considerando la influencia
de los llamados factores contingentes, o even-
tos accidentales, dentro de la movilización.

Siguiendo a Gamson y Meyer (1992), y Rucht
(1992), también nos gustaría distinguir oportu-
nidades *estables* que caracterizan patrones na-
cionales y tradiciones de cultura política, y más
flexibles características *coyunturales* que están
cambiando en el curso de un ciclo político. Cada
esfera del contexto ruso contuvo ambos facto-
res estables y flexibles que ofrecieron oportu-
nidades para la protesta y dieron al ciclo de la pro-
testa un carácter singular.

La estructura de la oportunidad política soviética a la llegada de la perestroika

El régimen político en la Unión Soviética antes
de la perestroika pudiera ser definido como ce-
rrado y represivo, basado en una ideología
monolítica. La capacidad de respuesta del siste-
ma político hacia las iniciativas era débil. No eran
permitidas acciones de protesta. Sin embargo,
sería una excesiva simplificación llamar a este
régimen totalitario. Simbólicamente vacío y ca-
racterizado por una ausencia de fe en los princi-
pales dogmas de la ideología oficial, que ya se
había convertido en obvia para los inicios de los
80's este régimen creó el espacio cultural para el
desarrollo de ideologías alternativas en la clandes-

tinidad (Kara-Murza y Voskresjenskij 1989). Aún cuando limitados en su alcance un cierto margen de patrones contraculturales, se permitieron.

Permítasenos considerar las oportunidades para la protesta política en Rusia que ya estaban emergiendo antes de la perestroika:

Cultural. Es un hecho bien conocido que no había experiencia de participación política a nivel masivo en el país, ni tampoco acción colectiva o de democracia parlamentaria. Sin embargo, desde el XX Congreso del PCUS (1956), donde la personalidad de Stalin fue condenada, el socialismo en la URSS fue colocado bajo permanente revisión entre el público en general. La llamada "economía de la cocina" y las "libertades de la mesa", florecieron. Eran culturas de anécdotas políticas que se esparcieron ampliamente y que las autoridades no pudieron detener en absoluto. Seminarios caseros, movimientos disidentes, contracultura juvenil —todos estos fenómenos demostraron el declive del monopolio ideológico y constituyeron una fuente cultural para la protesta política de la perestroika.

El contexto *social* proveyó ciertas oportunidades para la reforma del sistema. Descontento, una creciente polarización entre la población y las autoridades, y la inteligencia como grupo social con valores democráticos formaron la base social de la perestroika. En los 80's nuevas estructuras organizacionales se establecieron bajo el paraguas del Komsomol. Muchas fueron clubes históricos y centros de esparcimiento donde la ideología oficial fue revisada y se aprendieron habilidades organizacionales por parte de los participantes. Estas estructuras ayudaron enormemente a las organizaciones alternativas informales de la perestroika.

Socio-psicológico. El descontento general y la falta de confianza en las autoridades promovieron la erosión de la ideología socialista estatal y la devaluación de los valores del socialismo entre sectores significativos de la población.

Los factores *políticos* produjeron efectos contradictorios en la movilización. Por un lado, el

sistema de partido único no era capaz de canalizar los intereses de los grupos sociales. El sistema político estaba cerrado a la alternancia. El poder legislativo no anticipó la creación de grupos de iniciativa fuera del control estatal. No había canales políticos legales para la protesta política abierta. Sin embargo, después de la muerte de Brezhnev en 1982, se desarrolló rápidamente un conflicto dentro de la élite política. El fracaso de las políticas internacionales de la URSS se demostró por la guerra en Afganistán. Los factores arriba mencionados ayudaron a la movilización de protesta, la cual comenzó en la segunda mitad de los 80's.

Observamos un contexto general para protestas políticas en Rusia en los momentos en los que se aproximaba la implementación de la perestroika, no obstante que todavía no era favorable para las acciones de protesta abierta y movimientos. Sin embargo, esto proporcionó ciertas oportunidades para la movilización bajo la condición de aperturas políticas en el curso de las reformas.

La perestroika como ciclo político.

Argumentamos que el ciclo político de la perestroika (1985-1991) contuvo un ciclo de reformas y un ciclo de protestas que se desarrollaron en una forma paralela e interactiva, no obstante que las protestas siguieron a las reformas sólo después de alguna tardanza.² En tanto se desarrollaron las reformas, el proceso político propiamente fue caracterizado, globalmente, por la lucha de tres fuerzas políticas: a) la orientada por el partido de estado hacia la preservación del control sobre la sociedad en el proceso de transición a la democracia; b) el movimiento democrático cuya meta era crear una sociedad tipo occidental (pluralismo político y económico); y c) el movimiento conservador luchando por preservar el socialismo soviético o bien, regresar a alguna versión del Imperio Ruso.

Podemos distinguir cuatro periodos del ciclo de la movilización correspondientes a ciertas "aperturas" en las oportunidades políticas para la

alternancia y ciertos cambios en las oportunidades locales. Las fronteras de estas fases del ciclo están marcadas por eventos políticos, actos jurídicos y señalamientos en el desarrollo de la movilización de protesta.

1. En la fase *inicial* (Primavera de 1985—Primavera de 1988) del ciclo de protesta, las reformas de la *glasnost* conformaron oportunidades para un discurso político abierto en la historia soviética que movilizó recursos proporcionados por el contexto socio-cultural ruso. Un año después del inicio de las reformas, en marzo de 1986, las primeras acciones de protesta se llevaron a cabo en Moscú y Leningrado. Ello marcó el inicio de la ola de movilización. El final de esta fase coincide con el surgimiento del contramovimiento comunista antireformista que aforó en marzo de 1988.

2. La segunda, fase *ascendente* de la movilización duró de marzo de 1988 hasta las elecciones de los Diputados del Pueblo de la URSS en la primavera de 1989, y el consiguiente Primer Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS en mayo de 1989. Esta fue la fase de nuevas oportunidades electorales emergentes, políticas y culturales. Las divisiones entre las autoridades, la polarización de los movimientos sociales y las oportunidades electorales promovieron el crecimiento de las movilizaciones. Durante esta fase se constituyeron organizaciones políticas de masas a través de todo el territorio de la URSS. Sus principales metas fueron la disolución de la Unión Soviética y la victoria en las elecciones tanto locales como republicanas que se avecinaban.

3. La tercera fase que va de la primavera de 1989 a la primavera de 1990 conformó el *pico* de la ola en la movilización. Este estuvo marcado por las elecciones de los Soviets locales y de Rusia y la remoción de la cláusula sexta de la Constitución. Estos eventos políticos abrieron oportunidades para la movilización electoral masiva. La victoria electoral de los demócratas y

la reducción del poder en las ciudades clave de Rusia marcaron el fin de esta fase.

4. La cuarta fase *descendente* que va de la primavera de 1990 a agosto de 1991, está caracterizada por la eventual institucionalización de los movimientos sociales de la *perestroika*, el declive de las acciones de protesta de parte de las fuerzas democráticas y la emergencia de los partidos políticos a través de la remoción del artículo sexto de la Constitución. La lucha entre las autoridades centrales de la Unión y las autoridades rusas, la disolución de la Unión Soviética, el referéndum acerca de la independencia de Rusia y las elecciones del presidente ruso fueron las características de este periodo. La victoria de los demócratas en las elecciones republicanas y locales del ciclo, así como las luchas subsecuentes con la Unión y la élite republicana, sirvieron como un estímulo para el estallido de la oposición conservadora durante el golpe de agosto de 1991.

Después de que éste falló, el fin del ciclo político estuvo marcado por la desbandada del Congreso de los Diputados del Pueblo, la disolución de la Unión y el tratado entre los líderes de la Unión de los Estados Independientes de principios de 1992.

Así, argumentamos que el ciclo de la movilización comenzó en la URSS en abril de 1985, la ola ascendente puede ser localizada entre la primavera de 1988 y la primavera de 1989; alcanzó su pico en enero-primavera de 1990; y la fase del declive terminó en agosto de 1991 como resultado de varios importantes eventos (Temkina 1992, Zdravomyslova 1992).

La heterogeneidad de la sociedad soviética produjo señaladas dinámicas que se pueden observar en los ciclos de protesta de las diferentes regiones del país. Así que nosotros argumentamos que la noción de estructura de la oportunidad a nivel local puede ser aplicada provechosamente en un análisis de la movilización regional. Nos gustaría aplicarla al caso de Leningrado.

La estructura de la oportunidad política en Leningrado.

La dinámica de la movilización en Leningrado estuvo conformada por factores de contexto generales y locales.

Los factores generales son: el proceso político de toda la Unión, y especialmente el curso del ciclo político en las repúblicas Balcánicas, los vecinos noroccidentales más cercanos de Leningrado. La influencia de la protesta política en las repúblicas Bálticas y su uso de recursos tanto ideológicos como materiales para la movilización fueron los rasgos distintivos del ciclo de protesta de Leningrado. Entre los factores locales podemos distinguir entre los estables y los coyunturales. Los factores locales estables mas importantes son: el contexto cultural local, el contexto político local y el contexto social local.

La estructura de oportunidad estable en Leningrado

Contexto cultural local. En la conciencia de sus ciudadanos y en la totalidad de la población de la Unión soviética, existía un mito de Leningrado (San Petersburgo) —una ciudad con un alma misteriosa, la antípoda de Moscú. La peculiar historia de la ciudad fundada por Pedro I como una "ventana hacia Europa", así como la cultura de orientación europea que fue moldeada aquí, ha engendrado, a los ojos del público, una imagen estable de una ciudad europea habitada por un público orientado de manera específica a la democracia. (Metaphizika Peterburga 1993).

A pesar de su enorme importancia económica y cultural para el país, Leningrado en los años de la pre-perestroika fue llamado "una gran ciudad con un destino provinciano". Es cierto que la política administrativa-territorial del sistema socialista hizo lo que mejor pudo por poner a todas las ciudades del país a excepción de Moscú, en el mismo nivel. Esta política indujo un complejo de inferioridad y relativa privación que generó un peculiar tipo de patriotismo local en la

población que coadyuvó a la movilización de protesta de la perestroika (Gurny y Tierney 1982).

Contexto político local. En las últimas décadas Leningrado ha sido una ciudad de reacción política en drástica contradicción con la antes mencionada imagen mitológica. La ciudad fue el hogar de un poderoso aparato del CPSU y un rígido reglamento local. Esto sirvió como caldo de cultivo para proyectos sociales de corte reaccionario y se caracterizó por una particularmente cruel represión de la inteligencia y los disidentes. El carácter fuertemente represivo de la política de Leningrado produjo como resultado poderosas protestas políticas con la apertura creada por la perestroika.

El contexto social local promovió tanto la movilización reformista como la contra-reformista. Primeramente, la participación del complejo militar-industrial en la economía de la ciudad ascendía a 40%³. En primer lugar, fue precisamente el complejo militar-industrial el que más negativamente fue afectado por las reformas, cuya destrucción estuvo cargada de riesgos de desempleo masivo y pérdida de privilegios (Voronkov 1991).

En segundo lugar, más de la mitad de la población de la ciudad consistía, y todavía consiste, en inmigrantes (Garastov 1989). Esta parte de la población tenía derechos limitados de residencia en comparación con aquéllos disfrutados por los nativos de la ciudad. Estos llamados "*limitchiks*" (inmigrantes con derechos de residencia limitados) podían establecerse en Leningrado sólo bajo condiciones especiales (trabajo pesado, condiciones inferiores de vida, matrimonio con un o una nativa). No podían ser adecuadamente integrados a los residentes de la comunidad citadina y los residentes los sometían a prejuicios, discriminación y segregación.

En tercer lugar, Leningrado era y todavía es, una ciudad de gente de mayor edad, siendo el 22 por ciento de la población pensionados. Este grupo social se esperaba pagaría el precio más alto de las reformas y tendía a ser conservador.

Por el otro lado, la ciudad continuó siendo el segundo centro más grande del país en lo que se refiere a educación y ciencia. Había 91 universidades e institutos con un número anual de 75,000 graduados de educación superior; 225 institutos civiles de investigación, 23 de ellos pertenecían a la Academia de Ciencias de la URSS (Vityazjeva y Kirikov 1988; Spisok abonentov 1988).

La diversificación de los vectores políticos en los factores contextuales determinó la especificidad de la estructura local de la oportunidad para la movilización de protesta. Estos contextos contribuyeron a la marcada polarización entre diferentes segmentos de la población. La brecha entre las orientaciones culturales, valores, preferencias sociales y políticas de los grupos sociales encontró su más clara manifestación en la polarización de los movimientos sociales durante el ciclo de protesta.

El movimiento democrático contaba con una base como recurso en la ciudad. Esta base estaba constituida en una considerable proporción por gente altamente instruida, estudiantes y miembros de la inteligencia. Esto incrementó los sentimientos opositores prevalecientes dirigidos contra las autoridades de la ciudad y reforzó el patriotismo local antimoscovita de los leningradeses y su imagen cultural de la población como "progresivos occidentalizantes". Por otra parte, los conservadores tenían una base social estable en los grupos sociales de los militares, los limitchiks, y la gente mayor. Esto dio a los conservadores una base social estable para mantenerse en confrontación con el movimiento democrático.

Estructura coyuntural de la oportunidad en Leningrado.

Entre las oportunidades locales flexibles podemos distinguir el siguiente grupo de variables políticas: el modo de interacción de movimientos políticos con las autoridades locales; el rol de los mass media locales; las regulaciones locales para las acciones de protesta; las actividades de

los movimientos políticos; la bipolarización al interior del sector de los movimientos políticos; los asuntos locales estimuladores de la movilización.

La estructura local de la oportunidad le dio especificidad al ciclo de protesta de la ciudad. Sus tiempos y tamaño distinguieron a la ciudad dentro de la escena política de la Unión en su conjunto. En tanto el nivel de los primeros tres periodos del ciclo coincidieron extensamente en la ciudad y en la Unión, el ciclo de protesta en Leningrado terminó mas pronto que en el resto del país, esto es, para el final de la tercera fase. En las elecciones locales de la primavera de 1990, el movimiento democrático ganó la mayoría de los asientos en el Soviet local. Desde entonces las ramas legislativa y ejecutiva del poder han permanecido bajo el control de la anterior oposición a las autoridades comunistas locales. La influencia del PCUS ha declinado drásticamente en la ciudad. Mientras el Partido Comunista fue lanzado fuera de la escena política institucional, la lucha política tomó la forma de un conflicto entre facciones al interior del Soviet local y de esta manera fue institucionalizada. La ciudad se convirtió en uno de los pilares de la oposición democrática a las autoridades centrales de la Unión. Anatolih Sobchak fue elegido presidente del Soviet de Leningrado y después en su carácter de Alcalde de la ciudad, simbolizó en el Congreso de los Diputados del Pueblo, la posición democrática de Leningrado. Él fue un constante opositor de Gorbachev y de los gobiernos de Ryzhkov y Pavlov. Junto con el Alcalde de Moscú, Gavriil Popov, y el futuro Presidente de Rusia, Yeltsin, fue parte de un liderazgo democrático en forma de triunvirato.

Después de las elecciones de marzo de 1990, las acciones colectivas que se llevaban a cabo en Leningrado apoyaron el movimiento democrático de la URSS. Muchas campañas fueron iniciadas por las autoridades locales en la plaza central de la ciudad, encabezadas por el Alcalde y Speaker¹ del Soviet local. La legitimidad de las

autoridades democráticas se mantuvo hasta el golpe de Estado de agosto de 1991. Una de las características finales de esta legitimidad fue el referéndum sobre el asunto de nombrar de nuevo a la ciudad como San Petersburgo, asunto tratado al mismo tiempo que las elecciones del Presidente Ruso en junio de 1991. Este simbólico acto reforzó la imagen democrática de la ciudad y su oposición al centro conservador.

La fase inicial del ciclo de protesta en Leningrado.

El inicio de las reformas políticas en la URSS activado por el ala reformista del PCUS estuvo representado por los nuevos *slogans* de aceleración del desarrollo económico y la reestructuración de la sociedad soviética en abril de 1985⁴. El nuevo curso político creó oportunidades para un discurso abierto sobre la reforma del socialismo. Este fue el comienzo de la política y la práctica de la apertura y la *glasnost*. El reformismo ideológico inició la revisión pública de la Historia soviética y contribuyó a la eventual deslegitimización del régimen.

Ya desde junio de 1986, el PCUS usó el slogan de la democratización mismo que fue concebido como una oportunidad para celebrar elecciones con candidatos para la alternancia. En ese tiempo la democratización de la sociedad era considerada como un efecto de la democratización en el PCUS. Así, se enfatizaba el rol de liderazgo del PCUS en la sociedad reformadora. Durante esta fase Gorbachev inició la impopular campaña antialcohol que dio inicio a la deslegitimación del régimen y a una protesta a gran escala por parte de la población.

Las reformas iniciales tuvieron una influencia mayor en los *mass media* que sobre otro actor social. La publicación de los archivos históricos y las discusiones públicas contribuyeron al despertar de la opinión pública. En este tiempo la

política de la *glasnost* legitimó de facto, aunque de manera restringida, el "pluralismo socialista". Importantes discusiones en la prensa escrita antes del 27o. Congreso del PCUS proporcionaron el marco ideológico para la lucha política. La imagen del enemigo de las reformas —un burócrata afiliado al aparato del partido de Estado— se concibió precisamente en esta época y la *perestroika* fue identificada con la lucha contra la dirección del sistema administrativo, la nomenclatura y la burocracia.

El conflicto entre los integrantes de la élite fue sólo aparente al principio en febrero de 1986 durante la celebración del 27o. Congreso del PCUS, el cual fue transmitido a todo el país. Todavía durante esta fase Gorbachev y sus partidarios se identificaron con el centro político; el ala conservadora estaba identificada con el Politburó del Comité Central del Partido Comunista y el miembro del PCUS Yegor Ligachev. Más tarde en el otoño de 1987 irrumpió el conflicto entre Yeltsin y Gorbachev. En esta etapa Yeltsin perdió su posición como Primer Secretario y abandonó la organización del Partido de Moscú. El obtuvo entonces la imagen de un disidente político tratado injustamente y se convirtió en el símbolo de la oposición democrática al centro de Gorbachev. Las divisiones entre los integrantes de la élite hicieron avanzar de manera consistente la formación de la identidad y la reacción de los movimientos políticos emergentes y promovieron la formación de alineamientos con las alas del poder institucional.

Desde el inicio de 1987, el número y circulación de publicaciones clandestinas (*samizdat*) estuvieron en constante incremento. Esta era una consecuencia de la *glasnot* por un lado, y de una ausencia de reglamentación por el otro. Con el comienzo de las reformas y las acciones abiertas de protesta, ningún grupo político apareció públicamente. Sin embargo, dentro del año si-

1 Nota de la traductora. El *speaker* es el representante del parlamento en su conjunto. Es quien preside las sesiones.

guiente a la primavera de 1986, los primeros brotes de los nuevos grupos de iniciativa fueron discernibles en la forma de discusiones en clubes filosóficos e históricos, así como en grupos informales que apoyaban publicaciones populares de carácter reformista.

Las discusiones públicas y el debilitamiento del control estatal proporcionaron la oportunidad para el explosivo crecimiento de los movimientos de liberación nacional que reunieron fuerzas en las repúblicas de la URSS. La lucha por la independencia nacional comenzó en las esferas culturales, políticas y económicas durante esta fase. Conflictos sangrientos se presentaron en Kazajistán y Azerbaiján (Distrito de Karabakh) movilización masiva por la independencia comenzó en las Repúblicas Bálticas, en tanto los Tártaros de Crimea exigían el regreso a su tierra nativa. Los movimientos de liberación nacional de las Repúblicas Bálticas fueron extremadamente importantes para la movilización de protesta en Leningrado. Aquí el mismo repertorio de acciones colectivas, formas organizativas y marcos separatistas de ideología anticolonial fueron usados al igual que en las Repúblicas Bálticas. La solidaridad con los movimientos democráticos en el Noroeste de la URSS fue un recurso específico para la movilización en Leningrado. Además, la reacción de las autoridades de la Unión propició la formación de la identidad de los futuros movimientos políticos en Leningrado. Tuvieron que formular sus actitudes de acuerdo a las modalidades de la regulación para el conflicto usadas por las autoridades. La transformación política de la Unión en su conjunto promovió el surgimiento y el desarrollo de iniciativas informales así como el resquebrajamiento y consolidación de nuevos grupos

Durante esta fase, factores contingentes también expandieron las oportunidades para la protesta de una forma indirecta. Ocurrieron en esa época varias catástrofes y accidentes inolvidables que fomentaron sentimientos contrarios al

partido de Estado. Entre ellos, los más notorios fueron el accidente de Chernobyl, el hundimiento del submarino "Komsomolets" y el buque de vapor "Nakhimov", con gran pérdida de vidas, y el aterrizaje del piloto alemán en la Plaza Roja de Moscú. Todos estos accidentes alimentaron la convicción de que el sistema político estaba virtualmente muerto y que las autoridades eran demasiado débiles e incapaces para gobernar el país.

Las reformas económicas de ese periodo, mismas que fueron ampliamente vistas como contradictorias e impracticables, condujeron al establecimiento de las primeras cooperativas y reacción ante las reformas en la forma de combate contra los ingresos "deshonestos" y los especuladores. Estos desafortunados y ambiguos intentos de reforma económica contribuyeron a la imagen de un Estado débil que difícilmente podía implementar sus propias decisiones.

Además de los del contexto de toda la Unión, la dinámica de las protestas en Leningrado fue influenciada por factores locales. Inicialmente la movilización se disparó por la negligencia de las autoridades de la ciudad hacia los problemas locales: por ejemplo, en la preservación del decadente centro histórico, la destrucción del medio ambiente causada por la construcción de una presa en el Golfo de Finlandia y el incendio en la mundialmente famosa Biblioteca de la Academia de las Ciencias. En 1986-88 varias docenas de grupos culturales —ecológicos aparecieron como voceros de protestas cívicas (en la forma de mítines y plantones) contra acciones específicas implementadas por el Ejecutivo (Zdravomyslova 1989). Durante esta fase, los asuntos locales que condujeron a la movilización muy rápidamente fueron trasladados al lenguaje de la protesta política contra las autoridades locales y luego contra el régimen político en general.

En 1987, después de la publicación de materiales bastante poco ortodoxos sobre la historia soviética, surgieron clubes de discusión donde ciertas partes de la historia soviética comenzó a

ser cuestionada. Estos clubes aparecieron como asociaciones de admiradores de publicaciones radicales representativas de todas las corrientes políticas (Eco, Soviet Russia, Ogonyok). Para fines de 1987, los primeros clubes políticos de la inteligencia también aparecieron: "Perestroika", "Synthesis", "La Alternativa", y otros. Su repertorio de actividades en esa época se llevó a cabo exclusivamente a puerta cerrada, forma que fue la más socorrida para discutir los urgentes problemas en toda la ciudad. Estas nuevas organizaciones informales fueron rápidamente politizadas debido a que la práctica de iniciativas civiles había mostrado que todos los problemas en la sociedad soviética podían ser solucionados sólo por medios políticos. En nuestro caso por lo tanto, para fines de la primera fase, todos los grupos promovieron demandas políticas.

Es importante enfatizar que durante este periodo los "informales" (como se hicieron llamar) no se consideraron a sí mismos como oponentes del gobierno de la Unión, sino más bien como aliados del "centro progresista" en la realización de las ideas de la perestroika. Los símbolos ideológicos y políticos usados por los informales jugaron un rol especial en la movilización de protesta. Deseosos de un apoyo popular más amplio, los movimientos hicieron todo lo posible por asociar su demandas con los estereotipos en la conciencia de las masas. Uno de los mecanismos de este marco de alineamiento (Snow et al. 1986) fué la manipulación de la "imagen del enemigo". El enemigo no era identificado con ningún grupo o líder en concreto. En la medida en que los grupos se fueron politizando, sin embargo, la imagen del enemigo comenzó a asociarse con grupos sociales existentes. La primera etiqueta que se uso para designar un enemigo de la perestroika fue la palabra burócrata.

Durante esta fase, las oportunidades para el discurso abierto estuvieron en constante expansión y apertura para la construcción del edificio de la organización, y se dio la aparición de clu-

bes y de grupos informales. Así, las primeras acciones colectivas (luchas que involucraban a la ciudad, mítines, y manifestaciones) se llevaron a efecto en Leningrado así como en otras grandes ciudades en 1986, lo que dio inicio al ciclo de la movilización. Día tras día acciones colectivas crecían en número y participantes. La mayoría de ellas estuvieron orientadas a reformar el régimen existente y a trabajar soluciones a los problemas sociales de carácter local, aunque de diferentes formas.

En tanto las fuerzas democráticas estaban realizando sus primeros pasos exitosos hacia la movilización, un movimiento reaccionario que se apoyaba en los contrareformistas del interior del aparato del partido de Estado, se presentó. Los comunistas ortodoxos y los patriotas nacionalistas rusos, cuyos valores presuponían la preservación de un "Estado fuerte" de reglas rígidas y autoritarias, fueron atraídos a este movimiento.⁵

La fase ascendente del ciclo de protesta en Leningrado.

En esta fase de la movilización las reformas continuaron estimulando la acción no institucional que crecía en número de eventos y de participantes. Las primeras elecciones que ofrecieron candidatos para la alternancia se celebraron para la XIX Conferencia del CPSU, las cuales se convirtieron en un asunto importante para la movilización (noviembre de 1988). Tanto los miembros del partido como quienes no lo eran participaron en las reuniones y mítines de apoyo para los candidatos anti-aparato para la Conferencia. Durante este periodo fueron confirmadas nuevas oportunidades electorales por medio de la ley electoral, por lo que se hicieron sondeos en las calles a fin de apoyar la nominación de candidatos.

La división causada entre las autoridades promovió diversidad en las ideologías de los movimientos sociales y la aparición de los contramovimientos conservadores. La publicación de

la famosa carta de Nina Andreeva, una profesora de Química e Instituto Tecnológico de Leningrado, en el periódico del Comité Central Soviet Rusia el 13 de marzo de 1988 sirvió como una señal para la formación de un contra-movimiento. En esta carta Andreeva formulaba los valores rectores a ser defendidos frente a los reformistas y ennumeraba a los enemigos de los verdaderos comunistas. La responsabilidad de la publicación de este "manifiesto anti-perestroika" fue adjudicada a Yegor Ligachev quien, como símbolo del contra-reformismo, se convirtió en un "punto de referencia" tanto para los patriotas nacionalistas como para los comunistas.

Las elecciones para el Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS fueron particularmente importantes para la movilización. Las oportunidades electorales legitimaron la movilización. En la primavera de 1989, se permitieron reuniones pre-electorales en apoyo de candidatos. Con tales nuevas aperturas electorales, hubo de desarrollarse y difundirse una tecnología de acción colectiva, las acciones de protesta se multiplicaron y se hicieron comunes a través de todo el territorio de la URSS (Temkina y Zdravomyslova 1993). En estas elecciones, Yeltsin recibió 90 por ciento de los votos y Sakharov se hizo Diputado al Congreso. En este Congreso Gorbachev fue elegido Presidente del soviét supremo de la URSS y su partidario, Lukijanov, vicepresidente. Yeltsin se convirtió en miembro del Soviet Supremo que más adelante ayudaría a la consolidación de los demócratas.

La glasnost continuó creando las oportunidades cruciales para la movilización. Los movimientos polarizados, tanto conservadores como democráticos, finalmente se identificaron con algunos productos de los mass media durante esta fase: periódicos, semanarios, programas de televisión. El Samizdat representó a todos los bloques políticos en la forma de partidos políticos durante las elecciones. Los movimientos de liberación nacional continuaron promoviendo la

disolución de la Unión Soviética. En las repúblicas Bálticas, fueron organizados frentes populares cuyos candidatos ganaron en las elecciones republicanas. La guerra civil en Nagornyj Karabakh estaba en escalada. Hasta el terremoto en Armenia ayudó a la consolidación de las repúblicas.

¿Cuál era el contenido de esta fase del ciclo de protesta en Leningrado? Además de una movilización electoral general, factores locales también condujeron al incremento de la movilización. La protesta durante esta fase estaba en escalada y tenía un latente carácter reactivo. Contra el antecedente del ascenso general del descontento y los sentimientos entre la población, las movilizaciones temporales fueron reacciones a los siguientes asuntos de la agenda política local: la publicación de la carta de Nina Andreeva (quien era residente de Leningrado), los preparativos para la XIX Conferencia del Partido, las actividades del grupo radical del nacionalismo patriótico Pamyat (Memory), y las elecciones que en puerta del Congreso de los Diputados del pueblo de la URSS.

La reacción de las autoridades fue el mecanismo crucial en la dinámica de la protesta. Una señalada confrontación política entre el movimiento democrático y las autoridades locales quienes apoyaban este manifiesto se desarrolló después de la publicación de la carta de Nina Andreeva. Las autoridades de la ciudad que apoyaban este manifiesto tomaron una abierta posición conservadora.⁶ Si la oposición a nivel de la Unión podía ser descrita por la fórmula progresistas contra conservadores, en Leningrado ella adquirió la forma de las autoridades + las organizaciones conservadoras ortodoxas-comunistas + parte de las organizaciones nacionalistas patrióticas vs. movimientos sociales democráticos.

Esta movilización política comenzó a preocupar a las autoridades de la ciudad en esa época. Las autoridades locales usaron varias tácticas de debilitamiento y división del movimiento democrático. A nivel reglamentario, introdujeron res-

tricciones en mítines y manifestaciones, así como en otro tipo de reuniones (marzo de 1988). El procedimiento legal de concesión de permisos para la acción colectiva redujo el potencial de la movilización masiva porque las autoridades detenninaban el "cuando" y el "donde" de tales acciones según se planeaban. Como regla, los permisos eran concedidos para celebrar mítines fuera de lo que estrictamente era la ciudad, donde se dificultaba el acceso masivo.

Otra táctica orientada al debilitamiento de la movilización fue un intento de oponer grupos ecológico-culturales orientados pragmática y políticamente: grupos que estaban comprometidos con la restauración de momumentos y la siembra de árboles y grupos que demandaban de las autoridades la implementación de políticas ambientales. Una táctica más popular fue la llamada *zubatovchshina*.⁷ Si había un peligro real de movilización política masiva, las autoridades crearían grupos paralelos con metas similares a las organizaciones no-formales que en realidad estaban controlados desde arriba. Estos "pseudo-informales" tenían una gran cantidad de recursos institucionales a su disposición: permisos para celebrar mítines cuando y donde sea, financiamiento indirecto, acceso a los mass media oficiales, etc. Hay varios ejemplos de tales organizaciones: la sociedad *Spravedlivodt* (justicia) en competencia con el ya existente grupo de iniciativa "Memorial", que unía a aquellos que habían sufrido la represión stalinista; grupos paralelos de auto-ayuda y organizaciones culturales de minorías nacionales; clubes paralelos de votantes, etc.

Sin embargo, estas tácticas de desmovilización fallaron. En las elecciones los candidatos de la nomenclatura administrativa del partido perdieron. Este fracaso provocó la acción del liderazgo del PCUS. Como consecuencia, el Primer Secretario de la organización del partido de Leningrado fue reemplazado por un seguidor de Gorbachev —Gidasov.

Durante esta fase, la polarización de los movimientos sociales se agudizó. El espectro de los movimientos políticos se hizo más amplio. Por otra parte, aparecieron por primera vez organizaciones que abiertamente declaraban su oposición al PCUS (el partido *Demokraticheski Soyuz*, Unión Democrática). Por parte de los conservadores, el movimiento en defensa de los "valores sociales" comenzó a reunir fuerza. Por ejemplo los clubes políticos que fueron organizados por los comités distritales del PCUS. Los nacionalistas radicales también hicieron oír sus voces en los ruidosos *rallies* del frente patriótico-nacionalista *Pamyat* en el verano de 1988. Usando slogans antisemitas y denunciando la "conspiración mundial judía-masónica", el *Pamyat* declaró su simpatía por un Imperio Ruso poderoso. Sintomáticamente, las autoridades de Leningrado quienes por todos los medios previnieron las acciones colectivas de los demócratas, no hicieron nada para detener las actividades anticonstitucionales del *Pamyat*. Estas demostraciones chauvinistas fueron prohibidas por el procurador de la ciudad sólo después de numerosas protestas públicas.

Durante la campaña electoral de la primavera de 1989, la creciente confrontación y competencia entre los diferentes movimientos sociales se convirtió en otro mecanismo de movilización. Para el inicio de las elecciones del Congreso de los Diputados del Pueblo (1989), los "polos políticos" finalmente se definieron. Para dirigir las elecciones, los grupos democráticos se unieron para formar el bloque preelectoral del comité "Elección-1989". El descontento popular con las autoridades creció como resultado de la puesta en vigor de la contradictoria ley electoral, misma que concedía ventaja a los candidatos de la nomenclatura; otra razón de descontento general fueron los abusos locales de la ley. Esto contribuyó a la creciente fuerza de apoyo por parte de los ciudadanos al comité "Elección 89".

El movimiento conservador no se las pudo arreglar para usar el potencial de la movilización

anti-nomenclatura para su beneficio durante esta campaña electoral, debido al hecho de que los leningradeses justificadamente consideraron a los conservadores como aliados de las autoridades. El fracaso de los candidatos de la nomenclatura estuvo predeterminado por dos factores: 1) la movilización de los sentimientos de protesta de los leningradeses por parte del movimiento democrático; 2) el éxito de los demócratas en su lucha frente a los contra-movimientos conservadores.

Como resultado de las elecciones, poderosos núcleos organizacionales se formaron dentro de las ramas de los movimientos políticos. En marzo de 1989, una parte considerable de las organizaciones nacionalistas-patrióticas de inclinación favorable al PCUS, se unieron en la sociedad Otechevstvo (la tierra del padre). En junio de 1989, 53 organizaciones democráticas apoyaron la formación del "Frente del Pueblo de Lenigrado" (LPF). Algún tiempo antes, quienes se adhirieron a la dictadura del proletariado habían formado el "Frente Unido del Pueblo Trabajador" (UFWP) ⁸

La fase pico del ciclo de protesta en Leningrado

La tercera y fase *pico* de la movilización se caracteriza por mayores remociones del PCUS en la escena política y por la transferencia de poder hacia cuerpos legislativos y ejecutivos. Como consecuencia de ello, el conflicto dentro de la élite se extendió de la estructura del PCUS a las facciones del Congreso de los Diputados y el Soviet Supremo.

Este cambio proporcionó aliados Institucionales a los movimientos políticos. El movimiento democrático se alió con el grupo de los Diputados Inter-Regionales encabezado por A. Sakharov y B. Yeltsin. Los contrareformistas se consolidaron alrededor de Ligachev, aunque es necesario enfatizar que los contrareformistas en la élite fracasaron durante esta fase porque Gorbachev los forzó a salir del liderazgo del partido y los reemplazó por sus seguidores —las

futuras cabezas del golpe de Estado de agosto de 1991— quienes no habían mostrado una postura de independencia hasta entonces. Para ese tiempo, los *mass media* también habían transferido su apoyo a la revisión de la historia soviética rusa hacia un análisis del proceso político en desarrollo. El espacio más grande se le dio al material proveniente del Congreso, sesiones, elecciones, etc.

Las campañas electorales rusas ampliaron considerablemente las oportunidades políticas para la protesta así como un cambio de lugar. Las oportunidades electorales devinieron aún más prometedoras que en la fase previa, gracias a las reformas en la ley electoral. La misma agenda electoral promovía la regionalización de los movimientos políticos mismos que fueron forzados a cambiar su atención hacia los intereses y las demandas de las comunidades locales.

Esta fase está caracterizada por el pico de la movilización nacionalista en las repúblicas. La mayoría de las acciones colectivas y los importantes eventos políticos discutidos a nivel de toda la Unión estaban relacionados con la desintegración que se venía venir de la URSS. Durante esta fase las repúblicas Bálticas se declararon independientes de la Unión Soviética. Se manifestaron tendencias centrífugas por todo el país. Rusia también resultó afectada por este proceso. Por primera vez el asunto de la soberanía rusa fue tratado no solo por nacionalistas rusos, sino también por demócratas. La lucha contra las autoridades de la Unión adquirió el significado de una lucha contra el conservadurismo político y el centro del imperialismo que explotó no solo en las repúblicas, sino en Rusia misma.

Las actividades de los movimientos sociales durante esta fase estuvieron orientadas a objetivos electorales. En las elecciones para los Soviets tanto de Rusia como locales, los demócratas tuvieron éxito en ganar la mayoría de las posiciones en Rusia, Ucrania y Bielorusia. Las victorias más convincentes en las ciudades rusas fueron las de Leningrado, Moscú y Sverdlovsk.

La deslegitimación del sistema de partido único y del PCUS *per se* alcanzó el pico en el Tercer Congreso de los Diputados del Pueblo cuando fue abolido el artículo sexto de la Constitución Soviética, que declaraba el liderazgo del PCUS. Esto posibilitó la oportunidad a nivel constitucional, para la construcción de un sistema multipartidista. Se estableció el cargo de Presidente del país. Gorbachev fue elegido primer y último presidente de la URSS.

El ciclo de protesta en Leningrado en esa época era isofomórfico para una movilización a gran escala a nivel nacional. Pero los resultados de la movilización electoral fueron bastante específicos. Este fue el periodo en que el abastecimiento de alimentos en la ciudad se deterioró drásticamente, cuando la venta tuvo que ser restringida a los residentes de la ciudad y se introdujeron tarjetas de racionamiento para artículos de primera necesidad. La crisis económica sin duda causó el surgimiento de una mucho mayor movilización de protesta. El número, tamaño y frecuencia de las acciones colectivas crecieron día con día.

La polarización entre las autoridades locales partido de Estado y el movimiento democrático alcanzaron el pico de la cresta. El aparato del partido trató de establecer lazos con el "Frente Unido del Pueblo Trabajador", de orientación socialista. Por primera vez los comunistas usaron los mítines como forma de organización masiva. Los movimientos políticos se consolidaron alrededor de ciertos sectores de los medios masivos de comunicación. La posición tomada por los programas de televisión y los periódicos se convirtió en asunto de mítines y manifestaciones. No fue casualidad que periodistas y escritores fueran nominados como candidatos para los Soviets tanto de Rusia como locales. Los líderes de los movimientos se transformaron en líderes políticos de la ciudad en esta fase. Ejemplo de ello son: el futuro Presidente del Soviet de Leningrado, A. Belyaev, los futuros Diputa-

dos M. Sañjje, Y. Nesterov y otros. En esa época predominó la popularidad e influencia de los líderes democráticos.

Tres movimientos políticos masivos reanudaron su movilización durante la campaña electoral. Entre ellos la confrontación y la rivalidad estuvieron en constante incremento. Esto fue particularmente obvio en la retórica y en las acciones colectivas. La oratoria de los líderes estaba dedicada en gran medida al "desenmascaramiento" de sus oponentes. De manera bastante sorprendente, los movimientos sociales de oposición etiquetaron del mismo modo a sus enemigos en su búsqueda por conseguir resonancia en la población. El término "fascistas" fue usado por ambas partes, tanto por los conservadores como por los demócratas. En tanto los últimos usaron esta designación para los partidarios de los movimientos de liberación nacional en las repúblicas soviéticas, los primeros la usaron respecto de los opositores a la independencia de las repúblicas.

Todas las fuerzas políticas en la ciudad estuvieron culpando a la "mafia" por la escasez y por la crisis económica, pero tenían diferencias radicales por lo que hace a la descripción de la imagen del "mafioso". La propaganda democrática insistía en que la mafia consistía en los miembros del Comité Distrital del PCUS. Los comunistas relacionaban la ausencia de provisiones en las tiendas con las actividades de los nuevos negociantes apoyados por los demócratas. Los patriotas-nacionalistas declararon que los mafiosos eran sionistas, quienes subrepticamente habían tomado el poder en la ciudad.

Las organizaciones del movimiento político local se dedicaron a establecer contactos entre ellas, tratando de coordinar su actividad con movimientos similares en los niveles tanto republicanos como de la Unión. Así, el democrático LPF se convirtió en el iniciador de la Asociación Inter-regional de Organizaciones Democráticas (IRADO). La primera reunión de los futuros

miembros de IRADO se llevó a cabo en Leningrado en agosto de 1989. El grupo de Diputados Inter-regionales y el Frente Popular de las Repúblicas Bálticas que estaban en ese entonces en el poder, se convirtieron en los aliados institucionales del movimiento.

De la misma manera el Frente Unido del Pueblo Trabajador (UFWP) de Leningrado se convirtió en el prototipo para el UFWP de Rusia de la Unión Soviética (en septiembre y julio de 1989, respectivamente). Las estructuras de la Unión del UFWP fueron integradas por los inter-movimientos y los inter-frentes provenientes de las Repúblicas Bálticas y Moldavia —las organizaciones que defendían las estructuras imperiales de la Unión Soviética. En el Congreso de los Diputados del Pueblo de la USSR, el UFWP estuvo apoyado por el grupo *Soyuz* (la Unión)

Para dar una idea a *grosso modo*, del apoyo ciudadano a los movimientos políticos de ese tiempo en la ciudad, nos referiremos a los resultados de las encuestas de opinión realizadas en septiembre de 1989. De acuerdo a ellas, la actitud positiva hacia el LPF democrático (41 por ciento de los encuestados) excedía por mucho la actitud positiva hacia los socialistas UFWP (17 por ciento). En primer lugar, el movimiento democrático estaba apoyado por intelectuales quienes vinculaban sus aspiraciones políticas a reformas radicales. En tanto que para la base social del UFWP, el esquema era al revés: una aplastante mayoría de trabajadores que iba de cero calificación a la semi-calificación y los llamados *limitchiks* se proclamaron a esta organización (Keselman 1989).

En un intento de ganar la mayoría de los votos en las Elecciones locales y de Rusia para la primavera de 1990, el contra-movimiento (UFWP) propuso una nueva fórmula electoral, de acuerdo con la cual dos terceras partes de los Diputados tenían que ser nominados por distritos según su carácter ocupacional. Como una consecuencia política resultante de este plan, la administración

de las empresas estatales podían manipular los votos de los electores (*Izbitatelenye* 1989). Esta propuesta fue rechazada.

Las elecciones de 1990 en Leningrado resultaron en la toma del poder por parte de la mayoría democrática. Entre los diputados electos, dos terceras partes fueron candidatos del bloque democrático. De los 380 diputados del Soviet de la Ciudad, sólo cuatro representaban al socialista UFWP y sólo dos a la nacionalista-patriótica "Otechestvo". El PCUS no se aventuró a proponer su propia lista de candidatos. Así el ciclo de protesta en la ciudad terminó en una sonada victoria para el movimiento democrático. Este resultó exitoso en la realización de su tarea principal. Desde esa época, el institucional Leningrado comenzó a ser percibido como opositor al centro de la Unión. Por lo que toca a la Federación Rusa, el ciclo de la polarización se completó sólo después del golpe de Estado de 1991, cuando se dio el mismo realineamiento de las fuerzas políticas tanto en Rusia como en Leningrado.

Conclusión

El ciclo de protesta en Leningrado durante la perestroika estuvo determinado por la coyuntura de oportunidades políticas. Hicimos la distinción entre factores culturales, políticos, socio-psicológicos y contingentes. El análisis del ciclo de protesta en Leningrado contribuye a una comprensión de que el proceso de la transición democrática en las diferentes regiones de Rusia fue disparejo en función de las características locales de las oportunidades políticas.

Notas

1. En el periodo estudiado (1985-1990) la ciudad se llamaba oficialmente Leningrado. Sin embargo debe destacarse que el nombre original de la ciudad era San Petersburgo. Fue cambiado varias veces desde 1703, Año de la fundación de la ciudad por parte de Pedro el Grande. En 1914 se le cambió el nombre a Petrogrado (reemplazando el germano "burg" por la raíz rusa "grad" como resultado de la guerra entre Rusia y Alemania de 1914). La ciudad fue vuelta a nombrar otra vez en 1924 después

de la muerte de Lenin cuando se convirtió en Leningrado. En 1991 el nombre de la ciudad regresó al original San Petersburgo.

2. En el sistema soviético de partido de Estado, las resoluciones tomadas al interior del partido tienen el carácter de reformas políticas de la sociedad.

3. Información recibida en una entrevista con A. Kudrin, representante de la administración local.

4. Los tiempos del ciclo político estaban basados en los calendarios políticos de la perestroika publicados en Boegenholz (1991), Ortung (1992) y Tolz (1990).

5. Los tipos correspondientes de las actitudes políticas se hicieron evidentes, por ejemplo, en las encuestas de los residentes moscovitas en el otoño de 1988; ver, Byzov y L'vov (1989: 12).

6. Inmediatamente después de la publicación del manifiesto de N. Andreeva, las autoridades del partido en Leningrado organizaron una campaña de apoyo a su favor: el Comité Distrital del CPSU organizó el 23 de marzo de 1988 en la Casa de la Cultura Karl Marx, una discusión del manifiesto. Los participantes fueron seleccionados cuidadosamente. Algunos de los slogans más característicos fueron "detrás de la profanación de Stalin se oculta enmascarado el antisovietismo, el antisocialismo", "nuestros periódicos oficiales celebran el sionismo" etc. Los periodistas del Sovjetskaya Rossija, presentes en el evento, estuvieron preparando la publicación de materiales que suponían que los leningradeses compartían la posición de Andreeva. Otra "discusión de apoyo" fue organizada por el Comité del Partido del Distrito de Viborgski el 29 de mayo misma que fue televisada en Leningrado. Al mismo tiempo, las autoridades impidieron una discusión crítica del mismo artículo que trató de organizar el club llamado Perestroika. Este club recibió permiso para organizar una discusión pública sólo después de la publicación de una reprobación oficial en el Prabbda (5 de abril de 1988).

7. Estos métodos eran comunes en la Rusia Zarista y su nombre proviene de S.V. Zubatov, Jefe policiaco que inventó estas tácticas para debilitar al movimiento de la clase trabajadora

8. El UFWP fue establecido por el aparato del CPSU como un contra-movimiento para oponerse al incipiente LPF. Apelaba a estereotipos ideológicos acerca de la misión histórica de la dictadura del proletariado y su relevancia en relación a la situación política del momento.

Referencias

- BOEGENHOLZ, H. 1991. "Vom Beginn der Perestrojka bis zum Ende del Sowjetunion —eine Chronik", en Schewardnadse, E. et al., *Revolution in Moskau: Der Putsch und das Ende der Sowjetunion*. Hamburg: Rowohlt.
- BYOZOV, L. y L'VOV, N. 1989. "Perestroika: policheskoe soxnanie i socialnyje otnosheniya" (Perestroika: Conciencia Política y Relaciones Sociales). *Vek XX i Mir*, No. 3.
- DELLA PORTA, D. 1992. "Social Movements and the State". Documento preparado para una conferencia sobre movimientos sociales, agosto, Washington D.C.
- EIZINGER, P. I 1967. "The contitions of Protest Behavior in American Cities". *American Political Science Review* 67.
- GAMSON, W. and MEYER, D. 1992. "The Framing of Political Opportunity" documento preparado para una conferencia sobre movimientos sociales, agosto, Washington, D.C.
- GARABTSOV, V. 1989. "Migranty' (Migración). *Leningradskaya Panorama*, No. 7.
- GURNEY, Y y TIERNEY, K. 1982. "Relative Deprivation and Social Movement Reseach" *Sociological Quarterly* 23.
- "Izbiratjelnyje okruga zavoda" (Distritos Electorales de la Planta). 1989. *Sovjetskaya Rossija*, 6 de julio.
- KARA-MURZA, A. y VOSKRESJENSKIJ, F. eds. 1989. "Totalitarzm kak istoricheskij fenomen" (El Totalitarismo como Fenómeno Histórico). Moscú: Filos. Ob.-Vo. SSSP.
- KESELMAN, L. 1989. "Zhelajemoje i djeistvitjelnoje: Chto dumajut gorozhanje o dejatelnosti leningradskikh frontov" (Lo Deseado y lo Real: Lo que los residentes piensan acerca de los frentes de Leningrado). *Smena*, No. 241, octubre 20.
- KITSCHHELT, H. 1986. "Political Opportunity Structures and Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies". *British Journal of Political Science* 16.
- McADAM, D. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago, IL: Universiti of Chicago Press.
- Metafizika Peterburga* (Metafísica de San Petersburgo). 1933. San Petersburgo: Aidos.
- ORTTUNG, R. 1992. "Democratización en Leningrado" Ph. D. thesis.
- RUCHT, D. 1992. "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: a Cross movement an Cross-national Comparison". Documento preparado para una conferencia sobre movimientos sociales, agosto, Washington, D.C.
- SNOW, D. et al. 1986. "Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation2. *American Sociological Review* 51 (4).
- SOBCHAK, A.A. 1991. *Khozhdenije vo vlast: Rasskaz o rozhdenji parlamenta* (The Way to Power: A Story about the Birth of Parliament). Moscow: Novosti.
- Spisok abonentov Leningradskoj gorodskoj telefonnoj seti: telefonny uchrezhdkenik predpriyayij i organizatrij* (La Lista de los Suscriptores de la Ciudad). 1988. Leningrad: LGTS.
- TARROW, S. 1988. "National Politics and Collective Action". *Annual Review of Sociology* 14.

TEMKINA, A. 1992. "Social and Political Movements in Post-Communist Russia". Documento presentado en el NSSR, Nueva York, abril.

TEMKINA, A. y ZDRAVOMYSTOVA, E. 1993. "Manifestaciones de Octubre en Rusia: De una Institución a la Acción Colectiva" Documento presentado en la Conferencia sobre Manifestaciones, Universidad de Helsinki, diciembre.

TILLY, C. 1978. *De la Movilización a la Revolución*. Lectura, Ma: Addison-Wesley.

TOLZ, V. 1990. *The USSR's Emerging Multiparty System*. New York Praeger.

V zerkale statistiki: dannye vsesojuznoj perepisi naseleniya, 1989-1990. *Leningradskaya Panorama*. No. 8.

VITAYEZJEVA, V.A. y KIRIKOV, B.M. 1988. *Leningrad: Putjevoditel. Sost* (Guía telefónica de Leningrado). Leningrad: Lenizdat.

VORONKOV, V. 1991. "Leningrad/St. Petersburg —Metropole Und Zentrum für Migranten". *Migración* 11 -12.

ZDRAVOMYSLOVA, E. 1989. "Neformali trebujut" (Demanda informal). *Leningradskaya Panorama* No. 8.

ZDRAVOMYSLOVA, E. 1992. "Opportunities and Framing in the Transition to Democracy: The Case of Russia". Documento presentado en la conferencia sobre Perspectiva Europea/Americana sobre Movimientos sociales, Washington, D.C., agosto.

ZDRAVOMYSLOVA, E. y TEMKINA, A. 1993. "Izberatjelnaya kampanija i Obchsestvennoje dvizhenije v Leningradje" (Elecciones y Movimientos Sociales en Leningrado), en *Vybory - 89* (Elecciones - 89). Moscow: Moskovskoye bjuro Informatcionnogo Obmena. *Panorama*.



La Azufrosa, balneario de aguas termales, en Villa Unión.

SEGUNDA PARTE: La Administración Pública en la Transición Democrática Española

La transformación del Estado y la Administración Pública en la Democracia Española: Conferencia Magistral

EUGENIO BURRIEL DE ORUETA

I. Del Estado autoritario al Estado Democrático

Cualquier observador que haya tenido la oportunidad de asomarse a la realidad española en dos ocasiones, una hace veinte años y otra en la actualidad, queda inmediatamente asombrado por la amplitud y profundidad de las transformaciones que ha experimentado nuestro país. Podrá constatar inmediatamente cómo los españoles disfrutamos con normalidad de plenas libertades y derechos políticos, cómo nuestra vida económica y productiva se ha modernizado a un ritmo vertiginoso, o cómo después de un largo periodo de aislamiento internacional hemos pasado a ser partícipes activos en la construcción europea.

Pero, es probable que un observador atento repare también en que a lo largo de estos años la sociedad española se ha hecho más justa y más solidaria. Por una parte, se han ampliado oportunidades de ascenso social y económico de sus capas más desfavorecidas y, por otra parte, se han reducido las disparidades entre las diferentes partes de su territorio. **España es hoy para todos sus ciudadanos, sin distinción de clase social, procedencia territorial o condición**

Eugenio Burriel de Orueta

Actualmente es Secretario de Estado para la Administración Pública de España. Es Licenciado en Derecho y Doctor en Filosofía y Letras. Catedrático por oposición de la materia de "Geografía Humana" por la Universidad de la Laguna en Canarias, España. Ha sido también catedrático en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Valencia. Fue Gobernador Civil de la Provincia de Valencia, Delegado de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Valencia y Conciliar de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana. Como militante del Partido Socialista Obrero Español, es miembro electo del Comité Nacional del Partido Socialista del País de Valencia.



ideológica, una nación más libre, más próspera, pero también más justa y, por tanto, más reconocida por todos como un "proyecto" común en el sentido orteguiano de trayectoria hacia el futuro asumida colectivamente.

Toda esta transformación sólo ha sido posible a través de un esfuerzo colectivo proyectado en todas las vertientes de la realidad española: los individuos, las familias, las empresas, las profesiones, las asociaciones de todo tipo y, como no, el Estado y la Administración pública. Pero entre todas ellas, acaso sea el Estado el que nos ofrezca la prueba más evidente y palpable de la espectacular transformación de nuestro país. Piensen ustedes que en la historia española de los dos últimos siglos, el Estado, su debilidad, su autoritarismo y subordinación a los privilegiados, le han convertido en un obstáculo en lugar de un instrumento para la modernización social y económica. Piensen ustedes también que hace

apenas veinte años, al final de la dictadura del general Franco, seguían pesando como una losa las grandes cuatro cuestiones que explican el retraso histórico de nuestras instituciones: la sumisión del poder civil al militar, el aislamiento internacional, las reivindicaciones de autogobierno de los nacionalismos periféricos y la debilidad de las políticas sociales.

Todo ello da idea del formidable desafío al que nos enfrentábamos los españoles en 1975, cuando en un día como hoy, moría el general Franco: ¿de dónde, nos preguntábamos entonces, íbamos a extraer la energía necesaria para transformar un Estado antidemocrático y obsoleto, en medio de la inestabilidad política y social causada por el final de la dictadura y una fuerte recesión económica? Sin embargo, a lo largo de estos años hemos superado nuestra propia historia, probando que no existe maleficio alguno que impida la reforma pacífica de un Estado para

adaptarlo a las necesidades y expectativas de sus ciudadanos.

La transición democrática española, estimulada y espléndidamente conducida por el Rey Don Juan Carlos, representa la convicción que los líderes políticos supieron transmitir a la sociedad española de que el futuro común que compartíamos era mucho más importante que las diferencias que nos enfrentaron en el pasado. Los primeros años de la transición, bajo los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, cubren esencialmente el objetivo de establecer la democracia. Su principal fruto fue la aprobación de la Constitución de 1978, consensuada por todas las fuerzas políticas de derecha y de izquierda. A partir de aquí y hasta 1982, los go-



Eugenio Burriel de Orueta

biernos que se suceden se limitan a desarrollar las instituciones democráticas y a perfilar los nuevos rasgos del modelo de Estado descentralizado.

La reforma política, sin embargo, quedó huérfana de la reforma administrativa necesaria para hacer descender hacia la Administración y las políticas públicas los valores del Estado social y democrático de derecho. La organización y funcionamiento de la Administración seguía fiel a un modelo burocrático-autoritario. Los años de la transición habían producido, además, un fuerte deterioro del aparato estatal, al respetarse en aras de la convivencia todo el aparato político franquista, que fue absorbido por la Administración.

El Partido Socialista llegaba al poder con el reto de que "el Estado funcione". Esto suponía dos cosas: en primer lugar transformar el Estado en la triple dirección política de la construcción del Estado del bienestar, la descentralización y la integración europea; y, en segundo lugar, transformar la Administración para convertirla en un instrumento plenamente responsable, transparente y eficaz, adecuado a las nuevas misiones de un Estado moderno y democrático.

II. Una Administración al servicio de un nuevo modelo de Estado

1) Una Administración al servicio del Estado del bienestar.

La debilidad endémica del Estado en España para contribuir al desarrollo económico y social se explica históricamente por el raquitismo de su hacienda, incapaz de vencer la resistencia de los privilegiados para establecer un sistema fiscal moderno. España presentaba al iniciar la transición un sistema fiscal injusto e insuficiente que daba lugar a un presupuesto escaso y a composición inadecuada del gasto público, evidenciando la incapacidad del sistema no democrático para responder a los retos de una sociedad mo-

derna. El gasto público en España a mediados de los setenta se situaba en torno al 23 por ciento del PIB, lo que representaba la mitad del gasto medio de los países occidentales y se traducía en una bajísima cobertura de las necesidades de bienes sociales.

En el período que va desde entonces hasta nuestros días, el gasto público ha aumentado hasta el 48% y la presión fiscal ha pasado del 26.9 por ciento al 41.9 por ciento. Se puede constatar un desplazamiento de los bienes públicos tradicionales (defensa, administración y servicios económicos) hacia los bienes sociales (educación y sanidad) y las transferencias (seguridad social y desempleo). En estos años, España ha realizado un gran salto en términos de sus políticas de protección y equilibrio social y económico mediante la universalización y gratuidad de numerosos bienes sociales. Algunas cifras pueden ayudar a entender la magnitud de esta evolución:

— en materia de educación, por ejemplo:

- * el gasto en educación en pesetas constantes se ha multiplicado por cuatro entre 1983 y 1994;
- * el presupuesto de becas se ha multiplicado por 10 y el número de beneficiarios se ha multiplicado por 4, en el mismo período;
- * la enseñanza obligatoria hasta los 16 años es universal, como también lo es la educación preescolar voluntaria de los niños de 4 y 5 años .
- * los alumnos matriculados en la universidad han pasado de 510,000 en 1983 a 1,376.000 en 1994.

— en materia de sanidad, la asistencia sanitaria pública ha pasado de cubrir el 86% en 1982 a cubrir el 98% en 1993;

— en materia de *infraestructuras*, hemos pasado de 616 kms. de autovías y autopistas en servicio en 1975 a 7,914 kms. en 1994;

— en materia de seguridad social el número de pensiones que era 3.5 millones en 1976 aumenta hasta 7.2 millones en 1994;

— en materia de protección de desempleo, hemos conseguido que esta protección alcance a 2 de cada 3 personas en situación de desempleo.

El desarrollo anterior se ha producido, además, sin un crecimiento exagerado del personal al servicio de las Administraciones públicas. España continúa manteniendo una de las tasas de empleo público sobre el empleo total más bajas de Europa, situándose en 14.5 por cada 100 personas, mientras que la media de los países europeos es de 17.4. Ello supone que España ha creado en dos décadas un Estado del bienestar comparable al de los países europeos más desarrollados, pero sin hacer crecer exageradamente las burocracias públicas.

2) Una Administración para un Estado descentralizado.

La democracia española nace asociada a un nuevo modelo de organización territorial del Estado que quiere dar respuesta a la demanda de autogobierno de las nacionalidades históricas (la catalana, la vasca y la gallega) y a los deseos de descentralización de las restantes regiones españolas. La importancia que ha adquirido la descentralización del Estado en España puede comprobarse a través de los siguientes datos: en 15 años las 17 las regiones o Comunidades Autónomas han pasado de la nada a gastar el 22 % del presupuesto nacional. Al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas cuentan con aproximadamente 625,000 funcionarios públicos, cifra mínimamente superior a los 610,000 que ha pasado a tener la Administración del Estado de los 895,000 de que disponía cuando comenzaron los traspasos de funcionarios a las Comunidades Autónomas



3) *Una Administración al servicio de la integración europea.*

El ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986 constituye un acontecimiento histórico que refrenda y estimula al mismo tiempo la modernización de la sociedad española. La integración europea supone, entre otras cosas, un gran reto de adaptación del aparato estatal, que cede a las instituciones europeas una parte importante de sus competencias. Por añadidura, la firma del Tratado de Maastricht, con el compromiso de llegar a la Unión Económica y Monetaria, significa para España un nuevo reto de modernización de sus instituciones, dada la necesidad de satisfacer los estrictos requisitos de control de la inflación y el déficit público que nos exige la incorporación. Además, España ha desempeñado en dos ocasiones, la última en este semestre, la Presidencia de la Unión Europea, lo que supone un esfuerzo extraordinario de coor-

dinación política y administrativa para avanzar en la integración europea.

III. Reforma y modernización de la Administración Pública Aspectos Clave

La Administración franquista transmitía la herencia de una burocracia débil que se refugiaba en el autoritarismo y en la lealtad corporativa. Entre sus patologías había que destacar las siguientes:

- en primer lugar, la ausencia de verdaderos marcos de responsabilidad, determinaba la exacerbación de los controles de legalidad formal, que se convierten en un cuello de botella para la buena gestión de los servicios;
- en segundo lugar, del largo período autoritario se desprendía un fuerte déficit de sensibilidad a la demandas sociales y un desinterés para la comunicación con los ciudadanos;

- en tercer lugar, la organización interna del aparato estatal sufre las consecuencias de una **jerarquización y compartimentación exagerada**, con cadenas de mando largas y dispersas;
- finalmente, la Administración española sufría las consecuencias de una gran **infradotación de medios personales y materiales**: los funcionarios eran pocos y estaban malpagados, los edificios eran viejos e incómodos y sus medios técnicos estaban obsoletos.

En este sentido destaca que, hasta 1983, con la implantación del Registro Centro de Personal, **no era operativo ni funcionaba ningún registro de personal, por lo que era imposible conocer el volumen de empleados públicos que existían.**

No es extraño que en tiempos de la transición el entonces ministro responsable de la Administración llegara a declarar a un periódico que "la Administración es lenta, ineficaz, irresponsable, inhumana, cínica, arrogante e indisciplinada". Tampoco es extraño que en semejantes condiciones florecieran las actividades fraudulentas, tanto en forma de pequeñas pero constantes corruptelas (el enchufe, el favor), como por la utilización de la Administración para fines particulares derivada de la confusión existente entre lo público y lo privado.

La transformación necesaria de la Administración consistía, por una parte, en hacer desaparecer los rasgos propios de una Administración autoritaria removiendo los obstáculos que se oponían al establecimiento de un verdadero sistema de responsabilidad en la actuación administrativa y, por otra parte, en la adaptación de sus estructuras, sus procesos de trabajo, sus medios materiales y personales, a la evolución de las responsabilidades públicas y a las necesidades de los ciudadanos.

Con ello quiero dejarles bien claro que para nosotros, ni la reforma ni la modernización sig-

nifican, ni una reducción del tamaño, ni del papel de la Administración en la satisfacción de las necesidades sociales. A nuestro juicio un Estado no puede juzgarse sin más por su tamaño, sino por su contribución al bienestar, al progreso y a la igualdad entre los ciudadanos. La reforma y la modernización de la Administración española han servido para asegurar el cumplimiento satisfactorio de las responsabilidades públicas, colocándose al servicio de la realización efectiva de un Estado del bienestar para todos los españoles, beligerante con las desigualdades sociales y territoriales.

Voy a referirme, a continuación, a los principales ejes de actuación en los que se ha concretado este proceso de reforma y modernización de la Administración pública, que se concretan en:

- 1) Salvaguardar la independencia y objetividad de la Administración.
- 2) Asegurar la transparencia y el control de actividad administrativa.
- 3) Reforzar la profesionalidad de los funcionarios públicos.
- 4) Canalizar la representación y participación de los empleados publicos.
- 5) Fortalecer la posición de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.
- 6) La modernización de la gestión de los servicios públicos.

1) Salvaguardar la independencia y objetividad de la administración.

a) Separación Gobierno y Administración.

El franquismo transmitía una notoria confusión entre política y administración al estar amalgamados los órganos políticos y administrativos en un mismo aparato burócratico haciendo llegar la política hasta niveles inauditos en la toma

de decisiones o en la designación de puestos públicos. Frente a esta situación, **la Constitución en su art. 97 distingue entre Gobierno y Administración confiando al primero la dirección de la segunda, que debe actuar bajo criterios de independencia y objetividad.** Esta separación se empieza a hacer efectiva a través de la aprobación de la **Ley 10/1983 de 16 de agosto de Organización de la Administración Central del Estado**, entre cuyos contenidos principales hay que destacar:

- la regulación, de acuerdo con la Constitución, del Estatuto personal del Presidente, el Vicepresidente y los Ministros, como miembros del Gobierno, especificando su forma de nombramiento, su cese, incompatibilidades y fuero procesal, así como las funciones que desempeñan, y las de los **órganos colegiados del Gobierno**;
- se regulan los **órganos superiores de los Departamentos: Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales**, así como los Gabinetes de apoyo político y la figura de los Delegados del Gobierno como cabeza de la Administración Territorial del Estado.

De este modo, **se pretende delimitar cuáles son los órganos políticos en el poder ejecutivo.** A partir de la frontera trazada por estas leyes comienzan los órganos estrictamente administrativos sujetos al régimen de función pública, es decir, que sólo pueden proveerse por funcionarios profesionales a través de los procedimientos previstos en la Ley.

b) Inamovilidad de los funcionarios públicos.

La independencia y la objetividad de la Administración también se garantiza al establecerse en el artículo 103 de la Constitución española, una reserva de ley para la regulación del "estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la

función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones". Así, fueron promulgadas las Leyes de Incompatibilidades y de Reforma de la Función Pública, en el año 1984, con las que se desarrollaban los principios constitucionales de servicio con objetividad a los intereses generales e imparcialidad en la actuación de los funcionarios públicos.

La imparcialidad se consigue, además, con la garantía de la inamovilidad de los funcionarios públicos, que una vez que han adquirido tal condición, **no pueden perderla por avatares políticos de cambios de gobierno u otros motivos, sino que, en principio, tienen total seguridad en el empleo, que se adquiere "sine die".**

Esta garantía de la condición de funcionario, que no del puesto de trabajo, está, sin embargo, limitada por la existencia de un régimen disciplinario que haría posible hasta la pérdida de la condición de funcionario por infracciones muy graves pero que, en todo caso, requeriría la instrucción de un procedimiento administrativo complejo con todas las garantías jurídicas y procedimentales, que **excluye cualquier subjetivismo personal o político** en la imposición de estas sanciones.

Otro de los elementos que contribuye a que los funcionarios adquieran independencia y, por tanto, asegurar y reforzar la objetividad de la Administración ha sido la transformación del sistema retributivo. Esta transformación contempla como objetivo básico vincular estrechamente el sueldo de los funcionarios al puesto de trabajo, y, en consecuencia, a la responsabilidad que de su desempeño se derive. Se consigue con ello dar más estabilidad tanto a las condiciones de trabajo como a las retribuciones.

La implantación del sistema ha supuesto fuertes incrementos retributivos en todos los puestos de responsabilidad y, en especial, en los sec-



Dip. Jorge Moreno Collado, señor Eugenio Burriel, Dip. Humberto Roque Villanueva

tores a través de los cuales se desarrollan las políticas de bienestar: Educación, Sanidad y lucha contra el fraude, y de Seguridad, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

2) Asegurar la transparencia y el control de la actuación administrativa.

La Administración de la dictadura carecía de verdaderos marcos de responsabilidad sobre su función administrativa. Bajo la apariencia de un control de legalidad meramente formal, la Administración se caracterizaba por un comportamiento dirigido casi exclusivamente al cumplimiento de un procedimiento, al que se daba un carácter casi sagrado, dejando en segundo término la consecución de resultados, lo que se traducía en un sistema poco eficaz y que no aseguraba la objetividad de la actuación administrativa. A lo largo de estos años, se ha promovido la

transparencia de la Administración y se han multiplicado los controles internos y externos sobre su funcionamiento con la doble finalidad de hacer realidad el Estado de Derecho y asegurar una gestión eficaz y eficiente de la Administración.

- En primer lugar, se eliminaron las restricciones al control judicial de la Administración, haciendo efectiva su plena sumisión a los Tribunales especializados de la jurisdicción contencioso-administrativa ante la demanda de cualquier ciudadano.

* Bajo el principio constitucional del "pleno sometimiento de la Administración al Derecho" (art. 103 de la Constitución) y del control por los Tribunales de la potestad reglamentaria y la actividad administrativa (art. 106 de la Constitución), se eliminaron las "zonas exentas" a la intervención jurisdiccio-

nal, que antes se amparaba en la doctrina, poco definida, de los actos políticos.

- * El derecho constitucional a la "tutela judicial efectiva" significó la necesidad de ampliar los hasta entonces estrictos criterios de legitimación para que personas físicas y jurídicas pudieran acceder a los Tribunales (interpretación más amplia del criterio del interés legítimo de los particulares y ampliación de la legitimación corporativa a partidos y asociaciones).
- * Por último, se eliminaron algunos requisitos que anteponían algunas normas a la posibilidad de interponer recursos, como el famoso "solve et repete" (paga y luego recurre) que imponía al ciudadano la obligación de satisfacer su deuda con la Administración para poder recurrir.
- En **segundo lugar** se han desarrollado los **órganos internos de control sobre bases no sólo formales, sino también materiales** que verifican la eficacia y eficiencia de la actuación administrativa.
 - * Por una parte, se sitúa la **Inspección General de Servicios**, dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas que ha puesto en práctica un sistema de evaluación y control de los servicios administrativos, las llamadas Inspecciones Operativas de Servicios, que llevan a proponer medidas de racionalización y mejora de la gestión. Entre sus resultados, se pueden destacar la reducción de tiempos de tramitación (hasta en un 60%) o la reducción de los documentos que los ciudadanos deben aportar a la Administración (hasta un 70 %).
 - * Por otra parte se sitúa la **Intervención General de la Administración del Estado**, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, que en el ejercicio de sus competencias para el control financiero del sector público

ha desarrollado dos instrumentos: la auditoría financiera, tendente a verificar el cumplimiento de la legalidad presupuestaria y contable y la auditoría operativa, dirigida a verificar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

- En **tercer lugar, órganos externos de control** como el Parlamento, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo velan continuamente por la transparencia y la objetividad de la actuación administrativa:
 - * El **Parlamento**, a través de las preguntas e interpelaciones de los grupos parlamentarios a los miembros del Gobierno, pero también mediante la constitución de comisiones de estudio o investigación, a través de las que pueden comprobar cualquier aspecto del funcionamiento del Gobierno y la Administración.
 - * El **Tribunal de Cuentas** a través de la revisión anual de la Cuenta General del Estado, informe que tiene carácter público y que reúne las observaciones y reparos que el órgano de control formula al funcionamiento de la Administración.
 - * El **Defensor del Pueblo** puede investigar a petición de los ciudadanos o de oficio cualquier aspecto que considere relevante del funcionamiento de la Administración, emitiendo anualmente un informe público que presenta ante el Parlamento con sus conclusiones y recomendaciones. Una media de 25,000 ciudadanos españoles eligen anualmente este procedimiento para formular sus quejas.

3) Reforzar la profesionalidad de los funcionarios públicos.

España como la práctica totalidad de los países europeos, asumió a mediados del siglo pasado un régimen estatutario específico para los

servidores públicos que nosotros denominamos de "función pública", siguiendo la tradición francesa y que otros países llaman de "servicio civil" siguiendo la tradición británica. **El régimen estatutario del empleo público nace para asegurar la objetividad e independencia de la Administración**, lo que se consigue regulando el reclutamiento de los funcionarios en función de criterios de igualdad, mérito y capacidad, —protegiéndoles contra su remoción arbitraria del puesto de trabajo— y asegurando su estabilidad en la condición de funcionarios.

Estos principios pueden desarrollarse de diferentes formas. España decidió seguir el modelo francés de **organización en cuerpos**, que constituyen agrupaciones de funcionarios por la naturaleza del trabajo que están llamados a desempeñar, facilitando la gestión de su reclutamiento y carrera administrativa; los abogados del Estado, los diplomáticos, los inspectores de hacienda, los de caminos, proporcionan algunos ejemplos de los cuerpos en los que se organiza la función pública española. Durante el siglo pasado y la mayor parte de éste, la organización por cuerpos sufrió, por una parte, la compartimentación entre los diversos ministerios a los que estaban adscritos y, por otra parte, las consecuencias de la división entre cuerpos especiales y generales. Los primeros estaban asociados a profesiones o trabajos de prestigio como los citados y reunían a la élite de la Administración; los segundos, sin embargo, desempeñaban las funciones burocráticas y eran objeto de abusos y manipulaciones de todo tipo por la clase política que terminó provocando su desprestigio.

En los años 60 una reforma de la función pública española permitió mejorar parcialmente esta situación, aunque con las restricciones propias de un marco político autoritario. Se redujeron los privilegios de los cuerpos especiales y se creó un cuerpo general interdepartamental, el cuerpo técnico, llamado a desempeñar las funciones directivas o de administración general en

el conjunto de los ministerios. Al mismo tiempo se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) para seleccionar y formar a este nuevo cuerpo y extender la formación administrativa y gerencial al conjunto de la Administración.

A finales de los 70, el impulso de la reforma se había agotado y su resultado final era muy desigual. Por un lado, España contaba a mediados de los setenta con un núcleo destacable de funcionarios públicos altamente cualificados, fruto de la profesionalización de su reclutamiento, que prestó una contribución destacable a la transición democrática, cooperando leal y eficazmente a la puesta en práctica de las nuevas instituciones. Por otro lado, al final de la dictadura incluso se había producido un grave deterioro en la situación de función pública, con la entrada masiva de funcionarios por procedimientos irregulares y la asimilación del personal del aparato político franquista.

Era urgente acometer una profunda reforma del régimen de función pública que le permitiera ocupar su papel en el marco de la nueva Administración. El Gobierno socialista decidió comenzar por la **aplicación de un código estricto de incompatibilidad para los funcionarios públicos**. Su principio general era un solo sueldo para cada funcionario; así quedaba excluido el pluriempleo en el seno del sector público y la posibilidad de compatibilizar el puesto de funcionario con una actividad privada quedaba sometida a autorización, con lo que se verificaba la posible concurrencia de intereses. Con ello se consiguió eliminar una de las prácticas que más daño hacían a la imagen de nuestra función pública y a la profesionalidad de los funcionarios.

A continuación en el año 1984 se aprobó una reforma en profundidad del régimen de la función pública que, de acuerdo con la Constitución (art. 103), debía regularse a través de una norma con rango de ley. Los contenidos más importantes de la reforma son los siguientes:

- la ley aborda, en primer lugar, un amplio proceso de racionalización de los cuerpos con la finalidad de adaptar su organización a la evolución experimentada por el trabajo en el sector público. Se pretendía evitar la enorme atomización que en las últimas décadas había sufrido la estructura corporativa al dividirse en múltiples cuerpos diferentes según el ministerio o el organismo de procedencia de sus funcionarios, lo que restringía la movilidad, perjudicaba la comunicación interdepartamental y desarrollaba los afanes e intereses corporativistas;
 - en segundo lugar, la ley desarrolla el instrumento de las relaciones de puestos de trabajo como técnica de planificación y gestión de recursos humanos por las unidades administrativas. A través de las RPT se estructuran y dimensionan las organizaciones administrativas: todos los puestos, excepto los de Subdirector General, deben de crearse, modificarse suprimirse o refundirse a través de este instrumento, en el que se contienen el nombre del puesto, sus características esenciales, sus retribuciones complementarias y los requisitos para su desempeño.
- Los puestos se estructuran en 30 niveles, que se corresponden con la diversa cualificación y responsabilidad que se deriva de sus funciones;
- en tercer lugar, se potencia la carrera administrativa, mediante la atribución de un grupo de titulación que depende de la titulación educativa (A, B, C, D y E) y un grado personal a cada funcionario (de 1 a 30) que no coincide necesariamente con el nivel del puesto desempeñado, pero que puede adquirirse de permanecer en un puesto de nivel superior al grado personal durante un período de tiempo (los niveles se consolidan de dos en dos y por la permanencia en un puesto con ese nivel durante dos años seguidos o tres con interrupciones).
 - en cuarto lugar, se refuerza la garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad tanto en los procesos de selección como en el desarrollo de la carrera administrativa, una de cuyas manifestaciones más notorias es la incorporación de la mujer a la Administración Pública, cuya presencia, en los últimos 12 años ha pasado del 28 al 49 %.
- * En relación a la selección, se establece la obligación de elaborar una Oferta Anual de Empleo Público en la que se anuncie públicamente en el primer trimestre del año, los funcionarios que la Administración va a reclutar, indicando el cuerpo y las plazas a cubrir de acuerdo con las prioridades de la acción administrativa (en estos últimos años sanidad, educación, lucha contra el fraude), rompiendo así la práctica existente hasta ese momento conforme a la cual no existía una planificación de Recursos Humanos y cada Ministerio u Organismo actuaba con total autonomía para la selección de su personal, careciendo por ello los ciudadanos de información sobre las nuevas necesidades de personal y, en general, sobre el acceso al empleo público.
 - * El acceso a la función pública española se produce a través de la superación de más pruebas selectivas de ingreso, las oposiciones, evaluadas por Tribunales de selección profesionales, preestablecidos e independientes que evalúan los conocimientos de los aspirantes sobre unos temarios y programas públicos para todos.
- En algunos Cuerpos estas pruebas se ven complementadas con la necesidad de realizar y superar unos Cursos de formación en las Escuelas Superiores de Formación (INAP, Hacienda Pública, Escuela Diplomática...).
- * En la carrera se generaliza el concurso de méritos, un procedimiento totalmente reglado para la cobertura de vacantes: la convo-



Dip. Humberto Roque Villanueva, señor Eugenio Burriel de Orueta

catoria pública de los concursos establece los méritos a valorar para el desempeño de ese puesto (que se basa en criterios objetivos como la antigüedad, formación, experiencia previa en puesto similar e incluso entrevista personal) y también establece el baremo conforme al cual van a valorar dichos méritos. En la misma convocatoria se hace también pública la comisión de valoración a la que se encomienda ese proceso, en la que están presentes las Organizaciones Sindicales. En la actualidad, el 95 % de los puestos reservados a funcionarios se cubren por este procedimiento;

- Por último, se introducen algunas novedades importantes en la regulación de las condiciones de empleo, en particular, en lo que afecta a las retribuciones; éstas se dividen en básicas (que dependen del grupo de titulación y de la antigüedad) y complementarias, que a

su vez distinguen entre un complemento de destino (correspondiente al nivel del puesto) un complemento específico (que premia tareas de una especial dedicación o responsabilidad) y un complemento de productividad, basado en el rendimiento en el trabajo.

Hace dos años se introdujo una figura nueva, los planes de empleo, mediante la que se pretende fomentar un óptimo dimensionamiento de las plantillas de las unidades administrativas y facilitar la redistribución de los recursos entre servicios excedentarios y deficitarios.

4) Canalizar la representación y participación de los empleados públicos.

En 1987 se aprobó la Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas. La misma permitió celebrar las primeras elecciones sindi-

cales y organizar la representación de los trabajadores, iniciándose en ese momento una línea de colaboración entre Administración y Sindicatos plasmada en sucesivos acuerdos por la modernización de la Administración Pública entre 1987 y 1994, destacando especialmente el **Acuerdo sobre condiciones de trabajo** firmado en septiembre de 1994 entre los Sindicatos y la Administración, en el que se pactan las mejoras sociales y salariales para un período de tres años; también se ha firmado recientemente un acuerdo para la extensión de la formación continua a los empleados públicos.

5) Fortalecer la posición de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Como advertíamos anteriormente, el distanciamiento entre la Administración y los ciudadanos y la impotencia de estos últimos para frenar o desviar el rumbo de la burocracia era una de las patologías más destacables de la Administración franquista. Fuera del recurso judicial, sometido tanto a limitaciones en su alcance, como sobre todo en su disponibilidad económica y en su utilidad real, el ciudadano no podrá sino esperar la ayuda de un amigo influyente y poderoso.

Frente a esta situación, la **lucha por la igualdad de oportunidades incluye también la obligación de asegurar a todos los ciudadanos un trato equitativo y justo por parte de las instituciones administrativas** que garantice el acceso a los servicios, la información sobre el estado de sus demandas el derecho a ser oídos en la instrucción y la posibilidad de interponer recursos. Reformar la Administración significa en este sentido reforzar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración con la finalidad de contrapesar el poder de la burocracia.

a) La Ley 30/1992.

La línea de mejora de la calidad de los servicios públicos y de orientación de la actuación

administrativa al servicio de los ciudadanos, tiene su plasmación legal en una norma aprobada en 1992, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta ley ha supuesto la recepción en sede legal de los principios inspiradores de las modernas administraciones contemporáneas, superando así la legislación precedente, muy adecuada para una administración de potestades como era la de los años 50, pero inadecuada y disfuncional para una Administración prestadora de servicios como la que exige la construcción de un Estado de bienestar moderno y democrático.

Las líneas generales de esta reforma son:

- en primer lugar, establecer un **catálogo de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración** que incluye como novedades:
 - el derecho a identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos,
 - el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento o que ya se encuentran en poder de la Administración,
 - el derecho a obtener información y orientación sobre los requisitos necesarios para la acción ante la Administración,
 - el derecho de acceso a los registros y archivos cuando se disponga de un interés legítimo,
 - el derecho a utilizar las lenguas regionales en la relación con la Administración.
- En segundo lugar, la ley establece un régimen de **responsabilidad de los funcionarios por su inactividad o tramitación deficiente de los procedimientos administrativos**. En este caso se

podrán adoptar medidas disciplinarias, llegando a la remoción en el puesto de trabajo, previa a la incoacción de un expediente administrativo.

- En tercer lugar la ley incluye **una regulación nueva del silencio administrativo**, una técnica por la cual, si ante la solicitud de un ciudadano la Administración no contesta en un plazo de tiempo, puede considerar denegada o aprobada su petición. La nueva regulación invierte el criterio general, que antes era el silencio negativo, por el silencio positivo, salvo que la Administración indique expresamente lo contrario. Esto ha tenido el efecto de obligar a la administración a identificar los procedimientos que tramita, a establecer un plazo máximo de resolución, a concretar la documentación a aportar por el solicitante e indicar si opera en este caso el silencio negativo. La Administración del Estado ha inventariado y analizado más de 1,400 procedimientos y elaborado manuales de 16 procedimientos tipo, que sirven de guía para su descripción y racionalización.
- En cuarto lugar, y consciente del Estado Autnómico que se ha implantado en nuestro país, la Ley regula por vez primera en nuestro derecho administrativo las relaciones de cooperación y colaboración entre las distintas administraciones públicas, necesarias en un Estado en el que las competencias están divididas entre los distintos niveles territoriales.

[Finalmente, la Ley ha previsto **otras novedades** como la posibilidad de terminación convencional del procedimiento, lo que remite a un acuerdo entre la Administración y los interesados, en lugar de la terminación por resolución unilateral. Otra novedad es la simplificación de los recursos administrativos (de los anteriores recursos de reposición yalzada al recurso ordinario) y la posibilidad de procedi-

mientos sustitutivos de carácter arbitral para resolver las controversias entre la administración y los ciudadanos].

Las medidas descritas permiten hacerse una idea de la envergadura de las innovaciones introducidas por la Ley y de su valor para reforzar la posición de los ciudadanos ante la Administración.

b) Cualificación de los empleados públicos.

Paralelamente, se ha avanzado en la **cualificación de los empleados públicos**, mediante la aplicación de políticas de formación y la potenciación de las instituciones de formación y, en particular, del Instituto Nacional de Administración Pública. Como un ejemplo de este esfuerzo basta decir que a lo largo de este año se han aprobado 180 planes de formación, con lo que se realizarán 11,000 cursos que serán impartidos a 325,000 empleados públicos.

6) La modernización de la gestión de los servicios públicos.

La idea de la gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos resulta esencial en toda Administración moderna. Esta no se legitima tan sólo con el cumplimiento de las normas, sino mediante la **prestación material de sus servicios a la altura de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. También en esta vertiente la Administración española actual difiere marcadamente de la heredada del anterior régimen.** El desarrollo de las políticas del bienestar ha hecho de la misma una Administración de servicios, donde la idea de gestión se ha introducido con fuerza en sus estructuras y procedimientos.

Asumiendo esta realidad, el Ministerio para las Administraciones públicas lanzó a finales de los ochenta el debate en torno a la política de modernización de la Administración española. El primer producto de este proceso fue un **Libro Blanco** en el que se contenía un completo diag-

nóstico de la necesidad de modernización y una ambiciosa serie de propuestas. Estas se han ido concretando en una serie de iniciativas de diverso carácter, entre las que caben destacar: los Acuerdos alcanzados con las Organizaciones Sindicales en 1991 y 1994, para impulsar los procesos de cambio, y muy especialmente por su gran novedad, el **Plan de Modernización de la Administración del Estado** aprobado en el año 1992.

a) El Plan de Modernización de la Administración del Estado.

El contenido del mismo estaba presidido por una idea central: **la necesidad de orientar todos los esfuerzos a servir mejor a los ciudadanos a través de compromisos concretos y tangibles en la calidad de las prestaciones públicas.** Para reforzar estos compromisos, éstos se hicieron públicos y fueron objeto de un proceso de seguimiento y evaluación. En el marco de esta orientación general, han sido cuatro **las estrategias** para la identificación de los **204 proyectos** pertenecientes a todos los ministerios en los que se descomponía el plan:

- * mejora de la información y comunicación con el ciudadano;
- * mejora de la gestión de los procedimientos, reduciendo y simplificando los trámites administrativos;
- * mejora de la gestión de los recursos humanos y económicos
- * procesos integrales de modernización de un sector u organismo determinado.

Fruto de esta orientación general de servicio al ciudadano es la publicación de un **Manual de Estilo de Lenguaje Administrativo**, dirigido a erradicar la jerga administrativa y a implantar en las Administraciones Públicas un lenguaje actual, que sea accesible para el ciudadano y que no permita a la Administración ocultar sus defectos en arcaísmos y fórmulas ininteligibles

Como resultados del Plan se pueden citar los siguientes:

- la Agencia Tributaria ha creado un sistema de consulta que permite resolver en el acto el 92% de las solicitudes de información de los ciudadanos ;
- Se ha pasado de tardar cuatro meses en tramitar las pensiones de jubilación, a que éstas se cobren en el mismo mes en que se solicitan, lo que garantiza el mantenimiento de las percepciones por los jubilados.
- El Servicio de Correos ha conseguido que el número de cartas entregadas dentro de los plazos ofertados haya pasado del 80% al 93%, y que las cartas se entreguen al día siguiente en la misma población, en dos días dentro de la misma provincia y en tres días entre provincias.
- La Compañía Telefónica se ha comprometido a que si en el plazo de siete días no se ha instalado la línea solicitada, se regalará al usuario un aparato telefónico.
- Por su parte, el Tren de Alta Velocidad (AVE) Madrid-Sevilla, garantiza la devolución del importe del billete si el tren se retrasa más de cinco minutos.
- En este sentido debe destacarse también la adecuación tecnológica de la Administración a sus nuevas misiones, prueba de lo cual es que, entre 1985 y 1995, el número de terminales informáticos por empleado público, se ha multiplicado por cuatro.

IV. Los Retos de Futuro

Sin embargo, a pesar de la envergadura y efectividad de estas transformaciones no quiero transmitirles la impresión de que no queda nada por



Dip. Graco Luis Ramírez-Garrido
Abreu

hacer. La reforma administrativa es un proceso siempre abierto en el que la evolución de la sociedad hace surgir constantemente nuevos retos. Voy a concluir haciendo un breve apunte de estos retos que, sin duda, ocuparán la agenda de la reforma del Estado en los próximos años.

En primer lugar, la adaptación del Gobierno y la Administración a la nueva situación creada por la descentralización política y el crecimiento de las políticas del bienestar, nos obligan a un replanteamiento de la arquitectura del poder ejecutivo. Los objetivos de esta reforma serían reforzar la separación institucional entre Gobierno y Administración, simplificar la estructura de órganos directivos de los departamentos, sentar las bases de una función directiva profesional con un marco de responsabilidad específico, racionalizar la administración periférica del Estado una vez concluido el proceso de transferencias y racionalizar las agencias y entes instrumentales. En este sentido, el Gobierno acaba de remitir al Parlamento dos proyectos de Ley que contienen, respectivamente, una nueva regulación del Gobierno y de la Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado.

En segundo lugar, los esfuerzos de reducción del déficit público para lograr la convergencia con los países europeos imponen la reforma de los procedimientos de presupuestación y gasto público en la línea de la disciplina, transparencia y el control de la eficacia y la eficiencia. Para ello el Gobierno ha remitido al Parlamento recientemente un proyecto de Ley General Presupuestaria.

En tercer lugar, la necesidad de perfeccionar el control judicial de la Administración, a la vista de la enorme transformación de sus responsabilida-

des en un Estado del bienestar y del extraordinario crecimiento de la demanda judicial en nuestro país. El Gobierno ha remitido recientemente a las Cortes un proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que permita a los ciudadanos accionar contra la Administración no sólo como consecuencia de lo que hace, sino también de lo que no hace, es decir, de su inactividad.

Por último, la revolución que estamos viviendo en el mundo del trabajo no puede pasar desapercibida al empleo público. Necesitamos nuevas formas de organización del trabajo que, sin menoscabar la profesionalidad y la independencia de los empleados públicos, se adapten mejor a las necesidades de flexibilidad que impone la sociedad actual. Con este fin estamos preparando un nuevo texto de Estatuto de la función pública, capaz de dar respuesta a estas necesidades.

V. Conclusión

Espero a lo largo de esta conferencia haberles ofrecido una panorámica lo suficientemente amplia y precisa al mismo tiempo de lo que representa la transformación del Estado y la Administración en la democracia española. El resultado global no puede ser más espectacular: España ha pasado de la autocracia a la democracia; del centralismo a una singular descentralización (el Estado de las Autonomías) capaz de integrar institucionalmente a los nacionalismos periféricos; del aislamiento internacional a la integración en la Alianza Atlántica y la Unión Europea; de un Estado policía a un Estado del bienestar equiparable al de nuestros vecinos europeos; y de una Administración obsoleta y distante a una maquinaria moderna y responsable ante la sociedad y los ciudadanos. Nuestra experiencia representa, más allá del contenido de los cambios, una demostración palpable de que la reforma del Estado es una empresa factible si se realiza desde un marco común de convivencia entre las fuerzas políticas democráticas y desde la voluntad de satisfacer las expectativas mayoritarias de la población.

Comentario a la ponencia del señor Eugenio Burriel de Orueta

JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

Ha resultado realmente interesante el panorama planteado por el señor Secretario para la Administración Pública de España respecto a un proceso político y administrativo que interesa mucho a México y que es el de la transición española.

Sus planteamientos nos lleva a hacer algunas reflexiones. Quizás la primera sería el distinguir lo que son los procesos de transformación y cambios políticos de los estados nacionales, distinguir la revolución de la reforma del Estado y de la reforma de la administración. La revolución se da cuando hay transformaciones fundamentales de los valores de una comunidad, de sus estructuras sociales y políticas y, evidentemente, una revolución implica transformaciones del Estado y de su aparato administrativo.

La reforma del Estado se da cuando hay transformaciones importantes a las instituciones de la representación política de una sociedad, a la forma como se dan las relaciones entre el Estado y la sociedad misma y, asimismo, al replanteamiento de la estructuras administrativas y burocráticas. Y la reforma de la administración es aquella que se da para lograr mayor eficiencia y eficacia en la acción pública y mayor sentido humano en el aparato burocrático y en los servidores públicos.

México ha vivido tres revoluciones importantes en el curso de su historia: la revolución de Independencia, la revolución de la Reforma en donde por cierto Juárez, su principal promotor, decía que para que una revolución política tuviera éxito había que coronarla con una revolución en la administración.

José Natividad González Parás

Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, maestro en Administración Pública por el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia, Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de París y maestro de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma de Nuevo León, y de El Colegio de México.

Y más recientemente, en este siglo, hace 85 años, la Revolución Mexicana, que implicó la transformación radical de la sociedad y del Estado y el crecimiento y surgimiento de un nuevo aparato burocrático para responsabilizarlo socialmente, ya que el estado nacional era un Estado-gendarme, que solamente veía y aseguraba lo que pasara en la sociedad.

Para nosotros la transición española aún cuando se da sin ruptura, es realmente una revolución; una revolución incruenta que generó el paso de un régimen dictatorial a un régimen democrático y que impulsó la transformación también radical de muchos valores y estructuras económicas, políticas y administrativas en España.

Adolfo Suárez, quien decía que la política es muchas veces el encontrar el punto de equilibrio entre la audacia y la prudencia, tuvo que actuar con mucha audacia y en ocasiones con mucha prudencia para generar esta transformación o coordinar, dirigir, impulsar esta transformación tan importante de la sociedad española y de su Estado, para convertirlo posteriormente en un Estado moderno y en una administración con las características que se han señalado.

Sabemos que las sociedades, y se evocaba a Ortega y Gasset, quien decía que el ser humano es él y su circunstancia; pues los pueblos son ellos en su momento y su circunstancia y las circunstancias a veces obligan a los pueblos a generar transformaciones importantes, revoluciones si las situaciones en la sociedad tienen contradicciones muy profundas; reformas de estado cuando esto es demandado ampliamente por la sociedad o reformas de las administraciones.

Las circunstancias de México en nuestros tiempos, nos han llevado a plantear una profunda reforma de Estado. México y su circunstancia así lo han determinado. La circunstancia en las transformaciones radicales del mundo de los últimos 10 años, el colapso de los modelos paradigmáticos que nos han afectado a todos, la globalización, el derrumbe de los aparatos mili-

tar-ideológicos, la transformación de la cultura de los mexicanos y la existencia de un pluralismo creciente, una crisis de nuestras contradicciones y desigualdades sociales que se hace evidente justamente con el surgimiento de un movimiento armado en Chiapas, crisis financieras y económicas también con la existencia de acontecimientos inéditos en la vida política, han llevado a los mexicanos, a su Jefe de Estado, a las distintas corrientes políticas, a plantear en México, en nuestros tiempos, una profunda reforma del Estado.

El Presidente Ernesto Zedillo, en una reunión tenida hace ya algunos meses en los Pinos, con la participación y la presencia de los dirigentes de las principales corrientes políticas nacionales, mostró su voluntad de participar activamente en esta transformación del Estado. Y esta transformación del Estado ha sido exigencia de los partidos políticos, de los legisladores y muchos grupos de la sociedad mexicana.

La reforma del Estado de México, que nos lleva con frecuencia a analizar el caso español, tiene dos grandes vertientes: la primera que es la relacionada con la integración del Estado mismo, cómo se llega a ejercer el poder político, está representada por una reforma electoral que pretendemos sea definitiva y que lleve a acreditar, con absoluta transparencia, la representatividad popular, con el reconocimiento de la sociedad, de que esto se realiza de una manera auténtica y legítima.

La otra parte de la reforma del Estado está relacionada con la manera como esta representación nacional del Estado ejerce el poder. Y aquí se han planteado distintas vertientes: la reforma de los poderes públicos, en primer lugar, en donde evidentemente hay la intención de revisar los principales poderes del Estado Mexicano; el Poder Legislativo, que está realizando ya acciones importantes para ampliar su presencia en la vida política nacional, para tener mayores atribuciones y para ser un interlocutor más eficaz de las

inquietudes, de los problemas y de las demandas de la sociedad, en un régimen democrático.

La reforma del Poder Judicial, que también ya se ha iniciado con cambios constitucionales importantes, para que haya un poder que detenga al poder, que dirima con profesionalismo y con democracia las controversias entre los particulares y entre los particulares y el Estado.

Y también hay la intención de pasar de un sistema presidencialista, con una presencia que va muchas veces más allá de las facultades constitucionales que existen en México, a un sistema presidencial acotado por los esquemas de contrapesos y valores que deben de existir en una sociedad como la nuestra; una transformación de la propia administración pública con nuevas instituciones que permitan fiscalizarla y estar ya en camino a una iniciativa para que haya una auditoría superior de la nación, para que esta administración pública viva esquemas más eficaces de desregulación, de simplificación y de compromiso con el pueblo, una administración pública que tenga mayor eficacia en la orientación del gasto social, gasto social que por cierto, al igual que en España, en México es también creciente.

En este proceso de reforma del Estado, se pretende también un nuevo federalismo. Dirimir esta controversia histórica, de un esquema federal que formalmente es descentralizado, pero que en la realidad es profundamente centralizado. El reto aquí es: impulsar cambios constitucionales y a la estructura del aparato burocrático mexicano, para que se den procesos auténticos de descentralización, de atribuciones, de recursos, de estructuras que permitan una vida más plena política y administrativa de los municipios y de los estados.

También esta reforma del Estado busca abrir nuevos cauces institucionales para que la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas, tengan una mayor presencia y participación en la vida nacional. Esto va a coadyuvar a que haya una mayor democracia participativa, no solamente la representativa.



José Natividad González Parás

Estos son, algunos de los elementos de esta transformación del Estado Mexicano que implican, desde luego, la transformación de las estructuras, de los procedimientos administrativos, de la actitud de los funcionarios públicos y, desde luego, del cumplimiento puntual del marco normativo que debe de regir la vida de los mexicanos.

El reto, pues, en México, como lo ha sido en España en este tiempo, es doble: Transformar el Estado para hacerlo más democrático, más justo, más eficaz, más moderno y, al mismo tiempo, transformar la administración para hacerla más eficaz, más eficiente y más cercana del pueblo.

El paralelismo que pueda o no haber entre esta transformación que surge del Pacto de la Moncloa y este proceso en el que estamos comprometidos todos los mexicanos, tendrá sus diferencias; pero la intención y el propósito a final de cuentas es el mismo: Transformar el sistema político, Transformar el Estado y la Administración Pública, para bien del pueblo.



Iglesia del Santo Madero; San Pedro de las Colonias, Coahuila

Comentario a la ponencia del señor Eugenio Burriel de Orueta

JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA

Como hemos escuchado de las palabras de don Eugenio Burriel y de José Natividad González Parás, se desprende que hay una gran transformación en las estructuras de los aparatos administrativos públicos no solamente de países como México, como España, sino esta tendencia es a nivel internacional, aún en los países con un alto grado de industrialización y de desarrollo.

En todo el mundo se están viviendo procesos profundos de cambio, profundos de transformación de las estructuras tradicionales de poder, y esto se debe, entre otras muchas razones, a que vivimos en un mundo mucho mejor comunicado. Los grandes logros y adelantos tecnológicos han limado las fronteras que había entre los países y esto ha permitido que haya un contagio global sobre la apertura, sobre la democracia, sobre mejores gobiernos.

Quiero hacer un recuento breve de lo que sucede en el mundo, sobre todo en los países miembros de la OCD, en cuanto a reformas administrativas recientes, y después tratar de derivar algunas conclusiones para una reforma similar en el caso de México.

Ya lo decía muy atinada y certeramente don Eugenio Burriel, la ciudadanía percibe y recibe diariamente en su actividad cotidiana, sufre o se beneficia de un buen gobierno y de una buena administración en la inmensa cantidad de servicios públicos que todos los días afectan su vida: en la electricidad, en el uso de agua potable, en el transporte público, en los sistemas de educación, salud, etcétera. Vivimos los adelantos o retrasos de un aparato administrativo.

José Octavio López Presa

Es Titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Es licenciado en Actuaría de la Universidad Anáhuac. Realizó estudios de maestría en el Massachusetts Institute y fue Coordinador General Operativo de PROCAMPO.

Parece común que en los países en que se han logrado mayores adelantos en la materia y que han emprendido reformas más ambiciosas, tal es el caso de países como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, España, Países Bajos, Canadá, etcétera. Hay algunos elementos comunes que valdría la pena destacar, algunos de los cuales ya fueron ampliamente comentados por el Doctor Burriel.

Uno se refiere a la transparencia en los actos y decisiones públicas. La administración pública, a diferencia de la privada, debe ser eso: clara y transparente, debe ser como una caja de cristal en la que la ciudadanía pueda ver las decisiones que toman los servidores públicos.

Curiosamente la oscuridad, la confidencialidad, es más para el sector privado, porque de la confidencialidad depende la sobrevivencia y la permanencia de las empresas a futuro.

Entonces lo que demanda la ciudadanía de una administración pública es: claridad y transparencia de sus decisiones.

Un segundo elemento es la difusión del proceso de rendición de cuentas. Es decir, se ha hablado aquí de la expresa necesidad de que la población conozca los resultados de la gestión administrativa del gobierno, en todos los ámbitos. No nada más como ha sido la tradición, quizá en México, de una relación de gastos y de ingresos en las organizaciones públicas, sino más importante, quizá, los resultados de este gasto en cuanto al impacto social de las políticas públicas, el uso eficiente o no de los recursos, el cumplimiento o no de los objetivos originalmente trazados.

Lo que podemos percibir a nivel internacional es que hay un gran movimiento en los últimos 15 años hacia procesos en donde se haga una mejor medición del desempeño y de los resultados de la gestión pública, desde el punto de vista del impacto social que tiene en la población.

Tercero: La participación ciudadana. Es un gran aspecto central de un Estado moderno y de una

administración que quiera superarse. No podemos pensar en diseño y en la conformación de políticas públicas que se hagan desde el escritorio, alejadas de las necesidades de la ciudadanía. La ciudadanía tiene que participar abierta y decididamente, a través de foros y a través de procedimientos específicos que las propias organizaciones deben de enseñar, y me refiero muy concretamente, quizá, a la realización de encuestas, al establecimiento de efectivos procedimientos de recepción y canalización y asimilación de quejas o de sugerencias, a la realización de esquemas de grupos de enfoque, a la realización de análisis; es decir, mucho mejorará la organización y el desempeño de una organización pública, en la medida en que acerque sus decisiones a las necesidades de sus usuarios, los usuarios de esos servicios públicos.

Un cuarto elemento y que de alguna manera nosotros también hemos participado de él, que se vive intensamente a nivel internacional, es una carrera por incrementar la competitividad, la capacidad de elección y la certidumbre sobre precios y la calidad de los productos y los servicios públicos que recibe la ciudadanía. Aquí se distinguen dos criterios fundamentales que han seguido los países: el fomento de una competencia directiva cuando se trata de circunstancias o de actividades en donde la participación de múltiples integrantes o de múltiples interesados, es posible; y, las soluciones de mercado son en este sentido favorecidas e impulsadas. Sin embargo, la característica principal de la gran mayoría de los servicios públicos es su condición monopólica y por lo tanto aquí hay que generar condiciones indirectas hacia la competencia y hacia la capacidad de elección de los usuarios.

La gran actividad que en los últimos años se ha destacado en países como España, Portugal, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, en ese sentido, vale la pena tomarla en cuenta en el caso de México. Yo quisiera aquí marcar una diferencia de lo que ha sido la regulación de la actividad

monopólica en México, contra la regulación de la actividad monopólica en otros países. En México la hemos circunscrito exclusivamente al aspecto precio, mientras que en otros países además del aspecto precio han incluido el aspecto calidad del servicio, y eso es fundamental.

¿Qué quiere decir entonces, considerar el aspecto calidad de los servicios en una regulación de los servicios monopólicos del Estado, como pueden ser desde la procuración de justicia, la producción de agua, electricidad, teléfonos, etcétera? Y aquí quiero hacer mención especial de que esta actitud o actividad reguladora de los monopolios naturales o de las actividades exclusivas de los estados, no solamente han traspasado la barrera de lo estrictamente gubernamental o público y se han incorporado también en aspectos de la empresa privada, es decir, el caso del Reino Unido puede ser ilustrativo en ese sentido, aún después de haber hecho esfuerzos importantes de privatización, el estado reguló las actividades en cuanto a calidad de los servicios y precios de las corporaciones privatizadas, y esto es importante.

¿Cuáles son entonces los elementos que las administraciones de estos países han puesto en práctica para favorecer esto que he comentado, la competencia indirecta de los servicios públicos? Primero, y esto es importante, el establecimiento de estándares mínimos de calidad de los servicios a nivel nacional para estas empresas, cuyo cumplimiento es obligatorio para estas organizaciones públicas que tienen actividades monopólicas, ya sean públicas o privadas. Estos estándares nacionales de calidad mínimo de servicio, han sido ampliamente difundidos entre la población, ampliamente conocidos, de tal manera que la ciudadanía sepa cuál es el estándar de servicio que debe de recibir de ese organismo público; es decir, ya lo comentaba el señor Burriel, está surgiendo el establecer criterios: tantos días máximo para instalación del servicio telefónico, tantos días máximo para una instala-

ción eléctrica, tantas horas máximas de retraso para la recepción de un servicio de transporte público, etc. Bueno, ahora ¿qué pasa cuando esta organización pública por alguna razón, no cumple con estos estándares?, surge entonces lo que el señor Burriel indicara, las penalizaciones, este es otro elemento que perseguimos en estos países, fundamental para hacer que la calidad de los servicios se cumpla, el establecimiento de penalidades por incumplimiento en servicios públicos particulares.

No quisiera extenderme demasiado y quisiera analizar brevemente hacia los otros tres elementos que parecen incidir en el mejoramiento de la Administración Pública.

Uno: incentivos abiertos y decididos a la participación de los usuarios, como comentábamos, en la calificación de los servicios públicos, esto es importante, ¿cómo? a través de encuestas, a través de quejas, a través de la promoción de elementos que le indiquen a las organizaciones qué tan bien o mal están siendo percibidos los servicios ofrecidos por sus usuarios.

Un cuarto elemento sería, ya se mencionaba aquí, la necesidad de la profesionalización de los servidores públicos o de los empleados que participan en esas organizaciones. Es absolutamente fundamental que exista una especialización e incentivos a un comportamiento racional en beneficio de los usuarios, esto hay que generarlo artificialmente.

Y, por último, la reestructuración de las instituciones públicas. Seguramente, no conozco el caso de España pero el caso de Gran Bretaña, de Nueva Zelanda y Australia pueden ser ilustrativos en ese sentido. Lo que hizo Gran Bretaña en los últimos 6 años fue recomponer su Estado totalmente, por así decirlo, desmanteló los Ministerios y creó Agencias para operar directamente los servicios públicos, como los que me he referido. Creó Agencias para regular esos servicios públicos y dejó exclusivamente a los Ministerios encargados del diseño y la planeación de políti-

cas públicas, pero actividades que requerían una profesionalización específica las sacó del sistema tradicional en donde la política y la Administración Pública se mezclaban.

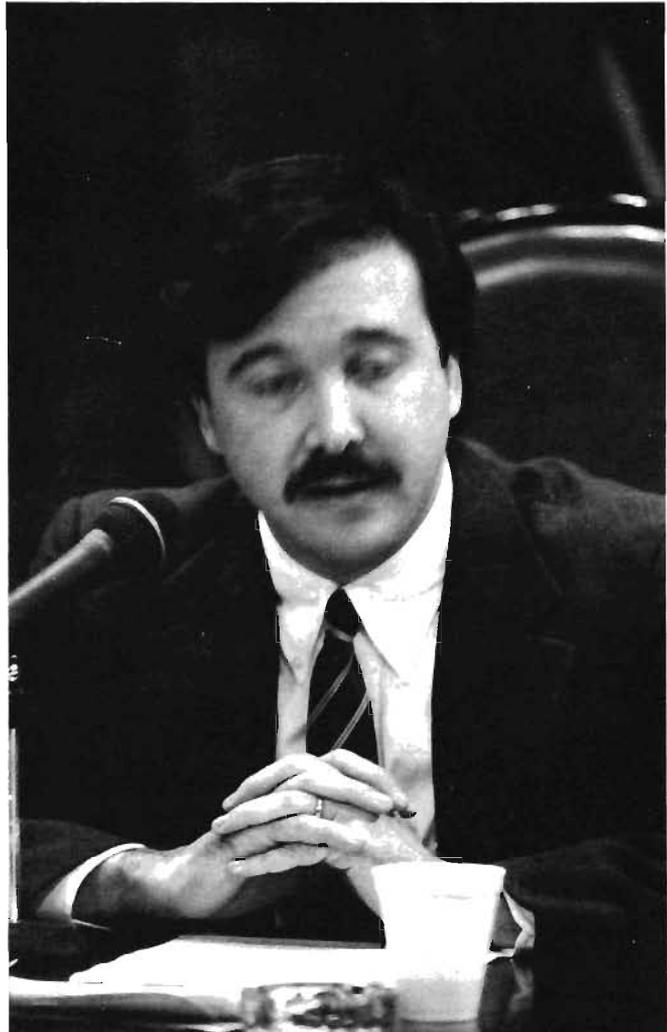
Los resultados, como ya se comentaron aquí, en el caso de España, no son menos impresionantes de los que se han observado en los países a los que me he referido. En cuanto a la eficiencia, algunos profesionistas en la materia y algunas fuentes indican que se han logrado, en cuanto a costos, en cuanto a gasto público para la prestación de estos servicios, ahorros hasta de un 15 ó 20%.

En cuanto a la efectividad de tal política, está garantizada porque ya tienen incorporados esquemas para la automática y permanente participación de los usuarios en la calificación de los servicios.

En cuanto a la oportunidad y rapidez para la instrumentación de estas políticas en estos países, ha sido asombroso el que, en menos de un poco más de un lustro, hayan podido hacer una transformación tan radical de sus organizaciones.

Me referí al principio de las implicaciones para México. Seré muy breve: Creo que para México tenemos el reto, ya se decía aquí, de una descentralización de la vida nacional, pero hay que cuidar el aspecto de calidad, no nada más descentralizar la operación de suministrar los recursos sino también ver cómo vamos a proveer los servicios que antes hacía de manera central el Estado.

Participación ciudadana, fundamental. Requerimos un nuevo sistema de evaluación de la gestión pública, no podemos seguir con el esquema tradicional de únicamente la evaluación, la revisión de la glosa del gasto, necesitamos avanzar en la reestructuración de la Administración Pública para definir con mucha mayor claridad las distintas funciones que ejerce el estado, como



José Octavio López Presa

la regulación, diseño de políticas, la operación y el control.

Por último, necesitamos una profesionalización del servicio público y que dividamos muy adecuadamente a los retos de las circunstancias, lo que es la contienda política y la Administración pública.

Comentario a la ponencia del señor Eugenio Burriel de Orueta

ERIKA DÖRING GONZÁLEZ HERMOSILLO

Después de haber escuchado la brillante exposición del doctor Burriel de Orueta, no deja de sorprenderme la cantidad de cambios positivos que pueden lograrse en un país en un período tan corto, especialmente cuando existe la voluntad política para hacerlo aunada al esfuerzo colectivo. Sorprende también apreciar cuánto falta por hacer en un país como el nuestro, en su transición a la democracia.

Iniciaré mis comentarios sobre el tema, que no tanto hacia la ponencia, con una cita de Samuel Huntington, que me pareció muy ilustrativa: La diferencia política más importante entre los países se refiere no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países, cuya política incluye el consenso general, comunidad y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad y aquellos otros que carecen de estas cualidades.

Al hablar de democracia, nos estaremos refiriendo a un concepto mucho más amplio que la contienda entre partidos políticos en la búsqueda del voto.

Es decir, la democracia desde mi punto de vista, debe traducirse y expresarse más allá de la contienda electoral en una gran variedad de formas, de participación social en los órganos de gobierno, entendiéndose en dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: participación, que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación social cotidiana.



Erika Döring González Hermosillo

Coordinadora de la carrera de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, maestra en Administración Pública de la Universidad Victoria de Manchester, Inglaterra; doctora en Administración Pública de la UNAM.

Por lo anterior, conservar el equilibrio entre la participación social y la capacidad de decisión del gobierno, es quizás el reto más importante para la consolidación de la democracia moderna. Al hablar de transición a la democracia, tenemos que hacer referencia también a otro proceso que parece ir de la mano con el primero, me refiero al redimensionamiento del Estado.

Ambos son conceptos interdependientes y complementarios que han caracterizado a la última década no solo en nuestro país sino en todo el mundo.

Así, el Estado que conocimos apenas dos décadas atrás, caracterizado por su paternalismo, por su intervencionismo y por el enorme aparato administrativo que requería para llevar a cabo sus múltiples y variadas funciones, ha dado paso a un nuevo esquema; este esquema implica entre otras cosas, un Estado menos interventor, apenas rector, con una administración pública más pequeña y promotor de la participación de la sociedad civil en asuntos que antes sólo a él correspondían. Esquema que mal aplicado y mal entendido, ha conducido, en ocasiones a medidas extremas como la privatización, incluso de servicios públicos básicos, sopretexto de déficit presupuestario en las instituciones creadas exclusivamente para la prestación de esos servicios, aunque en algunos casos dichos déficits obedezcan más a una mala administración de los recursos que a la falta de ellos.

Lo anterior implica también un cambio importante en las formas de relación existentes entre la sociedad y el gobierno. Estamos hablando ahora de una sociedad más demandante, más exigente, consciente, mejor informada y sobre todo más participativa, lo que pareciera ser un proceso irreversible y que plantea a su vez formas más creativas e innovadoras de gobernar a fin de enfrentar exitosamente los retos que esta situación determina.

Es en este sentido que la profesionalización del servidor público resulta una de tantas tareas impostergables que nuestro gobierno debe abordar de manera cabal en la transición a la democracia; la eficiencia y el profesionalismo del servidor público son dos aspectos que guardan un

gran rezago en nuestro país pese a los esfuerzos realizados en ésta área.

La ineficiencia administrativa, la falta de profesionalización del servidor público y la corrupción administrativa siguen siendo las pautas que marcan el desempeño de la función pública.

No nos parece casual que para algunos autores exista una relación directa entre el establecimiento del servicio civil de carrera en países caracterizados por su pluralismo político, y la inexistencia de este sistema en países monopartidistas.

Mientras que en muchos países se ha implantado el servicio civil de carrera como una vía para lograr continuidad en el y del servicio público, así como para lograr su eficiencia, honradez y profesionalismo, en el nuestro su establecimiento ha quedado sólo en la agenda política de gobiernos sucesivos, sin haber recibido la atención que este problema merece.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración actual, se contempla introducir el servicio civil en algunas áreas de la administración pública, para instrumentarlo después en su totalidad. Mientras esto no ocurra y en la medida en que no haya un sistema de méritos que garantice la permanencia y el ascenso de los servidores públicos, ni dependencias dedicadas a la formación de cuadros administrativos para los niveles medios y de alta dirección como sucede en otros países, las universidades y centros de enseñanza superior, son las únicas instituciones encargadas de realizar esta tarea.

Asimismo, la capacitación y adiestramiento se realiza en forma esporádica y solamente dirigidos a ciertos niveles dentro de las mismas dependencias públicas, lo que de ninguna manera sustituye a un programa de servicio civil.

Por lo anterior y a manera de conclusión, podemos afirmar que mientras no se adopten medidas serias y radicales que conduzcan a una verdadera profesionalización del servicio público en nuestro país, la transición a la democracia seguirá siendo más una aspiración que una realidad.

TERCERA PARTE: Documentos Internos

Ley Orgánica de la Armada de México y Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: Reformas militares de cara al futuro.

FERNANDO FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ

El siguiente trabajo está enfocado a los comentarios sobre el estudio realizado por la Comisión de Marina, tendiente a introducir reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Armada de México. De igual manera se atiende a las reformas que de forma conjunta realizaron las Comisiones Unidas de Marina y Defensa Nacional a la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales.

Ley Orgánica de la Armada de México

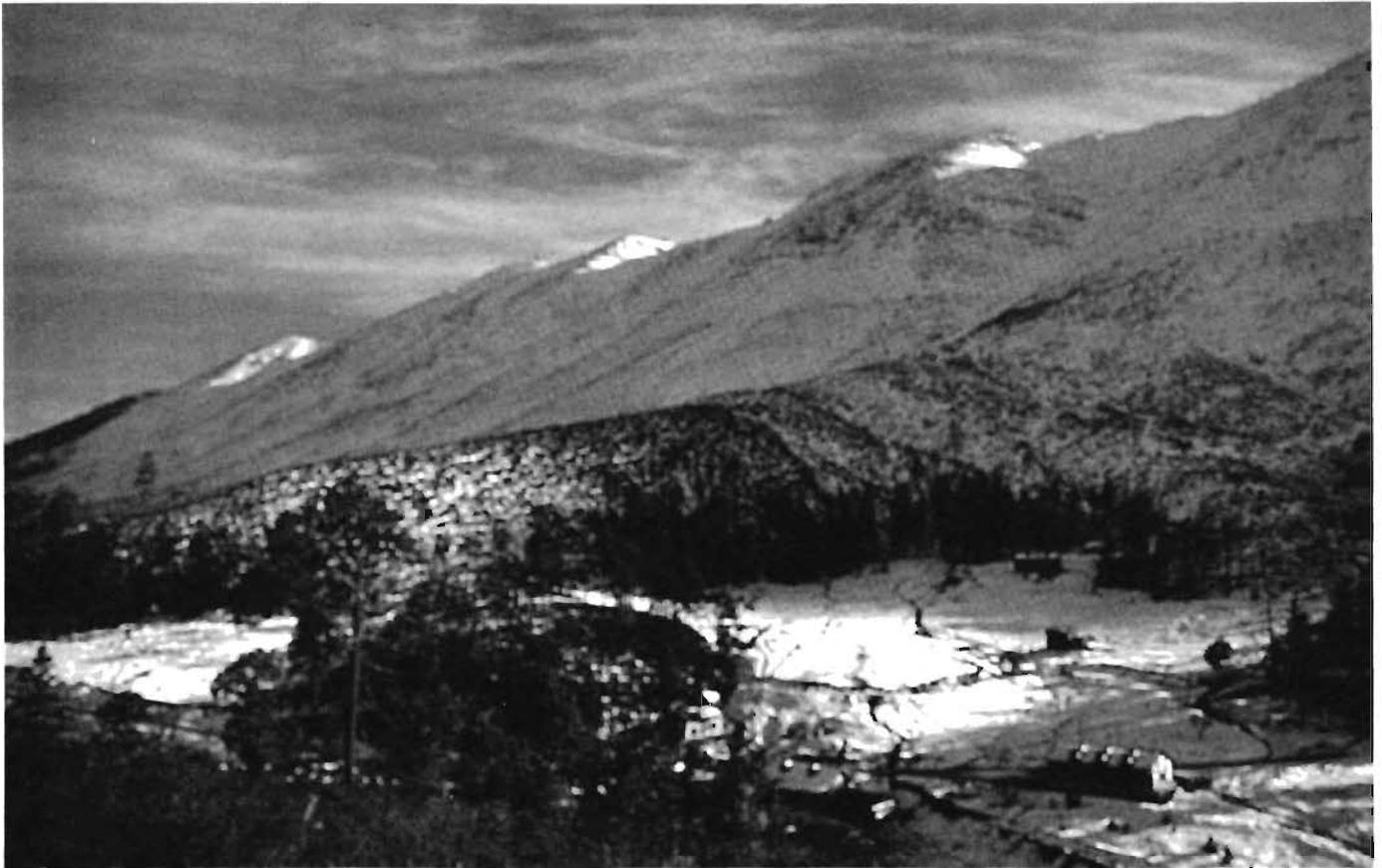
En sus orígenes la Marina Militar estuvo ligada estructuralmente al Ejército, ya que ambos dependían de la Secretaría de Guerra y Marina, que tenía una orgánica estrictamente militar, con sólo un departamento dedicado a los servicios de Marina de Guerra y Mercante.

Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1939, se crea el Departamento de la Marina Nacional, con el propósito de concentrar en una sola institución los asuntos relacionados con el mar, que antes eran realizados por diversas dependencias.

Para la formación del Departamento de la Marina Nacional pasaron de la Secretaría de Guerra y Marina: la Marina Militar; de la de Comunicaciones y Obras Públicas: la Marina Mercante, la Administración de Puertos, Faros y las

Lic. Fernando Floresgómez González.

Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, por el XXI distrito del Estado de Veracruz. Es Presidente de la Comisión de Marina, e integrante de la Comisión de Defensa Nacional, y Ecología y Medio Ambiente. Es Vicealmirante en Justicia Naval, y Licenciado en Derecho. Es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha fungido como Director General de Administración de la Secretaría de Marina. También ocupó el cargo de Secretario Particular del Secretario de Marina.



Sierra de Arteaga, Coahuila; "La Suiza de México"

Obras Marítimas; y del Departamento Autónomo de Caza y Pesca: la Pesca Marítima y Fluvial.

Poco después, en 1940, cambió el nombre de esta dependencia a Departamento Autónomo de Marina. Posteriormente el Presidente Manuel Ávila Camacho la elevó a la categoría de Secretaría de Estado.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública del 22 de diciembre de 1976, la Secretaría de Marina quedó exclusivamente a cargo de la Armada de México. Las leyes que regulaban la conducta de los miembros de la Armada fueron normas castrenses del Ejército, sin embargo gradualmente la Armada ha ido creando su propia Legislación Naval, adecuándola a sus particulares circunstancias de vida, usos y costumbres.

Es por ello, que de acuerdo a las estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento de la soberanía y garantizar la seguridad nacional de

México, la Armada ha consolidado ajustes a su marco normativo, conforme a los requerimientos que se han presentado en su crecimiento.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Armada de México, amplían su capacidad naval, su participación con otras autoridades e instituciones, fomentan la cultura naval y aseguran su eficiencia.

Especifican las operaciones de búsqueda en el mar territorial, así como en aguas internacionales y en todas aquellas que le correspondan en su jurisdicción.

Determinan la participación de la Armada dentro del ámbito de su competencia en tareas de protección e instalaciones vitales del país, como una medida para garantizar la seguridad de las mismas.

Establecen que en su caso, coadyuve con el Ministerio Público a combatir el terrorismo, el contrabando, el tráfico ilegal de personas, armas,

estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Se incorporan actividades de carácter meteorológico, como las de realizar levantamientos topohidrográficos y publicar la cartografía náutica correspondiente.

Dispone la participación con las autoridades civiles en misiones culturales y cívicas, así como el fomento de la educación naval en el país.

Se precisan las facultades del Alto Mando (Secretario de Marina) y se concreta el orden y sucesión de las líneas de responsabilidad en ausencias incidental y accidental, señalando que el Alto Mando será suplido por el Subsecretario y éste a su vez por la autoridad que el propio Alto Mando ordene.

Especifican como funcionarán las suplencias de los titulares de las regiones, fuerzas Navales y mandos superiores y subordinados. Agilizan la estructura orgánica del Estado Mayor de las regiones navales, Fuerzas Navales, Fuerzas de Tarea y del Cuartel General.

En el funcionamiento de las Fuerzas Navales, se determina la autoridad de quien dependen las Fuerzas de Tarea, asimismo se precisa que el Cuartel General de la Armada de México, constituye la sede de la Secretaría de Marina para el cumplimiento de las funciones y servicios y es ahí donde reside el Alto Mando o Secretario de Marina.

Mejoran las condiciones del personal a fin de que se desarrollen dentro de un ámbito de seguridad y estabilidad para obtener mayor eficiencia.

Ajustan con mayor precisión la especialización del Cuerpo General tratando de que sea capacitado para realizar actividades en las áreas de Aeronáutica Naval, Infantería de Marina y de Máquinas.

Es importante destacar que para una mejor actividad legislativa; los miembros de la Comisión de Marina de la Honorable Cámara de Diputados llevaron a efecto reuniones de trabajo con Senadores integrantes de la Comisión de Marina y con el Secretario de Marina que a su vez estuvo acompañado por el Subsecretario, el

Oficial Mayor, el Jefe de Estado Mayor, el Inspector y el Contralor, así como destacados miembros de la Armada de México. Inclusive, tuvimos diversos diálogos con Diputados que no pertenecen a la Comisión, pero que consideramos que por su experiencia nos podrían aportar ideas para enriquecer nuestros conocimientos.

Los marinos mexicanos provienen de todos los ámbitos del territorio nacional; los Estados de la Federación tienen una digna representación en nuestra institución formando un valioso prisma que es el alma nacional.

El ideario de México es el ideario de los marinos, la Armada es respetuosa, los que la integramos tenemos un gran amor a la patria y cumplimos cabalmente con nuestro deber, para sus miembros no se antepone ninguna consideración personal a la realización del deber público.

Cada día pugnaremos para que la labor de los marinos militares se distinga por un alto valor humanitario en favor de sus compatriotas, el cual se encuentra fundado de manera importante y sólida en los principios del deber, honor, lealtad y servicio.

En cualquier momento, bajo cualquier circunstancia, cuando algún ciudadano se encuentre cerca de una instalación naval, de un barco, de un marino, en fin, de la Armada que es su casa, no debe dudar en acercarse a ella, ya que siempre encontrará una mano amiga que por vocación está al servicio de los mexicanos.

Ley de Disciplina de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Esta Ley entró en vigor el 15 de marzo de 1926 y no había sufrido cambios desde entonces; reguló la disciplina del Ejército, de la Armada y posteriormente de la Fuerza Aérea.

La Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos fue reformada por el Congreso de la Unión el 22 de noviembre de 1995, entrando en vigor el 22 de diciembre de ese mismo año.

A partir de 1940, como se ha mencionado, se creó el Departamento Autónomo de Marina, la

Armada fue creando Legislación Naval propia, entre ella la Ley de Disciplina de la Armada de México; que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1978; dejando de aplicárseles a los miembros de la Armada la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales.

Con la entrada en vigor de las reformas a la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales el principal cambio operado es en el Título de la misma que se denomina: **Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**; suprimiendo en su nombre y ámbito de competencia a la Armada de México.

En estas reformas se maneja un aspecto de suma importancia y que se menciona en el artículo 17: "Queda estrictamente prohibido al militar en servicio activo, inmiscuirse en asuntos políticos, directa o indirectamente, salvo aquel que disfrute de licencia que así se lo permita en términos de lo dispuesto por las leyes, así como pertenecer al estado eclesiástico o desempeñarse como ministro de cualquier culto religioso, sin que por ello pierda los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Es importante esta disposición, ya que si el militar decide participar en actividades políticas o partidistas tiene plena libertad para hacerlo, siempre que cumpla con el requisito de haber solicitado la licencia correspondiente; o bien se haya retirado del servicio activo.

Cuando el militar se encuentre en activo, puede votar por el candidato o partido político de su preferencia, es decir el derecho al voto no se le coarta, y mucho menos se le exige el voto por alguien o algún partido en especial, por lo que es de entenderse que es libre para sufragar.

Muy importante es la reforma en la que se substituyó el término "inferior", por "subalterno", en razón que se consideró más apropiado y no denigrante, ya que de acuerdo a los ordenamientos militares, subalterno es aquel que se encuentra bajo las órdenes de un superior.

En el entendido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base



Petroglifos en Ramos Arizpe, Coahuila

de nuestro sistema jurídico; la reforma hecha al artículo 1°, es también importante, ya que se contempla que:

Artículo 1°. "El servicio de las armas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio y que anteponga al interés personal, el respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Soberanía de la Nación, la lealtad a las Instituciones y el honor del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos."

El Gobierno de la República pugna en todo momento por un Estado de Derecho y un país de leyes que permita a la sociedad y a las instituciones contar con normas jurídicas que garanticen a los gobernados el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, las reformas a la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales tratan de cumplir este cometido.

La disciplina militar es norma permanente e indispensable para la existencia y funcionamiento de las fuerzas armadas, encuentra su fundamento en el artículo 13 Constitucional, el cual establece la existencia del Fuero de Guerra para los delitos y faltas de los militares en servicio activo en contra de la disciplina militar.

Por lo que con las reformas hechas a la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se logra un avance para que nuestros institutos armados, como lo son el Ejército y la Fuerza Aérea, puedan satisfacer sus requerimientos en un marco jurídico acorde a la realidad.

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Armada de México.

COMISIÓN DE MARINA

Honorable Congreso:

A la Comisión de Marina se turnó para su estudio y análisis la Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México presentada por el Ejecutivo Federal el día 31 de octubre de 1995.

Esta Comisión, con las facultades que le otorgan los artículos 42, 43, 48 y 56 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 56, 87, 88, 93 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se avocó al estudio de la Iniciativa que se propone para reformar el Título Primero y los artículos 2o., 3o., 12, 14, 19, 24, 25, 27, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 48, 50, 53, 54, 55, 56, 61, 63, 64, 65, 69, 72, 77, 78, 79, 94, 95, 97, 98, 102, 105, 109, 110 y 115; y se adicionan con las fracciones XIII y XIV el artículo 2o., con las fracciones I y II el artículo 64, con el inciso c) la fracción II del artículo 78, con la fracción V el artículo 96, con los subincisos 1, 2, 3 en el inciso c) y con los incisos A, B y C el artículo 97, con la fracción VII el artículo 109 con las fracciones III y IV el artículo 110 y se derogan las fracciones IV y V de artículo 12, las fracciones I a IV del artículo 24, el artículo 26, las fracciones I a VII del artículo 50, los artículos 62, 82, la fracción IV del artículo 97 y artículo 106, de acuerdo con los siguientes:

Antecedentes

Es la dinámica mundial un continuo proceso de transformación, en el que se encuentra inmersa nuestra nación. El Estado Mexicano en aras de esa transformación no cesa de realizar acciones dentro de ese dinamismo, a fin de mantenerse constantemente actualizado y de alcanzar su mejoramiento para consolidar sus instituciones, así como con el objeto de fortalecer su soberanía y su capacidad para garantizar el bienestar y la seguridad nacional, actuando siempre bajo el imperio de la ley en favor de todos los mexicanos.

En este sentido, dentro de las estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento de la soberanía y garantizar la seguridad nacional de México, señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentran tanto las de actualizar la planeación estratégica de sus fuerzas armadas, modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas, como contar con los elementos que permitan dar respuesta inmediata a emergencias y desastres al fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y, con ese objetivo revisar y actualizar su legislación en la materia, para prevenir y enfrentar oportunamente las nuevas circunstancias y desafíos.

La estructura básica de la Armada de México tiene su origen en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1939, en donde aparece como Departamento de la Marina Nacional, el que se creó como resultado de la necesidad de diseñar una política en asuntos relacionados con el mar.

A su vez, dentro de la dinámica nacional de la Armada de México ha ido consolidando ajustes a su marco normativo conforme a los requerimientos que se han presentado a las condiciones del país, a efecto de alcanzar un mejor desempeño de su misión, funciones y atribuciones que le han sido asignadas de conformidad con el nuevo orden jurídico que la rige a partir de que entró en vigor la Ley Orgánica de la Armada de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1993.

La Armada de México dentro de su nuevo marco legal y reglamentario cuenta con los elementos necesarios para garantizar el empleo del poder naval militar de la Federación en la seguridad interior y la defensa exterior del país dentro del ámbito espacial de su competencia en los mares, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental, así como en los correspondientes espacios aéreos de éstos. Asimismo para participar en la protección del medio marino y tráfico marítimo, fluvial y lacustre de jurisdicción federal y en la protección de la vida humana en el mar.

La Armada de México, también garantiza la vigilancia del cumplimiento de las normas aplicables para la conservación y protección de especies marinas, así como otras acciones tendientes a prevenir las alteraciones del ecosistema. Igualmente contribuye al desarrollo coordinado de la investigación oceanográfica, realiza tareas complementarias de protección civil y de ayuda a la población.

Conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para lograr el fortalecimiento del Estado de Derecho y dar plena vigencia a sus instituciones, en la presente iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México que el Ejecutivo somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, se busca consolidar las capacidades navales que tiene la Armada de México con objeto de cooperar y coadyuvar con las demás autoridades compe-

tentes en un efectivo y eficaz combate al narcotráfico, al tráfico ilegal de armas y al terrorismo, así como para crear y fomentar la cultura naval y, asegurar la eficiencia de sus instituciones con estricto apego a la ley.

Para tales efectos, y así alcanzar los objetivos señalados, en la presente iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México, se sustituye en el Título Primero la palabra funciones por atribuciones, por ser este concepto más propio, toda vez que distribuye los asuntos que corresponden a la institución militar y resulta ser más amplio al comprender no sólo las acciones a cargo de la misma, sino además la facultad y potestad concedida por disposición legal.

Se propone incluir dentro del marco de atribuciones de la Armada de México, la de alistar a las fuerzas que la constituyen, por ser una actividad propia de la organización naval militar, la jurisdicción naval militar en los ríos, circunstancia que el Ejecutivo considera necesaria para el desarrollo de acciones por parte del personal naval en el combate y lucha contra las actividades ilícitas anteriormente mencionadas, porque éstas atentan contra la vida y tranquilidad de los habitantes del país y ponen en riesgo la seguridad nacional. También se propone especificar las correlativas a la de efectuar operaciones de búsqueda en el mar, así como en aguas internacionales y en todas aquellas que les corresponda ejercer jurisdicción, lo que se apega tanto a nuestra Constitución Política como a la Ley Federal del Mar y a los Tratados Internacionales suscritos por México.

Estructuralmente, dentro del marco de la actualización y mejoramiento de la Armada de México, se precisan las facultades del Alto Mando, y se concretan en el orden y sucesión las líneas de responsabilidad en ausencia de carácter incidental y accidental señalando que el Alto Mando será suplido por el Subsecretario y éste, a su vez, por la autoridad naval que el propio Alto Mando ordene. Para las suplencias en las Regiones, Fuer-

zas Navales, Mandos Superiores y subordinados, se especifica como operan las suplencias de sus titulares.

Se dinamiza la estructura orgánica del Estado Mayor General, de las Regiones Navales, Fuerzas de Tarea y del Cuartel General. La organización interna del primero de los citados queda comprendida dentro del Reglamento del Estado Mayor General, lo que permitirá fluidez y celeridad a las funciones asignadas al mismo. Las Regiones Navales agrupan además de Zonas Navales, unidades y establecimientos que se encuentran dentro de su jurisdicción, lo que procurará mejores medios en el desarrollo de las operaciones en su área de responsabilidad, sin que represente asignación de recursos adicionales.

Las Fuerzas Navales se regulan como unidades orgánicas constituidas por flotillas, buques de desembarco y de apoyo logístico, unidades aeronavales y de infantería de marina embarcadas, así como otros medios de combate que se les asignen para el cumplimiento de sus funciones. En cuanto a las Fuerzas de Tarea se determina la autoridad de quien dependen para el eficaz cumplimiento de su misión. Asimismo, por lo que respecta al Cuartel General de la Armada de México, se precisa que se constituye en la sede de la Secretaría de Marina para el cumplimiento de sus funciones y servicios de carácter operativo, donde reside el Alto Mando.

Para mejorar las condiciones del personal, a fin de que se desarrolle dentro de un ámbito de seguridad y estabilidad para obtener mayores grados de eficiencia, se considera con estabilidad dentro de la institución a los egresados de las escuelas de formación en el momento en que se les expida el despacho de Guardiamarina o Primer Maestre y se adiciona el requisito que debe cumplir aquel personal que ingrese como Marinero o Clase y ostente la jerarquía de Oficial o Capitán cuando haya obtenido ésta sin ascensos sucesivos.

Igualmente, en la presente iniciativa se propone ajustar y regular con mayor precisión la espe-

cialización del Cuerpo General, a fin de nutrir las necesidades de la Armada de México de personal altamente capacitado para realizar las operaciones y funciones en las áreas de Aeronáutica Naval, Infantería de Marina, Máquinas y las demás que el propio servicio requiera. También se propone reestructurar los servicios para conjuntar el de Cultura Física y Deportes dentro del Docente, en razón de las funciones asignadas; se crea el Servicio de Meteorología por ser éste necesario para la seguridad dentro de las actividades del sector marítimo y pesquero del país, y representar un auxiliar de gran importancia y utilidad para un moderno y adecuado desempeño de las funciones que tiene a su cargo la Institución Armada.

Asimismo, se precisan los conceptos de especialización, formación y adiestramiento para el personal, se ajustan los tiempos en la contraprestación de los servicios que éste debe otorgar cuando realice estudios por cuenta de la propia institución, para el mejor cumplimiento de las funciones encomendadas a la Armada de México y se regula en beneficio del propio personal, los supuestos de en depósito, licencias menores e ilimitadas y los relativos a las reservas y bajas de personal.

Consideraciones

De los debates surgidos y sostenidos por los Diputados integrantes de la Comisión de Marina, con motivo del análisis de la Propuesta, nos permitimos presentar a la consideración de la H. Asamblea para su aprobación el siguiente:

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Armada de México

Artículo 2o.- Son atribuciones de Armada de México:

I.- Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;

II.-

III.- Ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes;

IV.-

V.- Efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en el mar, así como en aguas interiores y en todas aquellas en las que le corresponda ejercer su jurisdicción;

VI.- Participar en tareas de protección en las instalaciones vitales del país;

VII.- Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia;

VIII.- Vigilar los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales y en su caso coadyuvar con el Ministerio Público en el combate al terrorismo, contrabando, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos en los términos de las disposiciones legales aplicables;

IX.- Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras;

X.- Organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar con la autoridad marítima competente en los servicios de vigilancia en los puertos;

XI.- Intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino dentro del área de su responsabilidad, actuando por sí, o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras;

XII.- Fomentar y participar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción en aspectos relacionados con actividades marítimas;

XIII.- Realizar levantamientos topohidrográficos de los mares y costas nacionales, y publicar la cartografía náutica, así como la información necesaria para la seguridad de la navegación;

XIV.- Administrar y fomentar la educación naval militar en el país; y

XV.- Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo.

Artículo 3o.- La Armada de México ejecutará las atribuciones anteriormente señaladas, por sí sola o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea cuando lo ordene el Mando Supremo o cuando las circunstancias así lo requieran.

Artículo 12.- El Alto Mando lo ejercerá el Secretario de Marina, será el responsable ante el Mando Supremo de:

I.-

II.-

III.- Participar en la formulación de los planes de seguridad nacional;

IV.- Se deroga

V.- Se deroga

VI.-

Artículo 14.-

I.-

II.-

III.- Regiones, Zonas y Sectores Navales;

IV a IX.-

Artículo 19.-

I.- El Alto Mando será suplido por el Subsecretario y en ausencia de éste por la autoridad naval que el propio Alto Mando designe;

II.- Los Mandos Superiores en Jefe serán suplidos;

A.- En las Regiones Navales, con carácter accidental, por el Comandante de Zona más antiguo de su jurisdicción; y

B.- En las Fuerzas Navales por el Jefe de Estado Mayor

III.- Los Mandos Superiores serán suplidos con carácter incidental por los Jefes de Estado Mayor y con carácter accidental por los Comandantes de Sector más antiguos de su jurisdicción; y

IV.- Los Mandos Subordinados serán suplidos por los Segundos Comandantes.

En los casos a que se refieren las fracciones II a IV, las ausencias de quien deba suplir a los titu-

lares, serán cubiertas por el militar de mayor jerarquía perteneciente al mismo Cuerpo.

Artículo 24.- Para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el Estado Mayor General de la Armada, se organiza conforme a su reglamento.

Artículo 25.- Las regiones Navales son las áreas geográficas delimitadas por el Mando Supremo, que agrupan **Zonas Navales, así como unidades y establecimientos** que se encuentren de su jurisdicción. Están al mando de un Comandante de la categoría de Almirante del **Cuerpo General en servicio activo**.

Artículo 26.- Se deroga.

Artículo 27.- El Mando de la Región Naval será el responsable, en su área, tanto de la planeación, conducción y coordinación de las operaciones navales, incluyendo las conjuntas y combinadas, así como aquellas del sistema de seguridad nacional que procedan.

Artículo 32.- **Las Fuerzas Navales son las unidades orgánicas constituidas por flotillas, buques de desembarco y de apoyo logístico, unidades aeronavales y de Infantería de Marina embarcadas y otros medios de combate que se les asignen para el cumplimiento de las funciones que ordene el Alto Mando. Están al mando de un Comandante de la categoría de Almirante del Cuerpo General en servicio activo.**

Artículo 33.- Los Mandos de las Fuerzas Navales y sus Mandos Subordinados, **recibirán del Alto Mando el apoyo logístico de mantenimiento y reparación necesarios, de manera directa o por conducto de los Mandos Territoriales y sus establecimientos adscritos.**

Artículo 34.- Las Fuerzas de Tarea son grupos que se constituyen en forma temporal, para cumplir una misión específica.

Artículo 35.- El Mando de las Fuerzas de Tarea será designado por la autoridad que ordene su integración.

Artículo 36.- Para el cumplimiento de sus funciones y servicios de carácter operativo, admi-

nistrativo y logístico el Cuartel General de la Armada de México, se constituye en la sede de la Secretaría de Marina donde residirá el Alto Mando.

Artículo 38.- Los establecimientos de educación naval según el nivel de enseñanza que imparten son:

- I.- Centro de Estudios Superiores Navales;
- II.- Heroica Escuela Naval;
- III.- Otras escuelas de Educación Superior, y
- IV.-

Artículo 48.- Pertenece a la Milicia Permanente el personal que satisfaga los **siguientes requisitos**:

I.- El egresado de la escuela de formación a quienes se les expida el despacho de Guardamarina o Primer Maestre;

II.- El que habiendo causado alta como Marinero o equivalente, obtenga por ascensos sucesivos la jerarquía de Primer Contramaestre o equivalente y haya cumplido interrumpidamente 5 años de servicio.

El que haya ingresado como Marinero o Clase y ostente la jerarquía de Oficial o Capitán y no haya obtenido ésta, por ascensos sucesivos, deberá cumplir el tiempo de **servicios a que se refiere la fracción siguiente, a partir de la fecha en que obtenga la jerarquía de Oficial o Capitán;** y

- III.-

Artículo 50.- El personal de la Milicia Auxiliar es el que presta sus servicios en forma temporal mediante contrato, así como los Cadetes y Alumnos de las Escuelas de la Armada.

La estancia en el servicio activo de este personal estará sujeta a las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Artículo 53.- El Cuerpo General y los Servicios están constituidos por núcleo y escalas. Los núcleos agrupan al personal profesional, las escalas al técnico profesional y no profesional.

Artículo 54.- El núcleo del Cuerpo General está constituido por personal procedente de la Heroica Escuela Naval Militar; quienes podrán especializarse en Aeronáutica Naval, Infantería de Marina, Máquinas y aquellas que resulten necesarias

para la Armada de México, en los términos previstos en el Plan General de Educación Naval

Artículo 55.- Los núcleos de los Servicios están constituidos por personal profesional procedente de establecimientos educativos superiores de la Armada de México o de otras instituciones de educación superior tanto nacionales como extranjeras. Los estudios de éstas últimas para su validez, deberán ser revalidados y reconocidos por la autoridad educativa correspondiente.

Artículo 56.- Los Servicios de la Armada de México son:

- I.- Administración e Intendencia Naval;
- II.- Comunicaciones Navales;
- III.- Docente Naval;
- IV.- Electrónica Naval;
- V.- Ingenieros Navales;
- VI.- Justicia Naval;
- VII.- Meteorología Naval;
- VIII.- Músicos Navales;
- IX.- Sanidad Naval;
- X.- Trabajo Social Naval;
- XI.- Otros que se establezcan por el Alto Mando.

Artículo 61.- La formación y adiestramiento del personal, están sujetos a lo previsto en el Plan General de Educación Naval y tienen como objeto capacitarlo para el cumplimiento de sus funciones dentro de la Armada de México.

Artículo 62.- Derogado

Artículo 63.- El Plan General de Educación Naval establecerá los requerimientos para cumplir los objetivos de:

- I.-
- II.-
- III.-
- IV.-

El adiestramiento, formación y especialización, se llevará a cabo en los establecimientos de educación naval, en las unidades y dependencias de la Armada, así como en otros centros educativos nacionales o extranjeros.

Artículo 64.- El personal designado para efectuar cursos por cuenta de la institución en cen-

tros educativos ajenos a la Armada de México nacionales o extranjeros, se comprometerá a prestar sus servicios conforme a las siguientes reglas:

I.- En planteles nacionales un tiempo de servicios equivalente a una vez y media del tiempo que duren sus estudios; y

II.- En planteles extranjeros un tiempo de servicios de dos veces del tiempo que dure sus estudios.

Artículo 65.- El personal seleccionado para efectuar cursos en establecimientos educativos de la Armada de México, deberá firmar un contrato en el que se establezca la obligación de servir por un término igual al de duración de sus estudios.

Artículo 69.- Los cargos y comisiones que desempeñe el personal naval, deberán estar de acuerdo con su jerarquía, así como de las funciones específicas del cuerpo o servicio al que pertenezcan.

Artículo 72.- El personal de los servicios desempeñará las siguientes funciones:

I.- Ejercer los cargos y comisiones administrativas inherentes a su servicio o especialidad;

II.-

III.-

Artículo 77.- La equivalencia de las jerarquías de la Armada con las del Ejército y Fuerza Aérea, son las siguientes:

I.-

II.-

III.-

IV.-

V.-

VI.-

Artículo 78.-

I.-

a).-

b).-

II.-

a).-

b).- Escala técnico profesional de Marinero a Capitán de Fragata.

c).- Escala no profesional de Marinero a Capitán de Corbeta.

Artículo 79.- Se consideran como grados tope, los señalados en los escalafones respectivos para cada núcleo o escala en razón del cuerpo o servicio a que pertenezca, siendo los máximos aquellos a los que se refiere el artículo anterior y los previstos por la Ley de Ascensos de la Armada de México.

Artículo 82.- Derogado.

Artículo 94.-.....

I.-.....

II.- **Los Almirantes, Capitanes y Oficiales** que pasen a esta situación por resolución de organismo disciplinario, en los términos en que lo dispone la Ley de Disciplina de la Armada de México.

Artículo 95.-

I.- Mientras permanezca con depósito no será ascendido;

II.- Se le deducirá de la antigüedad en el grado que ostente el tiempo que dure en depósito y pasará a ocupar el lugar que le corresponda del escalafón; y

III.- El depósito podrá ser suspendido o cancelado a juicio del Alto Mando.

Artículo 96.-

I.- Menores;

II.- Ordinaria;

III.- Extraordinaria;

IV.- Por enfermedad; y

V.- Ilimitada.

Artículo 97.- Las licencias menores y las ordinarias estarán sujetas a las siguientes reglas:

I.- Las licencias menores se conceden hasta por 72:00 horas, conforme al reglamento correspondiente;

II.- Las licencias ordinarias hasta por quince días serán autorizadas por los mandos correspondientes y conforme a las disposiciones existentes sobre el particular; y

III.- Las licencias ordinarias mayores de quince días hasta seis meses se sujetarán a las siguientes normas:

A.- Serán concedidas por el Alto Mando;

B.- Podrá concederse un mes por cada dos años de servicios, otorgada al máximo no volverá a autorizarse; y

C.- **Serán otorgadas con disfrute de emolumentos conforme a las siguientes disposiciones:**

1.- En las licencias hasta por un mes se percibirá la totalidad de los emolumentos.

2.- En las licencias mayores de un mes y hasta tres meses se percibirán únicamente haberes; y

3.- En las licencias mayores de tres meses, el personal no recibirá haberes, asignaciones, compensaciones ni algún otro tipo de percepción económica

IV.- Se deroga.

Artículo 98.- La licencia extraordinaria es la que se concede al personal del activo para separarse temporalmente del servicio por un período de seis meses un día a un año, si es para asuntos particulares; o bien por el tiempo que sea necesario para el desempeño de cargos de elección popular. El personal que se encuentre haciendo uso de esta licencia no tiene derecho a percepción alguna, ni a ser ascendido mientras se encuentre en esta situación.

Artículo 101.-.....

I.-.....

II.-.....

III.-.....

IV.-.....

V.-.....

VI.-.....

VII.- Que cuente con la aprobación del Mando Supremo, tratándose de personal de la jerarquía de Capitán de Navío hasta Almirante.

Artículo 102.- Al personal que se le haya concedido licencia mayor de seis meses, a excepción de la conferida para el desempeño de cargos de elección popular, se le deducirá el tiempo que dure la misma de la antigüedad en el grado que

ostente, por lo que a su término ocupará el lugar que le corresponda del escalafón a que pertenezca.

Artículo 105.-.....

A.-.....

B.-.....

C.- Declarado prófugo de la justicia, tratándose de Almirantes, Capitanes y Oficiales de la Milicia Permanente, sin perjuicio del proceso que se les siga.

D.- Por faltar tres días consecutivos el personal de la milicia auxiliar, constituyendo este hecho además una causal de rescisión del contrato respectivo, sin perjuicio del proceso que se les siga.

II.-.....

A.-.....

B.-.....

C.-.....

D.-.....

1.-.....

2.-.....

3.- Por terminación de su contrato o anticipadamente por no ser necesarios sus servicios, conforme a las cláusulas de su contrato y demás disposiciones legales. El afectado será escuchado en defensa dentro de los tres días siguientes a su notificación.

III.-.....

A.-.....

B.-.....

C.- Por terminación de su contrato o anticipadamente por no ser necesarios sus servicios en los términos de su contrato y demás disposiciones legales. El afectado será escuchado en defensa dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Artículo 106.- Se Deroga.

Artículo 109.-.....

I.- Almirantes, Capitanes y Oficiales en situación de retiro y los Oficiales que hayan causado baja del servicio activo por solicitarla;

II.- Clases y marinería que hayan causado baja del activo por solicitarla, hasta la edad de treinta y seis años;

III.-.....

IV.- Capitanes y Oficiales pertenecientes a la Marina Mercante Nacional;

V.- El demás personal de la Marina Mercante Nacional hasta la edad de treinta y seis años;

VI.- Empleados civiles de la Secretaría de Marina;

VII.- Personal de procedencia civil que tenga una profesión u oficio relacionado directamente con las actividades marítimas o portuarias; y

VIII.- Ciudadanos mexicanos que así lo soliciten, quienes permanecerán en esta reserva hasta la edad de treinta años.

Artículo 110.-.....

I.- El comprendido en la fracción II del artículo anterior hasta los cuarenta y cinco años;

II.-.....

III.- El personal de la Marina Mercante Nacional comprendido en la fracción V del artículo anterior hasta la edad de cincuenta años; y

IV.- El comprendido en la fracción VIII del artículo precedente hasta la edad de cuarenta años.

Artículo 115.- Los recursos materiales de la Armada de México, constituyen los elementos a que se refiere el artículo 8o. de esta Ley y que son necesarios para que el personal cumpla con la misión y atribuciones que tiene encomendada la institución naval militar.

Transitorios

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El personal del Servicio de Cultura Física y Deportes quedará integrado al Servicio Docente, conservando sus derechos.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones legales, que se opongan al presente Decreto.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados, a 16 de noviembre de 1995, México D.F.

CUARTA PARTE: Sección Cultural

La obra de José María Luis Mora desde la perspectiva de la posmodernidad.

ALVARO MARÍN MARÍN.

Don José María Luis Mora nació en Chamacuero, Guanajuato en octubre de 1794, en el seno de una familia acomodada, reconocida socialmente, católica (cuando este adjetivo era sinónimo de gente "bien"), totalmente tradicionalista y respetuosa de todas las convenciones sociales y políticas del momento.

Mora fue educado como quien era: estudios elementales en su ciudad con preceptor privado; bachillerato en el jesuítico colegio de San Ildefonso, licenciatura en Teología Sagrada, ordenación sacerdotal, nombramiento de diácono en el Arzobispado de México, doctorado en Teología por la Real y Pontificia Universidad en 1820¹, licenciatura en Derecho en 1827.

Según el único retrato que se conserva de Mora en la Biblioteca Nacional de México, era éste un hombre pálido, delgado, con la frente alta, estrecha, llena de arrugas, de barba cerrada aunque afeitado con cuidado, vestido de negro pero sin traje sacerdotal, asemejándose más a un seco notario que al vehemente político que se refleja en sus escritos.

La carrera política de Mora empezó el 3 de diciembre de 1820, cuando fue designado elector intermedio de la parroquia de El Sagrario de la ciudad de México. Dos años después, ya era miembro de la Diputación provincial de México y fue encarcelado por oponerse a Iturbide. Electo poco después diputado constituyente del Es-

Alvaro Marín Marín

Licenciado en Historia por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán (UNAM) y Maestro en Historia de México por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ha sido catedrático en diversas instituciones de educación; asimismo, ha redactado varias monografías sobre la Revolución Mexicana. También ha escrito libros sobre temas diversos, así como artículos y colaboraciones en periódicos y revistas. Tiene en su haber investigaciones de carácter histórico.

tado de México, escribió su primera Constitución, así como sus leyes de Hacienda, de ayuntamientos y del célebre Instituto Científico y Literario de Toluca.

El doctor Mora apoyó desde el primer momento la labor del británico Mr. James Thompson representante de las sociedades Lancasteriana y Bíblica Británica en su doble función de promotor de un nuevo sistema educativo y vendedor de biblias inglesas traducidas al español.

En noviembre de 1827, Mora ofreció gratuitamente sus servicios a la Sociedad Bíblica y solicitó un documento que lo autorizara como agente y representante². En 1832, propuso al señor J. Jackson —su corresponsal en Londres— que publicara una versión del evangelio de San Lucas traducida al náhuatl, avisándole que había mandado hacer otras versiones en otomí y huasteco, a fin de que los conocimientos considerados entonces fundamentales no fueran monopolizados por una pequeña élite como hasta entonces sucedía.

El 20 de junio de 1831, la Legislatura de Zacatecas ofreció dos mil pesos y una medalla de oro a quien hiciera la mejor propuesta para controlar civilmente los ingresos y bienes de la Iglesia. Cuatro días después, don Valentín Gómez Farías hizo llegar a Mora una copia del decreto y una invitación para que concursara. Fue así como Mora se vió impelido a escribir su *Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos*, que entregó el nueve de diciembre de 1831.

Mora favorecía en su trabajo el control de los bienes eclesiásticos y la absoluta libertad de acumulación para los propietarios privados pues razonaba que, por muy grande que fuera un latifundio particular, siempre tendería a la subdivisión, mientras los bienes de corporaciones sólo podían acumularse. Con su ensayo, Mora sentó las bases teóricas para un movimiento de confiscación de las propiedades eclesiásticas y constituyó el antecedente de la ley de 1833 y la de 1856 llamada Ley Lerdo.

Mora estaba de acuerdo con Zavala en que el México de entonces no era sino el Virreinato de la Nueva España con algunos deseos vagos de que aquello fuese otra cosa, por lo que los intelectuales más avanzados y progresistas debían elaborar un proyecto de Nación para tratar de realizar una resolución desde arriba, teniendo muy clara la diferencia entre progresistas y conservadores, que el mismo Mora enuncia:

"Para evitar disputas de palabras indefinidas, debo advertir, desde luego, que por *marcha política de progreso* entiendo aquella que tiende a efectuar de una manera más o menos rápida la ocupación de los bienes del clero; la abolición de los privilegios de esta clase y de la milicia; la difusión de la educación pública en las clases populares, absolutamente independiente del clero; la supresión de los monacales; la absoluta libertad de las opiniones; la igualdad de los extranjeros con los naturales en los derechos civiles, y el establecimiento del jurado en las causas criminales.

"Por *marcha de retroceso* entiendo aquella que pretende abolir lo poquísimo que se ha hecho en los ramos que constituyen la precedente. El *statu quo* no tiene sino muy pocos partidarios, y con razón, pues cuando las cosas están a medias, como en la actualidad en México, es absolutamente imposible que queden fijas en el estado que tienen."³

En 1833 la ausencia del presidente Santa Anna, permitió que el vicepresidente don Valentín Gómez Farías quedara a cargo del gobierno de la República, oportunidad que fue aprovechada para aplicar un programa reformista basado en los principios siguientes:

- 1.- Libertad absoluta de opiniones y supresión de leyes represivas de la prensa.
- 2.- Abolición de los privilegios del clero y la milicia.
- 3.- Supresión de las instituciones monásticas y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etc.
- 4.- Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para

pagar desde luego su renta y de hipotecas para amortizarla más adelante.

- 5.- Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares.
- 6.- Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral;
- 7.- Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuvieran el carácter de un asesinato de hecho pensado;
- 8.- Garantía de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas. Estos principios son los que constituyen en México el símbolo político de todos los hombres que profesan el progreso, ardientes o moderados; sólo resta que hacer patente contra los hombres del retroceso la necesidad de adoptarlos; y contra los moderados, la de hacerlo por medidas prontas y enérgicas, como se practicó de 1833 a 1834.¹⁴

Como podemos observar, las ideas políticas del doctor Mora eran muy avanzadas para la mayoría de los hombres de su tiempo: se oponía a las prácticas corporativas de la Iglesia católica porque en lo económico, tendía a la acumulación y concentración de la riqueza, estancando eternamente tierras y capitales; también, el clero ponía trabas a la colonización extranjera, fomentaba la xenofobia, rechazaba la industrialización, se oponía a la libertad de pensamiento e impedía la educación del pueblo, porque las

masas educadas siempre tienden a emanciparse del dominio sacerdotal y disminuyen el poder que sobre ellas se había ejercido durante siglos.

Mora desconfiaba del clero de su época porque al poder espiritual que tenía sobre las personas agregaba también una inmensa riqueza material calculada en ciento setenta y nueve millones de pesos de capitales y siete y medio millones de pesos de rentas anuales que se repartían entre tres mil sacerdotes y obispos.

Para tener una idea de la cuantía de esta riqueza, bástenos saber que en las últimas décadas del poder español, el gobierno imperial gastaba cinco millones de pesos al año en el sostenimiento de todas sus guarniciones militares en el mundo.

Para resolver el problema de la inequitativa distribución de la riqueza y la propiedad territorial sin afectar a los particulares, nuestro autor sugirió entregar los bienes del clero a sus propios inquilinos y arrendatarios, los cuales deberían pagarlos a plazos con un interés moderado.

Mora estaba perfectamente consciente de los alcances políticos de la educación y por eso la incluyó en el programa progresista, con el fin de acelerar el derrumbe del nefasto pasado colonial que se negaba a morir. La ignorancia era y seguía siendo la base del control oligárquico sobre la población pues España "creyó que la ignorancia era el medio más seguro de impedir la emancipación de la América, y que para oprimir sin dejar arbitrio a reclamos, debía poner trabas a la cultura de las facultades mentales y acostumar a los americanos a obedecer ciegamente las órdenes de una autoridad lejana, presentándoselas como emanación de una divinidad."¹⁵

Para que el país progresara, se modernizara y tuviera un régimen verdaderamente democrático de gobierno, Mora consideraba indispensable la educación popular:

"Para llevar a cabo la obra de la regeneración es preciso formar un espíritu público, es preciso grabar en el corazón de cada individuo que sus leyes deben respetarse

como dogmas; en una palabra, es preciso que las luces se difundan al máximo posible. No debía, pues, llamar muy particularmente la atención de los legisladores la enseñanza pública ¿No será más duradero el edificio social sentado sobre buenos cimientos?"⁶

La reforma educativa era urgente en ese momento porque, además de que la educación popular no existía, a los pocos que podían asistir a la escuela se les predicaba encierro, recogimiento, quietud y silencio, se les hablaba de santos y devociones, pero "nada se les habla de patria, de deberes civiles, de los principios de la justicia y del honor; no se les instruye en la historia, ni se les hacen lecturas de la vida de los grandes hombres, a pesar de que todo esto se halla en relación con el género de vida a que están destinados la mayor parte de los educandos."⁷

Mora deseaba que la educación nacional se mexicanizara verdaderamente, dejando atrás las costumbres coloniales; en consecuencia, la enseñanza se democratizó, prohibiendo a los profesores los castigos corporales y los vejámenes a los estudiantes; se suprimieron las vestiduras talares y los uniformes, para fomentar el principio de igualdad; se abolió la asistencia obligatoria a misas y fiestas extra-clase, se cancelaron los días festivos, los "puentes" y se redujeron considerablemente las vacaciones, evitándose en lo posible cualquier pérdida de tiempo.⁸

Como continuación lógica de esta profunda reforma educativa, Mora y su grupo suprimieron las instituciones que no habían podido adaptarse a las nuevas realidades, comenzando por la Real y Pontificia Universidad de México que fue clausurada por **inútil, pernicioso e irreformable**, al tiempo que se promulgó el 23 de octubre de 1833 la creación de seis nuevas escuelas superiores como una de las primeras iniciativas culturales de un gobierno mexicano.

Se prescribía también la organización de la Biblioteca y el Teatro nacionales, la reforma del Museo de Historia y el Gabinete de Historia

Natural, la fundación de dos Escuelas Normales, de escuelas primarias para niños en los lugares donde hicieran falta, así como dos escuelas nocturnas para adultos que se establecerían en el ex-Hospital de Jesús y en el ex-Convento de Belén, con un horario de siete a diez de la noche y un programa que enseñaba a leer, escribir, las cuatro reglas de aritmética y el dibujo lineal, ofreciendo a los asistentes papel, tinta, plumas y lápices, materiales escasos y costosos en aquel entonces.⁹

Pocos años después de este experimento cancelado por la reacción, Mora comentaba con un dejo de amargura: "Increíble parecerá el número de artesanos y jornaleros que a ellas concurrieron y llegaron a instruirse en el poco tiempo que permanecieron; este número ascendía a 386. Todo México lo vió y ésta es la prueba más decisiva del deseo que estos hombres tienen de suplir de una manera o de otra su falta de educación. Este servicio se les hizo y ellos sabrán conocer lo que deben a la administración Farías o al régimen militar y sacerdotal."¹⁰

El general Santa Anna regresó a la presidencia de la República en mayo de 1834 apoyado por la Iglesia católica que veía peligrar sus intereses, por lo que los reformadores son expulsados del gobierno y su obra legislativa anulada. Mora cerró su periódico *El Indicador de la Federación Mexicana*, renunció a la Junta de Instrucción Pública y salió rumbo a Francia.

Una vez en Europa, el doctor Mora comenzó a publicar sus obras históricas y políticas, hizo traducciones del francés al español, asesoró a comerciantes extranjeros sobre legislación mexicana e intentó curarse de su tuberculosis visitando balnearios en Francia e Italia.

En 1846 Mora fue comisionado por el gobierno mexicano para remitir informes mensuales sobre Europa; poco tiempo después fue nombrado Ministro Plenipotenciario en Londres, lo que le permitió paliar un poco la miseria en que se encontraba, atenuada únicamente por los cincuenta pesos mensuales que le otorgó durante más de seis años la familia Lizardi.¹¹



Retrato de José María Luis Mora; Museo Nacional de Historia

Por una confidencia de su sirvienta mexicana Juana Nava que lo acompañó a su exilio en París, sabemos que el doctor Mora formó una familia en Francia con la señora Elisa de Hoy¹²; ignoramos si hubo descendencia de tal unión, sólo sabemos que uno de los más ilustres mexicanos del siglo XIX, forjador del México moderno, falleció el 14 de julio de 1850 lejos del país que lo vio nacer.

Conclusiones

La pregunta clave para redondear este trabajo tiene que ver con el título: ¿Qué relación existe entre la obra de Mora y la posmodernidad? en seguida enunciamos los puntos de coincidencia.

- 1.- Mora procedía de una familia acomodada y tradicionalista; fue educado además, en los cánones oligárquicos. Sin embargo, logró trascender porque supo adaptarse a la astucia de la razón negando un pasado que se resistía a morir.
- 2.- No obstante haber sido sacerdote, predicó y ejerció toda su vida la tolerancia, la libertad de cultos, la separación de la Iglesia y el Estado, así como la sujeción de aquélla a éste.
- 3.- Tuvo profundos ideales democráticos y para él fue muy claro que este sistema sólo podía arrai-

gar en nuestro país cuando la riqueza estuviera mejor distribuida entre la población.

- 4.- Además, fue uno de los fundadores de la educación popular y la educación de adultos en México, por haber entendido que la ilustración del pueblo es requisito indispensable para cualquier proceso de modernización.
- 5.- Mora fue también partidario de la modernización del sistema económico, el crecimiento de la población, la colonización de las zonas despobladas y la industrialización. Si consideramos que la posmodernidad implica un modelo cultural y económico similar al de las grandes potencias de Europa Occidental y Norteamérica, podremos concluir que la obra de Mora fue totalmente posmoderna, al menos en sus intenciones.

Notas.

- 1.- Charles H. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, México, Siglo XXI Eds. 1977, p. 74.
- 2.- Pedro Gringoire, "El "protestantismo" del doctor Mora", en *Historia Mexicana*, México, Colmex, enero-marzo 1954, p. 335.
- 3.- José María Luis Mora, *Obras completas*, tomo 2, México, SEP, 1986, pp. 290-291.
- 4.- José María Luis Mora, Op. Cit., p. 366.
- 5.- José María Luis Mora, *Obras Sueltas*, México, Porrúa, 1963, p. 520.
- 6.- José María Luis Mora, Op. Cit., p. 522.
- 7.- Idem., p. 461.
- 8.- Ibidem., pp. 471-472.
- 9.- Vid supra., pp. 475-476.
- 10.- Idem., p. 476.
- 11.- Arturo Arnáiz y Freg, "El doctor Mora, teórico de la reforma liberal", en *Historia Mexicana*, México, Colmex, abril-junio de 1956, p. 571.
- 12.- José María Luis Mora, *Obras Completas* tomo I, México, SEP, 1986, p. 530.

Referencias.

Alamán, Lucas, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año 1808 hasta la*

época presente. México, Imprenta de J.M. Lara, calle de la Palma núm. 4. 1852. 5 v.

Altamirano, Ignacio. *Historia y Política de México*, México, Empresas Editoriales, S.A., 1958. 241 p.

Arnáiz y Freg, Arturo, "El doctor Mora, teórico de la reforma liberal", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, abril-junio de 1956.

Arrangoiz, Francisco de Paula de, *México desde 1808 hasta 1967*, Pról. de Martín Quirarte, México, Editorial Porrúa, 1968, 966 p. (Col. Sepan Cuántos, 82)

Bocanegra, José Ma., *Memoria para la Historia de México Independiente (1822-1846)*, México, Imprenta del gobierno federal en el ex-arzobispado, 1892. 2 v.

Brading, David, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Ediciones Era, 1973. 138 p.

Bustamante, Carlos Ma. de, *Cuadro histórico de la Revolución Mexicana*, México, Imprenta de J. Mariano Lara, 1843. 5 v.

Colección de Documentos históricos, México, secretaría de Guerra y Marina, Librería de la viuda de Ch. Bouret, 1920. 215 p.

Costeloe, Michael P., *La primera república federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975. 492 p.

Chávez, Ignacio, *José María Luis Mora, precursor de la reforma educativa*. Discurso al descubrir su busto en la Escuela de Economía de la UNAM. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962. 8 p.

Chávez Orozco Luis, *Historia de México (1808-1836)*, México, Editorial Patria, 1947, 660 p.

La gestión diplomática del doctor Mora, México, SRE., 1931 207 p.

Florstedt, Robert F., "Mora contra Bustamante", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1962.

"Mora y la génesis del liberalismo burgués", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1961.

González, María del Refugio, *Estudios sobre la historia del derecho civil en México durante el siglo XIX*, México, IJ UNAM, 1981. 130 p.

Gringoire, Pedro, "El "protestantismo" del doctor Mora", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1954.

Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, México D.F., Siglo XXI Eds., 1977. 347 p.

Magdaleno, Mauricio, *La idea liberal de Mora*, ensayo y glosa, por... y Salvador Azuela, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1963. 23 p.

Mateos, José María, *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1844*. México, (s.e.), 1884. 378 p.

Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, París, Librería de Rosa, 1836. 3v.

Obras Completas, Investigación, recopilación, selección y notas de Lillian Briseño Senosiain, Laura Solares Robles y Laura Suárez de la Torre, México primera edición, Secretaría de Educación Pública/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1986, 8v.

Obras Sueltas, México segunda edición, Editorial Porrúa, 1963. 757 p.

Otero, Mariano, *Obras*, recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles, México, Editorial Porrúa, 1967. Colección Biblioteca Porrúa.

Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. 3 v.

Tornel y Mendivil, José María, *Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana*, México, INEHRM, 1985. 424p.

Valadés, José C. *Orígenes de la República Mexicana*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1982. 704 p.

Villoro, Luis, *La revolución de Independencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1953. 238p.

Ward, Henry George, *México en 1827*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública, 1985. 203 p.

Zamacois, Niceto de, *Historia de Méjico desde sus tiempos más remotos hasta nuestros días*, Barcelona, J.F. Parres y Compañía editores, 1880. 20 v.

Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*. México, Oficina impresora de Hacienda, departamento editorial, 1918. 2 v.

Artículos de periódico.

Cué Cánovas Agustín, "Historia Nacional. Los reformadores de 1833.", en *El Nacional*, 23 de enero de 1946.

"Don Francisco García Salinas, el gobernante modelo." , en *El Popular*, 4, 7, 8, 10, 14 y 17 de septiembre de 1948.

"Francisco García Salinas", en *El Nacional*, 23 de enero de 1951.

"Gómez Farías y la reforma de 1833", en *La República*, 15 de febrero de 1951.

"Francisco García Salinas", en *La República*, 1º de abril de 1951.

"El liberalismo mexicano", en *El Nacional*, 1º, 8, 15 y 29 de abril; 6, 20 y 28 de mayo; 3, 17 y 24 de junio de 1954.

"Orígenes del federalismo mexicano", en *El Nacional*, 6 de octubre de 1955.



“Parecía tan bonita...”

Las apariencias engañan

Antes de firmar cualquier contrato o entregar dinero, verifica que sea un compromiso legal. Consulta con un experto en el asunto. No tomar precauciones te puede costar caro.

Prevenir el delito es tarea de todos.
Hagamos un frente común.



PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL

Cuenta con nosotros.

