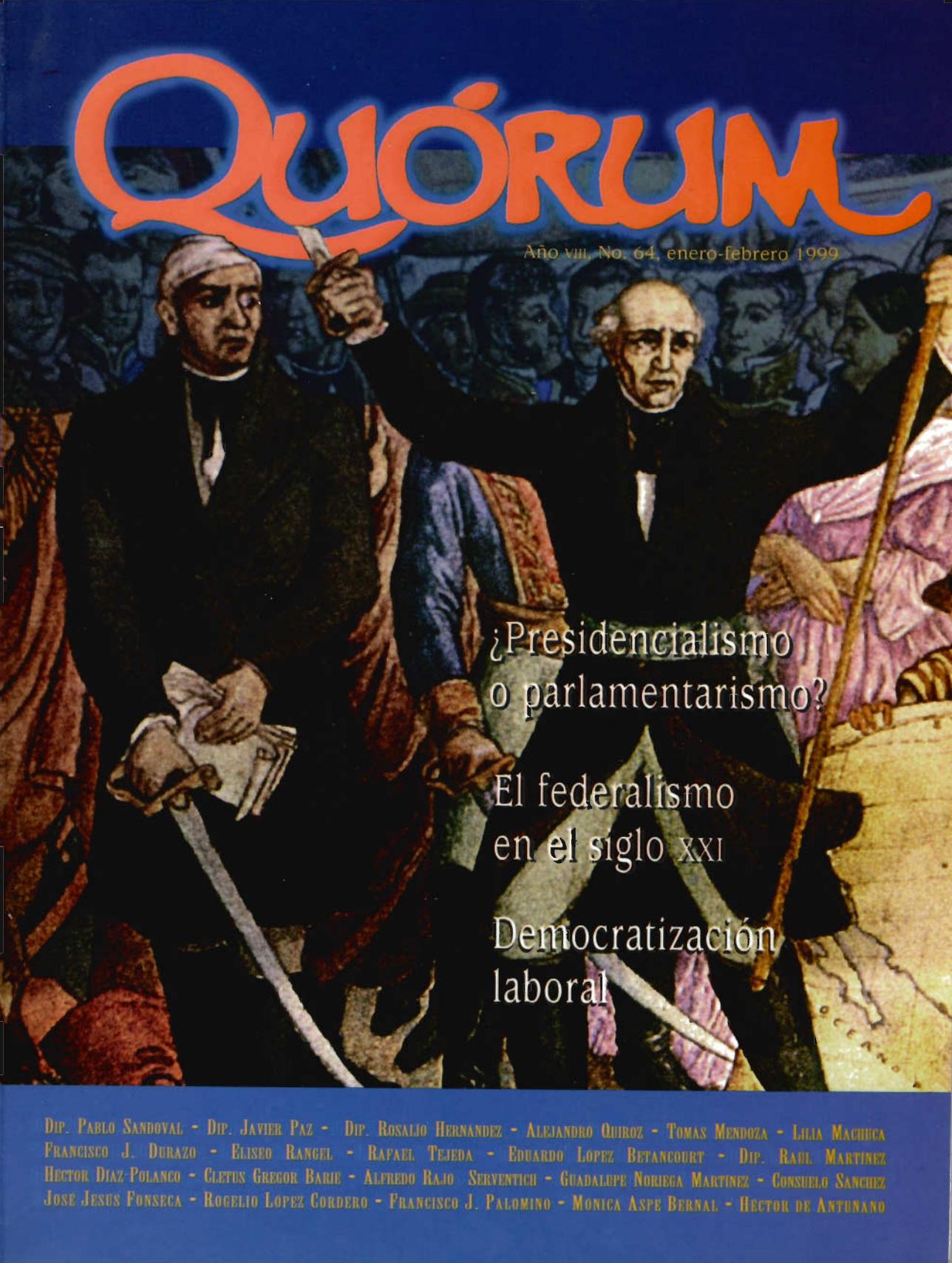


# QUÓRUM



Año VIII, No. 64, enero-febrero 1999

¿Presidencialismo  
o parlamentarismo?

El federalismo  
en el siglo XXI

Democratización  
laboral

DIP. PABLO SANDOVAL - DIP. JAVIER PAZ - DIP. ROSALIO HERNANDEZ - ALEJANDRO QUIROZ - TOMAS MENDOZA - LILIA MAGUECA  
FRANCISCO J. DURAZO - ELISEO RANGEL - RAFAEL TEJEDA - EDUARDO LOPEZ BETANCOURT - DIP. RAUL MARTINEZ  
HECTOR DIAZ-POLANCO - CLETUS GREGOR BARIE - ALFREDO RAJO SERVENTICH - GUADALUPE NORIEGA MARTINEZ - CONSUELO SANCHEZ  
JOSE JESUS PONSECA - ROGELIO LOPEZ CORDERO - FRANCISCO J. PALOMINO - MONICA ASPE BERNAL - HECTOR DE ANTUNANO

QUORUM (Voz latina, genit Pl Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

#### Consejo Editorial

Miguel Acosta Romero • Francisco Berlin Valenzuela • Francisco Gil Villegas • Jesús González Schmal • José González Torres • María del Pilar Hernández Martínez • Alonso Lujambio Irazábal • Beatriz Magaloni Kerpel • Ignacio Marván Laborde • José Luis Méndez Martínez • María de la Luz Mijangos Borja • Patricia Olamendi Torres • Humberto Quintana Miranda • Pablo Retes González-Coss • Luis Sandoval Ramírez • Jesús Silva-Herzog Márquez • Javier Torres Parés • Gloria Villegas • Jeffrey Allen Weldon Uitti • Pedro Zorrilla Martínez

#### Director Editorial

Esteban Beltrán Cota

#### Editor Asociado

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

#### Jefe de Redacción

Gabriel García Colorado

#### Coordinación Editorial

Gladys Castillo Torres  
Alejandra Chávez Castillo

#### Coordinador de Administración

Francisco Palomino Ortega

#### Coordinador de Promoción Exterior

Ma. del Carmen Luna León

#### Asesor en Cultura

América Gabrielle

#### Relaciones Públicas

Rogelio López Cordero

#### Captura

David San Mamés Talonia

#### Distribución

Héctor Pérez Serrano

#### Diseño gráfico, fotomecánica, impresión y acabado

Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, SA de CV  
Amargura 4, San Ángel, 01000 México, D.F.



*Quórum.* Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98.532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista *Quórum*.

Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque Delegación Venustiano Carranza C.P. 15969 México, D.F. Tel. 56 28 14 24

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto  
de Investigaciones Legislativas



## DIRECTORIO

### COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

Diputado Arturo Núñez Jiménez  
Diputado Porfirio Muñoz Ledo  
Diputado Carlos Medina Plascencia  
Diputado Ricardo Cantú Garza  
Diputado Jorge Emilio González Martínez

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

#### Presidente

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

#### Secretarios

Diputado Eduardo G. Bernal Martínez  
Diputado Alberto López Rosas  
Diputado Alberto Cifuentes Negrete

#### Miembros de la Comisión

Diputado Juan Moisés Calleja Castañón  
Diputado Jesús Martín del Campo Castañeda  
Diputada Martha Laura Carranza Aguayo  
Diputado Rubén A. Fernández Aceves  
Diputado Vicente Fuentes Díaz  
Diputada Fabiola Gallegos Araujo  
Diputado Miguel Ángel Garza Vázquez  
Diputada Martha Dalia Gastélum Valenzuela  
Diputada Juana González Ortiz  
Diputado Ángel Sergio Guerrero Mier  
Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza  
Diputado Sergio César Alejandro Jáuregui Robles  
Diputado Francisco Javier Loyo Ramos  
Diputado Rubén Mendoza Ayala  
Diputado Javier Paz Zarza  
Diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez  
Diputado Gerardo Ramírez Vidal  
Diputado Mauricio Alejandro Rosell Avitia  
Diputado Gerardo Sánchez García  
Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez  
Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo

Ramón Aiva de la Canal

# Contenido

EDITORIAL		
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros	3	
I REFORMA DEL ESTADO	5	
Diputado Pablo Sandoval Ramírez <i>Democratización laboral: antigua lucha de novedosas perspectivas</i>	7	
Diputado Javier Paz Zarza <i>La urgente reforma laboral</i>	15	
Diputado Rosalío Hernández Beltrán <i>¿Por qué una reforma a la legislación laboral?</i>	33	
Alejandro Quiroz Soriano <i>Los estados de excepción en la ley laboral mexicana, ¿un muro que se derrumba frente a la libertad sindical?</i>	37	
Tomás Mendoza Juan de Dios <i>Hartura de la política laboral. Acercamiento a la realidad</i>	51	
II INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS: <i>Estudios Constitucionales y Parlamentarios</i>	65	
Licenciada Lilla Machuca de Irlés <i>El Parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos</i>	67	
Francisco Julián Durazo Herrmann <i>¿Presidencialismo o parlamentarismo? El debate latinoamericano</i>	83	
Eliseo Rangel Gaspar <i>El escrutinio de segunda vuelta</i>	91	
Rafael Tejeda de Luna <i>Reflexiones para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el principio de no reelección</i>	99	
Eduardo López Betancourt <i>Penal de muerte</i>	111	
<i>Federalismo y Desarrollo Regional</i>	117	
Diputado Raúl Martínez Almazán <i>El Federalismo mexicano en el siglo XXI</i>	119	
III ANÁLISIS DE COYUNTURA Y PROSPECTIVA POLÍTICA: ANÁLISIS DEL ENTORNO POLÍTICO ACTUAL	123	
Héctor Díaz-Polanco <i>Autonomía y democracia Sustancia de los Acuerdos de San Andrés</i>	125	
Cletus Gregor Barié <i>Abrir la caja de Pandora: las nuevas tendencias constitucionales de los derechos indígenas en América Latina</i>	133	
Alfredo Rajo Serventich <i>Los horizontes de la participación ciudadana en la realidad municipal</i>	167	
Consuelo Sánchez <i>El debate en torno a la autonomía de los pueblos indígenas</i>	173	
Guadalupe Noriega Martínez <i>Nezahualcóyotl: legislador, arquitecto, rey y poeta</i>	183	
IV RESEÑAS	193	
José Jesús Fonseca Villa <i>Revista de Derecho Civil</i>	195	
Rogelio López Cordero <i>"La noche y el día"</i>	196	
Francisco J. Palomino Ortega <i>La transición a la democracia: el modelo español</i>	197	
Mónica Aspe Bernal <i>¿Gobierno dividido y decreto presidencial?</i>	200	
José Jesús Fonseca Villa <i>Fin de régimen y democracia incipente</i>	203	
V DOCUMENTOS		
Asamblea Nacional Indígena Plural (ANIPA) <i>Proyecto de iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 3o., 4o., 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de las regiones autónomas</i>	207	
Héctor de Antuñano y Lora <i>De carnavales a carnavales</i>	216	
Reforma laboral del PRD <i>Los ojos de la reforma</i>	218	

# Editorial

Irma Erendira Sandoval Ballesteros

La discusión sobre las posibles reformas a la Ley Federal del Trabajo es sin duda alguna, de los temas de mayor controversia y simultáneamente de mayor urgencia en la transición democrática. Esta discusión, que en ocasiones se exagera y en otras va a un punto muerto, debe comprender las posiciones de los más diversos actores sociales del país, y tener como escenario básico al Congreso de la Unión, no debiera, en ningún caso, volverse *coto cerrado* de las negociaciones entre ciertos círculos empresariales y la Secretaría del Trabajo. Es por ello que en esta ocasión *Quórum* pretende contribuir a la tarea de ofrecer a su público, mayormente conformado por legisladores y dirigentes políticos, las herramientas que necesitan para conformar su criterio y contribuir al debate.

En un principio, tanto empresarios como líderes sindicalistas se mostraron reacios a permitir la participación de otros actores y organizaciones en esta tarea, bajo la consideración de que sólo los sectores directamente involucrados en la problemática, en este caso el "capital" y el "trabajo", deberían opinar e involucrarse. Paradójicamente, la realidad ha mostrado que los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, son quienes han tenido una participación más activa en materia de alternativas y propuestas hasta el momento.

La posición de un "no" ante un futuro cambio en materia de legislación laboral no es una posición consensada del poder legislativo. Existe la conciencia de la necesidad

de adecuaciones al artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo a los nuevos tiempos económicos y políticos, frente a las exigencias de la transición. Por supuesto existen diferencias profundas respecto a la dirección de estas reformas, sin embargo confiamos en la posibilidad de una acción conjunta para avanzar en el sentido de la libertad sindical concomitante de la reforma del Estado inaplazable.

La necesidad de discutir y redefinir nuevas reglas del juego en materia laboral se impone como una empresa impostergable. Los representantes de la nación propician una reforma positiva y democratizadora del espacio legal de lo laboral, que coadyuve a sentar las bases de un marco normativo más orientado hacia la protección de los intereses del trabajo pero que al mismo tiempo no descuide la exigencia de eficiencia en los procesos productivos.

Se busca la descorporativización y amplia democratización de la vida sindical y de las instancias encargadas de impartir justicia laboral. Y en este proceso, los diputados están preocupados, por otra parte, por la defensa de las conquistas históricas de los trabajadores. Nos referimos a la jornada laboral de ocho horas o al derecho de huelga, por ejemplo. Se requiere avanzar, por lo demás, hacia la profundización de las conquistas obreras de la Revolución Mexicana

de 1910, abriendo las puertas a métodos más eficaces y justos de aprovechamiento del trabajo, que de ninguna manera deberán poner en riesgo los avances en materia de protección laboral.

Una nueva Ley Federal del Trabajo realmente nueva también procurará impulsar una modernización productiva con un sentido social para el despliegue de la verdadera modernidad, la cual implica alcanzar el crecimiento y el desarrollo económico para todos los mexicanos, en un ambiente de bienestar social, de democracia política y sindical, de ejercicio pleno de y continuo de la soberanía nacional; y la posibilidad de insertarnos en un mundo cada vez más interdependiente preservando nuestro proyecto de nación, surgido de la Revolución Mexicana.

Los representantes de la nación saben que los trabajadores están a favor de la modernización tecnológica y productiva, pero bajo condiciones que garanticen el conquistado derecho a la estabilidad en el trabajo, la contratación colectiva; el salario remunerador; el derecho a la capacitación; la seguridad social; el derecho de huelga; la desaparición de los apartados especiales; el derecho a la jubilación y a una pensión digna.

Todas estas reflexiones se basan, por supuesto, en la convicción de que la situación de los trabajadores debe mejorarse, pues la increíble concentración de la riqueza en un polo, concentra en el otro tensiones e injusticias que deben ser saldadas con un mejor y más democrático entramado legal, en interés del creador de la riqueza de las naciones: el trabajo.

---

# Reforma del Estado



La cantante

LA CUESTIÓN de la reforma laboral ha entrado a un *impasse* en esta hora. Una paradoja: tanto las cúpulas del gremialismo corporativo como sus disidencias y el movimiento sindical independiente, los polos, se oponen a la reforma. Desde luego hay argumentos distintos, pero en tanto el sindicalismo adicto al régimen priísta tiene razón para no desear el cambio, es un factor de conservadurismo, en la legislación vigente se encuentran los sustentos del corporativismo, de otra parte, el sindicalismo emergente, paralelamente a su preocupación por una contrarreforma, dados los acuerdos PRI-PAN en cuestiones medulares, requiere desplegar con mucha fuerza lo que ha constituido su razón de ser, las demandas de la libertad sindical, vertiente básica de la transición democrática, cada vez más visualizada como la tarea de la coyuntura histórica.

Es imprescindible la reforma laboral, con un sentido de modernización democrática. Desde luego también está presente el peligro de la contrarreforma, de adecuación de la legislación laboral a programas neoliberales, pero la mejor forma de enfrentar ese peligro es consensar con la mayor amplitud las exigencias programáticas para abatir la estructura sindical corporativa, pilar del régimen antidemocrático de partido de estado que todavía prevalece.

Un ejemplo: es urgente suprimir el apartado B del artículo 123 constitucional que vulnera a fondo los derechos a la libre sindicación, de contratación colectiva y huelga de vastos sectores laborales.

# Democratización laboral: antigua lucha de novedosas perspectivas

Diputado Pablo Sandoval Ramírez\*

LAS

CONTRADICCIONES

Estamos ante una contradicción: cada vez es mayor la amenaza de una contrarreforma a la legislación laboral, que asegure en el marco de la mal entendida globalización y de nuestra inserción en ella a partir del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), la "ventaja comparativa" de una mano de obra profundamente depreciada y carente de derechos laborales. Sin embargo, en un sentido por completo contrario, la gran insurgencia ciudadana que en julio de 1997 transformó la correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados y que asimismo hizo de Cuauhtémoc Cárdenas el primer gobernador electo de la Ciudad de México, exige hoy que la transición democratizadora iniciada en 1988, acelerada en 1994 y subrayada en 1997, se configure como el catalizador básico de las aspiraciones más genuinas de cambio de las mayorías

---

\*Diputado Federal del Grupo Parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo y miembro de la Comisión Legislativa de Trabajo y Previsión Social de la LVIII Legislatura

mexicanas, entre ellas, una reforma laboral democrática.

La transición democrática supone no sólo una reforma a la legislación electoral, en la cual ya se han dado pasos importantes, sino también a la legislación laboral, con el objetivo de derogar las estipulaciones que constituyen el sustento del régimen corporativo mexicano, y para articular el relanzamiento productivo con los derechos políticos y laborales. Es decir, dar lugar a un modelo auténticamente modernizador, democrático, del desarrollo nacional.

En el andar de este proceso de transición, los sectores independientes y democráticos del movimiento obrero y sindical, se vieron obligados a adoptar una postura de defensa irrestricta de la actual legislación laboral. Considerando la debilidad de la oposición en las anteriores cámaras federales y sobre todo ante el amago de la contrarreforma laboral, planteada por los personeros del neoliberalismo en nuestro país.

Lo anterior de ninguna manera significó la claudicación de las luchas en positivo y en propositivo, y el sindicalismo independiente nunca dejó de salir al debate político con alternativas de cambio y con un proyecto democratizador de la legislación laboral.

En el debate sobre la reforma laboral, algunos llegaron a plantear que, en todo caso, sólo se modificara la legislación secundaria: la Ley Federal del Trabajo. Esta posición que, aún hoy, señala que debe mantenerse intacto el artículo 123 constitucional que “resume las conquistas obreras”, soslaya que el apartado “B”, como estatuto legal de excepción, restrictivo de los derechos laborales de muy vastos sectores de trabajadores al servicio del Estado, forma parte sustancial de este precepto constitucional, y ha sido, desde

siempre, una demanda nacional su derogación, lo cual implica necesariamente una reforma constitucional para lograrlo. Asimismo, una cantidad importante de demandas democráticas deben encontrar espacio a nivel de la ley fundamental del país. Un ejemplo serían los jubilados y pensionados del país, quienes vienen realizando de tiempo atrás una denodada lucha por plasmar en la Constitución el derecho a la jubilación.

Por otra parte, tenemos frente a nosotros un litigio histórico constante: paralelamente a las conquistas legislativas, establecidas en la Constitución, al lado de las formulaciones espléndidas acerca de los derechos irrestrictos logrados en el auge de las batallas sociales –y un caso típico es el texto inicial del artículo 123–, se imponen con posterioridad, en la legislación secundaria, y en la propia Constitución, estipulaciones que limitan y anulan la vigencia de estos derechos, cerceamientos que se producen en periodos de regresión política. De ahí la necesidad de un cambio global, en el conjunto de la legislación para restituir y relanzar los derechos laborales. Apuntemos algunas reflexiones.

## JORNADA DIARIA DE TRABAJO

Si el PRD ha de contar con un proyecto integral de reforma al régimen legal de relaciones laborales prevaleciente, la iniciativa del Partido de la Revolución Democrática no sólo debe ser la mejor y la más completa, sino debe estar fundada en los principios de democracia y libertad sindical que siempre ha enarbolado. En relación con la jornada de trabajo, el proyecto del PRD sufrió algunos equívocos. Veamos.

En el borrador inicial del proyecto, tanto en la propuesta de reforma constitucional

como de la ley reglamentaria se establece la reducción de la jornada semanal de trabajo a 40 horas con pago de 56. Además, se dispone que dicha jornada se distribuya, sin que la jornada diaria diurna pueda exceder de 10 horas, nueve horas y media la mixta y de nueve la nocturna. Lamentablemente, esta redacción del anteproyecto de reforma laboral, atentaría contra una conquista histórica de la clase obrera. La jornada de ocho horas fue un logro del movimiento sindical internacional, y en nuestro país, de la Revolución Mexicana de 1910-17, significó una conquista sin precedente en su momento y parteaguas de la confrontación social que puso freno a jornadas inhumanas, de explotación salvaje. Dar marcha atrás a la jornada de ocho horas diarias y permitir su extensión hasta 10 es un retroceso inadmisibles que un partido como el nuestro no puede sostener. De ahí que los diputados del PRD, integrantes de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, corrigieran esta redacción, reasumiendo la jornada de 8 horas.

Por lo demás, la introducción de innovaciones técnico-científicas en la producción y la elevación de la productividad en el escenario contemporáneo, en el mundo de la globalidad, conduce entre otras alternativas, al desempleo o a la reducción de la jornada de trabajo. No es fatal que el progreso técnico produzca desempleo. Una alternativa democrática es la reducción de las jornadas de trabajo y el mejoramiento sustancial de las condiciones salariales y laborales, la ampliación del tiempo libre para el desarrollo cultural y la capacitación de la fuerza de trabajo. El progreso técnico es una premisa del desarrollo social, en dependencia, desde luego, de la acción política de los actores sociales democráticos para abrir vías alternativas de equidad social.

El mundo actual, de la revolución técnico-científica, tiende a la reducción de las jornadas de trabajo; esa es la opción democrática. Sería un contrasentido grave que el PRD se pronunciara hoy, no por la reducción sino por la ampliación de las jornadas diarias de trabajo. Por lo demás la jornada diaria a 10 horas generaría mayor desempleo.

En la Europa contemporánea se están abriendo paso las tendencias y los acuerdos legislativos para la reducción de la jornada de trabajo. Requerimos madurar el despliegue de esta tendencia en México a corto plazo, pero si bien no se plantea hoy esta reducción, que ya estaría posibilitada por la revolución técnica, sí sería por completo absurdo que postuláramos una involución a la jornada de 10 horas.

Flexibilidad en la jornada, plantean algunos bajo un supuesto enfoque modernizante. Flexibilidad hacia abajo sí, desde luego, manteniendo las mismas condiciones salariales, para combatir el desempleo, pero de ningún modo ampliando la jornada diaria. También se nos señala que esta ampliación de la jornada es una realidad ya, en muchas partes, en nuestro país. Pero de ninguna manera debemos aceptar y generalizar legislativamente estos retrocesos. Por lo demás, ahí donde se trabaja de manera excepcional por arriba de las ocho horas, en horas extra, se deben pagar salarios extraordinarios en términos de la ley actual. Establecer como ordinaria y normal una jornada de 10 horas echaría abajo esta disposición legal de pago extraordinario en las horas que se laboran adicionalmente a las ocho horas.

Por las más diversas razones, la formulación del borrador del anteproyecto, sobre jornada de 10 horas, que los diputados del PRD, integrantes de la Comisión de Trabajo y

Previsión Social, acordamos eliminar, no debe ser tomada en consideración como propuesta del partido en esta discusión, a pesar de que por un error técnico se mantuvo en el anteproyecto. Desde luego, en el debate pueden ser formuladas las más diversas propuestas por todos. Pero el PRD no sale a la discusión con esta propuesta de ampliación de la jornada laboral a 10 horas.

Por lo tanto, la propuesta es establecer en la ley la jornada semanal de 40 horas con pago de 56, manteniendo como límite la jornada de ocho horas diarias.

## EL LASTRE CORPORATIVO

Desde luego, una propuesta alternativa requiere partir de la defensa de las conquistas históricas del movimiento obrero y popular, establecidas en la Constitución. Pero debe plantearse asimismo derogar todas las estipulaciones, en los códigos secundarios y en la propia ley fundamental, que tornan nugatorios los derechos laborales y políticos. El corporativismo se sustenta en una determinada legislación y es a ello a lo que debe aludir una propuesta democrática de reforma laboral. La debilidad de las fuerzas renovadoras en el movimiento obrero no es un simple problema de "incapacidad". Ello tiene que ver con una específica red de estipulaciones legales y administrativas, y con la coacción del poder del estado inherente a ellas, que han cimentado el edificio de la burocracia sindical oficialista.

Sin eliminar el corporativismo no habrá transición democrática. El corporativismo ha significado un complejo mecanismo de legislación electoral, laboral, administrativa y penal, que es el actual sustento del presidencialismo autoritario y de la burocracia sindi-

cal. El corporativismo también ha implicado eliminar el carácter independiente de los sindicatos, vía el partido oficial, convirtiéndolos en entidades subordinadas al estado.

Una premisa básica de la eficacia cotidiana y en el largo plazo histórico de los sindicatos es su independencia orgánica respecto de la empresa, el estado y los partidos políticos. La naturaleza de los sindicatos y de las organizaciones sociales conlleva de manera inherente su autonomía frente al estado, cualquiera que sea el carácter de éste, así se asuma como estado de los trabajadores, lo mismo que ante el conjunto de los partidos políticos. Específicamente, la incorporación orgánica y compulsiva de las organizaciones sindicales al partido oficial y, por esta vía, al estado mexicano, constituye una aberración que socava el sentido primigenio de estas entidades de la sociedad civil, de los sindicatos, desnaturalizándolos y recreando constantemente la *excrecencia* del estado corporativo. La libertad política se vulnera si se establecen condiciones privilegiadas para algún partido, si se produce la identificación de un determinado partido con el estado, si este partido actúa con la fuerza de compulsión, administrativa y los recursos del estado, y si al partido del estado se afilian coactivamente y en masa a los sindicatos, a las organizaciones sociales de los trabajadores. He ahí, de una parte, el engendro del estado corporativo mexicano y, de la otra, los trabajadores despojados de sus instrumentos para la defensa de sus propios y distintos intereses sociales, en tanto pierden la independencia orgánica de sus agrupamientos.

Los sindicatos, las centrales obreras, campesinas y populares, están concebidos como frentes amplios en los que se integran los trabajadores más allá de su militancia

partidaria individual, e independientemente de sus concepciones filosóficas o religiosas; los sindicatos enfatizan en los intereses económicos y políticos comunes de los trabajadores. De ahí que sea antagónica a la naturaleza de estas organizaciones sociales su adhesión masiva a los partidos. Desde luego, no podría justificarse de ningún modo la afiliación colectiva de los sindicatos al partido de estado con el subterfugio de la libre militancia individual, pues de cualquier forma lo inadmisibles consiste en la supeditación esterilizante de los agrupamientos sociales al estado y en el montaje de la estructura antidemocrática del estado corporativo. Por lo demás una vasta red de presiones y manipulaciones clientelares, de recursos jurídico-administrativos como la *cláusula de exclusión* y otros, actúan en el sentido de hacer concordar la militancia individual con la afiliación colectiva al partido de estado. De ahí la imprescindible independencia de los sindicatos respecto de los partidos políticos.

#### CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN

Por lo demás, es en relación con la cláusula de exclusión que se encuentra una cuestión fundamental que como legislador del PRD me preocupa. El borrador del anteproyecto del PRD, en el artículo 522, mantenía la cláusula de exclusión por separación. Esta cláusula ha sido una arma utilizada por las cúpulas burocráticas del sindicalismo corporativo para suprimir la disidencia democrática en los sindicatos. Los diputados del PRD integrantes de la Comisión del Trabajo, definimos eliminar del anteproyecto la cláusula de exclusión por separación. No es posición del PRD la defensa de la cláusula de exclusión. El

borrador inicial del anteproyecto matizaba el problema haciendo depender la cláusula de exclusión por separación del acuerdo mayoritario de la asamblea del sindicato. Pero los principios de la libertad sindical no pueden someterse a votación, pues sería tanto como considerar factible que por votación mayoritaria en los sindicatos pudiera acordarse la eliminación de la libertad de expresión o de prensa, por ejemplo.

Otros matices que introducía el borrador inicial se referían a que la renuncia del trabajador al sindicato debería ser por escrito o, en caso de exclusión del sindicato, debía esperarse a la resolución en firme de los tribunales para hacer efectiva la separación del empleo, pero en ambos casos, la no pertenencia al sindicato se aceptaba como premisa legítima del despido. Ello vulnera a fondo la libertad sindical y el derecho al empleo, y es premisa del mantenimiento de la formación corporativa del sindicalismo mexicano; también atenta contra la perspectiva de la democracia y la independencia de las agrupaciones sociales de los trabajadores.

Por todo ello, en el anteproyecto del PRD se decidió eliminar la cláusula de exclusión por separación y mantener la de ingreso. La exclusividad en la contratación para personal de nuevo ingreso debe preservarse y articularse, desde luego, a estipulaciones precisas de libertad de asociación sindical. Mantener la cláusula de exclusión por separación tal y como la consideraba el borrador del anteproyecto, aun conservando los candados de la propuesta, era tanto como legitimar un sistema de dominación sindical antidemocrático, corporativo y dañino para la libertad de asociación.

No puede haber libertad política y transición democrática sin libertad sindical

plena. La coacción, como instrumento de control de los trabajadores, secuestra su voluntad y encubre liderazgos corruptos y ajenos a los intereses de la mayoría. La cláusula de exclusión ha servido para legitimar el sistema de dominación vertical que queremos eliminar. Es una arma decisiva en manos de las cúpulas sindicales que ha servido para extirpar disidencias democráticas. Un nuevo modelo de relaciones laborales que aspire a eliminar las bases de un poder discrecional sustentado en los privilegios corporativos de la ley debe eliminar la cláusula de exclusión por separación.

#### MÁS SOBRE EL CORPORATIVISMO

No ha sido casual en absoluto la nulificación de los sindicatos oficiales como instrumentos de resistencia de los trabajadores frente a la gravísima política obrera aplicada por el poder en estos años de crisis. Por ello es claramente explicable que una demanda primordial de la reforma laboral y política de hoy, sea la de prohibir la afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos, en el rescate de la elemental independencia orgánica de los sindicatos.

La actual legislación y la estructura sindical del país sientan las premisas fundamentales de este sistema corporativo: afiliación colectiva de los sindicatos al partido de estado, que anula la autonomía y el sentido primigenio de las organizaciones obreras; registro de los sindicatos y de sus directivas, como mecanismos a través de los cuales el estado se arroga la facultad de reconocerlos o no, violentando la libertad de organizarse sindicalmente; requisas y calificación de la huelga, socavando la vigencia de este derecho; cláusula de exclusión por separación,

para eliminar a los disidentes; destrucción de los derechos de libre sindicalización, de contratación colectiva y de huelga para los trabajadores al servicio del estado; reglamentaciones de excepción para los empleados al servicio de los estados o municipios, así como para los trabajadores universitarios, vulnerando sus prerrogativas básicas como el derecho a organizarse en sindicatos nacionales y a intervenir en el ingreso, promoción y permanencia del personal académico. La omnipotencia y la arbitrariedad del ejecutivo del estado se expresa en medidas administrativas que afectan, por ejemplo, el derecho de huelga a través de quiebras maquinadas. Diversas omisiones jurídicas impiden cumplir a los trabajadores un papel decisivo en la vida económica y política, como lo reclama su peso social. Así, por ejemplo, no se establece la prerrogativa sindical para la fiscalización de las empresas, para participar en su dirección o en la de los institutos de seguridad social.

#### LA VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL

En relación con el régimen de los registros es preciso recordar que de acuerdo con la Constitución General de la República, el derecho a la organización sindical es irrestricto. Por la vía del registro, sin embargo, este derecho sin limitaciones es virtualmente suprimido por el poder público. El registro fue concebido original y literalmente como una "toma de nota" administrativa por parte de la autoridad laboral, acerca del ejercicio del derecho a la organización sindical o acerca del nombramiento libre de las directivas sindicales. Sin embargo, el registro se configuró luego como el reconocimiento o permiso de la autoridad para organizarse, sin el cual las orga-

nizaciones carecen de “personalidad jurídica” y no pueden realizar virtualmente ningún trámite. Así, obviamente, el sindicalismo que prevalece mayoritariamente es el que se subordina al poder del estado.

De esta manera, frente a una espléndida formulación constitucional acerca de la libertad para sindicalizarse, tenemos la realidad de un poder público que torna nugatoria esta libertad a través de la legislación específica de los “registros”. Este régimen legal de “registros” debe ser abrogado. Quienes deben decidir acerca de la existencia de una organización sindical son los trabajadores y para ello, no deben requerir permiso alguno de la autoridad.

Por otra parte, las propuestas empresariales de reforma laboral son inusualmente agresivas. A nombre de la modernización, intentan imponer la flexibilidad y la desregulación laborales, que implican el socavamiento de los derechos obreros, de la protección social, de la estabilidad en el empleo, de los salarios y de los propios sindicatos. Desde luego, así como no es posible asumir la prevalencia de un modelo único de reconversión modernizadora, tampoco es posible considerar fatal el que se impongan las opciones empresariales y gubernamentales en materia de legislación laboral. Más aún, las transformaciones que abre la revolución científico-tecnológica en marcha, conllevan una posibilidad excepcional de mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Para las mayorías nacionales, implica poder establecer en lo inmediato, legalmente, añejas exigencias que constituirían un modelo distinto de relanzamiento productivo: escala móvil de salarios, seguro de desempleo, jubilación, etcétera. Desde luego, ello a condición de alcanzar nuevos estadios de democratización, lo que

a su vez implica entre otras exigencias básicas, vigencia y desarrollo de los derechos laborales.

La propuesta empresarial plantea eliminar la huelga por solidaridad. En contrapartida, se requiere asumir que la solidaridad sea el vínculo esencial entre los trabajadores, en la conformación de sus sindicatos y en la relación con otras organizaciones. Desconocer esa relación, para la huelga, implica no sólo eliminar el propio derecho de huelga, sino liquidar al sindicato mismo. La calificación previa de la huelga tiene como propósito impedir cualquier estallamiento y, si llegara a presentarse alguno, introducir “cuantas instancias de inexistencia (legal) sean necesarias”; apelando a esta maniobra legal de la declaración de inexistencia que vulnera la disposición que considera al derecho de huelga como irrestricto. Y en el colmo: se pretende imponer el arbitraje obligatorio. Como es sabido esta figura no existe hoy en el derecho laboral mexicano. El arbitraje sólo se aplica a petición de los trabajadores. La huelga debe hacer valer su fuerza para la solución de los conflictos; por ello el movimiento obrero mexicano se ha opuesto permanentemente al arbitraje obligatorio. Pero las iniciativas de sectores empresariales importantes como la Coparmex llegan a extremos, al plantear “penalizar los delitos laborales... aplicar sanciones a sindicatos, trabajadores y empresarios (*sic.*), cuando incurran en demandas improcedentes y en movimientos huelguísticos o paros contrarios a la Ley”.

Desde luego, estos bosquejos de legislación regresiva, en muchos casos no pretenden sino formalizar y legalizar lo que es ya una realidad cotidiana, desde mucho tiempo atrás, para los trabajadores mexicanos: su

carencia de derechos laborales. Pero precisamente por ello debe insistirse en que no fueron casuales los resultados del 6 de julio de 1997. Una enorme resistencia que evidentemente conformó un nuevo consenso nacional, ha mandatado cambios democráticos, en el ámbito de la legislación laboral. La transición democrática se orienta a desmontar el presidencialismo autoritario y el corporativismo del estado. Incluye, ineludiblemente, la esfera laboral. Por ello no puede, no debe pasar el plan del neoliberalismo en materia laboral. Pero tampoco podemos quedarnos con el corporativismo actual. La nación está demandando claramente la democratización de todas las esferas de la vida del país.

## EL DECÁLOGO

El sindicalismo independiente ha venido planteando ya con mucha anticipación, lineamientos decisivos para homogeneizar la legislación en un sentido democrático, mismos que adquieren hoy plena vigencia. De estos, señalaríamos un decálogo imprescindible:

1. Prohibición de la afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos.
2. Derogación de la "requisa" y de las estipulaciones en que se base cualquier "intervención administrativa" contra las empresas en huelga.
3. Eliminación de las prerrogativas de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para calificar los movimientos de huelga. No a

la inexistencia "legal" y al arbitraje obligatorio en relación con la huelga.

4. Supresión del registro obligatorio de los sindicatos y de sus direcciones. Toma de nota inmediata y obligatoria.
5. Derogación del apartado "B" del artículo 123 constitucional y extensión de los derechos de contratación colectiva, huelga y libre sindicalización, a los trabajadores al servicio del estado, de las entidades federativas y de los municipios.
6. Eliminación de la cláusula de exclusión, en su modalidad de exclusión por separación.
7. Derecho de los trabajadores universitarios para constituir sindicatos nacionales. Establecimiento obligatorio del concurso de oposición para el ingreso académico. Suprimir la orientación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) contra el pago de salarios caídos en las huelgas universitarias.
8. Jornada de 40 horas a la semana con pago de 56 y jornada diaria máxima de 8 horas. Escala móvil de salarios. Seguro de desempleo.
9. Derecho constitucional a la jubilación, colocándola en el rango y condiciones del salario.
10. Derecho de los trabajadores a la fiscalización y a la participación en la dirección de las empresas estatales y privadas, así como en los institutos de seguridad social, en todos sus niveles.

Éstas serían algunas de las propuestas necesarias para lograr cambios a la altura de la transición democrática que exige hoy el país.

*Se requiere un radical y profundo cambio en las estructuras políticas, económicas y sociales hacia modelos más justos y humanos. en particular para los trabajadores del campo y la ciudad*

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

EN ESTE artículo se pretende realizar un análisis del mundo del trabajo, su perspectiva histórica y su incidencia actual, desarrollando una evaluación de las diversas corrientes del sindicalismo actual, las condiciones del salario, el empleo, la seguridad social, el trabajo infantil y de la mujer, bosquejando los retos de un nuevo modelo de relaciones laborales que tenga como fundamento la dignidad de la persona humana.

## PERSPECTIVAS HISTÓRICAS DE LAS RELACIONES LABORALES

A lo largo del devenir histórico, el hombre se ha organizado de muy diversas formas con el propósito de procurarse los factores que han de cubrir sus diferentes necesidades. Es así como logramos ubicar formas de organización social y modos de producción, desde el clan, hasta la familia moderna y desde la comunidad primitiva hasta los modelos de estatismo y de capitalismo, en sus diferentes vertientes, como lo es hoy el neoliberalismo. En esa medida, surge el trabajo como un artifice inseparable e imprescindible en la búsqueda del bien común por parte del hombre y de sus organizacio-

# La urgente reforma laboral

Diputado Javier Paz Zarza\*

nes. Es pertinente puntualizar que el trabajo en múltiples etapas históricas no ha sido considerado como lo es, un fundamento de la vida y la libertad del ser humano. No ha sido considerado como la actividad inmediata de la persona que debe tener preferencia sobre los bienes instrumentales, el capital y las condiciones políticas. Incluso ha sido considerado como mera mercancía atentando contra la dignidad del mismo y del propio trabajador.

Tres eventos importantes queremos destacar que han sustentado modificaciones en las directrices del ámbito laboral en diferentes momentos, nos referimos a la Revolución Agraria, la Revolución Industrial y finalmente la que diversos autores señalan como Revolución Informática, donde son superadas las barreras que imponen espacio y tiempo.<sup>1</sup>

Por lo que corresponde a la primera, es necesario señalar que es durante esta etapa cuando nace la división del trabajo, existiendo por primera ocasión los oficios, que se derivaron de la propia permanencia del hombre en un mismo sitio.

---

\*Diputado Federal del PAN. Secretario de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Así, podemos ubicar a la cultura griega y la cultura romana, ambas, claros ejemplos de la aparición de especializaciones en el trabajo, configurándose por primera ocasión elementos del derecho laboral antecesores de los códigos de trabajo y conformándose *los corps de métier*, es decir, agrupaciones de personas dedicadas a la misma actividad. Cabe destacarse que al darse estas características, el modo de producción preponderante era el esclavismo, con las peculiaridades propias del mismo.

Más tarde, con el paso del esclavismo al feudalismo, surgen rústicos códigos laborales que limitaban la movilidad profesional y geográfica, fortaleciendo el poder del señor feudal. Citas claras de este tipo las podemos encontrar en ordenamientos de España (que mencionamos por razón de la fuerte influencia de éstos en la configuración del ordenamiento jurídico mexicano) como lo son el Código Alariciano, el Fuero Juzgo, el Fuero Real o Fuero de las Leyes, las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá y la Novísima Recopilación, sólo por mencionar algunos.

Con posterioridad, ante la erosión del feudalismo surge la Revolución Industrial. Es entonces cuando aparecen las grandes industrias que emplean a miles de personas con el propósito de producir de manera automatizada con base en el principio de la máquina de vapor y la asociación del hierro y el carbón. Igualmente aparecen los primeros movimientos defensores de los derechos de los trabajadores, destacando la exigencia de jornadas de trabajo adecuadas y mínimas condiciones del desempeño del trabajo, teniendo como uno de los antecedentes el sindicato local, en 1792 en Filadelfia, Estados Unidos y es hasta 1833 cuando se publica la primera ley laboral de Inglaterra expidiéndose la *Factory Act*.

Es importante hacer constar que ante las condiciones infrahumanas del trabajo y de los trabajadores y las tensiones acumuladas surgieron múltiples voces y documentos en rescate a la cuestión social. Así, León XIII en 1890 emite la encíclica *Rerum Novarum* donde efectúa una condena a la situación inhumana de los trabajadores y reclama condiciones a la medida de la dignidad del mismo.

Al principio del siglo xx surgieron múltiples movimientos en defensa de los derechos del trabajador, desde las posiciones marxistas hasta las nuevas corrientes del catolicismo social. Es indiscutible que el movimiento social surgido con la Revolución de 1910 en nuestro país y en particular la Constitución de 1917, marcaron un hito histórico ante la miseria lacerante de la gran mayoría de los trabajadores tanto del campo como de la ciudad.

Las décadas de ese siglo fueron testigas de un explosivo desarrollo industrial y tecnológico, teniendo su culminación en la década de los setenta con la denominada Revolución Informática, que al lado de la globalización modifican las relaciones del trabajo y surgen nuevos elementos en función a un economicismo materialista. En esta etapa las grandes corporaciones transnacionales pretenden orientar a las naciones bajo criterios economicistas sin controles sociales ni políticos y el auge de la transnacionalización del desarrollo científico y tecnológico, controlando y beneficiando sólo a las empresas transnacionales por encima de las sociedades y los pueblos. Este modelo, denominado también neoliberal, basa los programas de ajuste estructural en cada nación y en el mundo dando primacía al libre comercio y al libre mercado, a la ganancia y acumulación del capital y finalmente la supremacía del más fuerte y el "aplastamiento" de los demás. Aunado a esto, por darle primacía y valor

supremo absoluto al capital y a la tecnología sobre el trabajo, los denominados centros de poder se convierten en los rectores de las políticas económicas debilitando e incluso eliminando cualquier protesta en sentido contrario. Al terminar la denominada guerra fría y al surgir un solo polo mundial, crece la brecha entre los países ricos y el resto de la humanidad, apareciendo una franja cada vez mayor de países marginales (con desempleo, alta tasa de mortalidad, salud precaria, analfabetismo y pobreza extrema).

Como aderezo final de este explosivo cocktail de fin de milenio se promueve una corriente cultural deshumanizante que masifica patrones culturales ajenos a la identidad de los pueblos; se da auge, primacía y vigencia a un individualismo extremo, la depredación del medio ambiente, se incentivan los valores materiales y científico-técnicos de la rentabilidad, y se dan por hecho como valores superiores el consumismo, la mentira, la corrupción, el enriquecimiento acelerado, y la impunidad.

Viejos fantasmas que se creían desaparecidos recobran su perfil ante las nuevas corrientes neomalthusianas, que se traducen en crisis cíclicas que a su vez generan pérdidas masivas de empleos. Éste, el desempleo, equivale a una pérdida del sentido de la vida, que ahora se convierte en depresión a nivel social. La tecnología, el avance globalizador y la ganancia en sí misma, provoca niveles de bienestar extraordinarios para multitudes, radicalmente menores a los millones de seres humanos que con expresión de angustia y desesperanza plasman en las paredes el nuevo grito: "No hay futuro".

Y más grave aún la indiferencia no sólo de muchos de los empleadores, quienes preocupados en "obtener ganancias de las ganancias"<sup>2</sup> consideran al ser humano como

un ente superfluo y vacío, sino también de quienes tienen un liderazgo intelectual, político o social, y con su silencio cómplice aceptan que en pleno fin de milenio se hayan creado generaciones enteras de parias.

Ante estos hechos, han surgido múltiples expresiones, que en conjunto con los trabajadores han actuado y organizado ante esta investida inhumana. Voces que exigen el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y la transformación de la sociedad, así como de instituciones nacionales del derecho laboral y social, para garantizar una sociedad promotora del bien común y del desarrollo integral de las personas.

Ante esta perspectiva, es necesario y urgente crear ordenamientos internacionales que tengan por objetivo, como acertadamente marca Juan Pablo II, darle fuerza y reconocimiento a los estados nacionales por encima de los centros de Poder transnacionales; abrir nuevos espacios geopolíticos y geoeconómicos para lograr la integración de las sociedades con la complementación de la soberanía de los estados nacionales y por lo que toca al mundo del trabajo crear condiciones para darle naturaleza y contenido a las relaciones laborales, con la participación de empleadores, trabajadores y todos los actores sociales, gestionando acciones que le den preeminencia a los valores y principios de un auténtico humanismo, logrando la promoción personal y colectiva de todos.

## LAS RELACIONES LABORALES EN MÉXICO

Afirmaba, don Efraín González Luna, en su texto "Deber y signo de la reforma social", que "México tiene necesidades angustiosas de auténtica reforma social. México padece dolo-

res y carencias cuyo sólo recuerdo desgarraba. Todo aquí lastima a la dignidad de la persona. Pero todo aquí necesita remedio; todo: Los cuerpos subalimentados, los organismos debilitados, enfermos, la infancia diezmada por una mortalidad prematura pero explicable; la choza miserable en el campo, superior sin embargo a la pocilga infecta de la ciudad; el vestido de los campesinos que es más el acatamiento de un deber de decoro que el amparo de una debilidad del cuerpo; el salario insuficiente, la inseguridad y las enfermedades sin servicio médico; la falta de educación y posibilidades para los hijos y la miseria en todas sus formas, el vicio, el crimen y la ignorancia; el desprecio y la opresión, la denegación de justicia, la denegación de los derechos cívicos, el hombre reducido al papel de comparsa impotente, el hombre proclamado rey en los textos y tratado realmente como un payaso: el ciudadano entronizado en las ficciones constitucionales y tratado a puntapiés y escupitajos en el foro y en todas partes.”

Esta realidad, brutalmente indiscutible, confirma que los momentos complejos que vive nuestro país a final del milenio, obligan no solamente a recalcar el agotamiento y descomposición del priato que ejerció el poder coercitivamente durante décadas, donde falsificó las instituciones fundamentales, controló y manipuló a los trabajadores, consolidando un sindicalismo corporativista, vertical, autoritario y clientelar en perjuicio particularmente de los trabajadores del campo y de la ciudad.

El principio de siglo, pensadores sociales como los Flores Magón o movimientos como los de Cananea y Río Blanco, marcaron la necesidad de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores. La sangrienta revolución de 1910 que dejó un saldo de vida y sangre, pareciera que con la Constitución de 1917, en

particular el 123 constitucional, implementaba reglas que hacían suyas las necesidades más sentidas de los trabajadores, entre otras, la jornada laboral, el salario mínimo suficiente, el reconocimiento de la organización sindical, los tribunales de trabajo y las normas para el desempeño del trabajo.

Pero, más había tardado en promulgarse la Constitución del 17, que surgieron los nuevos integrantes de una casta dorada, que ante amparo de la sangre derramada y bajo la protección del nuevo gobierno, controló a los trabajadores. Así, al principio Venustiano Carranza y después Álvaro Obregón a través de la CROM afirmaban aglutinar a los trabajadores, afirmando el último en 1928 que ya contaban con dos millones de trabajadores.

Hasta esa época la legislación laboral, se integraba de las legislaciones estatales que emitía cada Congreso Local, promoviéndose una fuerte corriente de opinión para integrar un sólo ordenamiento jurídico en materia laboral que se consolidó en 1931 al promulgarse la nueva Ley Federal del Trabajo.

## EL CORPORATIVISMO Y SU CRISIS

El nuevo ordenamiento legal se enfrentó con la terca realidad de descontento de los trabajadores por las condiciones socioeconómicas imperantes. En 1934, el tristemente célebre Presidente Lázaro Cárdenas, desde la cúpula gubernamental e inspirado en el pensamiento fascista en boga, armó los mecanismos legales para afiliar de manera coercitiva a los trabajadores del campo, a través de la CNC, los trabajadores al servicio del estado a través de la FTSE, al magisterio en el SNTE y a los trabajadores urbanos a través de la CTM. El marco jurídico estaba encaminado al control corporativista y partidista: el registro

de sindicatos sólo con la venia gubernamental; el derecho de huelga sólo con la venia gubernamental; la filiación a los sindicatos sólo con la venia gubernamental, etcétera. En suma, se dio carta de reconocimiento a una estructura piramidal en donde un gobierno encabezado por priistas, controlaba a través de un solo partido, el PRI, el sindicalismo oficialista liderado también por priistas, estructuras en un todo donde las partes parecen sólo accidentes del mismo.

Esta estructura piramidal, durante décadas fue distribuidora de privilegios, todos desiguales: los más beneficiados que estaban en la punta de la pirámide derramaban dosificadamente cantidades mínimas, debido a la inaudita rapiña y codicia de los punteros. El poder de decisión de las cúpulas sumado al poder económico iba paralelo a las sanciones en contra de los disidentes.

En su primera etapa la CTM liderada por Vicente Lombardo Toledano ejerció una actitud hegemónica, eliminando toda disidencia, tarea que continuaron los “cinco lobitos”, Fidel Velázquez, Jesús Yuren, Fernando Amilpa, Quintero y Sánchez Madariaga. El primero, Fidel Velázquez, ejerció el control corporativista hasta el día de su muerte en 1997. Fue la época dorada del sindicalismo corporativista: de las grandes mantas “Gracias, señor presidente”; “la estatua a Cárdenas, el excelso líder de la humanidad”, “la majestuosa marcha al obrero de la patria”, “la majestuosa marcha de reconocimiento a Echeverría”. Época dorada en la cual los secretarios del Trabajo dotaban de registro sindical a los favoritos, desde el secretario del Trabajo Marcos Ramírez pasando por Porfirio Muñoz Ledo hasta Salomón González Blanco, controlaban a los líderes sindicales, incentivando el servilismo de los mismos con el aplauso al gobernante en turno hasta destrozarse las manos.

La negra estructura del priato, delineaba el perfil que le dio origen: el fascismo vertical y autoritario, con la máscara y el lenguaje, en nombre y para los trabajadores, aunque en la realidad los trabajadores eran los primeros lastimados en su dignidad. Así, los nuevos dirigentes del sindicalismo autodenominados líderes charros han aplaudido desde aquel Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán, López Portillo, Luis Echeverría, Carlos Salinas y hasta Ernesto Zedillo. Por eso, es explicable que el promedio de edad de los dirigentes sindicales sea de 83 años.

Con el paso del tiempo, la rutina estructural se ha ido erosionando. Los elementos mágicos y rituales que cubrían el autoritarismo han sido “encuerados” por la acción y el reclamo de los trabajadores. Han perdido autenticidad el lenguaje y la acción de los líderes oficialistas. Frente a la sumisión y la dependencia han surgido nuevas opciones apostando a la libertad y en reclamo de justicia. Ante la aceptación incondicional de las “medidas dolorosas pero necesarias”, que instrumenta el poder público se abren el reclamo y la organización. Las sombras, lo oculto, los silencios, las intolerancias, el control y la pérdida de imaginación que envuelven al sindicalismo corporativista y al sistema priistas no les ha permitido percatarse que estamos en 1999 y que las condiciones y características exigen una agenda de los trabajadores distinta a la obsoleta de ellos.

Lo cierto, es que a partir del régimen de Luis Echeverría Álvarez se inició la debacle del corporativismo sindical. Antes de esta época hubo movimientos vigorosos de los trabajadores que, lamentablemente no tuvieron los resultados esperados. En 1948 los tranviarios; en 1955 los mineros de Nueva Rosita, Coahuila; en 1958 los ferrocarrileros encabe-

zados por Demetrio Vallejo y el Magisterio por Othón Salazar; en 1965 los médicos, entre otros movimientos. Todavía en 1966 cuando surgió el Congreso del Trabajo, el sistema consideraba que tendría elementos suficientes para controlar por varias décadas a los trabajadores. En los setenta hubo una serie de movimientos en el sindicalismo para erradicar el control gubernamental, como los telefonistas y los maestros.

Ciertamente, el corporativismo ha logrado aglutinar a la mayor parte de los trabajadores sindicalizados de México, pero, también es evidente que el número total de sindicalizados apenas llega a 15 por ciento de la Población Económicamente Activa.

Según datos del Centro Nacional de Promoción Social, A.C. (CENPROS), a mayo de 1996, las organizaciones sindicales del Congreso del Trabajo son:

#### CONFEDERACIONES

Confederación de Trabajadores de México (CTM)

Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)

Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)

Confederación Obrera Revolucionaria (COR)

Confederación de Obreros y Campesinos del Estado de México (COCEM)

Confederación de Trabajadores y Campesinos (CTC)

Confederación Revolucionaria de Trabajadores (CRT)

Confederación General de Trabajadores (CGT)

Confederación Nacional Martín Torres (CNMT)

#### FEDERACIONES

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)

Federación Nacional de Sindicatos Bancarios (FENASIB)

Federación de Agrupaciones Obreras (FAO)

Federación Revolucionaria de Obreros Textiles (FROT)

Federación de Trabajadores del Distrito Federal (FTDF)

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y los Municipios (FSTSGEM)

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones descentralizadas (FSTSGEMID)

Federación Nacional de Uniones Teatrales y Espectáculos Públicos (FNUTEP)

Federación Nacional de Cañeros (FNC)

#### SINDICATOS NACIONALES

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (FNTSS)

Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM)

Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)

Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM)

Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)

Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM)

Sindicato de Trabajadores del INFONAVIT (STINFONAVIT)

Sindicato Nacional de Empleados de FONACOT (SNEFONACOT)

Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN)

Entre otros

Pero, fue en el zedillismo cuando surgieron por primera vez tres hechos organizativamente muy relevantes, ajenos al Congreso del Trabajo: uno, la instalación del Foro “El Sindicalismo frente a la Crisis y ante la Nación”; dos, la celebración por primera vez en décadas del primero de mayo en un local cerrado y, tres, la exigencia de la CTM para que se desintegrara durante la Asamblea Plenaria del Congreso del Trabajo la cada vez más creciente Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS).

Ésta, la FESEBS, fue el antecedente directo de los foristas que se constituyeron finalmente en la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) que aglutina a cerca de 200 mil trabajadores a nivel nacional y que por sus características y prácticas en la mayor parte de los sindicatos aglutinados en la misma, pueden ser el germen de un sindicalismo auténtico. Los sindicatos foristas surgieron por convocatoria inicial del SNTE, el SME y la COR, que el 22 y 23 de febrero de 1995 en la Biblioteca Nacional de Educación instalaron el foro “El Sindicalismo frente a la crisis” con el objetivo de “transformar la vida interna de los sindicatos ...abandonar inercias, democratizar la vida interna, estrechar vínculos solidarios con otras organizaciones sindicales...”

A este foro siguió el segundo en febrero de 1996 con cada vez mayor número de delegados y de sindicatos. Hubo un análisis y discusión sobre el empleo, salarios, impacto socioeconómico del neoliberalismo, trabajadores del campo, gobernabilidad, legislación laboral, el trabajo informal, entre otros temas de reflexión. Posteriormente se convocó a la primera Asamblea Nacional de Trabajadores para el 22 y 23 de agosto de 1997, con el objetivo de buscar “la renovación, la reestructuración y la democratización del Movimiento Sindical Mexicano”.

El crecimiento de esta nueva corriente sindical alarmó al corporativismo, por lo que, un grupo coordinado por Elba Esther Gordillo, senadora del PRI e integrante del grupo Atlacomulco, que participaba en el foro, trató de evitar la Asamblea Nacional de Trabajadores, anunciando su inasistencia al mismo, con resultados negativos a su pretensión. Finalmente se efectuó la asamblea donde participaron 123 organizaciones convocando para el mes de noviembre del mismo año a constituir la Unión Nacional de Trabajadores, misma que sumó principalmente las siguientes organizaciones:

- Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México.
- Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.
- Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México
- Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana
- Alianza de Tranviarios de México.
- Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz (Volkswagen)
- Sindicato Nacional de empleados de Bancomer
- Sindicato de Trabajadores de la UNAM

Fuera del control centralista del corporativismo y del estruendo de izquierda han surgido una serie de sindicatos independientes, tanto en Guadalajara, Puebla, Monterrey, Estado de México, Baja California y Chihuahua, que aglutinan aproximadamente a 250,000 mil afiliados que han logrado consolidarse en el mundo del trabajo, con resultados bastante positivos. Entre éstos está la PENASA, el FNSI, la FNSL, y la FENASIB.

Lamentablemente, el sindicalismo – como lo menciona el tratadista De Buen Lozano<sup>-3</sup> se traduce en “organizaciones corporativas con registros sindicales, con tomas de nota por un sistema político que propicia estas cosas y, a fin de cuentas, instrumentos de

poder que operan a favor de los dirigentes y del Estado, pero nunca de los trabajadores”.

Esperamos que la UNT, como nuevo proyecto, cumpla las expectativas de compromiso sólo con los trabajadores. Ciertamente todavía hay en su seno algunos agentes del inmovilismo corporativista que pretenden mediatizarla, otros como los ex priistas hoy aglutinados en el PRD que la tratan de coptar y los menos que afirman que se constituya en partido político para tener cuotas de poder.

También hay esperanza fundada de que los sindicatos independientes del interior de la República se logren consolidar y cumplir cabalmente su compromiso con sus afiliados.

Así, en estos dos últimos casos citados la apuesta es de que no se dé el supuesto de la afirmación del tratadista Néstor de Buen.

Otros núcleos minoritarios de trabajadores se han constituido como organizaciones autodenominadas independientes, aunque vinculadas a las células más radicales del extremismo de izquierda. En éste se reúnen escasos sindicatos y muchas organizaciones de corte vecinal y de colonos reunidos en la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo.

Hay otra serie de organizaciones con amplia resonancia, pero escaso número, como el Frente Auténtico del Trabajo (FAT); el Movimiento Proletario Independiente (MPI), el Sindicato de Costureras, entre otros.

### ALGUNAS CIFRAS SOBRE NUESTRA REALIDAD NACIONAL

En 1969 don Adolfo Christlieb Ibarrola, afirmaba en el documento denominado *Empresa y justicia social*, que, “la lucha del hombre para que se reconozca al trabajador el lugar preeminente en las relaciones humanas, para que en la escala de valores morales y jurídicos se acepte que el derecho al trabajo es una expresión del derecho a la vida, tiene prioridad sobre el capital o los bienes materiales, ha sido una lucha ardua y no termina”.

Añadía “que para buscar la transformación por la justicia en la libertad, es menester conocer la realidad”. Por ello, consideramos fundamental dibujar el perfil de la dramática realidad que vivimos los mexicanos.

Las cifras son elocuentes:

Población total del país a junio de 1996	92'159,259
Población económicamente activa	35'200,000
Con empleo estable	14'800,000
Desempleados/subempleados	14'000,000
En la economía informal	40 % de la PEA
Inscritos en la seguridad social	23'800,000
Sindicalizados en el Congreso del Trabajo	4'500,000
Sindicalizados fuera del Congreso del Trabajo	1'200,000
Sindicatos con registro	600,000
Población en la pobreza	53'000,000
Población en extrema pobreza	24'000,000
Niños trabajadores	6'000,000
Mujeres trabajadoras	35 % de la PEA
Niños de la calle	288,000
Jubilados y Pensionados	3'000,000 (en régimen)
Población Rural	37 %
Promedio del PIB (1940 a 1979)	7.2 %
Índice Nacional de Precios (1940 a 1979)	14.3 %
Promedio del PIB	

La realidad imperante en nuestro país, nos permite avalar nuestra afirmación de que las prioridades son distintas para quienes ejercen el poder todavía y para la sociedad que reclama un modelo distinto.

**EL MARCO JURÍDICO** El trabajo, teóricamente ha sido considerado como un derecho y un deber sociales, ajeno a la especulación y con estricto apego a la dignidad de quien lo presta, en un entorno que asegure la vida, la salud y un nivel económico decoroso, que permita el desarrollo integral de la persona.

Así es reconocido por el ordenamiento jurídico mexicano, tanto por nuestra Ley Fundamental como por la Ley Federal del Trabajo, que debemos destacar es la primera Constitución en este siglo en ubicar como una garantía social el derecho del trabajo. En particular, en su artículo 123 se rompen con los moldes tradicionales del constitucionalismo abierto únicamente a los derechos individuales y es quizá la parte más profundamente humana de nuestro ordenamiento.

Sin embargo, el análisis del primero, segundo y tercer capítulos nos permiten afirmar que el modelo social y económico no favorecen en nada los derechos de los trabajadores, el desarrollo de la empresa entendida como comunidad de vida y de trabajo y si constituyen un severo obstáculo para todos.

Adicionalmente el marco jurídico le da un poder desmedido a las autoridades laborales. Así, la Secretaría del Trabajo, otorga discrecionalmente los registros a los sindicatos. La "toma de nota" se ha convertido en un instrumento para favorecer intereses y pretender doblegar a los no serviles. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se han convertido en elementos negativos de una admi-

nistración justa, imparcial y expedita de la justicia laboral. Ésta, generalmente, está al servicio del mejor postor.

Es indudable que nos enfrentamos a una severa crisis que ha originado millones de mexicanos en extrema pobreza, tasas crecientes de desempleo, disminución de la producción de bienes y servicios, crecimiento desordenado de la denominada economía informal, el cierre masivo de muchas empresas e industrias, fundamentalmente micros y pequeñas, la caída brutal del poder adquisitivo del salario, los crecientes niveles de inseguridad social, entre otros factores que ameritan un estudio y análisis particular de los mismos.

De estos factores es pertinente analizar mínimo los siguientes:

## EMPLEO

Afirma Viviane Forrester en su ya citado texto *El*

*horror económico*, que "descubrimos que hay algo peor que la explotación del hombre, la ausencia de explotación, que el conjunto de seres humanos sea considerado superfluo y que cada uno de los que integran ese conjunto tiemble ante la perspectiva de no seguir siendo explotado".

Esta afirmación pareciera tener validez ante los crecientes niveles de desempleo que agobian a millones de mexicanos y que, en su desesperación, se integran como elementos de sobrevivencia a la denominada economía informal, que en nuestro país en 1970 era 12.8 por ciento de la PEA y para 1998, representaba 48.2 por ciento.

Por eso reafirmamos que la sociedad y el Estado deben crear y fomentar las condiciones para garantizar oportunidades de empleo y desarrollo para todos los habitantes. Dar oportunidad de empleo no es solamente inte-

grar al ser humano al mercado de trabajo, sino, principalmente, debe ser una oportunidad de desarrollo humano integral, sin más limitaciones que las que genuinamente requiere la sociedad para su crecimiento.

Hablar de empleo implica valorar el desarrollo económico, la estabilidad política, el cambio tecnológico y las migraciones, elementos que giran en torno a la cuestión laboral. Es evidente que sobre los mercados de trabajo se ciernen expectativas negativas, que se suman a la creciente desigualdad y al deterioro del salario.

A la persistencia de un desempleo alto se suma la exclusión social que engendra. Las tendencias de obtener mayor resultado productivo sin límite alguno, no traen consigo un crecimiento del empleo. Han generado, sin embargo, una intensa competencia económica, mayor movilidad del capital y finalmente la no generación de empleo estable, no solamente para el millón de jóvenes que anualmente se suman a la Población Económicamente Activa, sino también para los que ya estaban en el mercado laboral. También es menester analizar que no siempre mayores tasas de crecimiento han implicado mayor empleo. En otros países de Latinoamérica, como en México cuando ha habido tasas de crecimiento –como en Brasil, Chile, Colombia y Perú– las tasas de desempleo abierto también aumentan. Esto se debe, a que el crecimiento se basó más en mayor productividad que en una mayor incorporación de la mano de obra. Es decir, hay un mejoramiento de las percepciones de las actividades formales, con lo cual se refuerza la dualidad entre los propios trabajadores, unos pocos ocupados con más altos ingresos y muchos sin ocupación sin ingreso alguno.

A este problema del desempleo creciente, habrá que sumar el ignominioso trabajo

infantil: los niños sometidos a trabajo forzoso en régimen de servidumbre; niños que trabajan en ocupaciones o condiciones laborales peligrosas; los niños obligados en la degradante prostitución infantil, los niños utilizados para el tráfico de drogas, etcétera.

Los jóvenes se ven cada vez más angustiados ante la carencia de contar con un óptimo sistema educativo sumado a un mercado de trabajo incierto; fácil es explicar entonces el auge de la delincuencia, las pandillas y la drogadicción juvenil. La contracción interna ha impactado principalmente a los sectores productores de bienes y servicios no transables, así por ejemplo, en la industria de la construcción el desempleo ha subido 36.8 % en 1996 con respecto al año inmediato anterior. La industria manufacturera ha tenido una fuerte contracción, a pesar de la expansión en la industria maquiladora, al caer del 22.2 a 20 por ciento en los primeros cinco meses de 1998, conforme los datos del INEGI.

Una migración del campo a las ciudades que no cesa y que eleva las tasas de crecimiento de la población urbana activa acentúa los graves problemas de ocupación. A esto, habrá que añadir la dramática realidad humana, de que hoy día quien cumple 35 años de edad, hombre o mujer, obrero o profesionista, del campo o de la ciudad, está condenado por su edad a sumarse a las filas del desempleo.

Más grave es definir con claridad quién está ocupado y quién no. Así, por ejemplo, nuestras autoridades laborales consideran que es suficiente cinco horas a la semana de trabajo para considerar a alguien ocupado. Ya la OIT ha marcado mínimo cuatro criterios para considerar una ocupación como empleo:

1. Que la ocupación sea permanente en el tiempo, de modo que al trabajador se le permita planificar su vida y la de su familia.

2. Que goce de la protección de la normativa laboral existente y de una seguridad social mínima.

3. Que la ocupación tenga relación, en términos de destrezas y competencias con la formación para la que el trabajador se preparó, y

4. Que la ocupación en cuestión permita al trabajador su autorrealización y dignificación como persona humana.

Visto así, el concepto de empleo, difícilmente, cualquiera con el más elemental sentido común puede aceptar como empleo digno las tasas de ocupación que alegremente difunden los personeros oficiales.

Por ello, el reto que debemos asumir todos en la sociedad, es crear condiciones tales para realmente generar empleo digno y suficiente.

Según cifras oficiales, en nuestro país, el organismo que inscribe a quienes tienen un empleo formal es creciente. Así, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social proporciona los siguientes datos de los inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social al mes de enero de 1998:

Trabajadores asegurados permanentes	9,784,817
Agricultura	418,652
Industrias extractivas	66,508
Industrias de transformación	3,350,386
Construcción	311,173
Industria eléctrica y suministro de agua	117,880
Comercio	1,827,059
Transporte y comunicaciones	517,724
Servicios para empresas, personas y hogar	1,948,229
Servicios sociales y comunales	1,045,536
Otros grupos	1,600

En este sentido existe una gran deficiencia en nuestro país, puesto que solamente existen 9,784,817 trabajadores afiliados de manera permanente al IMSS, mientras que la población económicamente activa asciende a 36,580,746 personas, por lo que únicamente alrededor de un 25 por ciento del gran total disfruta de los beneficios de la seguridad social.

Aun si al primer subtotal agregamos los asegurados eventuales, que según datos proporcionados por el propio Instituto Mexicano del Seguro Social ascienden a 964,445 el gran total de 10,749,262 no constituye ni siquiera un tercio del total de la PEA.

Es necesario destacar que en México existen otras instituciones cuyo propósito es conservar y preservar la seguridad social, como es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, entre otras, sin embargo el número de afiliados es considerablemente menor a los pertenecientes al Instituto Mexicano del Seguro Social.

## SALARIO

Desde su fundación en 1939, Acción Nacional ha reiterado que "todo trabajo socialmente útil, debe tener la retribución justa que permita al trabajador vivir y formar decorosamente una familia y obtener el más alto mejoramiento real posible". Igualmente en la Proyección de Principios emitida en 1965, se afirma que "el derecho al trabajo es prerrogativa común de todos los hombres, porque, en última instancia se fundan el derecho a la vida y a la libertad. El trabajo, actividad inmediata de la persona tiene preeminencia como principio ordenador de la economía social".

Estas fundamentaciones plasman con claridad mediana que el derecho al trabajo y la retribución justa que debe percibir, son conceptos clave de un verdadero proceso de desarrollo con contenido social.

Incluso, desde el Constituyente de 1917 se plantó la exigencia de lograr condiciones sociales no solamente para quien presta la ocupación a desarrollar en lo individual, sino incluso, como jefe de familia que es el traba-

jador. Así, el Constituyente al referirse al salario mínimo indicó que el salario mínimo en la fracción VI del artículo 123 es aquel que "se considera suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria para los hijos". Esta afirmación tiene el carácter de garantía social, de aquí que tanto la doctrina como la jurisprudencia le ha venido reconociendo gran importancia y se ha procurado rodearlo de las medidas necesarias para su protección, en atención a que el salario mínimo es la ÚNICA fuente para satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia.

Al recoger las necesidades de un salario mínimo como fuente única para satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia, además se funda en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948; en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en la carta de Garantías Sociales y en los acuerdos de la materia emitidos por la Organización Internacional del Trabajo.

Como podrá observarse, el sentido del legislador es profundamente humano, lo que debiera obligar a que los órganos que dictaminan la fijación de los mismos deberán valorar con amplio conocimiento los problemas relacionados con las actividades económicas y con el nivel de vida de los trabajadores. Ciertamente la actual Ley Federal del Trabajo obliga a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos a elaborar los estudios técnicos correspondientes, mismos que nadie conoce a la fecha, en atención a que la misma trabaja con tal sigilo y obscuridad, que la opinión pública y menos el Congreso de la Unión conoce los resultados de dichos estudios. Tampoco se conocen las deliberaciones y conclusiones a que llegan los Consejos de

Representantes que establecen la normatividad vigente. No se conoce en qué asamblea, acto o sesión fueron designados y por quién los representantes del Consejo. Tampoco se conocen los elementos que se utilizan para determinar el costo de vida, los indicadores de movimientos de los precios de la denominada canasta básica y menos los elementos para la cifra final del salario mínimo que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de un trabajador y de su familia en el orden material, social, cultural y espiritual.

Por lo tanto, se requiere la desaparición de la tristemente célebre Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la instauración de un nuevo organismo integrado por insaculación de representantes de trabajadores y de empleadores, surgidos del Registro Público Nacional de Sindicatos y de Empleadores. Este nuevo organismo deberá presentar a la opinión pública y a la Cámara de Diputados los estudios técnicos que fundamentan su resolución.

Esta propuesta surge simplemente de observar cómo el salario mínimo ha tenido una pérdida acelerada de cerca de 70 por ciento en la última década conforme los datos que emite el propio INEGI. El desequilibrio es tal que con el salario mínimo de 1997 sólo se puede comprar el 28.5 por ciento de lo que se compraba en 1985, lo que confirma nuestra aseveración.

Así, el detrimento del salario de los trabajadores es cada vez más subrayado, en el sentido en que el salario mínimo representa el ingreso que debería garantizar un nivel de vida digno a los trabajadores y, también, el nivel de salario debajo del cual sería socialmente inaceptable contratar mano de obra. Ante la apertura de barreras arancelarias y el crecimiento del mercado laboral, la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo a

México,<sup>4</sup> han adoptado una política pasiva en torno a la vigencia de los salarios mínimos, que se debe principalmente a los lastres creados por las deudas externas de estos Estados.

Así se desprende de la siguiente información recabada por la propia oir, en la que se analiza el nivel de poder adquisitivo del salario mínimo en 1995 en comparación con 1980. Observemos el caso de México.

1990 = 100	1980 = 100	por trabajador*	
Salario	Salario	Canasta	Básica
Mínimo c	Mínimo d		
México	79.3	33.3	1.3

- Salario Mínimo c. Poder adquisitivo del salario mínimo de 1995 en comparación con el de 1990.
- Salario Mínimo d. Poder adquisitivo del salario mínimo de 1995 en comparación con el de 1980.
- Por trabajador. Para medir la capacidad de compra del salario mínimo en términos de la canasta básica se utilizó una línea de pobreza *per capita* de US \$ 60 mensuales. Según el banco mundial, este monto aseguraría un consumo de alimentos de US \$ 1 por persona al día.

El salario mínimo ha sufrido un deterioro considerable en los últimos años en México y una muestra de esto es la vigencia de éstos a partir del primero de enero de 1999, que es como sigue:

	Área A	Área B	Área C
Salario mínimo general	34.45	31.90	29.70

Así, un trabajador que se encuentra en el área A percibe 1030.5 pesos mensuales, mientras que uno del área C tan sólo percibe 891 pesos. De igual manera si analizamos la situación de los salarios mínimos profesionales, nos encontramos a una situación muy similar, por ejemplo, el salario de mayor cuantía es el que perciben los reporteros en prensa diaria<sup>5</sup> con 103.15 pesos, así como los reporteros gráficos en prensa diaria con el mismo monto, en contraste con el me-

canógrafo que sólo percibe 44.50 diarios, apenas 10 pesos más que el salario mínimo general. Presentamos de manera gráfica algunos salarios mínimos profesionales, todos considerados dentro del área A.

Con estos sueldos, el trabajador se ve imposibilitado para satisfacer sus necesidades más elementales y menos aún para aquéllas descritas en la fracción sexta del artículo 123 Constitucional, que habla del salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades de orden social, cultural y para proveer educación obligatoria a los hijos. ¿O acaso con 34.45 pesos diarios puede lograrlo?

Por ello, es indispensable contar con un ordenamiento jurídico que garantice un salario más justo y equitativo, beneficiando a millones de familias en todo nuestro territorio, para lograrlo, debemos impulsar una reforma integral a la Ley Federal del Trabajo, cuyos puntos más sobresalientes destacaremos en su oportunidad.

## PROPUESTAS

Así, ante este breve análisis de la situación que priva en nuestro país, un sindicalismo manipulado y corrupto, salarios insuficientes, prácticamente nula capacitación, inseguridad social, tribunales del trabajo ineficaces y distribución injusta de la riqueza, sostenemos que el trabajo es una prerrogativa común de todos los hombres, porque se funda en el derecho a la vida y a la libertad, por estas características. el trabajo debe tener preferencia sobre el capital y sobre los bienes del mercado. Las personas son superiores a las cosas. El trabajo significa el medio de la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales del ser humano, considerarlo como una mercancía es atentar contra la dignidad de la persona humana.

Para ello, históricamente legisladores de Acción Nacional han presentado a la fecha 87 propuestas legislativas, con el objetivo de encarnar en la realidad lo que el párrafo precedente enuncia. Desde la iniciativa presentada en 1948 sobre “las garantías del trabajador en su sindicato”, pasando por la propuesta de nueva Ley Federal del Trabajo presentada en el Senado de la República en 1995 y hasta las cuatro iniciativas presentadas en la actual LVII Legislatura en la Cámara de Diputados, han establecido directrices fundamentales, que conllevan al mejoramiento integral del trabajador. A estas iniciativas legislativas, habrá que sumar las múltiples plataformas políticas presentadas por los candidatos, las propuestas en diversos foros y múltiples documentos que acreditan que la posición humanista y solidaria de Acción Nacional han buscado, a pesar de los calificativos de sus detractores profundos, cambios en las estructuras, hacia modelos más justos y humanos.

En un enunciado sucinto, las principales propuestas para un nuevo modelo laboral son:

*Todo trabajo socialmente útil, tendrá una retribución justa*, que permita al trabajador vivir con decoro, al contar con genuinas posibilidades de desarrollo. Para conseguir esta meta, es necesario ajustar el salario, hasta el punto de que se pueda decir que el trabajador participa real y equitativamente de la riqueza, para cuya creación él contribuyó solidariamente con la empresa, coadyuvando, además, al desarrollo de la economía nacional. Ésta es una exigencia legítima que responde a la conservación de los valores y dignidad que significan la propia esencia de la naturaleza humana. Consideramos que para lograr este ajuste al salario deberá establecerse un monto fijo, suficiente para adquirir una ca-

nasta básica de bienes; tomar en consideración una fracción determinada por el coeficiente de participación-productividad que vincule la participación del trabajador al mejoramiento de la empresa y a los ingresos de ésta, aumentando de esta forma no solamente su sueldo, sino otras prestaciones como son el reparto de utilidades.

*Es derecho de todo trabajador contar con estabilidad en su trabajo, con una capacitación constante y permanente* que le permita simultáneamente participar en la elevación de la productividad de la empresa y su superación como persona.

Es necesario contar con normas jurídicas claras que conllevan al perfeccionamiento de la capacitación y el adiestramiento por rama de actividad y cadena productiva, así como su mediación y distribución de sus beneficios entre empresas y trabajadores.

- a) Se establece la productividad como un objetivo fundamental, tanto de los trabajadores como de los empleadores y la capacitación y el adiestramiento como una obligación de ambos.
- b) En relación con los derechos de preferencia para ingresar o ascender en un trabajo se deja al empleador y al sindicato determinarlos.

Se incluye la permanencia de los programas de productividad, adiestramiento y capacitación.

Adicionalmente, fuera de las empresas, en la comunidad, es necesario impulsar con la participación de autoridades federales, estatales y municipales, de organismos de empleadores y sindicatos, la creación de una amplia red de escuelas técnicas, industriales y agropecuarias que integren procesos de enseñanza acordes al funcionamiento de las diversas ramas industriales, que permitan por un lado dotar de los conocimientos necesarios a aquellos que desean integrarse a los procesos de

producción y asimismo desarrollen cursos de reentrenamiento para trabajadores que necesitan actualizar sus habilidades y destrezas. Es necesario promover una real vinculación entre los sectores educativo y productivo, adecuándolos a las necesidades de nuestra nación.

Es fundamental el respeto a *la libertad de los trabajadores para organizarse en defensa de sus intereses*. Sin embargo, el aseguramiento de esta organización mediante la democracia interna sin intervención del Estado, ni de empleadores y mucho menos de organizaciones políticas es un compromiso social.

Las organizaciones sindicales deben ser representantes fidedignas de los intereses de los trabajadores y no al servicio de los partidos políticos, cualquiera que éste fuera, por lo que es necesario prohibir el hecho de que por formar parte de la organización se obligue al trabajador a afiliarse a algún partido político. De igual forma, se requiere implementar la plena libertad sindical en los términos de la OIT. Por eso, es necesario que el marco jurídico establezca las condiciones para que haya respeto para el voto personal y secreto de los trabajadores al elegir o remover a sus dirigentes. Voto personal y secreto para determinar los puntos fundamentales de su organización, como por ejemplo, el emplazar o acordar el levantamiento de la huelga. El lograr cuentas claras periódicas de los ingresos y egresos de su organización. El establecer la no reelección de los dirigentes sindicales, salvo mayoría calificada por un solo periodo adicional. Finalmente el establecer un Registro Público Nacional Sindical donde queda asentado los términos y condiciones de los contratos colectivos de trabajo, el padrón con nombre, domicilio y clave de afiliación al IMSS de sus miembros, así como las actas que acrediten los términos y condi-

ciones de sus estatutos y la elección de sus dirigentes, entre otros puntos.

En este rubro es recomendable reiterar la propuesta que en julio de 1997 hizo el Encuentro Nacional por un Nuevo Movimiento de los Trabajadores como puntos fundamentales para un nuevo sindicalismo:

Un Nuevo Movimiento de los Trabajadores debe centrarse fundamentalmente en los siguientes valores:

- *Humanista*, es decir, sostener como puerta angular de nuestra postura que la persona humana, con cuerpo material y alma espiritual, con inteligencia y voluntad libre, con responsabilidad sobre sus propias acciones, tiene derechos universales, inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana individual y social.

- *Plural*, en reconocimiento a la riqueza del ser humano, que puede expresarse en distintas formas e iniciativas, desde lo micro a lo macro, pero en el marco de valores objetivos compartidos y comunes.

- *Por la justicia social*, porque sin ella no hay desarrollo integral, porque anima y exige no sólo la indispensable y equilibrada distribución del saber, del tener y del poder; sino también la equitativa repartición de los esfuerzos, de los sacrificios y de las responsabilidades.

- *Ético*, es decir, basado en valores y principios que fundamenten la participación colectiva y las conductas personales.

- *Integrador*, en el entendido de que debe abarcar todas las expresiones organizativas de los trabajadores.

- *Solidario*, que implica la participación responsable de las personas en la convivencia y en las organizaciones, para promover y garantizar el desarrollo integral de todos y cada uno, de las familias y de la comunidad.

- *Participativo*, porque no hay desarrollo, competitividad, productividad y modernización sin la participación activa y cotidiana en lo que afecta a las personas; participar en los diseños, en las decisiones, en la ejecución, en el control, en los beneficios y las cargas del desarrollo.

- *Democrático*, con estructuras organizativas funcionales, con plena participación de los trabajadores en todo el quehacer de la organización de los mismos.

• *Autónomo e independiente*, del gobierno, de los empleadores y de los partidos políticos, para determinar sus propios objetivos, política y estrategias de trabajo y poder asumir los costos y beneficios de la decisión.

La empresa, como ya lo hemos mencionado, es una comunidad de vida y de trabajo, por lo que debe apoyarse la *creación de empresas autogestionadas y cooperativas*, en las que los propios trabajadores participen en las decisiones sobre el proceso de producción y la distribución del ingreso neto. Igualmente es necesario establecer en el marco jurídico la *participación comunitaria en las empresas*, es decir, que la reforma de estructuras de la empresa se plantea no como una limitación que se imponga a esa propiedad, sino como modalidades que pretenden hacer participar a los trabajadores en la propiedad de la misma, con todos los efectos jurídicos que implica. Esto con el fin de que exista un equilibrio con los derechos del empleador, para lo que debe promoverse la cogestión y la copropiedad, para que todos los que colaboran con mano de obra, o capital en ella, participen equitativamente de sus beneficios. Además, con esta medida se logra una protección real al trabajador y así la empresa deberá respetar los derechos individuales y cumplirá con la función social que le corresponde. Esto implica que la norma respectiva establezca que por acuerdo de la Asamblea de los Trabajadores, una parte de las utilidades que les correspondan serán capitalizadas en acciones preferentes que podrán ser adquiridos por ellos mismos, con un límite en la participación de los trabajadores en el capital de las empresas que no podrá exceder del 49 por ciento del capital total, aportado por los accionistas. Cuando la propiedad de las acciones que representen por lo menos el 5 por ciento del capital de la empresa dará derecho a la

comunidad de trabajadores a designar a un miembro del Consejo Directivo de la empresa con derecho a voz y voto.

Como podrá observarse, esta propuesta de reforma a la estructura de la empresa tiene como objetivo fortalecer la participación, la colaboración, la eficacia entre todos los actores de la empresa, como elemento trascendental en la reforma social e instrumento para superar divergencias entre empleadores y trabajadores.

El sistema de *impartición de justicia en el ámbito laboral*, debe ser sujeto de una minuciosa revisión.

La problemática de la impartición y aplicación de justicia no solamente se ubica en el ámbito laboral, sin embargo, consideramos que por la naturaleza del órgano encargado, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto a nivel federal como local, propician ineficiencia, gran carga de trabajo y corrupción.

Es evidente que un ligero diagnóstico del funcionamiento de las Juntas refleja lo siguiente:

- a) Su total dependencia económica, política y de nombramiento de los Poderes Ejecutivo, Federal y Local.
- b) La ficción irremediable de que los representantes de los trabajadores son auténticos. Está claro que las posiciones de las Juntas se les da en pago al aparato corporativo por servicios prestados en el Partido de Estado. Cuando el conflicto se produce entre un trabajador y una organización sindical, el voto siempre favorece al sindicato. En caso de conflicto intersindical, el voto siempre favorece al Sindicato que designó al representante "de los trabajadores".
- c) La inutilidad, en lo positivo de su actuación en las juntas. Normalmente quien decide es el representante del gobierno y los otros solamente otorgan su firma de conformidad.
- d) La evidente parcialidad de quienes intervienen, sin apearse a Derecho, sólo en defensa de sus intereses.

Por lo tanto, consideramos que el órgano jurídicamente responsable de impartir justicia debe ser en el ámbito jurisdiccional, es decir, en el Poder Judicial. Es absurdo que una autoridad del ámbito administrativo –como las Juntas– hoy lo haga.

Por lo que proponemos, entre otros puntos:

- a) Establecer la creación de jueces de lo social, dependientes del Poder Judicial, de carrera, inamovibles salvo responsabilidad y bien remunerados.
- b) Se elimina la obligación de ratificar todo convenio ante las autoridades laborales, salvo acuerdo de las partes o a petición de alguna de ellas.
- c) Se introduce la modalidad de figura del arbitraje obligatorio, para que, por ejemplo, en caso de huelga, si las partes no se hubieran puesto de acuerdo en un plazo máximo de 60 días, el Juez de lo Social, los conmine o en su caso resolverá él conforme a derecho.
- d) Se establece la productividad como un objetivo fundamental, tanto de los trabajadores como de los empleadores y la capacitación y el adiestramiento como una obligación de ambos.
- e) En relación a los derechos de preferencia para ingresar o ascender en un trabajo se deja al empleador y al sindicato determinarlos.

f) Se incluye la permanencia de los programas de productividad, adiestramiento y capacitación.

A reserva de tener la oportunidad, posteriormente, de desarrollar los demás puntos que ha presentado Acción Nacional, consideramos que lo anteriormente expuesto nos refleja el compromiso de todos los que aspiramos a avanzar en la construcción de un nuevo modelo laboral alternativo, con la certeza de que con la participación de la sociedad, lograremos a fin de este milenio la sociedad justa, humana, libre, democrática y solidaria que todos anhelamos.

Ya es tiempo...

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 PAREDES PÉREZ, *Carlos*, *Leyes del trabajo en México y el mundo*, México, AMERI, 1998.
- 2 FORRESTER, Viviane, *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- 3 DE BUEN LOZANO, Néstor, *Un sindicalismo de verdad*, en Memoria del Foro "Sindicalismo ante la nación: análisis sobre el desempleo", México, febrero de 1996.
- 4 *Salario Mínimo: ¿Dónde estamos?*, Organización Internacional del Trabajo, 1998.
- 5 Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Datos considerados para el área A.



PORQUE todos los medios e instrumentos normativos que ha creado la especie humana para convivir dignamente en sociedad son perfectibles. Y los cambios son necesarios cuando la evolución de las circunstancias económicas y sociales son tales, que exigen una nueva normatividad. Recordemos que nuestra actual Constitución Política y, en particular, el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, nacieron en una realidad socioeconómica que poco se parece a la que estamos viviendo.

Al respecto, es oportuno recordar el ejemplo histórico de los Constituyentes de 1917, que en medio de las secuelas de la Revolución de 1910, se dieron el tiempo y la oportunidad para diseñar la primera Constitución Política en el mundo, que elevó a rango constitucional los derechos sociales, como el Derecho al Trabajo. Gracias a su sensibilidad humana, política y visión de futuro, nuestro país ha caminado la mayor parte de este siglo –que termina– en circunstancias sociales y políticas que han evitado guerras intestinas, como ha ocurrido lamentablemente en muchos otros países del mundo.

Ahora, inmersos en un mundo globalizado e interdependiente en el ámbito económico y político, se nos reclama hacer uso de nuestros mejores esfuerzos, para dotar a nuestro país de una norma laboral que haga posible que en toda empresa se trabaje con eficiencia; optimizando los recursos económicos, materiales y humanos con que se cuenta. Una Legislación Laboral que evite la negligencia, corrupción e injusticia tanto en la actividad laboral como en la distribución de los frutos, producto del esfuerzo conjunto

# ¿Por qué una reforma a la legislación laboral?

**Diputado Rosalfo Hernández Beltrán\***

entre los representantes del capital y el trabajo. De no hacerlo oportunamente la convertiremos en obsoleta –como ya ocurre con gran parte de su contenido–, pues ley ajena a la realidad, ley que no se cumple.

A mi juicio el contenido de la reforma debe atender por lo menos, lo siguiente:

En primer lugar, coincidimos en el objetivo de elevar la productividad en todos los centros de trabajo. Sabemos que para ello se debe hacer un uso adecuado de los medios e instrumentos de producción, de la materia prima que se procesa, se debe crear una eficiente organización en el trabajo para eliminar los llamados tiempos muertos, se debe crear un clima laboral propicio para que la capacidad física e intelectual de los trabajadores la aporten a plenitud y para ello es indispensable que se atiendan las siguientes consideraciones:

PRIMERA: Que todo programa o convenio tendiente a elevar la productividad, se haga con la participación libre y consciente de los trabajadores involucrados. Pues sólo la socialización de experiencias, conocimientos

---

\*Diputado Federal del Grupo Parlamentario del PRD.

y esfuerzos comunes harán posible la concreción de esos programas.

SEGUNDA: Que el esfuerzo que aporten los Trabajadores no sea tal, que ponga en peligro su salud o su vida. Pues no olvidemos que el trabajo es un medio y no un fin. Es el instrumento que hemos inventado la especie humana para transformar la naturaleza en bienes, servicios y productos que hagan posible una vida digna para todos. En consecuencia ese medio no debe esclavizar al ser humano. Debemos usarlo para vivir mejor y no vivir para el trabajo.

TERCERA: Que realmente se invierta en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, a fin de estimular el desarrollo de la creatividad de las virtudes laborales que todo ser humano tiene. Ello redundaría en su beneficio personal y en bien del centro de trabajo respectivo.

CUARTA: Que los frutos de ese esfuerzo colectivo, redunden en mejores condiciones de vida y trabajo tanto de los empresarios como de los asalariados. Es necesario que así sea, pues debemos contribuir a eliminar ese abismo que desafortunadamente subsiste en nuestra sociedad. En donde tenemos a una mayoría que carece de lo más indispensable. Lo cual se logrará con el pago de un salario que se integre tomando en cuenta lo establecido en la fracción sexta del artículo 123 constitucional que a la letra dice: "...los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos." En otras palabras que el salario mencionado tenga el poder adquisitivo para satisfacer las necesidades de alimentación suficiente, vestido, calzado, vivienda, educación y hasta para dis-

frutar sanamente. Y no como el de ahora cuyo valor económico no alcanza ni siquiera para satisfacer los requerimientos alimenticios.

En segundo lugar se debe adecuar la Legislación Laboral para que los Trabajadores ejerzan a plenitud su Derecho de Libertad Sindical. Es decir, que tanto en el nacimiento como funcionamiento de las organizaciones sindicales no intervenga el gobierno, los empresarios, los partidos políticos e instituciones religiosas.

Debe haber plena autonomía sindical para que los trabajadores libre y democráticamente constituyan sus organizaciones sindicales, elijan a sus dirigentes, administren honestamente sus recursos, ejerzan su derecho de huelga y definan en un momento dado a qué organización sindical desean pertenecer y, por supuesto, deben desaparecer los apartados como el B y las llamadas reglamentaciones laborales que hoy se emiten para los trabajadores al servicio de las administraciones estatales y municipales. No debe haber sindicalizados de primera y de segunda clase en nuestro país.

En tercer lugar, nos preocupa la administración de la justicia laboral. Algunos consideramos que debemos restituir la facultad constitucional del Poder Judicial, para que sea él, bajo su más estricta responsabilidad el que resuelva sobre los conflictos obrero-patronales, proponiendo la creación de los Juzgados de lo Laboral. Pues debemos recordar que la República descansa en tres Poderes: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Éste tiene la responsabilidad de Administrar la Justicia en todos los ámbitos de la actividad humana. Y para que cumpla su tarea es indispensable dotarlo de autonomía plena de los otros dos poderes, por lo que pugnaremos para que su constitución se haga igual a la integración

del Poder Legislativo y Ejecutivo, que no es otro, que sus miembros sean electos por el pueblo.

En la tarea histórica de diseñar la Reforma a la Legislación Laboral, debemos tener presentes que el futuro de todo país, independientemente de la naturaleza ideológica de su sistema político, depende vitalmente de la eficacia de su respectivo aparato productivo. Pues a través de éste se genera el alimento del cuerpo social. Es en los centros de

trabajo –independientemente de su magnitud económica– donde se crean los artículos de consumo, bienes y servicios que hacen posible la sobrevivencia social. Al respecto podríamos afirmar que el aparato productivo constituye la columna vertebral de toda comunidad humana, en consecuencia todo ajuste legal que hagamos, requiere de que actuemos con la mayor responsabilidad, de lo contrario podríamos dañar al centro de nuestra sociedad.

# Maestro Ramón Alva de la Canal

**PADRE DEL MURALISMO MEXICANO.** Nacido en Tacubaya, Distrito Federal, el 30 de agosto de 1898, fue descendiente del Conde de la Canal y del notable inventor Thomas Alva Edison. Se formó en la Academia de San Carlos, integrada a la recientemente creada Universidad Nacional por don Justo Sierra en el año 1916, lo que le permitió ser discípulo de los mismos maestros que formaron a Diego Rivera, a Francisco Goytia y a Saturnino Herrán. Una vez triunfante la revolución, en el gobierno del general Álvaro Obregón, don José Vasconcelos, fue nombrado Secretario de Educación Pública y, como tal, rector de la Universidad, quien pretendió darle sentido humanístico al acontecimiento social; bajo su conducción surgieron formas de difusión y de educación de masas que hicieran accesible una ideología libertaria, nacionalista y equitativa para con los nacionales de todo origen y etnia. Uno de estos recursos puestos en práctica, fue el dibujo y la pintura, el grabado y, finalmente, el muralismo; la escultura y la fotografía, incluidos los escasos cortos cinematográficos, también fueron empleados para el fin descrito. Los escritores y los músicos estaban en plenitud creativa nacionalista cuando don José Vasconcelos convocó a los pintores a hacer dos murales en los patios de San Ildefonso. La respuesta inmediata de Fermín Revueltas y del maestro Ramón Alva de la Canal, en el año de 1921, y apenas egresando de la Academia, fue ejecutar un mural con técnica de encaústica por Fermín Revueltas y, frente a éste, un fresco llamado *El desembarco de la cruz en América*, por parte de Ramón Alva de la Canal.

El acontecimiento significó, técnicamente, la necesidad de redescubrir el procedimiento de pintura al fresco que se había olvidado y estaba perdido. Desde el punto de vista conceptual, fue volver a la alegoría del carácter de instrumento de comunicación de la historia de México; por eso, al más joven de esa generación se ha llamado "piedra angular del muralismo mexicano", movimiento en el que después destacarían Diego Rivera, José Clemente Orozco, Jean Charlotte y Fernando Leal.

En 1983, funda con la escultora América Gabrielle, el movimiento artístico de la plástica *Spacios para el arte*. El maestro Alva de la Canal murió en la Ciudad de México en su casa de Tacubaya, en el año de 1985.

LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El papel que jugaron los trabajadores en el proceso de la Revolución mexicana de principios del siglo, siempre estuvo subordinado a los distintos grupos o caudillos de la revolución, sin embargo las alianzas y subordinaciones reconocieron la importancia que tendría para la posguerra y la pacificación el reconocimiento de los derechos básicos para una naciente clase trabajadora industrial y urbana.

Los Constituyentes de 1917, dieron origen al artículo 123, con el espíritu de consagrar los derechos del trabajo frente al capital y regular con normas tutelares las relaciones contradictorias y desiguales entre éstos.

En su origen dicho artículo fue único y sin ninguna clase de divisiones, particularidades o apartados, en lo referente a los tipos de trabajo o capitales. No obstante lo anterior, durante las siguientes décadas de 1917 a 1937 el propio Estado mexicano y los actores políticos dominantes del aparato administrativo y político de ese Estado, llevaron a cabo una interpretación unilateral del espíritu del artículo 123 constitucional, respecto a la naturaleza de las relaciones laborales existentes entre las dependencias del gobierno y sus trabajadores.

La interpretación mayoritaria del artículo 123 y su aplicación en las dependencias del gobierno, fue en el sentido esencial de negar el reconocimiento de los derechos laborales a los trabajadores, en tanto que se argumentaba que “el Estado mexicano emanaba de un origen recientemente revolucionario y por tanto no tenía el carácter de un patrón, como sucedía con las empresas de

# Los estados de excepción en la ley laboral mexicana, ¿un muro que se derrumba frente a la libertad sindical?

Alejandro Quiroz Soriano\*

capital privado”. En esta perspectiva no podría haber entonces una contradicción entre los intereses de los funcionarios revolucionarios y el Estado revolucionario.

Así cada “revolucionario” que llegaba a dirigir una dependencia gubernamental por el mérito de pertenecer a alguno de los grupos o subgrupos del caudillo revolucionario en turno, tenía la facultad de despido discrecional del personal y de llamar a sus incondicionales; lo mismo que definir la jornada de trabajo, los salarios (emolumentos en ese entonces) e incluso retener estos últimos.

Paradójicamente había revolución, pero no había derechos para los trabajadores del Estado revolucionario.

---

\*Asesor de la Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del D.F.

En este marco, la historia de nuestros sindicatos ofrece numerosos ejemplos de interpretación oficial y de lucha por los derechos laborales de los trabajadores, hoy conocidos oficialmente como “trabajadores al servicio del Estado”.

Quizá el ejemplo más próximo a la promulgación del artículo 123 constitucional, se encuentra en la gran huelga del Magisterio de la capital en 1919 y el decreto carrancista que declaraba: “Ni los maestros son productores de riqueza, ni las entidades políticas, federación, estados o municipios personifican ningún elemento de producción.” Por lo tanto admitir el derecho de huelga en el personal docente, que en sentido administrativo se integra por servidores de la nación, equivaldría al absurdo de reconocer la huelga del Estado en contra del Estado.

Pero con todo y el decreto prohibitivo, se siguieron realizando huelgas magisteriales como las de 1925, 1927 y 1928, en las costas veracruzanas. La mayoría de ellas con el apoyo de las organizaciones obreras que también luchaban por hacer efectivo el espíritu del artículo 123; ya desde entonces y como siempre ha sido, el mundo real siguió su marcha coordinada, paralela o en contra del mundo oficial, según sea la situación prevaleciente.

Así fue creciendo la organización de los sindicatos, en su mayoría de gremios por unidades administrativas o secretarías de Estado, de la Hacienda Pública, de Agricultura Caza y Pesca, Magisterio, Salubridad Pública, etcétera.

Entre las razones que explican el rechazo al derecho de ceseciones para los trabajadores del Estado, se encuentran sin duda alguna, la política especial que el Estado preparaba para los empleados públicos.

## EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el periodo legislativo de 1937, sólo veinte años después de la promulgación de la Constitución Mexicana, el gobierno presentó a la Cá-

mara de Senadores un proyecto de “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado”, en el cual se pretendía establecer el mínimo de derechos y obligaciones del trabajador del Poder Ejecutivo y que también rige desde entonces las condiciones de trabajo del personal de base de los otros Poderes de la Federación.

El plazo de casi un año entre la aprobación del proyecto con las modificaciones realizadas por parte del Senado Mexicano en diciembre de 1937, su envío a la Cámara de Diputados, el regreso del dictamen modificado a la Cámara de Senadores y la vuelta inusitada del dictamen a los diputados, para ser aprobado finalmente por el Senado el 5 de diciembre de 1938, revela la importancia y el primer enfrentamiento social entre las clases y sus fracciones sobre la naturaleza y las concepciones acerca del Estado, así como las relaciones entre éste y los asalariados de los Poderes de la Unión.

Frente a la arbitrariedad casi absoluta de conculcar en la práctica los derechos, el estatuto jurídico introdujo en contrapartida:

El reconocimiento a la estabilidad en el empleo;

La duración de la jornada de trabajo;

El establecimiento de salarios uniformes y nunca inferiores a los salarios mínimos generales;

El derecho a la organización sindical restringido y con ciertas modalidades;

La creación de una federación sindical nacional única y excluyente;

La creación de tribunales de justicia propios;

Limitaciones estrictas en el ejercicio del derecho de huelga, así como;

La contratación individual con el Estado.

Por consecuencia, quedaron reconocidos ciertos derechos y obligaciones, pero también se sentó el precedente de considerar a los empleados públicos como trabajadores de excepción ante la ley, mutilando sus derechos de libertad de asociación, contratación colectiva y huelga.

La diputación obrera de aquel tiempo, con todo y la digna batalla que dieron por los derechos plenos de los asalariados de los Poderes de la Unión y contra los diputados campesinos, populares, militares y aún la gente que se consideraba más progresista y revolucionaria, al final expresaron, que aunque los derechos de los empleados públicos eran insuficientes, estaban convencidos que al pasar de los años llegarían a ser iguales a los de todos los trabajadores.

Se imaginaron acaso que años más tarde las diferencias se profundizarían, al llegar se incluso a una división formal del propio artículo 123 constitucional. Así el estatuto jurídico de 1938 sentó las bases del actual Apartado "B" del artículo 123, aprobado en 1960 y de su ley reglamentaria correspondiente.

Las principales diferencias entre el espíritu original del artículo 123 constitucional y su Apartado "B" son de manera sistemática tres y representan las grandes limitaciones al ejercicio pleno de los derechos colectivos de los empleados públicos, que separan al Apartado "B" y contradicen frontalmente los derechos laborales garantizados en el artículo

123 constitucional, y las cuales son a saber:

- i. La ausencia y anulación de la contratación colectiva y su sustitución por Condiciones Generales de Trabajo.
- ii. La anulación práctica mediante restricciones jurídicas del derecho de huelga.
- iii. la prohibición expresa y práctica de la libertad de asociación y organización sindical.

Respecto al primer punto la anulación de la contratación colectiva, esto se realiza en tanto existe un nombramiento individual para cada trabajador que expide la parte contratante o unidad administrativa y que se traduce en carencias básicas, como la ausencia de mecanismos reales de revisión salarial y contractual.

Las Condiciones Generales de Trabajo (salvo verdaderas excepciones, derivadas de la lucha de los trabajadores) son fijadas y establecidas unilateralmente por el titular de cada dependencia, escuchando sólo la opinión de los sindicatos, la bilateralidad, arma básica para la negociación laboral, posee espacios muy reducidos.

Los trabajadores conocemos que aun con la existencia de figuras sindicales reconocidas, la política salarial ha sido establecida unilateralmente por la contraparte, llegando como en el pasado reciente a formas vergonzantes de concesión o regalo presidencial de aumento salarial de diciembre, situación que ha cambiado de forma en los últimos años, pero cuyo contenido se ha seguido manteniendo, en buena medida por el apoyo del corporativismo sindical.

Dada la profundidad de la crisis económica y las restricciones presupuestales provocadas por la política económica, que en el

caso de la administración pública se agudiza por una deliberadamente pésima política de gasto corriente para los empleados de base en contraste con las retribuciones de la alta burocracia política, en la cual se carece de auténticos instrumentos de profesionalización del trabajo como el Servicio Civil de Carrera.

En el caso de la anulación del derecho de huelga, ésta se da en los hechos, en tanto que las causales formales, hasta ahora establecidas por la ley reglamentaria del Apartado "B" son "la violación general y sistemática" del reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de cada unidad administrativa, y su ejercicio, en el caso de ser demostrable esa violación general y sistemática requiere de la aprobación del Tribunal Federal.

En realidad las experiencias sobre paros laborales en la administración pública han sido ejercidas de hecho y no de derecho y reflejan el ejercicio del derecho adquirido por una acumulación organizada de fuerza sindical o una correlación de fuerzas favorable.

La ausencia del derecho de huelga es una de las causales mayores de la "desnaturalización" del derecho de contratación colectiva, en tanto que deja formalmente en estado de indefensión a la organización sindical de los trabajadores, al eliminarse el instrumento fundamental para buscar el equilibrio en las relaciones patrón-trabajador.

La prohibición expresa del derecho de asociación sindical en forma libre, obedeciendo a la decisión de los afiliados, y no de acuerdo a los intereses del gobierno o a la interpretación de los tribunales, ha sido una de las limitaciones -evidentemente ideológicas y políticas, aunque no legítimas- que los diferentes regímenes políticos del país han impuesto a los trabajadores del Estado, encaminadas a impedir la libertad de asociarse

con otras organizaciones de obreros industriales, trabajadores de servicios y campesinos, e impedir por tanto las alianzas y la lucha unificada que los trabajadores descubrimos como arma y derecho público de clase.

Esta prohibición expresa de la asociación va encaminada a disminuir aún más la escasa fuerza de negociación individual y la carencia del derecho de huelga.

Así la política laboral del régimen hacia sus trabajadores ha sido de carácter corporativo, buscando mantener y consolidar el control político y social de este sector, al cual considera como una fuerza social útil, ya que son el medio para la instrumentación de las políticas del Estado, sobre todo en periodos electorales cuando buscan la mayor efectividad de la compra del voto.

## UNA REALIDAD APARTE

Hoy el sistema corporativo está en crisis y provoca más problemas que soluciones, por eso una demanda fundamental en el mundo del trabajo es el establecimiento de una cultura y procesos democráticos en las organizaciones sindicales, como un elemento esencial para restablecer la plenitud en el ejercicio de los derechos constitucionales, visto de otra forma, el proceso de tránsito hacia la democracia en el país, será incompleto sin la democratización de las organizaciones sindicales.

El concepto "servidor público" utilizado por el gobierno, niega la verdadera esencia de la definición de un trabajador como aquel que pertenece a un sistema asalariado tal y como se discutió en el Congreso Constituyente y lo considera como un "recurso humano" priorizando una relación administrativa sobre una relación laboral.

Pertinente es decir, que en la nueva definición de relaciones que el Estado busca con sus trabajadores, esta posición ideológica y política, ha ido imponiéndose unilateral y arbitrariamente en la práctica, a través de un proyecto tecnocrático de carrera de servicio civil que elimina los aspectos de calidad y experiencia profesional en el desempeño de las políticas públicas, que caracterizan a los sistemas más avanzados en el mundo, como los sistemas de servicio civil de carrera francés y canadiense.

En el terreno económico el costo también ha sido alto para los trabajadores al servicio del Estado; durante los últimos sexenios, el “privilegio” que tenían hasta 1982 de mantener un salario promedio de 2.6 veces el salario mínimo, en 1997 el salario promedio de los trabajadores al servicio del Estado representaba 1.5 veces el salario mínimo, situación que no ha variado sustancialmente a la fecha.

Lo anterior nos da pie para mencionar cuál es la política salarial del Estado, y por qué los aumentos salariales en los últimos sexenios han sido menores en el sector burocrático si los comparamos con los otorgados en el sector privado. La razón es simple y tiene causas políticas más que económicas, el Estado es el mayor empleador del país y por esta razón es quien puede fijar las condiciones de oferta y demanda en la política de empleo del país.

Otros elementos que determinan la política salarial del gobierno, son los compromisos en materia de ajuste estructural, establecidos con los organismos financieros internacionales –el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– que condicionan la ayuda financiera a la reducción del déficit público y el cumplimiento de las obligacio-

nes y estándares mínimos establecidos en forma diferenciada, tanto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en materia de desregulación de leyes y políticas del gobierno nacional, “trato nacional” a las inversiones extranjeras, privatización de empresas públicas, compras gubernamentales, etcétera, y la práctica derivada como una política de gobierno al margen de la ley, la flexibilización de las relaciones laborales, la cual supuestamente permitiría la competitividad comercial del país, como la vía única que conoce la tecnocracia.

La realidad ha demostrado que el mundo formal de las leyes laborales ya no contienen, ni reflejan las necesidades del mundo real de los trabajadores, por lo tanto, el mundo real salta las trancas de un esquema jurídico obsoleto, cada vez con mayor frecuencia.

No hay derecho de revisión salarial, ni de huelga, ni de asociación y sin embargo en los hechos el último mayor movimiento de los empleados públicos, las movilizaciones de los maestros democráticos, sean nacional o regionalmente, han tenido que recurrir al paro, o a la huelga de hecho, al igual que otros contingentes del sector público que se han planteado o han ejercido la democracia y la libertad sindical, el respeto a la bilateralidad y la demanda de mejoras salariales, como el ex Sindicato de la Secretaría de Pesca. La sociedad civil ha apoyado, se ha solidarizado con las luchas justas ...y se han obtenido triunfos y derrotas.

Habrà quien se cuestione, para que demandar esos derechos que están conculcados “si todo depende de la fuerza de las masas”.

Para nosotros el derecho, representa y determina cuales son las reglas claras del juego social y, por tanto, son derechos públicos que deben quedar plasmados como instrumento de obligación y derecho bilateral. Así el magisterio o cualquier otra organización sindical no tiene por qué aceptar que se le orille a la marginalidad, a la ilegalidad en el ejercicio de derechos reconocidos constitucionalmente y en convenios internacionales signados por nuestro país, aunque socialmente se les reconozca su legitimidad moral.

Los instrumentos sociales que otorga la ley deben ser propiedad social y, por tanto, no deben ser expropiados por una minoría, ni mucho menos seguir discriminando a un núcleo básico de la sociedad mexicana: los trabajadores de la administración pública federal, estatal y municipal.

Hace sesenta y ocho años, al expedirse la Ley Federal del Trabajo y excluirse a los llamados empleados públicos, a los “burócratas”, hubo voces obreras que denunciaron la violación al gran pacto social republicano que significa la Constitución y en particular el artículo 123.

Siete años más tarde, al discutirse en la Cámara de Diputados el proyecto original del “Estatuto Jurídico”, voces como las de Fernando Amílpa, Celestino Gasca y Francisco Mora, pero con claridad, con menor fuerza numérica de votos que la “mayoría” legislativa de ese entonces, dejaron constancia del error conceptual, político, jurídico y social de considerar trabajadores de excepción a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Hace treinta y ocho años al consumarse la división del artículo 123 también se alzaron voces que confiaron al tiempo la demostración de que la camisa de fuerza legislativa

aplicada a los trabajadores pronto quedaría chica.

La vida social que es terca y no se amolda a las necesidades del mundo formal (y mucho menos a la realidad virtual, construida desde la cibernética burocrática), nuevamente pone hoy ante la responsabilidad de un poder legislativo plural, que pugna – con todas las inercias, obstáculos y contradicciones prevalecientes - por lograr una auténtica autonomía y división de poderes y recobrar el espíritu del gran pacto social de 1917 y recrearlo, conjugando las necesidades de la sociedad actual.

Las sociedades modernas, en un mundo cada vez más integrado, lo que no implica necesariamente subordinación y dependencia, hace decenas de años que dejaron atrás la anacrónica discusión de si los asalariados del Estado deben tener derechos plenos o no, o que si los gobiernos son parte contractual plena o no. Esa discusión es el residuo que existe en las sociedades dictatoriales, autoritarias, o en transición hacia un estado democrático y contemporáneo, es decir, hacia una sociedad democrática.

De lo anterior dan cuenta los diversos convenios, recomendaciones y reclamos internacionales de organismos tripartitos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo integrante del Sistema de la Organización de Naciones Unidas, al cual nuestro país está adherido o es parte contratante. Tales instrumentos son:

El Convenio núm. 87 sobre libertad de asociación y organización sindical;

El Convenio núm. 135 y la recomendación núm. 143 sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores;

El Convenio núm. 151 y su recomendación núm. 159 sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública;

El Convenio núm. 154 y su correspondiente recomendación núm. 163 sobre el fomento a la negociación colectiva;

Así como otros más sobre las especificidades para el libre ejercicio del derecho de huelga por los trabajadores en la administración pública y los cuales han sido ratificados por México.

Así como el país no puede aislarse del contexto internacional de la economía, tampoco lo puede hacer del derecho laboral; las condiciones sociales han madurado. En una sociedad cambiante, lo que alguna vez tuvo diversos sentidos y funciones sociopolíticas y económicas ya no funciona; y aún más, su permanencia formal va contra la realidad, porque la realidad ha demostrado con creces que la norma limitante de los derechos ya no sirve para encausar el conflicto social, sino al contrario tiende a agudizarlo cuando se presenta, aunque habrá que reconocer la relativa pasividad que han mantenido los trabajadores del gobierno en las condiciones actuales de transformación política y social del país, lo que refleja una evidente carencia de programa y estrategias políticas y sociales, generada por los propios trabajadores y sus cuadros más avanzados.

El país necesita una economía y una política moderna, pero no en abstracto, sino una orientada al bienestar del pueblo trabajador, y otra respetando la voluntad mayoritaria expresada en el voto mayoritario, tanto en los procesos electorales políticos, como aquellos que se realizan en las organizaciones sindicales, empresariales o campesinas entre otras existentes, no puede seguirse

manteniendo normas que protegen al corporativismo como una política de estado.

El país necesita también una administración pública moderna y esta requiere, entre otras cosas, de unos trabajadores responsables, innovadores, eficientes socialmente, estos atributos no son cosa normal en los ciudadanos manipulados en lo individual y cercenados en lo colectivo, sino de los ciudadanos con derechos y obligaciones plenas que les permiten asumir su responsabilidad ante la nación.

En síntesis nosotros pensamos que es necesario avanzar hacia el reconocimiento pleno de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y la vía genérica es la derogación del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, el cual hoy a diferencia de hace años, todo mundo, excepto el gobierno, reconoce su carácter anticonstitucional.

CUÁLES SON LAS VÍAS ALTERNAS Construir las alternativas políticas y sociales que lleven a los cambios necesarios en la legislación prevaleciente, ha tomado más tiempo del necesario, habrá que recordar que en 1989, durante el primer año del gobierno salinista, también se realizó un intento de reforma a la Ley Federal del Trabajo para adecuarla a los intereses empresariales, en esa ocasión se presentaron las primeras propuestas de flexibilidad laboral, las cuales al no avanzar a través del proceso parlamentario, el gobierno decidió llevar a cabo la flexibilización mediante la práctica común realizada en el sexenio de Miguel de la Madrid, hacer caso omiso de la ley o acordar al margen de ella y en complicidad con los representantes oficiales del movimiento obrero, la renegociación de los contratos

colectivos. Dicho intento tuvo que ser abandonado para no desequilibrar el control corporativo y ante un rechazo generalizado.

Al igual que en 1989, en el caso del proceso iniciado por el gobierno del doctor Ernesto Zedillo para la reforma a la Ley Federal del Trabajo, es muy probable que esta iniciativa gubernamental, culmine en una nueva suspensión de tales propósitos, ya que persisten los mismos objetivos que en ese entonces.

Persisten también las dudas y temores políticos del gobierno, los empresarios y los líderes corporativos, abrir una caja de pandora, que después se les revierta, porque ellos al igual que la sociedad, entendemos que ya ha llegado la hora de someter a un verdadero juicio social y político al corporativismo sindical y empresarial, al igual que su sustento legal y gubernamental, como un verdadero obstáculo para el desarrollo democrático de nuestra sociedad.

Sin embargo quien quiera descubrir las intenciones del Estado en esta materia puede adivinarlas en las políticas laborales aplicadas durante los últimos tres sexenios, pérdida de la estabilidad en el empleo, mayor proporción de empleados de confianza y por honorarios, reducción del costo de la mano de obra, flexibilización irrestricta, imposición de líderes sindicales, mutilación de los contratos colectivos o de las CGT, supresión de la bilateralidad, etcétera.

¿Cuál es entonces, esa reforma laboral alternativa?, Es sin duda la que se ha venido construyendo con aportes de sindicalistas, abogados y académicos comprometidos, quienes han delineado un proyecto de ley que coadyuve al desarrollo integral de nuestra sociedad, a la superación de las condiciones de trabajo y de vida, al igual que una

justa retribución a los trabajadores sobre el producto de sus esfuerzos, al crecimiento y estabilidad del empleo, a la creación de una nueva cultura de responsabilidad laboral compartida, entendiendo que esta reforma deberá estar vinculada íntimamente a las transformaciones políticas, sociales y económicas en nuestro país.

Una propuesta general, sin presentarla en un orden jerárquico, que integra las opiniones de muchas personas vinculadas con el proceso de reforma laboral a lo largo de los últimos 10 años podríamos resumirla en los siguientes puntos:

En materia de libertad sindical permitir a los trabajadores organizarse de acuerdo a sus intereses sin condicionamientos estatales o jurídicos y sin subordinación a los partidos políticos; esto es garantizar la libre organización de los trabajadores para que puedan constituir sindicatos o coaliciones según el carácter y la tipología que consideren conveniente.

Suprimir la facultad estatal de reconocer el registro sindical y la personalidad jurídica, limitándose a un procedimiento de información y toma de nota administrativa, de carácter público que no afecte la vida y el funcionamiento de las organizaciones gremiales.

Respeto estricto al derecho de los trabajadores para elegir en forma libre, voluntaria, universal, secreta y directa a sus representantes.

El reconocimiento expreso da la vigencia y preponderancia del convenio 87 en materia de libertad sindical, atendiendo a los reclamos del Comité de Expertos de la OIT para que el Estado mexicano adecue la legislación actual, en materia de servidores públicos, al compromiso asumido al suscribirlo, responsabilidad hasta hoy incumplida.

Instrumentación del Convenio 98 de la OIT en materia de contratación colectiva y protección a los derechos de sindicalización, que la situación actual mantiene a nuestro país al margen de los compromisos internacionales asumidos por la mayoría de los países democráticos, sobre todo cuando la normatividad secundaria en materia de contratación colectiva es contraria al texto constitucional.

Como un aspecto ligado íntimamente a la vigencia práctica de la contratación colectiva, es necesario establecer una sola norma constitucional, sin excepciones o apartados especiales, al igual que una sola ley reglamentaria, tal unificación permitirá suprimir las indebidas limitaciones a los derechos colectivos mediante la derogación de las normas especiales que rigen actualmente para los poderes públicos, organismos descentralizados, trabajadores de gobiernos estatales y municipales, y que durante los últimos años se han extendido bajo otras modalidades restrictivas en el caso de los trabajadores al servicio de las instituciones educativas gubernamentales que no tienen autonomía del Estado y los empleados bancarios.

“Es necesario consolidar la participación directa de los trabajadores en la convención colectiva, organizados en sindicatos o coaliciones, según convenga a sus intereses, quienes a su vez, resolverán las formas de representación de las mayorías y minorías.”

En el mismo sentido es esencial recuperar para todos los trabajadores que están regidos por apartados de excepción, el derecho de huelga, restituyendo su espíritu constitucional, eliminado la posibilidad de anteponer leyes menores a este derecho y eliminando las condicionantes establecidas para su supuesto ejercicio legal.

La derogación del Apartado “B” y la integración de un solo enunciado de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, significa restablecer los derechos colectivos de contratación, huelga, libertad de asociación y organización y bilateralidad. El marco reglamentario debe contener y contemplar el ejercicio pleno de estos derechos colectivos, retomando y adaptando lo más avanzado del derecho laboral internacional y los compromisos internacionales que ha adquirido el país.

El reconocimiento explícito de la bilateralidad en el establecimiento de las relaciones laborales colectivas y en las negociaciones de los conflictos es desde luego un elemento fundamental que complementa los anteriores, pero sobre todo permite el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones entre el empleador y los representantes de los trabajadores, eliminando el trato que se le da a los liderazgos oficiales de simples correas de transmisión de los acuerdos adoptados por los funcionarios de las dependencias encargadas de las normas laborales y salariales o de los encargados en cada dependencia.

No cabe duda alguna, que el papel de subordinación que asumen los dirigentes corporativos, es una fuente de enriquecimiento económico o cobro de facturas políticas para los líderes charros, siempre en perjuicio de sus representados y de erario público. En el caso de las dependencias públicas son frecuentes los ejemplos en los que se integran como parte de los equipos políticos y administrativos del funcionario en turno, a los líderes sindicales, como parte del entramado de intereses que sostienen la subordinación y la complicidad de los grupos sindicales con los intereses de los grupos burocrá-

tico-políticos y son un firme sostén de la corrupción.

Por eso las características del corporativismo en la administración pública tiene sus peculiaridades, los intereses políticos todavía prevalecientes, no permiten o han obstaculizado el desarrollo de un sindicalismo diferente, a menos que los propios trabajadores lo impongan, incluso son explícitas las bases normativas de ese corporativismo, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señala que el poder ejecutivo sólo reconocerá, como organización representativa de los empleados de los Poderes de la Unión a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). En los estatutos de dicha Federación se establecía hasta 1995 de manera explícita, que la FSTSE estaba afiliada e incorporada en su totalidad a la entonces Confederación Nacional de Organizaciones Populares y al Partido Revolucionario Institucional (PRI), consecuentemente cualquier trabajador que ingresaba a trabajar a una dependencia pública automáticamente por sólo ese hecho y su pertenencia obligatoria al sindicato, se le afiliaba al PRI.

Después de las derrotas electorales que han sufrido los candidatos de extracción sindical y el reconocimiento de la inoperancia del corporativismo para garantizar votos al partido oficial, en un congreso extraordinario celebrado en 1995, se realizó una reforma cosmética en los estatutos de la FSTSE, en la cual se flexibilizó la pertenencia obligatoria al partido oficial, pero en muchos estatutos de sus sindicatos afiliados permanecen estas normas anticonstitucionales y sobre todo en la práctica la subordinación al PRI continúa y se sigue manipulando electoralmente a los trabajadores.

## UN ESTUDIO DE CASO: EL CONFLICTO SINDICAL EN LA SEMARNAP

El Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (SUTSP) nació en 1977 -con fines prácticos en el resto del texto mantendremos esta denominación a pesar de que en 1998, el SUTSP modificó su denominación legal por la de Sindicato Democrático de Trabajadores de la SEMARNAP (SIDTSEMARNAP)-; desde su origen representó una alternativa en la cual confluyeron distintos grupos y corrientes de izquierda sindical, desde entonces se caracterizó por ser el único sindicato nacional de una secretaria de Estado con una vida interna democrática, con libertad de afiliación política e ideológica, con órganos de dirección y representación horizontal de mayor jerarquía que el CEN, con procesos de elección directa, universal y secreta de sus representantes, entre otros elementos, que lo hicieron un sindicato incómodo para el gobierno y el corporativismo oficial (FSTSE) al cual por ley estaba obligado a pertenecer, antes de ser prácticamente expulsado, aprovechando la coyuntura de la reorganización sexenal de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal en 1994.

En diciembre de 1994, mediante iniciativa presidencial se reorganizó la estructura de varias dependencias gubernamentales y se creó la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Toda la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y partes de otras secretarías de Estado, se integraron en esta nueva entidad pública; el sindicato de lo que era anteriormente la SEPESCA, trató de cambiar de nombre para reflejar el nombre de la nueva secretaria, pero el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) rechazó la soli-

cidad, señalando que la dependencia había desaparecido, es decir, que no había un patrón sustituto, y que, por tanto, había desaparecido el sindicato.

En marzo de 1995 la FSTSE, violando sus propios estatutos y en concordancia con los propósitos gubernamentales, realizó un congreso constitutivo para crear un sindicato de reemplazo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEMARNAP (SNTSEMARNAP) dirigido por el grupo sindical proveniente de la SARH y viejo aliado subordinado a los intereses del grupo político encabezado por el profesor Carlos Hank González y defensor de los negocios de las grandes empresas constructoras de las obras de infraestructura hidráulica en el país. De inmediato el TFCA, presidido por el licenciado Pedro Ojeda Paullada (ex Secretario de Pesca), reconoció al sindicato de reemplazo y eventualmente canceló el registro sindical del SUTSP.

Cuando el tribunal registró al SNTSEMARNAP y canceló el registro al SUTSP, no le otorgó audiencia ante el tribunal, violando de esta forma las garantías mexicanas del debido proceso. El SUTSP ganó varias decisiones en instancias de apelación, que ordenaron en 1995 y 1996 al TFCA a decidir con apego a derecho el asunto del registro, una vez que otorgara una audiencia al sindicato afectado, las decisiones también obligaron al tribunal a emitir nuevamente el registro legal del SUTSP y cancelar el registro del sindicato de reemplazo.

Sin embargo, las decisiones de los tribunales de apelación no lograron que los miembros del SUTSP volvieran a obtener los derechos reconocidos, porque el TFCA continuó ejerciendo un desempeño sesgado cuya estructura no proporcionaba una garantía de imparcialidad, puesto que a pesar de tener la responsabilidad de ejecutar las decisiones de

los tribunales colegiados en materia de trabajo, que emitieron sus fallos favorables a las demandas del SUTSP sobre libertad de asociación, hasta recientes fechas los actos del TFCA han limitado el impacto de los triunfos logrados en dichos tribunales.

Por ejemplo una vez que el TFCA fue forzado a rehabilitar el registro del SUTSP en enero de 1996, emitió un reconocimiento parcial a la nueva dirigencia electa, diciendo que éstos sólo tenían legitimación para actuar ante los tribunales y no para representar los intereses profesionales de sus agremiados o establecer relaciones laborales con la SEMARNAP.

Eventualmente los tribunales de apelación volvieron a revocar esta decisión del TFCA, pero el asunto hasta la fecha sigue en trámite, actualmente existe una fallo favorable a la demanda de libertad de asociación y otro favorable al reconocimiento de la existencia legal de más de un sindicato en una dependencia pública y sobre la plena legalidad de la probabilidad de la existencia de más de una federación sindical para los sindicatos de trabajadores de los Poderes de la Unión, (como veremos al final). Sin embargo hasta ahora la SEMARNAP no tiene relaciones oficiales con el SUTSP (SIDTSEMARNAP).

Ante la cerrazón de los funcionarios laborales y con el apoyo de organizaciones sindicales y de derechos humanos de México, Estados Unidos y Canadá, el SUTSP presentó, el 31 de mayo y el 17 de julio de 1995, un reporte contra el gobierno mexicano por la violación de las leyes laborales en México, ante el Comité sobre Libertad de Asociación de la OIT (CLA), registrado como Caso núm. OIT/CLA/1844.95.

En forma paralela fue presentada el 13 de junio de 1996, una demanda como lo

indica la guía de procedimientos del Acuerdo de Cooperación Laboral del TLC, ante la Oficina Nacional Administrativa de los Estados Unidos, la cual fue aceptada para iniciar el procedimiento de investigación y dictamen de recomendaciones como la propuesta USNAO-núm. 9601/1996.

Ambas solicitudes buscaron utilizar los acuerdos y convenios internacionales suscritos por nuestro país, para restablecer los derechos conculcados; tales acciones reclamaban:

1. El establecimiento del derecho de audiencia en la materia.
2. Tomar medidas para asegurar que los miembros del SUTSP tuvieran la posibilidad de ejercer los derechos otorgados bajo las leyes mexicanas.
3. Comprometer al gobierno mexicano en un proceso de evaluación pública de los problemas documentados en las peticiones.
4. Igualmente comprometer al gobierno mexicano en un proceso designado al efecto, para eliminar o modificar las partes de la LFTSE que violan el derecho a la libertad de asociación.
5. Dar pasos para obligar al gobierno mexicano a asumir sus obligaciones derivadas ante la OIT y el ACL/TLC, para eliminar el conflicto de intereses inherentes en el sistema jurídico y funcional del TFCA.

En ambos casos los procedimientos de revisión culminaron en recomendaciones y llamados al gobierno mexicano para adoptar medidas necesarias para garantizar que los empleados públicos puedan libremente constituir sindicatos independientes y que tengan posibilidad de elegir a qué organización pertenecen, igual que determinar si se afilian a una federación o permanecen independientes y para eliminar tan pronto como

sea posible, todos los obstáculos prácticos y legales que impiden que una organización pueda adquirir personalidad legal y colocan fuera de la legalidad a las actividades sindicales consideradas en el artículo 123 constitucional y el Convenio 87 de la OIT.

En el transcurso del conflicto se han sentido precedentes jurídicos (mediante los fallos de los tribunales colegiados en materia laboral), que servirán para que en el corto o mediano plazos se fortalezcan las condiciones para abrogar las leyes de excepción laboral en nuestro país, éste es el aporte trascendental de la lucha desarrollada por los trabajadores de la SEMARNAP, el ejemplo más reciente es la resolución adoptada por dichos tribunales en diciembre de 1998.

Sin embargo los laudos a favor de los trabajadores afiliados en el SUTSP, han abierto resquicios en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que han motivado y fundamentado distintas resoluciones que resquebrajan la exclusividad y unicidad de los sindicatos oficiales y de la FSTSE en las dependencias públicas, dejando el precedente legal que permitirá en el futuro próximo establecer plenamente la libertad de asociación con la existencia de más de un sindicato y más de una federación sindical en las dependencias públicas, debilitando al corporativismo, no la lucha de los trabajadores.

Entendemos que aún entre los sindicalistas democráticos hay quienes piensan que la existencia de varios sindicatos, supone el debilitamiento de la lucha sindical, nosotros afirmamos que no puede haber peor situación para los trabajadores que seguir bajo el yugo del control corporativo, la libre competencia y confrontación entre opciones sindicales, al final de cuentas harán madurar la

conciencia de los trabajadores y obligarán a las directivas sindicales a buscar el consenso y la aprobación de los trabajadores.

La lucha desarrollada por los trabajadores de la SEMARNAP ha logrado el reconocimiento legal a una situación que prevalece entre un buen número de sus afiliados en el país, la conciencia clara de la importancia de rescatar sus intereses fundamentales contenidos en la libertad de asociación sindical.

Para terminar diremos que esta lucha se vio favorecida recientemente, ya que las autoridades laborales del país tuvieron que reconocer en un dictamen sin precedente histórico, emitido el pasado 9 de diciembre de 1998 por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, en el que se señala que “el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje incurrió en exceso legal, en el laudo que emitió el 11 de julio de 1997 puesto que limita y obstaculiza los derechos del SUTSP”, y solicita que “dicte un nuevo laudo como en derecho proceda, ya que el sindicato demandante SUTSP tiene un registro con todas sus consecuencias legales”. En otras palabras indica que el TFCA actuó al margen de la ley y por tanto deben corregir el laudo reconociendo por completo la representatividad del ahora SIDTSEMARNAP y sentando el precedente jurídico del reconocimiento legal de dos sindicatos nacionales en una dependencia del Poder Ejecutivo Federal. Esta resolución restituye parcialmente el estado de derecho en cuestiones laborales y el respeto a la libertad de asociación vigente en el marco constitucional y vuelve a cuestionar en lo fundamental la existencia y legalidad del Apartado “B”.

El que los tribunales laborales hayan tenido que actuar apegados a derecho, es resultado del esfuerzo desarrollado por quienes a lo largo de los cuatro años de lucha, han

sometido a las instituciones y funcionarios laborales a la vigilancia y exigencias del cumplimiento de las leyes nacionales y los convenios internacionales signados por México en materia laboral, y son tanto las autoridades como representantes de la OIT, de los organismos internacionales de derechos humanos, y así como de los principales movimiento sindicales democráticos en México (FAT, UNT, CIS 10. de Mayo, etcétera), que han sabido aprovechar entre otros elementos, la solidaridad de los sindicatos norteamericanos y canadienses y aun las limitaciones del “Acuerdo de Cooperación Laboral” del TLC, para presionar a un efectivo cumplimiento de las leyes nacionales en nuestro país,

Las consecuencias actuales y futuras que se desprenden de este proceso y los precedentes jurídicos alcanzados deberá ser tema de análisis de los sindicatos y especialistas en derecho laboral, lo que permitirá eliminar en el corto plazo, las leyes de excepción laboral en nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, “Contra el corporativismo, por la libertad sindical”, en *El debate actual: Dos proyectos de nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.
- BUSTILLOS, Filiberto, “Premisas para una reforma laboral democrática”, en *Alternativas, integración, democracia y desarrollo*, RMAC, núm 22, septiembre-octubre de 1998, pp. 15-18.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, “Otro modelo de relaciones Laborales”, Foro de Consulta de la comisión de Trabajo y previsión Social de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990, versión etnográfica.
- ESCOBAR TOLEDO, Saúl, “Ampliar los derechos políticos y laborales de los trabajadores”, en *El debate actual: dos proyectos de nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.

- ESQUINCA MUÑOZ, César, "Suprimir el sistema de apartados del artículo 123 constitucional", Foro de Consulta de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, versión estenográfica.
- Frente Auténtico del Trabajo, "Informe Político al XIV Congreso Nacional del FAT", 1997.
- GARCÍA, Adriana, "Ajuste estructural: impactos y respuestas sociales", en *La otra cara de México*, DECA, Equipo Pueblo, sept.-oct. de 1998. pp. 8-9.
- Human Rights Watch/Americas, "Memorándum de petición a la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos: violaciones por parte de México al acuerdo paralelo del TLC sobre derechos laborales", junio de 1996.
- LUJÁN URANGA, Bertha, "Unidad sindical contra políticas antiobreras", en *Alternativas, integración, democracia y desarrollo*, RMALC, núm. 13, ene.-feb. de 1997, pp. 3-5.
- MARTÍN, Andrew, y George Ross, "Lessons from the social dimension of the European Community", Harvard University Center for European Studies, Cambridge, Mass., 1996.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, "El trabajo y la modernización democrática", en *El debate actual: Dos proyectos de Nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.
- National Administrative Office, U.S.A./American Agreement on Labor Cooperation of North American Free Trade Agreement, "Public report of review of NAO Submisión núm. 9601", febrero de 1997.
- QUIROZ SORIANO, Alejandro, "Derechos plenos para los trabajadores al servicio del Estado", en *El debate actual: dos proyectos de nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.
- \_\_\_\_\_, B. Luján Uranga y P. Pérez Severiano, "Elementos para la carta de derechos sociales de los trabajadores", en *¿Libre Comercio o Explotación Libre?*, revista de la RMALC, 1991.
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), "Por un tratado de libre comercio que preserve los intereses de la nación", 1996, versión mimeográfica.
- ROMUS SEE, Paul, "The European Community and social policy: regional blocs and humane social order", en *International Journal of the Sociology of Law*, núm. 40, Londres, U.K., noviembre de 1997.

DESDE el principio de la humanidad existen quienes se esmeran en el trabajo, y quienes llegan a arrebatarlo. Sólo que el progreso ha permitido formar sistemas e instituciones que velan por regular el intercambio de los productos laborales.

Sin embargo, estos sistemas e instituciones se han vuelto obsoletos, y en ocasiones han cambiado violentamente para bien de algunos. Pero, en el Estado moderno, no se permite la violencia, y se ha optado por forjar la figura de la democracia, la que no ha impedido serios trastornos a la política laboral y sus regulaciones laboristas.

A pesar de ser conscientes de la imbricación en que se encuentra no sólo el trabajo del mexicano sino el chino o el alemán en una globalización, todavía las políticas de quienes se erigen por encima de los grupos sociales laboristas engañan con mejorar, a partir del trabajo, un nivel de vida cada vez más demeritado del jornalero.

Pero es que, en primer lugar, desde la división del trabajo que permite transgredir en las facultades del trabajo, a veces, hay criterios no muy satisfactorios de valoración taxonómica,<sup>1</sup> Y, en segundo lugar, los parámetros para pagar sueldos y salarios no corresponden en la práctica con los aspectos de calidad y de cantidad de la labor ejecutada. Legisladores, funcionarios, empresarios, abogados... y jornaleros que no están tasados con salarios que devengan en un país donde existen millones de desempleados y pobreza extrema.

Además, no obstante regir la Ley Federal del Trabajo para los apartados A y B<sup>2</sup> del artículo 123 constitucional, existen contratos laborales tramposos que brindan relaciones

# Hartura de la política laboral. Acercamiento a la realidad

Tomás Mendoza Juan de Dios\*

favorables al patrón, quien se aprovecha de la abundante demanda de mano de obra. La cual desde David Ricardo hasta Keneth Galbraith ha sido estudiada para proyectos altamente ambiciosos del capital neoliberal. Frente a una realidad por demás sabida, en la que 20 por ciento de la población mexicana concentra más de la mitad del producto económico del país... 54 por ciento de la población económicamente activa, equivalente a tan sólo 17.4 millones de personas, vive en un empleo informal; y la pérdida del salario es mayor al 31.90 por ciento, tan sólo en lo que va del presente sexenio.<sup>3</sup>

Si esto y más acontece a expensas de la denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que acuña los más altos valores de las clases sociales (más desprotegidas) después de sus luchas. Se distingue que el mexicano está harto de la explotación a su trabajo. Y si a la política y todos los que dicen regularla, como se ha tratado, debe sus desgracias, más harto está de todos ellos. Aunque quizás, el centro de las polémicas de hartura no esté en la ley ni las interpretaciones laboristas, sino en la forma de

---

\*Licenciado en periodismo y comunicación colectiva en la ENEP Aragón de la UNAM.

aplicarla. Si el hombre, en su infinita ambición, es quien distorsiona o pone en práctica la ley, él es el que tiene que responder por sus actos.

Por ello, quienes han participado en la política laboral, desempeñada hasta ahora, deberían transparentar más sus responsabilidades y permitir que los productos del trabajo reluzcan en la vida del mexicano. Y dejar de contribuir, quienes lo hacen, con quienes se empeñan en explotar y extorsionar cada vez más novedosamente a los jornaleros. Lo que podría permitirse, en esta santa hora de fin de milenio, tomándole la palabra a quienes se comprometieron a formar una nueva generación, basada en el ejemplo de la justicia y la bondad. Pues ellos, han demostrado que todo se puede en aras de la convivencia fraternal.

No hay que esperar a que nos vengan a solucionar los problemas, de esta índole, las generaciones de Harvard o de la mayor parte de universidades de las que brotan los dirigentes del México Dormido, al aplicar sus ingenierías financieras. Ya que de ser así, podría alcanzarnos el destino, antes de des-pertar.

## LA HERENCIA DEL SISTEMA

La cultura helénica ha sido digna de admiración, a través de los tiempos, no sólo por haber fincado los pilares de nuestra civilización sino por existir entre ella también filósofos como Platón que nos brindaron la posibilidad de reflexionar antes de buscar en tropelía los frutos de una organización social, política y económica; y sin embargo, a pesar de saber que Aristóteles, desde aquel tiempo también, contemplaba la organización social y política como una serie de

razas (la de oro, la de plata y la de bronce), nuestros antepasados nos han heredado ya un sistema que se finca en una organización preestablecida. Y aunque se han dado una serie de movimientos sociales, políticos y filosóficos no todos hemos podido sacudir las formas de explotación del hombre por el hombre. Hemos aligerado la carga desde la esclavitud hasta el capitalismo, pero los desheredados siguen en busca de una justa distribución de la riqueza que produce su trabajo. El que encontremos la forma para concertar la armonía universal y nacional es tarea de la especie humana y de los mexicanos.

Después de todo, nadie puede negar el abundante desempleo y marginación en los que este sistema nos ha mantenido. Entonces, por qué no aceptar que hemos vivido equivocados y es hora de retornar al cambio, si no como lo propone Rousseau de "volver a la naturaleza",<sup>4</sup> sí, busquemos con todos los elementos científicos y tecnológicos un sistema de convivencia más acorde a nuestra esencia, basados en el sincero respeto al hombre y a cuanto nos permite vivir. Basta ya de medidas pasajeras que engrandecen los problemas de nuestra realidad, por el bien de la conciencia humana. Ahora, el que no la tenga, que deposite su renuncia a la vida, para saber quién está dispuesto a luchar por la reivindicación del hombre, y quién se equivocó de hábitat. Si no es así, continuaremos en el lamento de la injusticia, acompañada de protestas laboristas y enmiendas a las leyes que sosiegan circunstancialmente a las partes de la sociedad, por demás seriamente fracturadas.

La generación que está a bordo de un milenio más no debe responder con paliativos al trato que se le da a ricos, medio ricos, medio pobres y pobres. La generación en el

poder del conocimiento humano debe aceptar las faltas que ha tenido en la conducción de la especie humana, si en algo valora su existencia. Pues últimamente hemos degenerado más nuestros valores y han aumentado los avances tecnológicos, al tiempo que el trabajo de cualquiera se menosprecia. Ya que las formas del engaño para que los dueños de los medios de producción de la riqueza se entretengan tan inteligentemente que siempre se han ufano con lo suyo. En la mayoría de las veces se han salido con la suya, los poderosos, en contubernio con los inteligentes hijos de los desposeídos.

Este tiempo demanda reflexionar seriamente sobre la explicación que les debemos a nuestros semejantes en la forma tan desmesurada en que pierden su poder adquisitivo. No debe haber alianzas, ya nunca más, con el robo y el engaño a nuestros semejantes. Mas debemos participarles la verdad de su desgracia, y buscar entre todos hasta encontrar el sistema que nos conveniga. Si acaso los más no logran entender nuestra realización, debemos darles una oportunidad, la de avanzar con un sistema justo de la repartición de la riqueza que produce el trabajo. Pero si aunque caminemos bien, son los más los que nos derriben, entonces y sólo entonces podremos atrincherarnos para dar libre paso al sistema que a ellos les haga sentirse realizados. Será el momento en que podremos estar seguros de que hicimos cuanto estuvo de nuestra parte y nuestros hermanos prefirieron seguir con el *rock and roll* y la Coca Cola.

Esta invitación parte de una seria revisión a algunos materiales que han elaborado quienes plantean sus puntos de vista sobre cómo ha sido que el hombre ideó organiza-

ciones que le permitieron encumbrarse sobre otro semejante para dirigirlo, someterlo y explotarlo. El trabajo para el mismo hombre ha sido, es y será la única fuente de riqueza y de transformación. Pero el mismísimo humano se ha dividido, y con sus intereses mezquinos y egoístas, ha despojado a su hermano de sus pertenencias a través de las leyes que le ha impuesto. De continuar así, pobre hombre y pobre trabajo; pobres sus leyes y pobres sus obras.

TENEMOS  
LO QUE QUEREMOS,  
O NOS QUEJAMOS  
DE LO  
DESCONOCIDO

No hay por qué negar que, a vistas, el sistema de producción que nos rige a unos les ha permitido nadar como peces en el agua; a otros, los ha obligado hacerse buzos, y a los más les ha procurado un pavor hasta el aislamiento mismo de la civilización. Y quienes nos han traído hasta este sistema no podemos condenarlos a nada porque la misma historia ya les hizo su juicio; y los que quedan, andan como judíos errantes o como judas en el paraíso de sus riquezas.

Existe, pues, un convencimiento de que las fuerzas sociales se contradicen, pero la fuerza de la contradicción llega al grado de empezarse a romper por lo más delgado: las convicciones de estar en un sistema social de producción cada vez más conscientizado. De cara a las convicciones, este trabajo incluye una revisión, a los planteamientos e inquietudes que tuvieron algunos ideales tendientes a la consolidación del trabajo organizado y legalmente regularizado. Por lo que se da paso a dichos ideales.

INQUIETUDES EN  
EL DESARROLLO  
DE LAS LEYES  
LABORALES

respecta a sus poderes y facultades mentales, hasta que son cultivados por la educación, tenemos que reconocer, necesariamente, que nada, salvo su propio consentimiento, pudo hacerlos entrar en sociedad primero y someterlos a alguna autoridad. El pueblo, si remontamos el origen del gobierno a lo que aconteció en bosques y desiertos, es la fuente de todo poder y jurisdicción, y voluntariamente, por amor de la paz y el orden, renunció a su libertad nativa y aceptó leyes de su igual y compañero. Las condiciones, conforme a las cuales estuvieron dispuestos a someterse, fueron, o bien expresas, o bien tan claras y obvias que bien pudo considerarse superfluo expresarlas. Si esto, entonces, es lo que se entiende por contrato original, no puede negarse que todo gobierno, al principio, está fundado en un contrato y que las más antiguas asociaciones burdas de la humanidad se formaron, principalmente, conforme a tal principio. En vano se nos preguntará en qué registros consta esta carta de nuestras libertades. No fue escrita en pergamino, ni siquiera en hojas, o en cortezas de árboles. Precedió al uso de la escritura y a todas las demás artes civilizadas de la vida. Pero, encontramos su origen, lisa y llanamente, en la naturaleza del hombre y en la igualdad, o algo que se acerca a la igualdad, que encontramos en todos los individuos de esa especie. La fuerza que ahora prevalece, y que está fundada en armadas y ejércitos, es manifiestamente política, y se deriva de la

Hume<sup>5</sup> nos dice que cuando consideramos hasta qué punto los hombres, en su fuerza corporal, son casi iguales y aun por lo que

autoridad; es un efecto del gobierno establecido.

Asimismo, agrega el autor en cuestión, que el contrato en que está fundado el gobierno es el contrato original, y en consecuencia, que ha de suponerse que es demasiado viejo para formar parte del conocimiento de la generación actual. Si lo que aquí se entiende, es el acuerdo por el cual los salvajes se asociaron y unieron su fuerza por vez primera, se reconoce que es un hecho real, pero siendo tan antiguo y estando borrado por miles de cambios de gobiernos y de príncipes, no puede suponerse que conserve ahora ninguna autoridad. Si quisiéramos decir algo al respecto, afirmaríamos que todo gobierno particular, que sea legítimo, y que imponga algún deber de acatamiento al súbdito se fundó, primero, en el consentimiento y en un pacto voluntario. Pero, aparte de que esto supone el consentimiento de los padres para vincular a los hijos, aun hasta las más remotas ...aparte de esto, no está justificado por la historia o la experiencia de ninguna época o país del mundo.

Asegura Hume, también, que casi todos los gobiernos que existen en la actualidad, o de los que nos quedan registros escritos, han estado fundados, originalmente, en la usurpación, o en la conquista, o en ambas, sin pretender de ninguna manera que han recibido el justo consentimiento o la voluntaria sujeción del pueblo. Cuando un hombre astuto y atrevido se pone a la cabeza de un ejército o una facción, frecuentemente le es fácil, empleando unas veces la violencia, otras veces falsas pretensiones, establecer su dominio sobre un pueblo cien veces más numeroso que el de sus partidarios. No permite que se establezca una comunicación abierta que deje a sus enemigos reunirse en

un cuerpo que pueda oponérsele. Inclusive aquellos que son los instrumentos de su usurpación pueden desear su caída, pero la ignorancia de las intenciones de los otros los mantiene empavorecidos, y es la única causa de su seguridad. Mediante tales artes muchos gobiernos se han establecido, y éste es todo el contrato original que pueden esgrimir.

Por lo mismo, distíngue nuestra cita, “es vano decir que todos los gobiernos se fundaron al principio, o deberían fundarse, en el consentimiento popular en la medida en que lo permitiese la necesidad de los asuntos humanos... Los asuntos humanos nunca permitirán el ejercicio de este consentimiento, y raras veces las apariencias del mismo; y que la conquista o la usurpación –o dicha lisa y llanamente, la fuerza– al disolver el gobierno antiguo, es el origen de casi todos los nuevos que se hayan establecido jamás en el mundo. Y que los pocos casos en que parece haber intervenido el consentimiento, por lo común fue tan irregular, tan limitado, o estuvo tan mezclado con el fraude o la violencia, que no puede tener una gran autoridad”.

Así que, vierte Hume, cuando se establece un nuevo gobierno, por cualesquiera medios, el pueblo, por lo común, no está contento con él y le presta obediencia más por miedo y necesidad que por respeto de alguna idea de fidelidad o de obligación moral.

En torno al comportamiento salarial, Hume exclama en su afán por ¡Poder decir, seriamente, que un campesino o artesano pobre están en libertad de dejar su país, siendo que no conocen lenguas extranjeras, ni costumbres de otro país, y viven al día, gracias a los pequeños sueldos que reciben! Con igual razón podríamos aseverar que un hombre, por el hecho de permanecer en un navío, consiente libremente al dominio del

capitán, aunque lo hayan llevado a bordo mientras estaba dormido y tenga que caer en el océano y perecer en cuanto lo abandonen.

En concordancia con el pensamiento de David Hume, cuando se asevera que todo gobierno legítimo brota del consentimiento del pueblo, se le hace a éste, sin duda mucho más honor del que se merece, o inclusive del que espera y desea de nosotros. De aquí que el último gobierno mexicano, emanado de la Revolución de 1910, se explota en memorias, pero oprime a sus representados con ese cuento de nunca acabar. Se explota en nombre de la Revolución.

Ya en nuestro contexto nacional, Ignacio Ramírez,<sup>6</sup> decía que las propiedades están distribuidas con mucha desigualdad, enunciaba en su tiempo que “...La tercera parte de los bienes raíces, pertenece al clero; otra tercera parte a los descendientes de nuestros conquistadores; y el resto está abandonado; dejamos colonizar estas tierras incultas; vengamos los hijos, hambrientos de las dichosas monarquías europeas, a darnos población, arte y ciencias, y que el pueblo corrompido fecundice el terreno, mejore sus costumbres: pero los propietarios responden, que los extranjeros vendrían a viciarnos, y a empobrecernos con la tolerancia religiosa; que nuestras costumbres son buenas, y por lo mismo somos felices”.

Y en un reclamo a los propietarios, Ramírez, conocido como “El Nigromante”, interroga: “¿Saben por qué nosotros los trabajadores no prosperamos? Contestándose que es debido a que para redimir de su esclavitud un terreno y cultivarlo, para establecer talleres y fábricas que compitan con las de Europa, para cargar numerosas embarcaciones, y colmar espaciosos almacenes, necesitamos dinero; y ustedes que lo tienen, dice,

no son, ni quieren ser agricultores, artesanos y comerciantes.” Pero, ellos se convirtieron en explotadores.

En cuanto se refiere a la riqueza nacional abunda que “los tesoros de cada nación se disfrutan en familia, ocultos por el temor carcomidos por la ignorancia, últimos jeroglíficos que no pudo quemar el obispo Zumárraga ni destrozarse la espada de los conquistadores. Encerrado en su choza y en su idioma, el indígena no comunica con los de otras tribus ni con la raza mixta sino por medio de la lengua castellana. Y, en ésta, ¿a qué se reducen sus conocimientos? A las fórmulas estériles para el pensamiento de un mezquino trato mercantil y a las odiosas expresiones que se cruzan entre los magnates y su servidumbre. ¿Quieren formar una división territorial estable con los elementos que posee la nación? Aquí, Ramírez, exige que se eleve a los indígenas a la esfera de ciudadanos y se les dé una intervención directa en los negocios públicos, pero en ese entonces se pedía que se comenzara dividiendo a los indígenas por idiomas, ya que de otro modo la soberanía se distribuiría en dos millones de hombres libres y seis de esclavos. Ésta deja de ser una realidad circunstancialista.

El más grave de los cargos que hace a la comisión impositiva de salarios de su tiempo, Ignacio Ramírez, es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de

sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.

Pues bien, continúa Ramírez, “el jornalero es esclavo. Primitivamente lo fue del hombre; a esta condición lo redujo el derecho de la guerra, terrible sanción del derecho divino. Como esclavo nada le pertenece, ni su familia ni su existencia, y el alimento no es para el hombre máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios. En diversas épocas el hombre productor, emancipándose del hombre rentista, siguió sometido a la servidumbre de la tierra; el feudalismo de la Edad Media, el de Rusia y el de la tierra caliente, son bastante conocidos para que sea necesario pintar sus horrores. Logró también quebrantar el trabajador las cadenas que lo unían al suelo como un producto de la naturaleza y hoy se encuentra esclavo del capital que, no necesitando sino breves horas de su vida, especula hasta con sus mismos alimentos. Antes el siervo era el árbol que se cultivaba para que produjera abundantes frutos, hoy el trabajador es la caña que se exprime y se abandona. Así es que el grande, argüía, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; los economistas completan su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos

incuestionables a un rédito al capital trabajo. Sabios economistas de la comisión, en vano proclaman la soberanía del pueblo mientras priven a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y los obliguen a comerse su capital y le pongan en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades. En esta falta de elementos sociales se encuentra el verdadero secreto de por qué su sistema... es una quimera”.

Después de ensalzar el engaño bajo el que se oprime al jornalero, “El Nigromante”, avista dos formas que dominan en los trabajos humanos: una caracterizada por la preponderancia de la energía, y otra en que se distingue la combinación de las fuerzas; a la primera forma se llama trabajo muscular; y a la segunda trabajo nervioso, encefálico o bien inteligente. Ambos trabajos, muscular y nervioso, exigen una alimentación abundante y variada. Ya trabaje un hombre en despedazar una encina, ya se ocupe en engendrar las ilusiones de la poesía; ora cargue un peñasco sobre sus espaldas, ora luche con las armas de la elocuencia para alcanzar una victoria en el foro, siempre que una máquina humana produce física y moralmente su trabajo, resulta proporcionado a las sustancias alimenticias de donde ha sacado sus fuerzas. Nace de aquí la primera ley fisiológica: el trabajador debe estar alimentado con abundancia.

En su afán por revelar los derechos del trabajador en aquella división laboral gestada por la fuerza de trabajo, Ramírez, explica que el vestido, la habitación, los gastos para conservar la salud, la instrucción y las contribuciones sociales, todo esto se encuentra en la misma clase de importancia que los alimentos. Así es que, Ramírez, formula esta ley en los términos siguientes: Un hombre, trabajando por *máximum* una cuarta parte del año –como lo puede hacer actualmente cualquier angloamericano y sajón–, debe proporcionarse para sí y su familia, el alimento, la habitación, el vestido y la satisfacción de otras necesidades incontestables, correspondientes a todo el año.

Pero, de común acuerdo con la conclusión sugestiva a que llega Hume, Ramírez expone que el primer enemigo del hombre es el hombre, y de aquí proviene la necesidad de asociarse para la defensa común; y con la aproximación de las habitaciones viene la propiedad poniendo límites a los terrenos explotables. Éstas son las necesidades sociales que ya hemos indicado; y de ellas nace otra ley sobre el trabajo: el trabajador necesita aumentar sus fuerzas equivalentes.

Pero “El Nigromante” va más allá, en cuanto a que de manera personal asegura que la primera fuerza equivalente que explota el hombre es la de sus semejantes; y la forma originaria de esa adjudicación es la esclavitud, cuya utilidad convierte los instrumentos de la caza en armas para la guerra.

Se hace énfasis de que en su tiempo “el provecho, para el señor, del trabajo personal en servidumbre es muy limitado; y los perjuicios para el esclavo son espantosos: malos alimentos, trabajo excesivo, malos tratamientos, frecuentes enfermedades, vejez prematura, habitación insalubre, sucios vestidos,

privación de la familia y obligación de engendrar para aumentar los bienes, multiplicando la especie explotable”.

Es, Ramírez, un tanto irónico cuando plantea que la tasa natural del trabajo diario de una persona está en lo necesario para que una familia subsista tres o cuatro días (como ya se ha señalado con anterioridad). Condenando así al encargado de tasar el trabajo de su tiempo: “El llamado fondo de salarios es una superchería a favor del capitalista.” Y se futuriza utópicamente en cuanto a que aspira a que “las asociaciones salvarán a los obreros”.

Después de inspirar futurismos inciertos con Ramírez, Ponciano Arriaga<sup>7</sup> reclama a los laboristas que “la ley escrita no es el fundamento del derecho. Si lo fuera, no habría estabilidad ni en el derecho ni en la ley misma; por el contrario, la ley escrita tiene su fundamento en el derecho que es preexistente: ella lo traduce, lo consagra, poniendo a su disposición la fuerza en cambio del poder moral que de él recibe”.

Arriaga, conocido como el “Padre de la Constitución”, echa en cara a los juristas y publicistas que fundan el derecho de propiedad sobre las leyes, o sobre un contrato primitivo, y a los economistas que, reconociendo la importancia del trabajo y la producción, colocan ahí o derivan de tales fuentes el derecho de propiedad. “Cada uno, dicen, tiene un derecho exclusivo sobre aquello que es el fruto de su propio trabajo. El trabajo es naturalmente productivo...”

Ahora bien, Ponciano Arriaga insiste en que usurpar la propiedad que posee en calidad de primer ocupante es una acción injusta; pero, remarca, que arrebatarse al trabajador la tierra que sus sudores han regado es, a los ojos de todo el mundo, una iniquidad insostenible.

Con toda la intensidad de exigir cuentas al patrón y a los laboristas, Arriaga cuestiona: “¿Pueden con coacción exigir servicios personales gratuitos, imponer derechos y rentas exorbitantes, castigar a los faltistas, despojar de su propia autoridad y sin defensa a los que no se someten, despedirlos y echarlos... con todo y familia, pagarles el salario o jornal en granos o lo de la finca, y cometer abusos tantos que apenas podrían referirse en muchos más de los que se enumeran aquí?” E invita a ver el derecho natural..., el cual reposa sobre un solo principio: la santidad de la libertad del hombre. El respeto a la libertad se llama la justicia. Una justicia que se ha vinculado con la zozobra del desempleo y la marginación social.

En busca de argumentos verdaderos, Arriaga arguye que si algunos escritores muy ilustrados han sostenido, como... Lorenzo de Zavala, que el Código de las Indias, aunque aparece como un baluarte de protección a favor de los indígenas, no fue más que un sistema de esclavitud, un método de dominación opresora que otorgaba garantías por gracia y no por justicia y que tomaba toda clase de precauciones para que los protegidos no entrasen jamás en el mundo racional, en la esfera moral en que viven los demás hombres, mexicanos no menos respetables...

El autor en turno, recurre al periodo histórico en el que un siglo entero estuvo la América como una presa de carne que se disputan bestias feroces a nombre de Dios y de su Iglesia, mientras que sus verdaderos ministros despavoridos repasaban los mares y venían a inundar los pies del trono con un torrente de lágrimas. E interroga: ¿Pero qué podían éstas contra la ambición, la codicia y todas las pasiones conjuradas para eludir las disposiciones de los reyes? Éstos, flotantes

entre tan diversos informes, expiden cédulas y órdenes, contracédulas y contraórdenes, que no sirven sino para amotinar unos contra otros tiranos que se batieron y se degollaron sin cesar, por lo que el estrago de los indígenas, en cuya ruina, se convirtieron todos los remedios que se aplicaran para curarlos. Sucedieron para protegerlos a los carnívoros adelantados, los corregidores; y éstos... se convirtieron en lobos.

Considera, él mismo, la existencia de una contradicción chocante entre las leyes y las necesidades sociales..., las masas no pueden aprovechar los derechos políticos que se les han acordado, porque a esto se oponen las actuales contradicciones del trabajo... La mayoría, sometida hoy a la regla general de trabajar para vivir, está impedida con el mismo ejercicio del trabajo, con la satisfacción de sus necesidades que se aumentan con la civilización, con la adquisición de los medios intelectuales y morales para producir, con el ejercicio de los derechos civiles y con el cumplimiento de los deberes del ciudadano.

El "Padre de la Constitución" invita a una organización económica fundada en la razón, la cual debe facilitar el ejercicio del pensamiento y aplicación sobre la materia a un grado tal que jamás el trabajador encuentre obstáculo alguno para producir.

De igual modo, mantiene que la organización racional debe poner al productor en posesión de todo el fruto de su trabajo a fin de que pueda aumentar los goces físicos y morales en relación con el desarrollo sucesivo de su inteligencia.

A diferencia de Ramírez, Ponciano Arriaga brinda la posibilidad de que la organización racional debe asegurar al trabajador el cumplimiento de sus derechos civiles y políticos, como deberes sociales, y sin que este

cumplimiento ponga obstáculo a sus derechos individuales como productor y consumidor.

Pero, se queda en propuesta patriótica el que la organización racional, garantice al trabajador los goces sociales que resultan del progreso de la civilización, y de los cuales le hace coparticipante la unidad en la ley y la igualdad de derechos.

En contravención a la estructura legislativa, Arriaga propone observar que hasta hoy, el trabajo, es decir, la actividad inteligente y libre ha estado a disposición de la materia; pero, en lo sucesivo es indispensable derribar esta ley y que la materia quede a disposición del trabajo.

Con las acepciones del trabajo, el trabajador y la propiedad, así como la rebeldía con que exige un valor mayor a la libertad; Ponciano Arriaga explica, en grado universal, que la sociedad no ha sido constituida sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo; al contrario, la sociedad ha sido fundada sobre el principio de la apropiación, por ciertos individuos, del trabajo de los otros individuos; en una palabra, sobre el principio de la explotación del trabajo de la mayoría por la minoría privilegiada... Lo cual conlleva rehacer la paradoja de: "Bajo este régimen, el fruto del trabajo pertenece, no al trabajo, sino a los señores."

A su consideración, y después de hacer un esbozo de las precedentes legislaciones de los mexicanos, Pastor Rouaix,<sup>8</sup> contempla que "la Constitución Política del 5 de febrero de 1857 hubo de consignar en su artículo 27: «La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causas de utilidad pública y previa indemnización...» y prohibió estrictamente que las corporaciones eclesiásticas adquieran propieda-

des o administren bienes.” Argumentando que fue un sistema liberal individualista en el sistema político económico el criterio que influyó en la legislación sobre la propiedad, y no el sostenido en los debates de Arriaga... Confrontándose con el luchador que hizo reflexionar al Congreso de su tiempo, y que limitaron sus apreciaciones y propuestas hacia la justicia impartida en los artículos concernientes a la propiedad y a la materia laboral.

Afirma Rouaix que es también la voz de Francisco J. Mújica la que reclama la participación de los obreros en las utilidades de las empresas, política de habitación para la clase trabajadora; y al tiempo se convirtieron estos preceptos en mandato constitucional.

Ante todo, Rouaix pasa lista al artículo 427 del Tratado de Versalles, mediante el cual concluye la primera conflagración mundial, y en el que se confieren garantías al trabajador, salario remunerador, limitación de las jornadas laborales; además de contemplarse también la inclusión de los derechos de los trabajadores en las Constituciones Políticas de Yugoslavia, la República Española, Estonia, Finlandia, Grecia, Lituania, Polonia, Rumania, Turquía, la República Alemana de 1919, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Paraguay, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela.

En la historia nacional, no debemos negar que hasta hoy, la Revolución con la participación de los príncipes laboristas del fervoroso magonismo, “el mandato Constitucional, es norma, es sociedad, es indeclinable proyecto de unidad y realización”, a decir del propio Pastor Rouaix.

Con el precedente que asienta Ignacio Ramírez sobre la esperanza de que “las asociaciones salvarán a los obreros”, Eduardo Larrañaga,<sup>9</sup> primero entra al círculo de los

que dicen que el gobierno mexicano suele entender que la legislación social de nuestro país ha sido, para su tiempo, muy avanzada. “Se dice, incluso, que contamos con la primera Constitución social en el mundo, particularmente por sus garantías en materia laboral y de propiedad agraria.”

Sin embargo, una es la letra garantizada y oficialista, y otra la realidad. Pues, luego desengaña, nuestro autor en cita, en cuanto asevera que “la libertad sindical en nuestro país no es más que una ilusión, admitida por aquellos que desconocen la realidad y por quienes, conociéndola, se encuentran interesados en mantener el actual sistema de vida, ya sea por ligazón al aparato de control o por el convencimiento de que los trabajadores no han obtenido la mayoría de edad para ejercer cabalmente sus derechos, por lo que, con objeto de mantener la paz social, suponen necesario el entendimiento de dicha *capitis diminutivo*”.

Larrañaga, continúa con su tesis y profiere que de esta ausencia de libertad sindical se derivan limitaciones en todo el ámbito del derecho laboral.

Él mismo dice que es sorprendente hasta dónde ha llegado la imaginación de nuestras autoridades para violar la ley bajo una apariencia de respeto a la norma, bajo argumentos absurdos, cínicamente planteados, pero obviamente contrarios a las normas aplicables al caso...

De regreso al punto de partida, Eduardo Larrañaga exalta la afirmación de que “con todos los atropellos a la legislación laboral habidos y por haber, y sin necesidad de una reforma legislativa, la autoridad va adecuando criterios de interpretación y prácticas. Estas nuevas normas no escritas permiten que el Estado siga presumiendo de su legislación avanzada...”

Como parte también de la realidad laboral, y bajo el lema de ¡Contratos laborales tramposos!, José Dávalos<sup>10</sup> asegura que "...en el campo de los servicios personales se dan de manera legítima los contratos por honorarios o de servicios profesionales..." Pero, dice, "...los contratos por honorarios resultan una forma muy cómoda porque los patrones evaden sus responsabilidades, y se ahorran cantidades importantes de las prestaciones que no pagan a los trabajadores. Si éstos toleran esta situación es por que no tienen otras posibilidades de empleo".

El contemplar esta parte de las deshonestidades permisibles, a vistas de quienes nos enfrenamos a esa realidad, no dejamos de contemplar, por qué no decirlo, con envidia, las aportaciones hechas por Markham<sup>11</sup> al compartirnos la realidad laboral angloamericana, en lo referente a lo que ellos llaman el arbitraje. El arbitraje, dice, es uno de los instrumentos más antiguos que conoce el hombre civilizado... El arbitraje tiene varios significados: unido a la palabra obligatorio, es el arma a la cual recurre, en última instancia, un público frustrado por huelgas inconvenientes. Pero, como todas las medidas extremas, es útil sobre todo como amenaza. Puesto en práctica, se vuelve inútil, pues en una sociedad libre no se puede obligar a los hombres a trabajar, ni a la dirección de empresa a producir, por el ejercicio de la fuerza.

En su experiencia de laborista, aumenta que el arbitraje voluntario es un instrumento, no un arma, y como tal desempeña un provechoso papel auxiliar en las negociaciones. La forma más conocida de arbitraje laboral —la que se emplea en la mayoría de los casos que atiende la American Arbitration Association— es la que zanja dificultades que surgen de la interpretación y aplicación de los

acuerdos por negociaciones colectivas. Existe también la práctica menos frecuente, pero de ninguna manera desconocida, del arbitraje para fijar salarios y condiciones para la renovación de convenios.

El mismo Markham se da margen de proponer, sin tantos rodeos y sin recurrir a las figuras legales de lo laboral, que la formación para el arbitraje en cuestiones de automatización requerirá un extenso programa permanente de educación y preparación. Y se regocija, al decir, que le place imaginar la constitución de mesas redondas de árbitros capacitados en los aspectos técnicos de la automatización en industrias y empresas determinadas, que se reúnen periódicamente con representantes de la empresa y el personal para investigar en común, con el fin de adquirir conocimientos de la materia.

Es seriamente lamentable que en nuestro país el gremio laboral esté regido por quienes en lugar de organizarlo se empecinan en escalar posiciones de mayores jerarquías. Lo que nos aleja de ver condiciones favorables a la clase trabajadora en general, cuanto más de ver figuras de arbitraje, como la descrita anteriormente.

Bastó con la apertura política de la figura de la democracia que fomentó el Estado para que se diera una descomposición sociopolítica que dudosamente dejará recuperar la tranquilidad y las miras a la conformación del respeto de la legalidad laboral. Máxime que hay quienes osan darse de alta con lemas como "Sindicalismo Nuevo". Pues, el ver el aparente surgimiento de fuerzas oscuras de organismos nacionales de trabajadores permite no estar frente a luchas a favor de los trabajadores, sino ante ambiciones de poder. Vemos reclamar con discursos, por demás manoseados, al STUNAM, que bastante degra-

dación moral tiene entre su población estudiantil –a no ser por los porros que conservan sus dádivas–. Exigen, secundados por una directriz, “modificar la política económica neoliberal”. Y, cuando señalan con insistencia que “no se puede seguir con empresas altamente productivas y trabajadores “muertos de hambre” es más bien porque sienten el arrebato del poder no sólo de ellos sino de quienes los dirigen. Complementa esta hosca faceta de lucha laboral la Unión Nacional de Trabajadores que dice “insistir en un cambio en la política neoliberal del país, porque de lo contrario todos los ajustes hechos al presupuesto estarán condenados al fracaso”.<sup>12</sup> Y así nos podríamos seguir interminablemente, por esta dirección, sin encontrar depositados en la realidad de los trabajadores vestigios a favor de su causa y de su trabajo.

Es más, una Constitución Política, la nuestra, en materia de trabajo y su Ley, que con todos sus decretos,<sup>13</sup> aprobados y por aprobarse –y la que eminentemente están contemplados la propiedad, la libertad y su justa retribución del trabajo, ejercidas por la clase laboral–, exige ya no más enmiendas generosas al amo.

LA MORAL,  
PARTE ESENCIAL  
DEL COMBATE A LA  
HARTURA DE LA  
POLÍTICA LABORAL

El proyecto de este trabajo era fundamentarse radicalmente en tres pilares elementales: El contrato social, el Tratado de Versalles y los artículos

27, 5o. y 123 constitucionales, junto a la marcha de reformas a la Ley Federal del Trabajo. Pero al revisar el comportamiento insistente de los quebrantos a las leyes labo-

rales, principalmente en nuestro país, se dejó en el lado de las conclusiones la esencia de Rousseau para conjugarlo con los aspectos desarrollados a lo largo del contenido de este material. Puesto que a la hartura de las formas en que se ha practicado la legislación laboral para los trabajadores, el ideal del ginebrino mantiene una parte importante en el rescate a las relaciones laborales sanas y limpias con la clase trabajadora que gime, sin opciones, ante tanta vejación y explotación.

El concebir la política como alto ideal del servicio a los demás no fue desde que se constituyó el Estado mexicano, una virtud para muchos que participan en tareas de gobierno. Más bien, la política ha sido vista con ojos de codicia en cuanto genera opciones de poder. Y el que la mayor parte de gobernantes, y aspirantes a gobernar, se deslumbre por una participación de poder más que de servicio tendió en nuestro México un olvido al cumplimiento de los preceptos constitucionales ganados a sangre y fuego por las clases participantes en las luchas sociales.

Haber avanzado largamente con estas distorsiones engreídas y vanidosas quizás nos deja fuera de combate a estas alturas de la globalización económica.

Sin embargo, un vistazo a los pensadores y estadistas que quizás albergaron en sus sociedades situaciones parecidas, y lucharon para sobreponerse a actitudes parecidas a las que nos embargan, nos hace buscar expectativas para lograr relaciones más sanas con quienes generan la riqueza nacional, con la clase trabajadora.

Desde la perspectiva de Rousseau<sup>14</sup> “volver a la naturaleza” es un grito de angustia para rescatar al hombre del artificialismo a que ha sucumbido.

Nos garantiza que “todo sale perfecto de las manos del Autor de las cosas; todo degenera en las del hombre. Obliga a una tierra a alimentar los productos de otra, a un árbol a producir los frutos de otros; mezcla y confunde los climas, los elementos; mutila a su perro, a su caballo, a su esclavo; lo trastoca todo, lo desfigura todo; ama la deformidad, los monstruos, no quiere nada tal como la naturaleza lo ha hecho, ni siquiera al hombre; necesita amaestrarlo para él, como a un caballo de pista; necesita modelarlo a su modo como a un árbol de su jardín”.

Perfila en tres los rasgos que caracterizan al hombre natural:

1. amor propio (egoísmo) y amor del prójimo (compasión, altruismo).
2. razón, que sin ser onmímodo, se articula con la vida del sentimiento.
3. libertad.

El camino que ha seguido Rousseau para descubrir el concepto del hombre natural es la observación y la comparación, primero; la generalización, después. “Yo no he limitado mis investigaciones –nos explica– al recinto de una ciudad ni a un orden de gentes únicamente... sino la he llevado a aquello que es común a todos, cualesquiera que sean la edad, la jerarquía o la misión a que pertenecen.”

En su contrato social, como en la mayor parte de sus obras, existe una unidad entre ellas que radica en su prédica de retorno a la naturaleza.

Don Jesús Reyes Heróles,<sup>15</sup> plantea que Rousseau llega a dos conclusiones que constituyen metas válidas en nuestros días. La primera, consistente en ver que: el más fuerte no lo es jamás bastante para mandar si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber. Esto es, Rousseau, percibe y

subraya la inexorable condición de todo poder y muy especialmente del poder político, de transformarse en poder jurídico para legitimarse o justificarse. Esta tesis se complementa con otra idea del ginebrino: renunciar a la libertad es renunciar a la condición de hombre, es una renuncia incompatible con la naturaleza humana, pues despojarse de la libertad, es despojarse de la moralidad. No cabe duda que el hombre contemporáneo encuentra en este carácter ético de la libertad un móvil de lucha que, a pesar de todo, lo mantiene firme en defender la libertad, pues con ello está defendiendo su propia moralidad.

Quienes nos han acercado a experiencias trascendidas, tal vez, buscan compartir las aportaciones de la superación como personas y como país para que busquemos, como parte de la humanidad, alcanzar mejores grados de superación. Para nadie está privado el derecho a trascender las políticas y prácticas laborales, y menos al declararse grandemente, en la visita de la presencia moral y espiritual del Papa II, comprometidos a formar una generación, basada en el símbolo de la bondad y la justicia. Es tiempo de tomar cada quien su parte.

Tal vez este planteamiento suene tedioso; porque el reencuentro con los valores humanos, para darse con actitud racional a su ámbito social, es aún testarudo para los séquitos de quienes tiemblan ante la idea de perderlo todo. Pero si no se empiezan ya a delinear proyectos de rescate, a los valores de aquel reencuentro, sólo nos quedará hablar de los grandes anhelos que se superaron como entes egocéntricos, pero como partes de una integración social podremos decir con certeza: pasamos con nuestro esqueleto, a costas, en una sociedad de lamentos indiscriminados.

## BIBLIOGRAFIA

- 1 \$37.35 y 103.15 son los salarios mínimo y máximo, respectivamente que no tienen razón de ser ni cualitativa ni cuantitativamente en tanto no miden la fuerza ni la calidad del trabajo invertidos por el trabajador; pero ya están oficializados, por una institución llamada Comisión Nacional de Salarios Mínimos, mediante la Tabla de Salarios Mínimos..., publicada el 1o. de enero de 1999.
- 2 La *Ley Federal del Trabajo* sólo se refiere a quienes queden entre estos apartados, como se puede constatar en las páginas 9 y 17 de su 12a. edición, tirada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en noviembre de 1998.
- 3 Cifras que se refieren en distintos periódicos de mayor circulación de la Ciudad de México el 12 de julio de 1998. Para esta cita, los datos se retomaron del artículo "México entre los 12 países más pobres del mundo", en *La prensa*, 12 de julio de 1998, p. 2.
- 4 VILLEGAS, Abelardo y otros autores. *Presencia de Rousseau a los 250 años de su nacimiento y a los dos siglos de la aparición del Emilio el Contrato Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962. p. 93.
- 5 HUME, David, *Ensayos políticos de David Hume*, Herrero Hermanos, Suc., México, 1965. pp. 47-68.
- 6 Tomado de *Don Simplicio*, periódico burlesco, crítico y filosófico, por unos simples. México, Imprenta de la Sociedad Literaria. A cargo de Agustín Contreras, segunda época, t. II, núm. 10. Además, se complementa la cita con el discurso que pronunciara don Ignacio Ramírez ante el Congreso Constituyente el 7 de julio de 1856. Ambos materiales bibliográficos se encuentran en Ignacio Ramírez, *Salario y Trabajo*, Materiales de cultura y divulgación política mexicana 9. Editado por el CEN del Partido Revolucionario Institucional, 1a. ed., México, 1964. Para el fin de esta información, también se consultó el discurso pronunciado por Ignacio Ramírez ante el Congreso Constituyente el 7 de julio de 1856, y que se encuentra incluido en este mismo material bibliográfico.
- 7 Voto particular del diputado Ponciano Arriaga ante el Congreso Constituyente, 23 de junio de 1856. Este material bibliográfico.
- 8 ROUIAX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Comisión Nacional Editorial del CEN del Partido Revolucionario Institucional, México, 1984. pp. 12, 13.
- 9 LARRAÑAGA, Eduardo, *El derecho laboral en México. realidad y encubrimiento*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 1991, pp. 10, 13.
- 10 Artículo periodístico de José Dávalos, "Contratos laborales". Apareció en la p. 6 del periódico *El Universal*, de fecha: 23 de enero de 1999.
- 11 MARKHAM, Charles, *Empleos, hombres y máquinas. (Problemas de la automatización)*, Plaza & Janes, México, 1967, pp. 121, 123.
- 12 Los entrecomillados corresponden a declaraciones que hacen dichos organismos en la p. 9 del periódico *El Universal*, 23 de enero de 1999.
- 13 Me refiero a la Ley Federal del Trabajo, ya citada anteriormente, con sus 1010 artículos, los 13 transitorios y sus 11 artículos decretados transitoriamente de 1972 hasta el 1988, y hasta septiembre de 1998. Además de citar de paso las propuestas pendientes en el Congreso en el sentido de "sumar a las facultades del organismo de Mireilli Roccatti aspectos de tipo laboral y electoral. Aunque se empalmen jurisdicciones y afecten estructuras cuyo montaje se ha dado durante varios decenios, desde el origen de la Ley Federal del Trabajo. Ya que al mandato constitucional se han sumado dependencias que por sí mismas garantizan el Estado de derecho en la materia: juntas locales y federales de conciliación y arbitraje, procuradurías de defensa del trabajo y la posibilidad de amparo del poder judicial".
- 14 VILLEGAS, Abelardo y otros autores, *Presencia de Rousseau a los 250 años de su nacimiento y a los dos siglos de la aparición del Emilio el Contrato Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962. pp. 13, 94, 297, 325.
- 15 *Idem*, p. 325.

---

# Investigaciones Legislativas:

*Estudios  
Constitucionales  
y Parlamentarios*



Noche en Janitzio

INTRODUCCIÓN      A nadie escapa la importancia que la Unión Europea

tiene como uno de los centros de poder económico, político, tecnológico y cultural en el mundo. En ese sentido, la Unión Europea constituye un ejemplo de unión en la diversidad de los pueblos que la integran. La organización de la Europa de los Doce (hoy Quince) se desarrolla a partir de dos pilares, uno comunitario el cual resulta de los tratados de 1951 y 1957 así como del derecho derivado; el otro pilar, de carácter intergubernamental, tiene como campo central la cooperación política (concertación de políticas exteriores). En la cumbre de los dos pilares, el Consejo de Europa, que reúne a los jefes de Estado o de gobierno, constituye la instancia política suprema de tal dispositivo.

Ahora bien, mientras que a nivel nacional la formación de la voluntad estatal se realiza en el Parlamento, en el caso de la Comunidad son los gobiernos de los Estados miembros quienes la configuran. Ello es así porque la Comunidad no surgió de un "pueblo europeo", sino que debe su existencia y formación a los Estados miembros. Éstos no han cedido sin más, parte de su soberanía a la Comunidad Europea, sino que se han atrevido a dar este paso sólo con vistas a tener una posición fuerte en el proceso decisorio de la Comunidad.

No obstante, con arreglo al desarrollo y profundización del ordenamiento jurídico comunitario, el reparto de competencias en el proceso decisorio de la Comunidad, que en un principio favorecía en exceso a los intereses de los Estados miembros, se ha

# El Parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos

Lilia Machuca de Irlés\*

convertido en un sistema más democrático gracias al permanente progreso de la posición del Parlamento Europeo.

Tal y como disponen los Tratados Comunitarios, el Parlamento Europeo representa "a los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad Europea" (arts. 137-144 del Tratado de las Comunidades Europeas) es, por lo tanto, la institución dotada de una legitimidad democrática o popular directa.<sup>1</sup> Actualmente, unos 370 millones de ciudadanos europeos participan, a través del Parlamento Europeo, en la construcción de Europa. Desde su creación por el Tratado de Roma en 1957, las competencias del Parlamento Europeo se han ampliado paulatinamente, en especial, después de la firma en 1986, del Acta Única Europea, y del Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor en 1993. Para ello, el Parlamento ha debido abrirse un camino colmado de obstáculos como el indudable poder de las tecnocracias ejecutivas, la inercia de los compromisos y los consensos, la fuerza de los nacionalismos emergentes, etcétera.

---

\*Asesora para asuntos internacionales del senador Héctor Sánchez, ex coordinador de la fracción parlamentaria del PRD en el Senado de la República.

El Parlamento garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, participa en el proceso legislativo y *ejerce cierto control democrático* sobre el Poder Ejecutivo representado por la Comisión y el Consejo. Por otro lado, uno de los aspectos más notorios es, precisamente, la originalidad del sistema de poderes dentro de los cuales actúa. Se funda sobre un principio completamente diferente que es el de la separación entre varias instituciones independientes –Comisión, Consejo, Parlamento– forzados a cooperar para que la maquinaria funcione.

Esta situación conduce al Parlamento a prefigurar una nueva forma de democracia; es decir, democracia de negociación y no de confrontación. El proceso legislativo comunitario excluye toda forma de confrontación global y supone la búsqueda permanente y a veces agotadora del compromiso. Los papeles determinantes de la Comisión y del Consejo de Ministros –organismos heterogéneos– en la elaboración de la regla de derecho, conducen al compromiso y a la elaboración de acuerdos políticos celebrados entre hombres y gobiernos de tendencias políticas diferentes.

Ello significa que la negociación es por lo tanto de rigor y el papel que ésta desempeña es determinante, dada la composición heterogénea y rica de esta asamblea que conduce al juego parlamentario tenso pero abierto de los eurodiputados. En Estrasburgo vemos superponerse oposiciones entre la derecha y la izquierda, entre federalistas y monárquicos, entre representantes de países grandes y pequeños y entre miembros de partidos en el poder y partidos de oposición. Crisol de todas estas tendencias contradictorias, el Parlamento Europeo es, sin duda, una de las instituciones democráticas más originales.

Hasta hace veinte años los parlamentarios europeos eran miembros de los Parlamentos nacionales a los que se designaba para acudir al Parlamento Europeo. Tras numerosas iniciativas infructuosas, el sufragio universal directo de los diputados del Parlamento por parte de los ciudadanos de los Estados miembros pudo, finalmente, hacerse una realidad.<sup>2</sup> Las primeras elecciones directas se celebraron en junio de 1979 y, desde entonces, tienen lugar cada cinco años, lo que permite al Parlamento reivindicar su calidad de “representante de los ciudadanos de los Estados miembros” y, por ende, su legitimación democrática.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA EUROPA COMUNITARIA

La Unión Europea es, en 1998, el resultado de los esfuerzos realizados desde 1950 por los promotores de la Europa comunitaria. La idea europea, tuvo que superar los trágicos conflictos que sacudieron al continente a mediados del siglo xx antes de que se concretara en un verdadero proyecto político, objetivo ambicioso de la política gubernamental de los Estados miembros.

El Tratado de París, por el que se creó la CEECA en 1951 a instancias de Robert Schuman y del inspirador e ideólogo de la construcción de Europa Jean Monnet, da cuerpo al proceso de integración comunitaria. Los Estados que sentaron los cimientos fueron: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1957 los seis Estados fundadores firman los Tratados de Roma, que dan origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom).

El Parlamento Europeo cuenta entonces con 142 diputados delegados por sus respectivos Parlamentos nacionales. En 1973 la Europa de los Seis se convierte en la Europa de los Nueve con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, este último se incorpora tras unas difíciles negociaciones en las que la Francia del general De Gaulle opuso su veto en dos ocasiones, en 1961 y 1967. El Parlamento se amplía a 198 miembros. La primera elección por sufragio universal directo llevará finalmente en julio de 1979 a 410 diputados al nuevo hemicycle del Palacio de Europa en Estrasburgo. Con la entrada de Grecia a la Comunidad en 1981 el número de diputados ascenderá a 434.

El Acta Única Europea extiende las competencias del Parlamento Europeo al introducir una cooperación legislativa real entre el Parlamento y el Consejo. Con la firma de este instrumento, los Doce Estados miembros se comprometen a crear en un plazo no mayor de cinco años, un mercado unificado. Tres años más tarde, en junio de 1989, se realizan las terceras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

El 11 de diciembre de 1991, en Maastricht, Países Bajos, el Consejo Europeo aprueba los Tratados de la Unión Monetaria y de la Unión Política y el 1o. de enero de 1993 entra en vigor el Mercado Único Europeo, que significa la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios en el territorio de los Doce. El 1o. de noviembre de 1993 entra en vigor la Unión Política o Tratado de la Unión Europea, suscrito anteriormente en Maastricht. A partir de esa fecha entra en vigor la Unión Europea.<sup>3</sup> Dicho tratado atribuye nuevas e importantes competencias al Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la codecisión legis-

lativa. Los Tratados de la Comunidad Europea modificados en 1986 con el Acta Única y en 1992, por el Tratado de la Unión, representan las bases constitucionales de ese conjunto que crea entre los Estados miembros unos vínculos jurídicos que van mucho más allá de las relaciones contractuales entre Estados soberanos.

A partir de 1993 el número de diputados pasará a 567 como consecuencia de la reunificación alemana y, en 1995, la Unión Europea contará con 15 Estados miembros al adherirse Austria, Finlandia y Suecia, con lo cual, la representación parlamentaria actual cuenta con 626 eurodiputados.

## LOS NUEVOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Tratado de la Unión Europea acentúa el carácter democrático de las instituciones europeas atribuyendo nuevos poderes al Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la cooperación y a la codecisión legislativa (el Parlamento decide en casi-pie de igualdad con el Consejo de Ministros en determinados ámbitos importantes); a la investidura de la Comisión; a la creación de comisiones de investigación y a la designación de un mediador o Defensor del Pueblo autorizado a recibir quejas de cualquier ciudadano de la Unión Europea relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos de la UE (art. 138 E del Tratado CE).

Este nuevo procedimiento se aplicó por primera vez en julio de 1994 cuando el Parlamento emitió un dictamen favorable para la designación del Presidente de la Comisión. El Parlamento procedió posteriormente

a la audiencia individual de las personas designadas para formar parte de la Comisión, pero no realizó ninguna votación individual sobre las personalidades designadas, respetando así el principio de colegialidad de la Comisión. El 18 de enero de 1995 toma posesión la primera Comisión ratificada por una amplia mayoría por el Parlamento Europeo, que, por lo tanto cuenta con una doble investidura democrática.<sup>4</sup> El nuevo procedimiento de aprobación –en opinión de la propia Comisión– ha sido determinante. No sólo asienta la legitimidad de la Comisión, sino que contribuye a reforzar el diálogo entre ambas instituciones.

De igual manera, una declaración anexa al tratado, recomienda la intensificación de intercambios entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Los Estados miembros serán los encargados de suministrar a sus Parlamentos respectivos las propuestas de la Comisión para su examen e información, otorgando facilidades recíprocas para que los parlamentarios puedan reunirse con regularidad.

El Parlamento Europeo ejerce tres tipos de competencias fundamentales:

- competencias legislativas
- competencias presupuestarias
- competencias de control del ejecutivo

## COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

En su versión oficial (1957), el Tratado de Roma limitaba la intervención del Parlamento Europeo en el proceso de decisión comunitaria a la formulación de una simple opinión de conformidad. El Acta Única instituye un procedimiento de cooperación, aumentando el derecho de enmienda del Parlamento sobre

ciertos textos adoptados por el Consejo, por mayoría calificada. Con el Tratado de la Unión el Parlamento dispone además de un poder de codecisión y puede también señalar sus prioridades al examinar el programa del trabajo anual de la Comisión.

Ejerce conjuntamente con el Consejo una función legislativa dado que participa en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión Europea, a la que se invita a modificar dichas propuestas de acuerdo con la posición del Parlamento. El artículo 144 del Tratado de la Unión estipula que el Parlamento Europeo puede adoptar una moción de censura –por dos tercios de los votos emitidos y una mayoría absoluta de sus miembros– que obliga a la Comisión a dimitir. La supervisión parlamentaria puede asimismo ejercerse de manera menos tajante a través de preguntas escritas u orales.<sup>5</sup> También compete al Parlamento Europeo adoptar el presupuesto final de la UE y controlar el uso apropiado de los fondos, es decir, decide en qué se gasta y cuánto se gasta en política social, en política regional, industrial, en comunicaciones, infraestructuras, etcétera.

## PROCESO LEGISLATIVO

De manera esquemática, el proceso legislativo de la Unión Europea se realiza a través de cuatro procedimientos legislativos según la naturaleza de la propuesta de que se trate: consulta, cooperación, codecisión y dictamen conforme. En un análisis objetivo podemos observar que su actividad es la propia de cualquier institución parlamentaria: el debate y la confrontación de los intereses sociales desde las diferentes y legítimas concepciones políticas.

*Consulta simple (una sola lectura)*

El Parlamento Europeo debe ser consultado por el Consejo para poder adoptar una propuesta legislativa de la Comisión. Así puede influir en la decisión del Consejo. Se aplica especialmente al establecimiento de los precios agrícolas. Este procedimiento de consulta constituye hoy en día la base para la promulgación de los actos jurídicos generales de la Comunidad Europea, y se emplea en todos los casos que no estén expresamente sometidos a los procedimientos de cooperación o de codecisión. Está determinado por un reparto de tareas entre la Comisión y el Consejo. Dicho brevemente, la Comisión propone y el Consejo decide. Antes de que el Consejo adopte una decisión hay que recorrer diversas etapas en las que –en función de lo que se regule– el Parlamento Europeo y el Comité Económico y social tienen que ser consultados.

En la fase de consulta, el Consejo examina ante todo si otras instituciones comunitarias deben ser consultadas antes de adoptar la decisión. Los Tratados Comunitarios otorgan al Parlamento Europeo el derecho a ser consultado sobre todas las decisiones políticamente importantes (consulta obligatoria). En el marco de esta consulta, el Parlamento Europeo es el portavoz del conjunto de los ciudadanos de la Comunidad Europea y defiende su interés en el desarrollo de ésta. La falta de consulta al Parlamento en tales casos constituye un vicio de forma grave y, por tanto, una violación de los tratados comunitarios.

Aparte de esta consulta obligatoria, el Parlamento Europeo es prácticamente consultado sobre todos los otros proyectos de actos (consulta facultativa). Este procedimiento finaliza con un dictamen formal y escrito del Parlamento que es transmitido

por su presidente al Consejo y a la Comisión y que puede contener propuestas de enmienda del Parlamento.

*Cooperación (dos lecturas)*

El Acta Única reforzó el poder legislativo del Parlamento Europeo creando un procedimiento de cooperación que estableció una “doble lectura” de las propuestas legislativas por parte del Parlamento y del Consejo con participación activa de la Comisión. Si el dictamen emitido por el Parlamento en la primera lectura no se recoge suficientemente en la posición común del Consejo, el Parlamento puede rechazar la propuesta en segunda lectura. El Consejo únicamente puede anular el rechazo del Parlamento con un voto unánime. Puesto que la unanimidad es difícil de lograr, el Consejo busca la concertación con el Parlamento para evitar que rechace la propuesta. Dicho procedimiento se aplica especialmente al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la formación profesional, la investigación, el medio ambiente, la cooperación y el desarrollo.

*Codecisión (tres lecturas)*

Se afirma que el procedimiento de codecisión, introducido por el Tratado de Maastricht en 1992, es uno de los poderes más importantes del Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la codecisión legislativa en donde el Parlamento comparte el poder de toma de decisiones con el Consejo. Se estima asimismo que, de esta manera, los parlamentos nacionales estarán más próximos al proceso de decisión.

Si el Consejo no toma en consideración la opinión del Parlamento en su posición común el Parlamento puede rechazar la propuesta. Para evitar esto se convoca a un Comité de Conciliación (integrado por miembros

del Parlamento, del Consejo y de la Comisión) que debe llegar a un compromiso antes de la tercera lectura del Parlamento. Si no se alcanza el acuerdo, el Parlamento puede rechazar la propuesta definitivamente.<sup>6</sup>

Los campos en los que se aplica dicho procedimiento son los del mercado interior, la política social, la cohesión económica y social, la libre circulación de los trabajadores, la investigación y los nuevos campos de aplicación del Tratado de la Unión Europea, a saber, redes transeuropeas, medio ambiente, protección del consumidor, educación, cultura y sanidad. No obstante, el Parlamento desea que ese poder de codecisión se amplíe a otros sectores, en particular a los precios agrícolas y a la fijación de los recursos presupuestarios propios de la Unión.

#### *Dictamen conforme*

El Parlamento tiene derecho de autorización (y, en su caso, de veto) en materia de acuerdos internacionales (art. 228 TCE); convenios de asociación, o con regímenes institucionales, o con implicaciones financieras, y los acuerdos que supongan modificación de normas codecidas por el Consejo y por el Parlamento Europeo. Cabe señalar que, en algunas decisiones de gran importancia (acuerdos de asociación con terceros países, acuerdos internacionales con ciertas implicaciones presupuestarias, nuevas adhesiones, procedimiento uniforme para la elección del Parlamento Europeo, derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, etcétera), el Consejo ha de obtener el dictamen conforme del Parlamento.

Puede afirmarse que el control del Parlamento sobre las actividades exteriores es bastante superior al existente en los Estados miembros. Actualmente el dictamen confor-

me resulta indispensable para los acuerdos internacionales con ciertas implicaciones presupuestarias o legislativas, el procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas, el derecho de residencia y libertad de circulación, la organización y objetivos de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, así como las misiones y competencias del Banco Central Europeo. Esto significa que en el marco de la unión económica y monetaria se consulta al Parlamento Europeo sobre el nombramiento del Presidente del Instituto Monetario Europeo y del Presidente y los miembros de la dirección del Banco Central Europeo.

#### *Competencias presupuestarias*

El poder presupuestario del Parlamento Europeo le permite decidir las prioridades políticas de la Unión Europea. El Parlamento adopta el presupuesto de la Unión Europea mediante la firma de su Presidente, generalmente en diciembre de cada año. Sólo entonces la Unión dispone de los recursos financieros que necesita durante el año siguiente. En primavera, la Comisión elabora un anteproyecto de presupuesto sobre el que se basa el proyecto de presupuesto que el Consejo adopta y envía al Parlamento para una primera lectura.

Los gastos de la Unión Europea se enfocan principalmente a la financiación de: la política agrícola, los fondos estructurales para las regiones y para las acciones sociales y relacionadas con el empleo, determinadas políticas internas como las acciones en favor de un mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico, las redes transfronterizas, la protección del medio ambiente, la cultura, las acciones en favor de los jóvenes, especialmente los estudiantes y las acciones en

favor de terceros países, tanto ayuda tradicional al desarrollo como de asistencia técnica.

El anteproyecto presupuestal es preparado por la Comisión y sometido al Consejo de Ministros anualmente. A su vez el Consejo se encarga de preparar el proyecto que será presentado al Parlamento para una primera lectura. La Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo (y cada comisión especializada) analiza este proyecto en la preparación de la sesión plenaria en que el Parlamento Europeo propondrá modificaciones a los gastos obligatorios (en los cuales el Consejo tiene la última palabra, y que conciernen principalmente a la política agrícola común y los derivados de acuerdos internacionales con terceros países) y presentará enmiendas a los gastos no obligatorios (sobre los cuales decide el Parlamento Europeo, y que cubren sectores importantes de integración europea, como cohesión económica y social, transportes, investigación y desarrollo).

Las prioridades políticas del Parlamento Europeo se reflejan así en el presupuesto. Después de las negociaciones con el Consejo, el Parlamento puede, durante una segunda lectura, volver a enmendar las modificaciones hechas por el Consejo (a excepción de los gastos obligatorios). El Parlamento Europeo puede rechazar (es decir, vetar) el presupuesto aprobado por el Consejo o, alternativamente, aprobarlo o presentar enmiendas (art. 203 TCE), con la posibilidad de tener la última palabra en una parte aproximada al 40 por ciento del presupuesto (los Gastos no obligatorios). Es el Parlamento Europeo el que adopta el presupuesto final y la firma de su Presidente le confiere carácter ejecutivo.

## EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL EJECUTIVO (CONSEJO Y COMISIÓN)

La principal innovación del Tratado de la Unión por lo que respecta a la Comisión es la profunda revisión de su procedimiento de nombramiento. Por una parte, el Parlamento Europeo debe ser consultado sobre la elección del Presidente y, por la otra, debe aprobar formalmente a la Comisión antes de su entrada en funciones. Esta legitimidad se ve reforzada con la introducción de una doble investidura democrática: en adelante la Comisión recibirá su investidura no sólo de los jefes de Estado y de Gobierno, sino también del Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo.

Este nuevo procedimiento se aplicó por primera vez en julio de 1994, cuando el Parlamento emitió un dictamen favorable para la designación del Presidente de la Comisión. El Parlamento realizó audiencias individuales con los candidatos seleccionados para ingresar a la Comisión, pero finalmente respetó el principio de colegialidad de ésta y no votó en contra. El 18 de enero de 1995 tomó posesión la primera Comisión ratificada por una amplia mayoría por el Parlamento Europeo, que por lo tanto cuenta con una doble investidura democrática.<sup>7</sup>

Por lo que respecta al Consejo, el Tratado de la Unión refuerza el control del Parlamento Europeo sobre la ejecución del presupuesto, es decir, comparte con el Consejo el poder presupuestario y por ende aumenta su influencia sobre el propio Consejo. El Parlamento tiene también la posibilidad de rechazarlo tal como ha ocurrido en varias ocasiones. En tal caso, debe volver a iniciarse todo el procedimiento presupuestario. El

“procedimiento de codecisión” permite que se equilibren las competencias en ámbitos importantes como el mercado interior. Los ministros asisten a los plenos y toman parte en los debates importantes y en el “turno de preguntas”. Por otra parte, los diputados pueden formularles preguntas escritas u orales.

EL PARLAMENTO  
EUROPEO Y  
CONSEJO EUROPEO  
(JEFES DE ESTADO Y DE  
GOBIERNO DE LOS QUINCE  
ESTADOS MIEMBROS)

El Tratado amplía el procedimiento de opinión de conformidad (que otorga al Parlamento el poder de rechazar o aprobar las decisiones del Consejo Europeo. Inicialmente

estaba limitado a la conclusión de ciertos acuerdos de asociación y a la ampliación de la Unión Europea. Actualmente también se aplica a:

- la uniformación de procedimientos de voto en las elecciones europeas;
- la definición de las misiones, los objetivos y la organización de los fondos estructurales;
- la conclusión de los acuerdos internacionales más importantes;
- un refugio para los ciudadanos

En adelante, el Parlamento Europeo puede crear: una “comisión temporal de encuesta,” instrumento clásico de control parlamentario para investigar eventuales fallos en la aplicación del Derecho Comunitario.<sup>8</sup>

EL PARLAMENTO  
Y LA POLÍTICA  
EXTERIOR Y DE  
SEGURIDAD COMÚN

La cooperación política europea pretende rebasar el marco económico y social creado por los Tratados Comunitarios para llegar

a un verdadero planteamiento común de los Estados miembros en materia de política exterior. Hubo que esperar a la firma del Acta Única para que los Tratados comunitarios tuvieran en cuenta la Cooperación Política Europea (CPE) que, de manera pragmática, habían iniciado ya los miembros de la Comunidad Europea. La cooperación política, esencialmente orientada a la consulta mutua y a la coordinación intergubernamental, fue obra del Consejo Europeo y de los Ministros de Asuntos Exteriores, asociando sólo de un modo secundario a las instituciones comunitarias, como el Parlamento o la Comisión.<sup>9</sup>

La modificación del paisaje geopolítico del continente europeo con la disolución del Pacto de Varsovia y la reunificación de Alemania en 1989, así como el desmembramiento de la Unión Soviética, unida al resurgimiento de las tensiones nacionalistas, que han llegado hasta la guerra civil y el desmembramiento de Yugoslavia, han inducido a los Estados miembros a dar un salto cualitativo en la cooperación política. El Tratado de la Unión Europea constituye la base de una unión política que, en adelante, se apoyará en la aplicación de una política exterior y de seguridad común (PESC).

Como abanderado de la idea de la ciudadanía europea, el Parlamento intenta desarrollar y mantener lazos con terceros países, con los parlamentos democráticos y organizaciones internacionales, lo que significa asuntos exteriores. Además de afirmar que la unión económica y monetaria no puede separarse de la unión política, el Parlamento destaca la necesidad real que tiene la Unión Europea de una política exterior y de seguridad común (PESC) en la que se han fijado varios objetivos con el fin de que Europa

tenga ante el mundo una política común de seguridad.

Está también a favor de la incorporación de la Unión Europea Occidental (UEO)<sup>10</sup> a la Unión Europea, lo que permitiría que ésta se convirtiera en un miembro colectivo de la OTAN y, por tanto, alteraría el equilibrio entre los principales poderes. La Europa comunitaria aspira a desarrollar su propia identidad en la seguridad y la defensa. A largo plazo; si el proceso de integración europea sigue su curso, la UEO tiene vocación para convertirse en el organismo encargado de la defensa común de una Europa política.<sup>11</sup>

Las propuestas de reforma que el Parlamento presentara en la Conferencia Inter-gubernamental de 1996 fueron:

- Las competencias militares de la Unión Europea Occidental (UEO) deberían ser absorbidas por la UE y las restricciones del Tratado que impiden a los ministros adoptar una política común de venta de armas a terceros países deberían retirarse.

- Las decisiones en materia de política exterior y seguridad deben ser tomadas por mayoría y no por unanimidad.

- Los actuales acuerdos deben reforzarse con el establecimiento de una unidad apropiada de planificación y de análisis al servicio de la Presidencia del Consejo.

- La Comisión debería hacer un uso más frecuente de su derecho de iniciativa.

En sus debates, el Parlamento Europeo asume un papel activo y firme en todo lo relacionado con la PESC, en particular en el seno de su comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa. Puede formular preguntas o presentar recomendaciones al Consejo. En ocasiones, la presidencia del Consejo consulta con el Parlamento en todo lo relacionado con los aspectos más

relevantes de la política exterior y la seguridad común y vela porque se tomen debidamente en cuenta las propuestas del Parlamento Europeo. La presidencia y la Comisión mantienen regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión.<sup>12</sup>

Los primeros ámbitos en que se han previsto medidas conjuntas de los Estados miembros son: el proceso de la CSCE (Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa); la política de desarme y control de armamento en Europa; los aspectos relevantes a la no proliferación de armas nucleares, y los aspectos económicos de la seguridad.

Estos últimos años muchas actividades del Parlamento Europeo se han centrado en los países de Europa central y oriental, en sus relaciones de cooperación Este-Oeste y en el campo del diálogo Norte-Sur, se ha ampliado su actividad diplomática en la prevención de conflictos, en su papel de defensor de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pero su capacidad de acción en materia de seguridad y de defensa es aún limitada si observamos con atención lo siguiente:

- El Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno sigue siendo la autoridad suprema que adopta por unanimidad las líneas generales de la política de seguridad, teniendo en cuenta el principio de acciones comunes que comprometan a los Quince. Sólo "ciertas acciones comunes" podrán ser objeto de normas de aplicación tomadas por mayoría calificada.

- La relativamente prudente formulación adoptada en Maastricht preserva por un lado, las preocupaciones de los Estados que consideran necesaria la afirmación de una identidad europea en materia de defensa, y la

de aquellos que no quieren correr el riesgo de diluir los vínculos de solidaridad establecidos en el marco de la alianza atlántica (OTAN). Tal es el caso de Dinamarca y del Reino Unido de la Gran Bretaña quienes mantienen reservas frente a ciertos aspectos de la política de peguridad y de defensa común.<sup>13</sup>

El papel que juega Gran Bretaña en este y otros rubros es muy especial. Recientemente en la Cumbre de Amsterdam, el gobierno laborista de Tony Blair no se mostró más flexible que los conservadores de John Major. Reafirmó la prioridad de la OTAN y, por ende, de sus lazos con los Estados Unidos, rechazando categóricamente la integración de la Unión de Europa Occidental (UEO) a la Unión Europea. No desea ninguna institucionalización política que sobrepase la mera coordinación entre los Estados, postura antagónica a la posición franco-germana que pretende una unidad política supraestatal. También ha optado por quedar fuera del capítulo social de la legislación comunitaria y ha dejado bien clara su oposición a la Unión Económica Monetaria, así como a la ampliación de competencias al Parlamento Europeo, justamente las dos cuestiones claves que exige el ulterior desarrollo de la Unión.<sup>14</sup>

Actualmente, en 1999, el Parlamento Europeo está fuertemente involucrado en todo el proceso de la puesta en marcha de la Agenda para el 2000 que inició en noviembre pasado. A nivel de la estrategia de pre-adhesiones y de ampliación, le corresponde emitir un dictamen conforme sobre cada ampliación; así como en lo relativo a fondos estructurales y fondos de cohesión. El objetivo, aprobar los informes de las comisiones y las propuestas del Ejecutivo tomando en cuenta por un lado que las resoluciones

adoptadas aseguren a la vez, el mantenimiento de las políticas comunitarias que contribuyan a la cohesión de la Unión Europea de los Quince y, por el otro, que faciliten la adhesión de los países candidatos.

## LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el llamado Hemisiciclo el Parlamento se reúne y delibera en sesiones abiertas al público. Los eurodiputados se agrupan en función del grupo político al que pertenecen y no en las delegaciones nacionales. Esto significa que los eurodiputados no actúan como representantes de sus respectivos países, sino como integrantes de grupos políticos organizados a escala comunitaria.

El Parlamento Europeo cuenta con nueve grupos políticos y algunos diputados "no inscritos". Los 626 diputados con que cuenta actualmente el Parlamento son elegidos cada cinco años por sufragio universal directo y cada Estado tiene una cuota asignada de acuerdo con su densidad demográfica. De manera que en la actual legislatura noventa y nueve diputados proceden de Alemania, ochenta y siete de Francia, Italia y Reino Unido, sesenta y cuatro de España, treinta y uno de Holanda, veinticuatro de Bélgica, Grecia y Portugal, veintidós de Suecia, veintiuno de Austria, dieciséis de Dinamarca y Finlandia, quince de Irlanda y seis de Luxemburgo.

El Parlamento celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo. Sus veinte comisiones, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, se reúnen la mayoría de las

veces en Bruselas durante dos semanas al mes para facilitar los contactos con la Comisión y el Consejo, pero la Secretaría General del Parlamento está instalada en Luxemburgo.

Todas las actividades del Parlamento Europeo y de sus órganos de gobierno están coordinadas por la Mesa (compuesta por el presidente y los catorce vicepresidentes) y la Conferencia de presidentes (compuesta por el presidente del Parlamento y los presidentes de los grupos políticos). Cinco cuestores son responsables de asuntos administrativos y financieros que afectan directamente a los diputados y todos ellos son elegidos por un periodo de dos años y medio.

Para preparar el terreno a las sesiones plenarias, los diputados del Parlamento Europeo se distribuyen en veinte comisiones permanentes, cada una de ellas especializada en un aspecto particular de la política de la Unión. El Parlamento puede en cualquier momento crear subcomisiones, comisiones temporales (que tratan problemas específicos) o comisiones de investigación. Todas sus reuniones son abiertas al público y pueden convocar además audiencias públicas en las que se invita a expertos para que expongan con claridad los aspectos técnicos de un tema particular. Las comisiones parlamentarias preparan el trabajo del Parlamento designando a un eurodiputado como ponente para un problema específico.

Además, las comisiones parlamentarias mixtas mantienen relaciones con los Parlamentos de los Estados vinculados con la Unión Europea por acuerdos de asociación y las delegaciones interparlamentarias mantienen asimismo relaciones con un gran número de Parlamentos de otros Estados y con organizaciones internacionales.

## GRUPOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Todo el espectro político de los Estados miembros de la Unión Europea está representado en el Parlamento Europeo y los grupos parlamentarios, como indicamos con anterioridad, representan las ideologías imperantes en los pueblos europeos. Cada grupo político está representado en la conferencia de presidentes por su presidente, que es también el responsable de explicar la postura del grupo sobre las cuestiones que se examinan en el pleno. El número mínimo de diputados requeridos para formar un grupo político es de 29 (si proceden de un solo Estado miembro), 23 (de dos Estados miembros), 18 (de tres Estados miembros) o 14 (de cuatro o más Estados miembros). Los grupos políticos actuales son los siguientes:

- Grupo del Partido de los Socialistas Europeos: PSE
- Grupo del Partido Popular Europeo: PPE
- Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas: ELDR
- Grupo Confederal de Izquierda Unitaria Europea – Izquierda Verde Nórdica: GUE/NGL
- Grupo Unión por Europa: LIPE
- Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo: V
- Coalición Radical Europea: ARE
- Grupo de Independientes por la Europa de las Naciones: IEDN

<sup>15</sup>Ver anexo núm. 1: Composición política del Parlamento Europeo, al final del ensayo.

### *El diputado europeo*

En la actualidad, más de 300 millones de ciudadanos europeos eligen a sus eurodi-

putados por sufragio universal directo de acuerdo con las modalidades de escrutinio de cada país. Sin embargo, el Tratado de Maastricht, ha afirmado la necesidad de armonizar este modo de escrutinio por medio de la generalización del voto proporcional.<sup>16</sup> Desde 1979, tanto el grupo del partido de los socialistas europeos (PSE) como el del partido popular europeo (PPE) han obtenido el mayor número de diputados. Pero desde el año de 1994 el grupo de los socialistas ha mostrado un avance considerable.

Actualmente, los "países más grandes" cuentan con 87 diputados y hasta 99 para Alemania. El hecho de relacionar el tamaño de la población con el número de diputados permite considerar la importancia que representa el tomar en cuenta la voz de los ciudadanos a través de sus diputados. En Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca, cada diputado representa un pequeño número de habitantes; esto significa que estos países tienen una mayor representación de sus habitantes en el Parlamento. Por el contrario, los electores de los "países grandes" tienen, proporcionalmente, menos diputados que apoyen sus planteamientos en el seno del Parlamento Europeo.

#### *Actividades del diputado europeo*

Como representante del grupo político del que forma parte, el eurodiputado toma la palabra durante el Pleno en su nombre o, a veces, en calidad de ponente de una comisión o como portavoz de su grupo político. Emite su voto sobre las propuestas presentadas ya sea en forma individual o en nombre del grupo al que pertenece. Asiste a los periodos parciales de sesiones de la Asamblea, así como a numerosas reuniones (comisiones especializadas, subcomisiones, grupo políti-

co y grupos de trabajo); formula asimismo preguntas escritas u orales a los miembros del Consejo y de la Comisión.

Una innovación importante del Tratado de la Unión es aquella que otorga a los ciudadanos europeos su derecho de petición (art. 138 D) individualmente, o en grupo, y de formular al presidente del Parlamento solicitudes o quejas sobre temas que sean competencia de la Unión Europea.<sup>17</sup> Por otro lado, en cualquier momento el ciudadano puede dirigirse a los diputados europeos para darles cuenta de sus preocupaciones y de sus propuestas.

#### EL "DÉFICIT" DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA

En el viejo continente se habla del "déficit" democrático de la Comunidad Europea y esto es, en parte, cierto. Ello se debe a la prioridad de la economía sobre la política; hasta ahora la Comunidad había consistido fundamentalmente en un mercado único. Se explica también porque institucionalizar democráticamente a la Unión exige como primer paso que el Parlamento Europeo cumpla cabalmente las funciones que le corresponden como representante legítimo de los pueblos de Europa, lo que no es posible sin diseñar un modelo institucional y político supraestatal.

La legitimidad de las instituciones debe reforzarse, opinan algunos de sus miembros. Por consiguiente, la atención deberá centrarse de manera prioritaria en la mejora de los mecanismos de adopción de decisiones. En cuanto al objeto de nuestro estudio, el Parlamento Europeo reviste aún poderes legislativos limitados. Éste es elegido por sufragio

universal, pero, a pesar de los procedimientos existentes de “cooperación” y “codecisión” que le permiten lograr algunos avances, el Consejo de Ministros confisca al Parlamento la parte esencial de la función legislativa. De otro lado, su voto interviene hasta cierto límite en los gastos presupuestarios pero no opina sobre los ingresos.<sup>18</sup>

Es evidente que se requiere de su dictamen conforme para validar los protocolos internacionales y los tratados de asociación y de adhesión, pero, básicamente se encuentra casi excluido del procedimiento constituyente estrictamente intergubernamental de la propia Unión (no puede emitir un dictamen conforme sobre cualquier modificación de los Tratados). Finalmente, si bien es cierto que dispone de un derecho de censura sobre la Comisión, el ejercicio de tal derecho se somete a tales condiciones de presión por parte de la mayoría –voto por mayoría de los miembros y de las tres quintas partes de los presentes– que toda censura está prácticamente fuera de su alcance.

Ahora bien, respecto al déficit social, el acuerdo social entre sólo catorce miembros es un precedente nefasto para el funcionamiento y la cohesión de la Unión, en la medida en que todos los miembros no comparten el mismo objetivo. De otro lado, en la actualidad existen altos niveles de desempleo, falta de expectativas y, por ende, pérdida de fe en la política democrática de una Europa en donde las decisiones se toman lejos, de forma poco comprensible y a veces con desconocimiento de la ciudadanía.

A pesar de que el Acta Única (1986) asigna un número de nuevas competencias a la Comunidad en el campo social, al introducir la noción de “cohesión social y económica” varios Estados de la Comunidad han sosteni-

do, entre ellos Alemania, en la reunión Cumbre de 1997 en Amsterdam, el principio de que la política social es competencia de los Estados miembros y las iniciativas de la Comisión han de limitarse a promover la colaboración entre los Estados. Recientemente algunos sectores han tomado conciencia de la necesidad de complementar el mercado único con una dimensión social, lo que dio como resultado el establecimiento del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los cuales quedaron en el anexo del Tratado de Maastricht.

Afortunadamente en términos de toma de decisiones, la Conferencia Intergubernamental de 1996 tomó acciones comunes en campos en donde aún no intervenía, como cultura, salud pública, protección de los consumidores, telecomunicaciones. Pero habría efectuado un salto institucional histórico si hubiera integrado en el campo de lo comunitario los sectores de lo social que están actualmente excluidos como: remuneraciones, derecho de asociación, de huelga, de *lock-out*, y más aún si hubiera hecho saltar la regla de la unanimidad, en donde quiera que existe en el campo de lo social, a favor de la mayoría calificada.

## CONCLUSIONES

En el umbral del siglo XXI la coyuntura europea se caracteriza por retos e interrogantes que son considerables. Dar el paso de un mercado único a una unión económica y política supone, por un lado, consolidar y poner al día el sistema institucional europeo previsto por el Tratado de Maastricht para que sea capaz de funcionar de manera eficaz y dinámica en el ámbito de la gran Europa y, por el otro, instrumentar necesarias reformas de

fondo –reglas de mayoría, la definición de un poder ejecutivo, el respectivo papel del Parlamento y de los Parlamentos nacionales– etcétera.

Esto plantea la cuestión capital de la que depende el futuro de la Unión; superar la dimensión exclusivamente económica para iniciar una verdadera integración política, sueño de los visionarios de la Europa comunitaria cuando hacían alusión a la Europa federativa. Todo parece indicar, por el contrario, que el acuerdo institucional que establezca las reglas permanentes de la Unión Europea y consagre la vocación federal de la Europa política no ha madurado aún.

No se pueden soslayar los logros de la Comunidad en múltiples capítulos como son: comercio, economía, tecnología, agricultura, industria, educación, cultura, salud, medio ambiente, derechos humanos, etcétera así como la intervención a nivel mundial en diferentes conflictos fundamentalmente en este rubro, y en muchos otros ámbitos. Por otro lado, desde el punto de vista del derecho, los Estados miembros han ido añadiendo progresivamente una dimensión europea a sus estructuras nacionales para hacer compatible su derecho interno con el derecho comunitario.

Pero los desafíos que plantea el futuro son también de gran magnitud. Próximamente la Comunidad contará con el ingreso de nuevos miembros; se ha solicitado el apoyo en el difícil proceso de reformas políticas y económicas de Europa oriental y de algunas repúblicas de la ex Unión Soviética; la presión ejercida por la inmigración es otro problema candente, así como los nacionalismos emergentes de países cercanos como la antigua Yugoslavia.

La última ampliación ha creado una unión de quince miembros. En este sentido,

las formas de decisión por unanimidad se convierten en problemáticas por el peligro de parálisis, y el paso de la tercera fase a la Unión monetaria –moneda única, banco central común– no se facilita con la ampliación. De hecho, el mercado del Euro que dio inicio el 1o. de enero de 1999 cuenta sólo con 11 Estados signatarios. Aún más, la reciente ampliación es el prólogo a otras: a los países de Europa central, a otros países mediterráneos –Malta y Chipre– y a un sistema europeo con sus dimensiones en función de la política exterior común y de defensa.

En cuanto al problema prioritario del desempleo, el pacto de estabilidad sobre el empleo para 1997 se pospuso, y, en el mejor de los casos, tendrá que esperar hasta el año 2000. La derecha europea asegura que el arranque del Euro será el instrumento que fortalezca el poderío económico de los Quince y actúe como pivote hacia la consolidación política de la Unión Europea.

Pero esto puede constituir un error como lo afirma la nueva Europa de izquierda. La necesaria selectividad para la admisión a la Unión Monetaria Europea debilita la integración política, pues creará un “círculo interno” de países de la Unión Europea con mejor coordinación que el resto. En los países rechazados podrían aparecer resentimientos por su situación de “periferia”.

Se esperaba que gracias al hecho de que de los quince países de la Unión, la mayoría está hoy gobernada por socialdemócratas, el rumbo económico tomaría otra dirección. Sin embargo, en la Cumbre europea de mediados de junio de 1997 se puso de manifiesto que los gobiernos social-demócratas no estuvieron dispuestos a seguir las propuestas de Lionel Jospin, primer ministro de Francia, sobre el espinoso tema del empleo.

La mayoría de estos dirigentes temen ante todo la decisión de los mercados.

La unión económica y monetaria no puede escindirse de la unión política, que es su complemento, sin embargo, la disyuntiva a nivel de gobiernos comunitarios es ¿qué Europa se desea? la de una moneda fuerte con alto riesgo de desempleo, o la del empleo que conlleve hacia el deslizamiento monetario? Los resultados mostraron que, para evitar una crisis en el Congreso celebrado a mediados de 1997 en Malmo, Suecia, se llegó a un compromiso. Por un lado, los dirigentes que desean salvar la credibilidad y el calendario del Euro con una lógica puramente financiera y por el otro, los socialistas y social-demócratas –diez jefes de gobierno sobre quince– que dicen sí, a la Europa monetaria pero a condición de darle su dimensión política y social.

Es decir, a condición de que los principios del modelo social europeo, ampliamente inspirados por la acción de los socialistas y social-demócratas, sean conservados, aún cuando deban hacerse adecuaciones en función de los nuevos datos económicos, tecnológicos o demográficos. Esto es, de una política económica que reconcilie un crecimiento fuerte, un desarrollo duradero y oportunidades de empleo. En el actual contexto, la nueva Europa, aquella que pugna por... “una Unión Europea económicamente fuerte que pueda asegurar estándares de vida dignos para todos, en donde exista solidaridad entre Estados miembros y regiones, así como entre los ciudadanos europeos; con posibilidades de empleo bien remunerado, es decir, una genuina Comunidad que responda efectivamente a las necesidades e inquietudes de sus pueblos”... esa Europa social tendrá que esperar.

## RESUMEN

### DEL

### TEXTO

El Parlamento Europeo creado por el Tratado de Roma en 1957 no ha cesado de acrecentar su poder. Representante de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad Europea, garantiza la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y ejerce cierto control democrático sobre el poder ejecutivo (Comisión y Consejo) de las Comunidades Europeas.

Hasta 1979, los diputados europeos eran delegados por los parlamentos nacionales. Actualmente, más de 350 millones de ciudadanos europeos eligen a sus eurodiputados por sufragio universal directo, según las modalidades de escrutinio nacionales.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993), Países Bajos, dio origen a la Unión Europea, la cual amplió las facultades del Parlamento Europeo asignándole un poder de codecisión que ejerce con el Consejo de la Unión en varios campos. Esto le permite: emitir un dictamen conforme para la ratificación de los tratados y aprobar la nominación de los miembros de la Comisión, entre otras competencias.

Desde 1979, los partidos que han obtenido el mayor número de diputados son: el grupo del partido de socialistas europeos (PSE) y el grupo popular europeo (PPE) de un total de nueve grupos del Parlamento. Pero desde 1994, el grupo más importante es el PSE.

A pesar de los innegables progresos de este avanzado proceso de integración, se piensa que aún existe en la Comunidad un déficit democrático y social.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor, *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, 4a. ed., Tecnos, Madrid, 1995, p. 7.
- 2 PIÑÓN, Rosa María (comp.), *De la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1994, pp. 8-10.
- 3 *Euronotas, Vademecum*, folleto referente a la Unión Europea. Delegación de la Comisión Europea en México, México, septiembre de 1994, p. 3.
- 4 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor, *op. cit.*, p. 272.
- 5 Conferencia Intergubernamental 1996, *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Comisión Europea, Bruselas, 1995, p. 22.
- 6 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor. *op. cit.*, p. 269.
- 7 DEFARGES MOREAU, Philippe, *Les Relations Internationales dans le Monde D'aujourd'hui. Conflits et Interdépendances*, 3a. ed., STH, París, 1987, pp. 167-170.
- 8 DEFARGES MOREAU, Philippe, *op. cit.*, pp. 115-117.
- 9 La UEO es una alianza político-militar, que entró en vigor en 1995, dentro de la cual participan nueve Estados miembro de la Unión Europea. Irlanda y Dinamarca no están dentro de la UEO. De acuerdo con el Tratado de Maastricht, la UEO está llamada a desarrollarse como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica (OTAN). De hecho, la OTAN permanece, de acuerdo con el Tratado, como el foro esencial de consulta con los aliados y como el recinto en donde ellos acuerdan puntos importantes de la defensa común.
- 10 MORÁN, Fernando, *Perspectivas de la reforma de la Unión Europea*, Instituto de Estudios de la Integración Europea, t. 1, El Colegio de México, 1995, pp. 25-28.
- 11 MANIN, Philippe. *La Revision du Traité sur l'Union Européenne. Perspectives et Réalités*, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Ed. A. Pédone, Paris, 1996, pp. 93-99.
- 12 MORÁN, Fernando, *op. cit.*, p. 31.
- 13 DEFARGES MOREAU, Philippe, *op. cit.*, pp. 162-165
- 14 Composición política del Parlamento Europeo (anexo núm. 1).
- 15 Conferencia Intergubernamental, *op. cit.*, p. 21
- 16 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor, *op. cit.*, p. 270.
- 17 MANIN, Philippe. *La Revision du Traité sur l'Union Européenne. Perspectives et Réalités*, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Ed. A. Pédone, Paris, 1996, pp. 92-95.
- 18 Estos datos fueron obtenidos del folleto de la Comisión Europea titulado *Las instituciones de la Unión Europea*, Delegación de la Comisión Europea en México, 1995, p. 5.

El propósito de este trabajo es analizar cómo se ha desarrollado el debate sobre el sistema de gobierno en América Latina, sobre todo desde la transición a la democracia en la década de 1980, pero incluyendo también la larga tradición política anterior. A fin de realizar un análisis más minucioso, he elegido los casos del Brasil y del Perú; no obstante, mencionaré otros casos cuando éstos sean relevantes.

Deseo someter a prueba la hipótesis de quienes afirman que la discusión entre parlamentarismo y presidencialismo se presentó poco en América Latina en los siglos XIX y XX, debido a su tradición política autoritaria y caudillista, y que el debate reciente ocurre tras el colapso de las dictaduras en la década de 1980 y se inscribe en el ambiente posautoritario y de reforma del Estado que siguió.<sup>1</sup>

Estudiaré este fenómeno desde la perspectiva institucional y constitucionalista, entendiendo que el debate entre los sistemas parlamentario y presidencial se refleja en la historia constitucional de los países en cuestión y en los debates jurídicos y parlamentarios al respecto. No ignoro tampoco la importancia de la práctica política en este ámbito.

**PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA: EN EL SIGLO XIX** El debate sobre el sistema de gobierno más adecuado a las repúblicas americanas nació con su independencia. Los modelos empleados fueron los que predominaban en el pensamiento político de la época: el parlamentarismo británico

# ¿Presidencialismo o parlamentarismo? El debate latinoamericano

Francisco Julián Durazo Herrmann\*

y el presidencialismo estadounidense. La tradición jurídica ibérica y las tendencias contemporáneas, expresadas en la Constitución del Imperio Español de 1812, exigieron que las asambleas constituyentes de cada país reflejaran este debate.

El Brasil, dadas las condiciones especiales de su independencia, se convirtió en una monarquía constitucional, en la que el Emperador, siguiendo el modelo de Benjamín Constant, ejercía, a la vez, el poder moderador y el poder ejecutivo y tenía facultades amplias para disolver el Parlamento. El Emperador nombraba y removía libremente a sus ministros y, de hecho, hasta 1847, no creó ningún órgano que los coordinara. De cualquier forma, algunas prácticas parlamentarias se desarrollaron en el Brasil, aunque dentro de límites muy estrechos, impuestos tanto por la intervención imperial como por el carácter oligárquico del régimen en sí mismo, que se sostuvo hasta 1889.<sup>2</sup>

Los países hispanoamericanos optaron por la república y, con ella, por el sistema presidencial, siguiendo el modelo estadouniden-

---

\*Académico e investigador

se. La Constitución peruana de 1828, por ejemplo, dio amplias facultades al ejecutivo, aunque introdujo el refrendo ministerial a los actos del Presidente como condición de validez.<sup>3</sup>

La práctica en estos países se desvió mucho de los preceptos constitucionales. La inestabilidad política y la inviabilidad, en muchos casos, de las Constituciones se combinaron con la tradición monárquica de la Colonia y con el caudillismo heredado de las guerras de independencia para dar lugar a formas extraconstitucionales, autoritarias y personalistas, de gobierno.

La situación política comenzó a estabilizarse en la segunda mitad del siglo xix. En este ambiente, el debate sobre el sistema de gobierno resurgió. Algunos países tuvieron intentos parlamentarios relativamente efímeros, como México entre 1857 y 1861 y entre 1867 y 1876. En Chile, la práctica llevó, sobre todo después de la guerra civil de 1891 y a pesar del presidencialismo constitucional, a un parlamentarismo *sui generis*, que operó hasta 1925.<sup>4</sup>

Las Constituciones peruanas de 1856 y de 1860 contemplaban la creación de un Consejo de Ministros y su responsabilidad política ante el Congreso. Sin embargo, la inestabilidad política crónica del Perú impidió su aplicación efectiva, excepto entre 1890 y 1919, bajo la llamada República aristocrática, en la que el juego político estuvo limitado estrictamente a la oligarquía.<sup>5</sup>

A la caída del Imperio, el Brasil promulgó una Constitución republicana y presidencialista, apoyada en la concepción de Rui Barbosa de que el federalismo y el parlamentarismo eran incompatibles. El sistema presidencial de la Vieja República brasileña no funcionó efectivamente, sin embargo, por la verticalidad que asumió el régimen, en la

que el Congreso no era sino un apéndice del Ejecutivo y el Estado una formación oligárquica piramidal, basada en las regiones.<sup>6</sup>

EL SIGLO XX:

BRASIL Y PERÚ

Las sociedades brasileña y peruana empezaron a modernizarse en las

primeras décadas del siglo xx, lo que llevó a agitaciones políticas importantes. En el Brasil cayó la Vieja República y asumió el poder Getulio Vargas. Éste, después de un periodo dictatorial relativamente breve, convocó a una Asamblea Constituyente en 1933.

Esta Asamblea promulgó una Constitución presidencialista, en la que el Senado Federal tenía facultades importantes de control constitucional. La Cámara de Diputados podía también interrogar a los ministros, aunque sin consecuencias políticas. Acorde con la época, la Constitución brasileña de 1934 incluyó también elementos corporativos. No obstante, la aplicación de esta Constitución fue mínima; en 1937 Getulio Vargas dio un nuevo golpe de Estado que introdujo al Brasil un régimen fuertemente corporativo y autoritario, que se sostuvo hasta 1945.<sup>7</sup>

En el Perú, la República aristocrática cayó en 1919 cuando el general Augusto Leguía instauró una dictadura militar. Once años después, Leguía cayó a su vez y el nuevo presidente, Luis Sánchez Cerro, convocó a una Asamblea Constituyente, que proclamó una nueva Constitución en 1933.

Esta Constitución, aunque dio facultades de supervisión al Congreso sobre el Presidente, como reacción al autoritarismo reciente, conservó una forma moderada de presidencialismo. El Congreso podía censurar los Consejos de Ministros, pero el Presidente no podía, a su vez, disolver al Congreso.<sup>8</sup>

Este ordenamiento llevó a situaciones de ingobernabilidad repetidas, que culminaron con los golpes de Estado de 1948 y de 1968. Durante el último gobierno *de jure* bajo esta Constitución, el de Fernando Belaúnde Terry, de 1963 a 1968, el problema fue extremo; la duración de cada uno de los últimos cinco gabinetes fue inferior a los ocho meses.<sup>9</sup>

Por su parte, los partidos políticos peruanos fueron incapaces de imprimir algún grado de estabilidad a la situación. La Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), que ganó las elecciones presidenciales de 1962, fue incapaz de impedir que los militares le cerraran el acceso al poder y enviaran a su líder, Víctor Raúl Haya de la Torre, al exilio.<sup>10</sup>

En el Brasil, tras la caída de Vargas, se llamó a otra Constituyente, que en 1946 promulgó una nueva Constitución presidencialista. No obstante, la propuesta parlamentaria fue objeto de debate, defendida, sobre todo, por los diputados del estado de Rio Grande do Sul. Este estado incluso se proclamó parlamentario en su régimen interno (aunque después el Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucional esta acción).<sup>11</sup>

Sin embargo, esta Constitución no superó la inestabilidad política del Brasil. En 1954, Vargas, quien había sido reelecto Presidente, se suicidó en medio de una crisis intensa; Juscelino Kubitschek hubo de enfrentar revueltas militares antes de tomar posesión en 1956 y Jânio Quadros renunció a los siete meses de asumir el poder, en agosto de 1961, en un intento golpista.

En ese momento, el ejército intentó vetar la asunción del vicepresidente João Goulart, un conocido político izquierdista. En las negociaciones que siguieron, los militares reconocieron a Goulart a cambio de la instaura-

ción del sistema parlamentario en Brasil. La Enmienda Constitucional núm. 4 consagró este cambio, aunque convocó a un referéndum sobre la materia para fines de 1963.

Goulart gobernó, muy a su pesar, con el nuevo sistema, que demostró ser insuficiente para superar la crisis política. A pesar de que se habían formado partidos políticos medianamente sólidos, éstos fueron incapaces de manejar la situación. Los primeros ministros Tancredo Neves y Francisco Brochado da Rocha no pudieron desempeñar efectivamente su función con un Congreso dividido en facciones irreconciliables.<sup>12</sup>

En 1962, el Presidente decidió adelantar el referéndum, que se pronunció finalmente por la vuelta al presidencialismo. Con ello se perdió cualquier rastro de acuerdo político y la situación se deterioró progresivamente hasta el golpe militar de marzo de 1964, que derribó a Goulart, suspendió la Constitución y todas sus garantías, aunque conservó nominalmente las instituciones.<sup>13</sup>

El gobierno militar promulgó una Constitución nueva en 1967, a la que reformó profundamente en 1969. En ambos casos, el sistema presidencial se mantuvo, aunque se crearon las figuras de gabinete y de ministro coordinador, pero ambas eran políticamente irresponsables ante el Congreso. En la práctica, la separación de poderes se perdió y los sucesivos gobiernos militares fueron personalistas, mientras que el Congreso no pasó de ser una figura casi decorativa. Sólo entre 1983 y 1985, en medio de grandes presiones populares, decidieron los militares regresar a la normalidad, permitiendo elecciones libres y el ascenso a la presidencia de un político civil.

En el Perú, tras el golpe del 3 de octubre de 1968, el gobierno militar cerró el Con-

greso y gobernó colegialmente. Para ello, el Decreto-Ley 17.532 de 1973 sobre la organización de la Presidencia de la República dio facultades amplias al Consejo de Ministros y a su Presidente como instituciones separadas del Presidente de la República.

Sin embargo, la presión política y económica obligó a los militares a convocar a una Asamblea Constituyente y a prometer el traspaso del mando a un gobierno civil, electo democráticamente. La Constituyente se reunió entre 1978 y 1979, mientras que la nueva Constitución fue proclamada y el gobierno civil tomó posesión el 28 de julio de 1980.<sup>14</sup>

## EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

Una característica notoria del proceso de transición a la democracia en América Latina fue la promulgación de nuevas Constituciones políticas. Tal fue el caso del Brasil y del Perú. En ambos países, el debate se centró en la reforma del Estado; la discusión el sistema de gobierno se inscribió en este marco y fue parte importante de él.<sup>15</sup>

En el Perú, la Asamblea Constituyente se reunió entre 1978 y 1979, todavía bajo el gobierno militar. Los constituyentes se inspiraron en la Constitución de 1933 y en la experiencia de su aplicación. Por ello fortalecieron al poder ejecutivo, al darle la posibilidad de disolver al Congreso –siempre que éste hubiera censurado o negado su confianza a tres Consejos de Ministros consecutivos.

Introdujeron también la figura de legislación delegada, bajo la cual el Presidente podía legislar sobre muchos temas sin participación y con control mínimo del Congreso. No obstante, preservaron la figura del Consejo de Ministros y la posibilidad del Congreso de exigirle responsabilidad política, creando así

un sistema presidencial con algunas características parlamentarias.<sup>16</sup>

En la práctica, los Presidentes Belaúnde Terry y Alan García, que gobernaron bajo esta Constitución, no enfrentaron una sola censura o retiro de confianza a sus ministros ni estuvieron en posición de disolver el Congreso, gracias a las mayorías parlamentarias de que gozaron. Por su parte, el Congreso no ejerció casi sus facultades de supervisión y vigilancia de las actividades del Presidente.<sup>17</sup>

En el Brasil, en 1985, Tancredo Neves, quien había sido primer ministro de Goulart y de quien se suponían ciertas simpatías por el sistema parlamentario, fue electo Presidente por un Colegio Electoral. Sin embargo, murió sin tomar posesión y José Sarney asumió la presidencia. Sarney convocó a una Asamblea Constituyente y nombró a una comisión que elaborara un anteproyecto de Constitución.

La Asamblea se reunió a fines de 1987 y discutió los proyectos de su Comité de Sistematización y de la llamada Comisión Arios, nombrada por el Presidente. Estos proyectos proponían la adopción de un sistema parlamentario o mixto de gobierno, basados en la experiencia del Imperio y del periodo 1961-1963. Sin embargo, la Constituyente los rechazó, basada en esa misma experiencia y bajo la presión explícita del gobierno de Sarney, por lo que volvió al presidencialismo, matizado tan sólo por la posibilidad legislativa de interrogar –sin consecuencias– a los ministros y por el refrendo ministerial de los actos presidenciales.

Se creó también un Consejo de la República, responsable ante el Congreso, cuyas facultades, sin embargo, no quedaron bien definidas. El debate sobre sistema de gobierno fue tan reñido que la Constituyente deci-

dió llamar a un referéndum, que en 1993 zanjaría definitivamente esta cuestión.<sup>18</sup>

En el Perú, la Constitución de 1980 rigió normalmente la vida política del país hasta 1992. En este periodo sólo hubo un par de interpelaciones ministeriales en el Congreso y una sola censura a un ministro. Los cambios de gabinete se originaron en problemas entre el Presidente y el Consejo de Ministros. De cualquier manera, los Presidentes recurrieron mucho a la legislación delegada en este periodo (más de 600 veces) para hacer frente a la crisis económica y política que vivió el Perú en esos años.

En 1990 Alberto Fujimori fue electo Presidente; sin embargo, no contó con una mayoría favorable en el Congreso. Ello llevó a enfrentamientos constantes –que incluyeron la censura de un ministro (lo que ocurrió por única vez)– y, finalmente, a la ruptura constitucional. El 5 de abril de 1992, Fujimori disolvió el Congreso, suspendió a buena parte del poder judicial y destituyó al Contralor General.<sup>19</sup>

Para legitimar su medida, Fujimori convocó también a un Congreso Constituyente Democrático, el que, en diciembre de 1993, promulgó una nueva Constitución. En ella, el Senado desapareció y el Congreso perdió muchas de sus atribuciones –como ratificar los nombramientos diplomáticos y militares y controlar el proceso incipiente de descentralización territorial.

No obstante, el Consejo de Ministros quedó obligado a presentar y debatir su programa de gobierno frente al Congreso en un plazo perentorio y se introdujo el voto de investidura (que no existía en Constituciones anteriores). Al mismo tiempo, se relajaron los supuestos bajo los cuales el Presidente puede disolver el Congreso.<sup>20</sup> Sin embargo,

todos éstos son elementos parlamentarios en una Constitución presidencialista; además, la práctica tradicional y las condiciones políticas imperantes, marcadas por la pulverización de la oferta política, aseguran el predominio del Presidente sobre el Congreso en cualquier conflicto en el futuro cercano.<sup>21</sup>

En el Brasil, la práctica constitucional se vio deslucida por el recurso constante de los presidentes Sarney y Fernando Collor a la legislación transitoria y de emergencia en materia económica (permitida por la Constitución), usada para enfrentar la situación extrema que se presentó. Esto dio lugar al llamado hiperpresidencialismo, en el que el Presidente legislaba y gobernaba a la vez, con intervención mínima del Congreso (en donde, además, la multiplicidad y desorganización de los partidos dificultaba toda acción coordinada).<sup>22</sup>

El éxito del juicio político al presidente Collor en 1993 moderó un poco esta tendencia. Sin embargo, en el referéndum constitucional de 1993, adelantado cuatro meses para evitar interferencia con las elecciones presidenciales, se impuso la República presidencial con 57 por ciento de los votos (frente a 25 por ciento en favor del parlamentarismo y cerca de 20 por ciento de votos blancos y nulos). La abstención en este referéndum fue alta porque una parte del electorado no entendió la cuestión y otra consideró que era un desperdicio injustificado de recursos.<sup>23</sup>

POSAUTORITARISMO, EL renovado debate  
PARLAMENTARISMO Y sobre parlamenta-  
PRESIDENCIALISMO rismo y presiden-  
Latina ocurre con la  
transición a la democracia como telón de  
fondo y bajo el supuesto de que el parlamen-

tarismo es posiblemente más democrático que el presidencialismo. Esta discusión ha tenido lugar en muchos países (incluyendo no sólo al Brasil y al Perú, sino también a Chile y la Argentina, por ejemplo).

Sin embargo, la tendencia al gobierno autoritario y personalista no ha desaparecido, como lo demuestran claramente los casos peruano y brasileño. Esta cultura política es herencia no sólo de las dictaduras militares, sino también de la práctica supuestamente democrática anterior e, incluso, de la tradición monárquica de la Colonia y del caudillismo del siglo XIX. Esta condición, por sí sola, da una base precaria al debate.

Una consecuencia importante de esta tradición personalista, que busca líderes esclarecidos, es que los sistemas de partidos –como el peruano y el brasileño– no están lo suficientemente consolidados para sostener un régimen parlamentario estable. En realidad, estos sistemas han sufrido un proceso intenso de desintegración en los últimos años.

No puede decirse tampoco que el debate entre parlamentarismo y presidencialismo tenga origen en este periodo ni que los últimos años hayan conocido a sus mejores exponentes –al menos en términos constitucionales. Tampoco puede hablarse de un acercamiento al parlamentarismo. De hecho, los debates en las Asambleas Constituyentes del Perú y del Brasil muestran precisamente un alejamiento del sistema parlamentario, en razón de las malas experiencias de los últimos gobiernos civiles de la década de 1960.

El presidencialismo, con su división estricta de poderes, tampoco existe verdaderamente en América Latina. El poder legislativo, tan débil y fragmentado como las facciones políticas que lo integran, ha estado subordinado –en distintos grados– al Presidente y

casi nunca ha sido un actor político independiente.

Otros factores, como la participación de los militares en política, estorban el desarrollo de los sistemas de gobierno latinoamericano de acuerdo con los modelos importados, parlamentarismo y presidencialismo. Además, las condiciones económicas extremas en que recurrentemente han vivido los países latinoamericanos justifican ante las masas, en alguna medida, la necesidad de gobiernos fuertes y decididos, en los que la intervención parlamentaria, percibida como dilatoria y divisiva, sea reducida al mínimo.

Estas bases, que antes condujeron al caudillismo y al autoritarismo extraconstitucional, civil o militar, ahora son el origen del hiperpresidencialismo, legitimado constitucionalmente. En estas condiciones, discutir el sistema de gobierno cuando la estabilidad política depende de la popularidad del Presidente y ésta, del éxito de sus programas económicos es, por decir lo menos, un poco artificial.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 FERNÁNDEZ, Mario y Dieter Nohlen, "El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas", en su libro *Presidencialismo versus parlamentarismo: América latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991 (en adelante *Presidencialismo...*), pp. 37-50.
- 2 DA SILVA, José Afonso, "Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil", en *Revista de Ciência Política*, 33, 1989-1990, pp. 9 y ss.
- 3 Este precepto –ausente en la Constitución estadounidense– fue común en las americanas (César Valega García, "La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pp. 195 y ss. Lecturas sobre temas constitucionales 10, véase también Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994, pp. 33 y ss.

- 4 Véase mi artículo, "El duelo de las instituciones. Democracia y dictadura bajo la Constitución de 1857", en *Quórum*, núm. 44, 1996, pp. 41-48, y Sergio Villalobos *et al.*, *Historia de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1997, vol. 4.
- 5 VALEGA GARCÍA, C., art. cit., pp. 196 y ss.
- 6 DA SILVA, J.A., art. cit., pp. 12 y ss.
- 7 IGLESIAS, FRANCISCO, *Breve historia contemporánea del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 58-107
- 8 VALEGA GARCÍA, C., art. cit., p. 198.
- 9 GUERRA MARTINÈRE, Margarita, *Historia general del Perú*, Brasa, Lima, 1993, vol. 9, La República, 1948-1980, pp. 56 y ss.
- 10 STEPAN, Alfred, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton, 1978, pp. 147 y ss.
- 11 GONÇALVES FERREIRA FILHO, Manoel, "Fundamental Aspects of the 1988 Constitution", en Jacob Dolinger y Keith Rosenn (eds.), *A Panorama of Brazilian Law*, North-South Center-Esplanada, Miami-Rio de Janeiro, 1992, pp. 11-25.
- 12 LAMOUNIER BOLÍVAR, "Brazil: Inequality Against Democracy", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner-Adamantine, Boulder-Londres, 1989, vol. 4, pp. 124 y ss.
- 13 IGLESIAS, F., *op. cit.*, pp. 159 y ss.
- 14 RONCAGLILO, Rafael, "El Primer Ministro en Perú: institución o retórica", en *Presidencialismo...*, pp. 151-158.
- 15 Véase, por ejemplo, Emir Sader (org.), *Constituinte e democracia no Brasil hoje*, São Paulo, Brasiliense, 1986.
- 16 Véase *Constitución Política del Perú*, 1979, Título IV (de la estructura del Estado).
- 17 GARCÍA BELAÜNDE, Domingo, *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Justo Valenzuela, Lima, 1993, vol. 2, pp. 9-23.
- 18 Disposición constitucional transitoria núm. 2 (véase *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988).
- 19 VALEGA GARCÍA, C., art. cit., pp. 198 y ss.
- 20 Véase *Constitución Política del Perú*, 1993, Título IV (de la estructura del Estado), Capítulo VI (de las relaciones con el Poder Legislativo).
- 21 FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pp. 45 y ss. Lecturas sobre temas constitucionales, 10.
- 22 LAMOUNIER, B., "Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil", en *Presidencialismo...*, pp. 121-128.
- 23 *Facts on File*, 1993, p. 314C.



LA ELECCIÓN es el sistema a cuyo través los ciudadanos –en uso de una facultad exclusiva– escogen a quienes habrán de tomar en su nombre, las decisiones de gobierno.

La legitimidad de la autoridad que los escogidos ejercen, procede del voto ciudadano; por eso la importancia enorme del proceso y la trascendencia grande del modelo organizacional que de ello resulta.

Aludiendo al evento excepcional, Rousseau decía que sólo en el instante en el cual el ciudadano seleccionaba a sus representantes, asumía realmente, su soberanía.

El momento es en efecto, fundamental y resulta estar muy a la medida de la nueva forma de democracia que lo produce.

Si ya las sociedades minúsculas con vecinos prácticamente conocidos y con problemas menores, han desaparecido, al impacto de las sociedades de masas y debido a la presencia de estados continentales con problemática complicadísima, la democracia directa ya no existe más tampoco y ha dejado su lugar a la democracia de hoy, la democracia representativa.

Y es que ya no es posible que todos gobiernen como en la democracia inicial; necesidad hay entonces, de elegir a quienes los hagan en nuestro nombre.

La democracia representativa, la impone una realidad: el aumento de la población y sus problemas, la dimensión de los estados modernos.

Esta nueva democracia es pues, respuesta a las nuevas realidades de la existencia social.

Su fruto es una nueva forma de convivir; sus instituciones: los partidos, el parlamento, el Estado de Derecho eficaz.

Pero moderna y todo la democracia de hoy, que duda cabe, transita senderos descu-

# El escrutinio de segunda vuelta

Eliseo Rangel Gaspar\*

biertos por quienes hace varios milenios inventaron el gobierno de todos.

## LOS SISTEMAS ELECTORALES

En la edad anterior, durante la vigencia de la democracia directa, las

cuestiones del modo de escrutinio no habían suscitado problemas mayores; se votaba a mano alzada o con objetos varios como en Grecia y allí mismo se computaba el sentido del voto a cada uno.

Pronto, sin embargo aparecen los sistemas electorales como el de mayoría a una sola vuelta o el de mayoría relativa a dos vueltas.

Así ocurre en Inglaterra y seguidamente en todos sus dominios, donde cobra carta de naturaleza el sistema mayoritario a una sola vuelta. Se puede hablar aquí también del modelo Westminster.

Para estas fechas, principios de XIX, Francia y casi toda Europa menos Suecia y Dinamarca, utilizan la doble vuelta electoral.

América Latina sigue el modelo inglés con algunas excepciones notables.

Los sistemas mayoritarios, lo han señalado estudiosos del problema, sólo aseguran

---

\*Senador en la LV Legislatura.

una representación aproximada de los partidos de las minorías, pues el candidato que llega primero es el elegido.

Los partidos menores pierden y se quedan sin representación. La tendrán sólo en el caso de que el partido mayoritario, sea minoritario en algunas circunscripciones, pero siendo esto así, su representación será ocasional, aproximada. Esa es su tragedia. Por eso su porfía.

Tal condición es lo que se desea modificar con el escrutinio a dos vueltas. En dicho sistema, básicamente al llamarse a la segunda vuelta, la victoria se alcanza sólo con la mayoría relativa de los votos. Países hay como Francia que en sus leyes de 1789 y de 1817 exigían la mayoría absoluta para las dos primeras vueltas y la relativa para la tercera.

El *ballotage*, es decir la segunda vuelta, es un intento por evitar la subrepresentación de los partidos minoritarios (astillas); una propuesta por democratizar la representación política.

## LOS ORÍGENES HISTÓRICOS

El sistema de escrutinio electoral que estudiamos tiene orígenes efectivamente remotos.

Aludiremos primeramente, a lo establecido por la normatividad emanada del Concilio de Letrán, al disponer que los cabildos canónigos obtuvieran la mayoría absoluta en la primera vuelta y se eligieran, de ser necesario con la mayoría relativa en la segunda.

El mismo procedimiento se utilizaba en la Curia para la elección del Senado Municipal en las ciudades romanas del Imperio.

Procediendo así, se recogía una añeja tradición que se pierde en la memoria de los tiempos.

Es fama que el cabildo público abierto, de vieja data y extendida actuación, recurría al procedimiento con tal frecuencia que llegó a ser absolutamente familiar, es decir parte de la cultura promovida por los conquistadores romanos por todos sus dominios.

Este modo de escrutinio tiene, consecuentemente, una antigüedad considerable y un prestigio también extendido geográficamente. Más que histórico, el método parece proceder de la lógica misma, inserta en el consistir de las cosas.

En Francia está vigente en la elección de los diputados a los Estados Generales y es aplicado por la restauración y durante la monarquía de julio; descartado por la Segunda República, es reimplantado por el Segundo Imperio y, como hemos anotado líneas arriba, muy pronto se extiende por la Europa continental.

Sin más aproximación que la que venimos realizando en los renglones antecedentes, adelantaremos que la adopción de uno u otro sistema, depende del número de partidos que existan en un país determinado; si hay un fuerte sistema de sólo dos partidos como en Inglaterra, se escoge el escrutinio a una sola vuelta; si hay varios partidos se tenderá a utilizar el escrutinio a doble vuelta.

Esto digámoslo en consideración a su fuerte pugna, para gratificar las aspiraciones de una representación que sería subrepresentación de partidos menores que ven en la segunda vuelta su ancla de salvación.

De lo anteriormente señalado podemos concluir en dos principios los cuales son los siguientes:

A. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta es típico del bipartidismo. Pero si hemos de establecer que los sistemas de partido inciden en los sistemas electorales, des-

embocaremos en afirmar que el sistema que estudiamos propende la institución del bipartidismo.

B. El sistema de escrutinio mayoritario a dos vueltas, tiende a un multipartidismo o, bien, se origina en él.

LOS PRINCIPIOS DE LA SEGUNDA VUELTA La elección en la primera vuelta, reiteremos, exige la mayoría absoluta de los votos. Si ningún candidato los obtiene, se pasa entonces a la segunda vuelta.

Los electores votan dos veces, con un breve intervalo.

Algunos autores hablan de que los votantes reorientan su primera votación de acuerdo con los primeros resultados.

En la primera vuelta se escoge; en la segunda se elimina.

Algunos afirman que el votante de la primera vuelta vota con poco conocimiento, pero el de la segunda, lo hace con plena visión.

Es así que muchos identifican el sistema a una elección primaria; selecciona candidatos con mayores preferencias.

Si ello es así, se puede concluir en que el sistema prescinde de la ideología, para transitar la vía del pragmatismo. El voto ideológico puede estar presente en la primera vuelta, pero a nadie la gusta ir con los perdedores y en esa virtud, el voto de tal naturaleza, se suma a los candidatos con preferencias mayores.

Muchos autores –y no de los menos calificados– sostienen que la doble vuelta castiga a los enemigos del sistema.

Naturalmente que la afirmación tiene que ser reconsiderada con las reservas del caso, como hace, por ejemplo Doménico

Fisichella, en un estudio preparado para establecer “la experiencia italiana”, con relación a los problemas de la segunda vuelta con vigencia en su patria.

LA CITA ES  
COMO SIGUE

“Esto es cierto únicamente en la medida en que el sector antisistema del electorado no exceda el 30 al 35 por ciento de los votos. Por encima de este nivel existe el peligro de que los riesgos de la segunda vuelta sean mayores que las ventajas; de hecho es posible que un pequeño margen de electores no muy seguros acerca de la legitimidad del régimen, puedan votar por la línea antisistema, fortaleciéndola y poniendo en peligro a la democracia”.<sup>1</sup>

En la realidad éstos son los hechos, ante ellos ni el político pero menos el legislador pueden actuar desaprensivamente. Ponen en juego la existencia misma de la democracia. Nos lo dice un estudioso con larguísima experiencia en el comportamiento del sistema, que no debemos desdeñar.

Pero debemos continuar: otros estudiosos aluden a la posibilidad que la segunda vuelta abre a la realización de intercambios indebidos o a la realización de negociaciones muchas veces inmorales. Se refieren, también a que tales negociaciones suelen moderar y en ello radicaría, tal vez su pertinencia, la animosidad política, así como las divisiones acentuadas artificialmente al calor de la contienda partidista.

Aquí lo negativo son las negociaciones en el traspatio que más adelante mencionaremos. Lo otro, moderar la animosidad política, es un propósito que todos debemos levantar si consideramos que el consenso es la herramienta de las democracias modernas

y que los divisionismos artificiales que las contiendas políticas suelen suscitar, no aportan nada ni a la convicción, pero menos aún al perfeccionamiento democrático.

## LOS OBJETIVOS QUE EL SISTEMA PERSIGUE

Vueltos a las perspectivas de la modernidad democrática, deberíamos considerar, antes de proseguir en el análisis, el hecho de que siendo cierta como lo es, la antigüedad del sistema, también es verdad el hecho de que a la aparición de los partidos políticos y específicamente al advenimiento de la pluralidad en la competencia electoral que llevan a cabo, la segunda vuelta deviene en herramienta para, decíamos, impedir la subrepresentación de los partidos minoritarios.

Por ese rumbo encontraríamos uno de los objetivos que ciertos partidos han alcanzado con la implementación de la segunda vuelta donde gana quien alcance la minoría relativa.

Y es que la perspectiva de victoria electoral de los partidos astillas y de otros no tan menores, se logra en las entretelas del procedimiento que la segunda vuelta permite, como suelen ser los arreglos intrapartidarios para retirar de la contienda a un candidato del partido mayoritario en cierta circunscripción, o acudiendo a otros arreglos en lo relativo a recursos propagandísticos y de toda índole que impidan el triunfo de un candidato, por ejemplo registrando varios opositores para impedir que ciertas mayorías accedan a la mayoría absoluta o difundiendo la índole negativa (antisistema de ciertos partidos o candidatos).

Por eso se habla de que el sistema permite arreglos intracandidatos o intrapartidos,

no siempre sustentados en la ética, ni por supuesto ajustados estrictamente a la buena opinión ciudadana.

Y es que otros objetivos hay que la segunda vuelta pretende alcanzar: tal caso la gobernabilidad por virtud de la cual, si como decía Otero, "nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación que es el fin del sufragio", los excluidos suelen convertirse en factores de ingobernabilidad por virtud de que habiendo ejercido el derecho fundamental del ciudadano, se quedaron sin representación que es "el fin del sufragio".

Pero pasando a otro de los objetivos que numerosos tratadistas consideran sustantivos al modo de escrutinio de doble vuelta, haremos alusión a la alternancia, que consideran puede alcanzarse con la aplicación del sistema.

El evento puede producirse cuando los partidos de la minoría reciben la adhesión de los indecisos y de los refractarios a la derrota.

Todos ellos encuentran en la segunda vuelta su oportunidad excepcional.

El suyo no es un voto sobre la base de los principios ideológicos, sino antes bien, el de quien tiene en muy poco los principios y se define sin mayores cargos de conciencia con quienes ofrecen mayores posibilidades de triunfo.

Procediendo así en porcentajes que muchas veces definen el sentido de una elección, los electores llevan a la victoria a candidatos de partidos menores, en la oportunidad de la segunda vuelta, los cuales no tendrían posibilidad de triunfo, si no es porque el sistema se los propicia.

No podríamos pasar a considerar otros aspectos del problema que estudiamos, sin hacer siquiera de someras referencias a la

cuestión de las llamadas "mayorías absolutas" o "unánimes" que para algunos autores, es el objetivo capital perseguido con la segunda vuelta.

Con los datos que tenemos a la vista, nos proponemos acceder a conclusiones tales que nos hablan de otros derroteros producidos por el sistema, pero no de la obtención de las mayorías mencionadas.

Es el caso de Francia en 1998 cuando Mitterrand obtuvo 54.2 por ciento y su contrincante, Chirac, 47.36 por ciento.

Es así mismo el caso de la contienda de 1995 cuando Chirac obtuvo 52.04 por ciento entre tanto que su rival político Lionel, alcanzó apenas 47.36 por ciento.

De donde claramente se desprende que, si el objetivo es alcanzar mayorías absolutas o unánimes, ello no se ha logrado, al menos en la realidad que en Francia se postulaba, justamente en los procesos eleccionarios de que hemos recogido las cifras finales..

El objetivo pues, se alcanzó aquí, la asignatura quedó pendiente.

LA EXPERIENCIA DE SAN LUIS POTOSÍ

Nos parece apropiado hacer una referencia en este momento a la experiencia mexicana de la doble vuelta instituida en San Luis Potosí en la ley de la materia publicada el 23 de diciembre de 1996.

El sistema entra en funcionamiento cuando en los ayuntamientos la planilla ganadora en la primera votación no tenga la mayoría absoluta o cuando el primero de los partidos llegue a 45 por ciento y haya en segundo lugar 15 puntos de diferencia.

De una revisión somera de las cifras de la elección conforme a la nueva normatividad que contempla la segunda vuelta, se

desprende que en la primera vuelta, el electorado alcanzó una votación del orden de 58.96 por ciento del padrón y que en la segunda vuelta la votación disminuyó en 7.7 por ciento.

Pero lo que es verdaderamente interesante es que la votación del PRI partido gobernante, bajó en términos generales 3 por ciento, entre tanto que las oposiciones en general crecieron 18.49 por ciento.

## CONCLUSIONES

Pero es necesario concluir.

En este sentido es que nos propusimos recoger el caso potosino nuestro que es, ciertamente bien revelador de los entretelones del sistema.

Se ha visto a vuelo de pájaro, es decir sin profundizar en las circunstancias específicas de cada uno de los 58 municipios de la entidad que, por supuesto resultan ser sumamente interesantes.

Pero el estudio arroja conclusiones que debemos señalar ahora, en el entendido de que en otra ocasión bien puede ampliarse el listado, pero sobre todo, profundizarse en sus alcances y en sus proyecciones.

Nuestra primera conclusión sería subrayar que la segunda vuelta hace muy poco a favor de la participación política; antes al contrario fomenta la abstención.

Una segunda conclusión es en el sentido de que el sistema dista mucho de construir mayorías absolutas o unánimes y que más bien tiende a establecer equilibrios entre el legislativo y el ejecutivo como ha ocurrido en Francia en 1988 y en 1995.

En tercer lugar señalaremos que la segunda vuelta no es estrategia para dar a la política el sentido de lo ético que ciertamente ha perdido, pero ni mucho menos.

Propiciando arreglos sin más objeto que ser el primero en llegar a la meta de la mayoría simple, la política se derrumba por los despeñaderos de la corrupción y la corrupción es el cáncer de la democracia. De toda democracia.

En cuarto término aludiremos a la desideologización que el sistema introduce desde el punto y manera que los electores acuden a favorecer con su voto a los candidatos no de su filiación política, sino a los que les permitan sentirse ganadores, pues la política es una práctica de la ciudadanía que debe gratificar con victorias a quienes la practican así sea mediante el voto.

No es éste el lugar para insistir en el tema; pero reconociendo que los partidos de la democracia representativa, son agrupaciones que se forman en torno a una idea política, si las ideas son menospreciadas, la elección se convierte en mera mercadotecnia sin ideas y sin ideales.

Como quinta conclusión señalaremos que siendo como es la segunda vuelta una estrategia para evitar que los partidos minoritarios queden subrepresentados, consiguiéndolo generan gobernabilidad, suscitan alternancia. Ello desde que todos los partidos puedan participar y no sólo los punteros.

Finalmente concluiremos en que, la segunda vuelta no promueve la participación sino el abstencionismo, no estimula la ética en la política por los arreglos de la trastienda que permite y no facilita los procesos de educación para la democracia que debemos impulsar para que el sistema acceda a los mayores niveles.

Para sectores muy amplios de opinión así como en el concepto de comentaristas políticos experimentados como el profesor Aldo M. Sandulli, ex presidente de la Corte

Constitucional, el senador Salvatori Vallitutti, el periodista Indro Montalli o el constitucionalista Antonio La Pèrgola de la Universidad de Roma,<sup>2</sup> la fórmula electoral de circunscripciones uninominales y segunda vuelta, responde de manera adecuada a las necesidades italianas considerando sus peculiaridades sociales y políticas, su sistema de partidos.

Pero eso en Italia. Eso en otras latitudes.

A nosotros, con fundamento en lo anteriormente expresado nos parece necesario destacar que el sistema de la segunda vuelta no es el apropiado para evitar los supuestos de un conflicto poselectoral en el año 2000, que muchos localizan en la distancia misma que suponen se dará entre el ganador oficial y su más cercano seguidor.

Personalmente consideramos que la precondition del conflicto que se maneja, tiene bases muy deleznable que bien podemos en otra oportunidad analizar.

Y es que lo que, en todo caso importa, es que el proceso sea aceptado por todos tanto por su legalidad y transparencia como por la pulcritud con arreglo a la cual se lleven a cabo, todas y cada una de sus secuencias, por la limpieza que se practique en cada una de sus instancias.

Lo que debemos cancelar son vicios y corruptelas indignas de un proceso modernizador de la política mexicana que impulsamos con esfuerzo.

Abrir el proceso a la segunda vuelta, propiciaría prácticas negativas que nos venimos empeñando en cancelar.

Algunos creen –y por eso patrocinan el proyecto– que una segunda vuelta desencadenaría el voto antisistema y daría una victoria amplia a la oposición.

Otros proponen acudir al voto múltiple y hasta a la creación de "circunscripciones presidenciales" en un empeño a la *gerrymander* que no hace sino fortalecer la propuesta señalada: la contienda electoral que se avecina debe transitar caminos de estricto apego a una normatividad que ya poseemos, respetar unas instituciones que ya operan y sobre todo practicar una cultura política de respeto

por cada voto, en un esfuerzo por dar continuidad al proceso de modernización de la vida cívica y política de la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Doménico Fisichella. "La Experiencia Italiana.", en *Política de adversarios y reforma electoral*, FCE, México, 1980, p. 247.
2. *Op. cit.* p. 146.



Los yucatecos

...LOS CAMPESINOS, los pescadores, los cargadores, los vendedores de fritangas, y los pordioseros, llegan a Palacio, con gran griterío y bailando la conga, y piden, cantando, que Belaunzarán acepte, por quinta vez, y en contra de lo previsto en la Constitución, la candidatura a la presidencia.

Pero lo más importante pasa en la Cámara. La sesión se abre a las nueve, con asistencia total de diez diputados, y con un minuto de silencio, en señal de duelo por la muerte del candidato de la Oposición. A las diez y media, el Diputado Bonilla pide permiso, en nombre de los moderados, para retirarse y asistir al entierro del Doctor Saldaña. El Presidente de Debates concede el permiso, con la advertencia de que, como es costumbre en estos casos, el resto de la asamblea sigue teniendo poderes plenarios. Como los moderados son gente puntillosa que no se pierde un entierro, y como en el orden del día no hay más que asuntos sin interés, Bonilla, Paletón y el señor de la Cadena, de luto riguroso y caras largas, se retiran del foro. Cuando ellos están apenas abordando el automóvil que ha de conducirlos al entierro, el diputado Borunda pide que, por causa de fuerza mayor, se cambie el orden del día y se pase a discutir el artículo 14, referente al régimen electoral. Se aprueba la petición, y a las once y cinco, cuando los moderados están llegando a casa del muerto, la Cámara aprueba, en pleno, por siete votos contra cero, la eliminación del párrafo que dice: Podrá permanecer en el poder durante cuatro periodos como máximo y no podrá reelegirse por quinta vez...<sup>1</sup>

Este fragmento de la novela *Maten al León*, escrita por Jorge Ibarguengoitia, nos puede tratar de expresar una sátira o burla de las constantes reelecciones que llevó a cabo el general Porfirio Díaz; sin embargo, también puede servirnos a manera de ejemplo, de un sentimiento palpable en la gran mayoría de la población, la cual no acepta la reelección de sus representantes populares. Es así como empiezo este breve análisis de la no reelección en el Poder Legislativo, el cual por diversas circunstancias se ha mantenido hasta nuestros días.

La revista *Quórum* en el año de 1996 en los meses de enero y julio, publicó diversos

# Reflexiones para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el principio de no reelección

Rafael Tejeda de Luna\*

artículos en los que se habla a favor de la reelección en el Poder Legislativo, tanto federal como estatal, titulados: *La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas*,<sup>2</sup> *Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la no reelección*<sup>3</sup> y *La reelección parlamentaria*,<sup>4</sup> elaborados respectivamente por Alonso Lujambio, Emma R. Campos Vargas y Salvador Reyes Rodríguez, personas estudiosas que han profundizado en el tema y a los que respeto sus artículos; sin embargo, en opinión del suscrito, creo que habría que debatir más sobre tal cuestión, ya que ellos prácticamente señalan las ventajas de la reelección pero no las desventajas. Además, en el fondo, lo que se busca es el fortalecimiento del Poder Legislativo, pudiéndose analizar otras opciones que no tienen que ver con la reelección.

Así las cosas, empezaré diciendo que es ineludible dada la cambiante realidad por la

\*Licenciado en Derecho y egresado de la Facultad de Filosofía y Letras en la UNAM.

que transita México en su sistema político, establecer un verdadero equilibrio de poderes, analizando diversas propuestas viables que fortalezcan a los Poder Legislativo federal y estatal, sin reformar el artículo 59 constitucional en lo referente al principio de “no reelección” (relativa), la cual surge a mi parecer, principalmente a consecuencia de acontecimientos políticos-jurídicos-históricos, y no por una especie de extrapolación jurídica del Poder Ejecutivo al Legislativo.

La Constitución Política de la Monarquía Española,<sup>5</sup> que fue declarada vigente en la Nueva España el 30 de marzo de 1812, en su artículo 110, en forma textual dice: “Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.”<sup>6</sup>

Este fue el primer antecedente constitucional que prohibía la reelección inmediata de los diputados a la Cortes, autorizando una reelección (relativa), siempre que hubiera un periodo intermedio entre cada elección. La idea de la no reelección no es nueva, es un precedente de una Constitución de espíritu liberal, que ponía un alto al absolutismo y a las prerrogativas de las clases altas. Posteriormente, el 22 de octubre de 1814 se proclamó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, la cual en su artículo 57 establece: “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.”<sup>7</sup>

Desgraciadamente, esta Carta Magna no estuvo en vigencia, pero dejó la semilla para limitar la voracidad posesiva de poder que pudieran tener las personas que aspiraran a dichos cargos. Probablemente por eso, fue que durante la gran mayoría del siglo pasado se olvidaron de dichos datos constitucionales.

En el México independiente, ninguna disposición constitucional durante el siglo XIX menciona la no reelección. En el *Plan de Ayutla*, promulgado el 10 de marzo de 1854, así como en el *Plan de Acapulco* (11 de marzo de 1854), donde se da a conocer que cesan del ejercicio del poder público a don Antonio López de Santa Anna— tampoco hacen mención alguna a la no reelección.

La Revolución de Ayutla, que desterró a Santa Anna, no plasmó en su antecedente inmediato (la Constitución de 1857) ninguna disposición que prohibiese la reelección. Juárez, sin duda alguna, hubiese permanecido en la presidencia si no que muere en su segundo periodo, y Lerdo de Tejada, una vez que es reelegido nuevamente, es despatriado por el movimiento dirigido por el general Porfirio Díaz, quien declara el Plan de La Noria, bajo el irónico lema: “no reelección, para ser reelegido posteriormente.”<sup>8</sup>

Ciertamente, fue hasta que se da a conocer el Plan de La Noria<sup>9</sup> que surge el lema “Sufragio Libre. no reelección”, entendiéndose que se refería principalmente al Poder Ejecutivo, ya que en el Poder Legislativo se podían reelegir el número de veces que quisieran, esto trajo como consecuencia que los legisladores se posesionaran casi vitaliciamente de sus cargos de elección. No existe duda alguna que hubo legisladores que hicieron de su cometido una verdadera profesión, como fue el caso de Guillermo Prieto, sin embargo, pocos eran los que tenían la posibilidad de aspirar a un cargo de éstos, principalmente por el inmovilismo que trae la reelección.

Durante el porfirismo, el grupo de intelectuales que dotó de ideología al régimen fue identificado como Partido Científico, sin suponer realmente que fuera un verdade-

ro partido político que estuviera en la búsqueda del poder para el beneficio de las mayorías, dicho partido, era constituido en su mayoría por latifundistas, negociantes políticos y algunos banqueros, que se inspiraban dogmáticamente en el positivismo, este “partido” apoyaba la reelección del general Porfirio Díaz por que esto convenía a sus intereses. Fueron tantas la veces que Díaz se reeligió, que llegó a caer en lo absurdo, tan es así que hasta en la literatura<sup>10</sup> sigue siendo un personaje al que se le puede sacar “mucho tela de donde cortar”, como lo demuestra este ejemplo de una novela que lo satirizó:

*—Durante veinte años el Mariscal Belaunzarán ha velado por los derechos del pobre. Durante veinte años ha conducido a este país por los senderos del progreso. Pidámosle que no nos abandone. Pidámosle que acepte la candidatura por quinta vez.*

*Una muchedumbre de desocupados grita entusiasmada. Almeida pega un brinco y baja de la barda, echa a caminar hacia el palacio Presidencial, y la plebe lo sigue, moviéndose al ritmo de congas y bodoleques, atabales y rungas. [...] En el Salón de Audiencias, Belaunzarán recibe a los diputados, que vienen a darle la noticia de la ley que acaban de modificar. Borunda es el portavoz:*

*—Señor Presidente, usted está en libertad de aceptar la candidatura. [...] En la Plaza Mayor, el populacho organizado canta con ritmo mulato [...] Belaunzarán, desde el balcón, llora lágrimas de emoción, y agradece la fiesta. Al agradecer la fiesta dice que sí con la cabeza, y al verlo, el público estalla en júbilo, y sigue la juerga...<sup>11</sup>*

Las constantes reelecciones del general Porfirio Díaz, trajeron consigo la creación de nuevos organismos políticos que intentaban presentar una diferente y nueva organización partidista, como era el caso de los clubes antireeleccionistas, sufraguistas, entre otros, casi todos, en su mayoría de tendencia

liberal, recordemos que en 1901, en San Luis Potosí, se llevó a cabo una Convención de Clubes Liberales; y en 1906, Ricardo Flores Magón proclamó el Programa del Partido Liberal. En dicho documento, se elaboró un análisis de la situación del país con el porfiriato, se lanzaban consignas, como la de volver a periodos presidenciales de cuatro años, la no reelección presidencial y de gobernadores, suprimir la pena de muerte con excepción de los traidores a la patria, educación obligatoria hasta los 14 años junto con la multiplicación de escuelas primarias, expropiar latifundios y tierras improproductivas, establecer un salario mínimo y una jornada máxima de trabajo, destacar la responsabilidad de los servidores públicos, entre otras cosas.

El Partido Liberal Mexicano, que si bien no duro mucho tiempo, sentó las bases de lo que por definición podría ser un partido, dado su temario político e ideológico, a esto, le aunamos el modelo de programa y de manifiesto con el que se presentó ante la nación, además del impulso que dio a la idea de la no reelección.

También es importante mencionar a los Partidos Democrático y el Antirreeleccionista, los cuales no tuvieron mucho éxito en su permanencia política, pero que poco a poco fueron creando una consciencia en contra de la reelección, cabe destacar que el Partido Nacional Antirreeleccionista, en su plataforma de trabajo y declaración de principios del 22 de mayo de 1909, elaboró un apartado especial en el que se dice que es necesario instaurar el principio de la no reelección en toda la República Mexicana, lo interesante de este escrito, es que no sólo propone que no se reelijan el presidente de la República y el vicepresidente, sino también los caciques,

los gobernadores, los senadores y los diputados. Con esto, podemos decir que diversos ideólogos de lo que sería la Revolución Mexicana, vislumbraron la posibilidad de que con la reelección en el Poder Legislativo, a la postre podría llevar a los legisladores a parapetarse en sus cúrules y escaños indefinidamente. Es necesario relacionar revolución con no reelección, debido a que los movimientos antirreeleccionistas buscaron aplicar desde el principio la no reelección en forma general.

Cuando se llevó a cabo los intentos de arresto de los cabecillas del Partido Nacional Antirreeleccionista, comienza el movimiento armado, por lo que Francisco I. Madero elabora el *Manifiesto a la Nación o Plan de San Luis Potosí*, dicho documento consta de una introducción y de un "plan" compuesto de once artículos y uno transitorio, para el caso que nos ocupa, el artículo 4o. es el que hay que mencionar:

"Además de la Constitución y Leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas."<sup>12</sup>

Con el triunfo de la Revolución, el 5 de febrero de 1917 se establece la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde quedó plasmado el principio de la no reelección absoluta en el Poder Ejecutivo, pero existiendo la reelección en el Poder Legislativo. Posteriormente el triunfo del Plan de Agua Prieta y el asesinato de Carranza, provocó que por un momento hubiera un periodo semitranquilizador en la etapa posrevolucionaria, designándose como presidente interino de la República a Adolfo

de la Huerta, lo sustituyó el general Álvaro Obregón, después el general Plutarco Elías Calles, quien reformó la Carta Magna para que se pudiera establecer la reelección del Presidente de la República en forma alterna de periodo intermedio, esto ocasionó que Alvaro Obregón fuera reelegido nuevamente, sin embargo, el 17 de junio de 1928, día en que los diputados de Guanajuato ofrecieron a Obregón una comida para celebrar su triunfo electoral, es asesinado.<sup>13</sup> La muerte de Obregón paralizó al país, trayendo como consecuencia una nueva política en las cúpulas del gobierno posrevolucionario.<sup>14</sup>

La gran mayoría de los obregonistas acusaban a Calles de haber sido el autor intelectual del asesinato. Calles sabía que no podía permanecer en el poder, siendo necesario cumplir el principio de no reelección para mantener la paz social, a raíz de esto, el 1o. de septiembre de 1928, durante su último informe ante el Congreso de la Unión, dejó sorprendida a la nación al anunciar que por ningún concepto, motivo o circunstancia permanecería en el poder ni un solo día más allá del fijado como término de su cuatrienio. Dada la particularidad de circunstancias por las que atravesaba México, el Ejecutivo Federal no podía dejar sin mencionar lo acaecido con el asesinato de Alvaro Obregón, y exponer su opinión política de los hechos. El eje del mensaje político fue el de "las personas necesarias" y las instituciones. Mencionó que con Obregón había desaparecido el último de los caudillos de la Revolución. Esto le planteaba al país la necesidad inminente de tomar el camino de un encausamiento institucional, con el objetivo fijo de que no fueran ya los individuos los que se convirtieran en fichas clave en el juego político del poder, sino que los distin-

tos grupos revolucionarios debían nombrar, por vías democráticas, a los que habrían de representarlos en el ejercicio del poder.

Su discurso fue el punto de partida para prefigurar la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), constituido entre el 1o. y 4 de marzo de 1929, formado por hombres con diferentes tendencias políticas pero bajo una misma esencia y mismos objetivos, tendientes a eliminar el faccionismo reinante en los años de la lucha armada, lo cual vino a ser una especie de coalición de líderes y grupos provenientes de fracciones de los recientemente desaparecidos partidos nacionales y regionales<sup>15</sup>, además de una multitud de personas que, a título personal, ingresaron en la novedosa institución. Cuando el PNR realizó una de sus convenciones en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932, se establece enviar una iniciativa a la Cámara de Diputados, al respecto, Manuel González Oropeza, en una de las mejores constituciones comentadas que se han editado, nos dice:

La ponencia propuesta en la convención, a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, cuyo presidente era el general Manuel Pérez Treviño, versó exclusivamente sobre el principio de la no reelección, contenido en siete conclusiones, que fueron las siguientes:

1. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República (constitucional, interino, provisional o sustituto), en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto. Esta conclusión una vez aprobada pasó a ser la última frase del actual artículo 83 constitucional.

2. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo. Esta fraseología fue respetada en la fracción VIII, tercer párrafo, del artículo 115 constitucional.

3. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a. El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
- b. El gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que por ministerio de ley y bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Nuevamente, esta conclusión fue fielmente recogida en la Constitución en la misma fracción VIII del artículo 115.

4. Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión, durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de su puesto. Aunque no se traspasó expresamente a la Constitución, esta conclusión obedece a hechos bien determinados en nuestra historia constitucional. Seguramente estaba en la mente de los convencionistas el caso de Tiburcio Fernández Ruiz, acaecido el 17 de octubre de 1924, que llegó a ocupar simultáneamente los cargos de senador y gobernador interino del estado de Chiapas. Ante esta incompatibilidad, Vito Alessio Robles pidió en el Senado que se le declarara la pérdida del carácter de senador, según lo dispuesto en el artículo 62 constitucional.

5. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta conclusión finalmente se plasmó como artículo 59 en la reforma del 29 de abril de 1933, producto directo e íntegro de la Convención del PNR en Aguascalientes.

6. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta disposición pasó a ser el noveno párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

7. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popular-

mente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los consejos municipales o de las juntas de administración civil no podrán ser electos para el periodo inmediato. La primera parte de la conclusión es el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional. Por lo que respecta a la parte final de la conclusión, también está vertida en el mismo párrafo, fracción y artículo constitucional, aunque con distinta redacción, ya que establece lo siguiente: Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.<sup>16</sup>

Durante la convención, se debatió ampliamente en pro y contra de la reelección, siendo mayor el criterio en contra, la ponencia sufrió modificaciones, cuando por fin quedó lista como iniciativa, ingresó a la Cámara de Diputados 16 de noviembre de 1932; una vez aprobada, esta se publicó en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933, desde entonces, el principio de no reelección no ha sufrido reforma alguna, la única propuesta de reforma fue planteada por el Partido Popular Socialista el 13 de octubre de 1964, en la XLVI Legislatura,<sup>17</sup> para sorpresa de todos, la Cámara de Diputados la aprobó, y el 2 de septiembre de 1965 el Senado de la República recibió el proyecto, el 23 de septiembre de ese mismo año, votándola en contra, por lo que decidió devolverla a la Cámara de origen, para el 12 de octubre de 1965, se decide que se vote por ver si se debe o no archivar la iniciativa, 143 diputados votaron por la afirmativa y 20 por la negativa. De ese entonces hasta la fecha, no a existido otro intento que tenga verdadera fuerza para reformar tal principio en el artículo 59 constitucional, las razones para refor-

mar tal artículo han sido muy estudiadas y publicadas, en cambio, los cuestionamientos en contra, los cuales parecen ser obvios, no han tenido tal difusión, es por eso que presento estas observaciones en contra.

En América casi todos los países cuentan con la reelección legislativa, sólo Costa Rica y México prohíben la reelección inmediata de sus legisladores, esto se debe a que la visión de cada país es diferente. Aunque los que están a favor de la reelección alegarían dos cosas: la primera, que hay que revisar el derecho comparado; la segunda, que nuestra realidad ha superado el pensamiento de la reforma de 1933, pudiéndose implementar ahora la reelección. Ambas cuestiones, desde mi punto de vista son inexactos, la primera porque habría que preguntarles, no a los legisladores ni a los políticos, sino a los cuadros de los partidos políticos y a la sociedad de esos países que tenían la no reelección legislativa y cambiaron por la reelección, ¿cómo les ha ido con ese cambio? Con respecto a lo segundo que también va ligado con la primera respuesta, no es correcto afirmar que todos los países deben ser iguales al reelegirse en el Poder Legislativo, cuando se dice esto, es casi seguro que hay algo mal, porque cada país es diferente y la realidad que vive cada uno de estos debe ser distinta; por otro lado, si bien es cierto que la reforma de 1933 fue una medida tomada de acuerdo a la situación de la época y que ha sido superada por la realidad actual, también lo es, que existen diversas medidas alternas que pueden fortalecer al Poder Legislativo, sin que se tenga que modificarse el principio de no reelección, como lo veremos a continuación.

Para empezar, hay que analizar reformas a los reglamentos internos de ambas

cámaras, con el objetivo de que los legisladores, todos, sin excepción, suban por lo menos una vez por año a la tribuna, exponiendo la problemática de sus respectivos distritos, y no sólo la problemática nacional, actualmente, existe legisladores que nunca han subido a tribuna y muchos de ellos ni subirán.

Es necesario crear la formación de carrera de un cuerpo de asesores, secretarios técnicos así como de auxiliares de las diversas comisiones y áreas administrativas, independientemente del personal de confianza de los diputados o senadores, quienes tendrían la obligación de la guardia y custodia permanente de todos los documentos que se acumulen legislatura tras legislatura, recayendo en esas personas, toda la responsabilidad de mantener esos documentos en la cámara respectiva, de tal manera que un senador o diputado no pueda llevárselos porque se les antoje o por motivos desconocidos en donde no desean dejarle nada a quien los sustituyan. También a estos cuerpos de carrera, se les aplicarían exámenes anuales, que elaborarían y calificarían reconocidos académicos que estuvieran deslindados del Poder Legislativo y de todo partido político, para ratificarlos, ascenderlos o sustituirlos de sus puestos, para esto se tendría que crear un reglamento interno que versara sobre el tema. De aquí surgen tres comentarios: el primero, evita una burocratización al lograr una eficiencia en la superación del personal; el segundo, aporta mayor conocimiento en el área laboral específica, lo que servirá como apoyo a los legisladores, repercutiendo así en un mejor desempeño de sus funciones, tercero, se evita de esta manera que los archivos de cada comisión desaparezcan en cada legislatura que sale.

Otra posible forma de fortalecer al Poder Legislativo, es renovando parcialmente a las Cámaras Alta y Baja, medida que durante muchos años se ha aplicado en el Senado de la República, esto permite que los legisladores que no se han ido enseñen a los nuevos, haciendo que aprendan con mayor rapidez, si se quiere aplicar este mecanismo parlamentario, será necesario ampliar, por dar un ejemplo, a 6 años el periodo de funciones de los diputados, así de los 500<sup>18</sup> que existen, 250 diputados saldrían y entrarían en el inicio y la mitad de cada sexenio, el problema estriba en que actualmente existen 300 diputados uninominales y 200 plurinominales, esto implicaría la necesidad de redistribuir toda la República Mexicana. Por dar otro ejemplo, habría 200 distritos uninominales, lo que nos daría 200 diputados uninominales y 50 diputados plurinominales, sumándose un total de 250 diputados que sustituirían a la mitad de la Cámara Baja, esto en términos generales, no sólo reduce el número de diputados plurinominales de 200 a 100, sino que también aumenta el número de diputados elegidos por el voto directo del pueblo, de 300 a 400. Insisto, es sólo un ejemplo, no dudo que existan personas que puedan aportar mejores medidas alternas respecto de esta idea de la renovación parcial del Congreso de la Unión y de ampliación de los periodos.

Otra desventaja de la reelección es que cuando a los legisladores les toque votar una ley, lo harían atendiendo a sus intereses personales, es decir, que si esa ley trae algún beneficio a la nación pero se interpone en el camino de su reelección, no dudarían en votar en contra o a favor, según les convenga.

En nuestros días podemos decir que hay dos tipos de voto en los legisladores y uno

más que puede surgir en caso de que se apruebe la reelección inmediata:

1. El de partido (el cual será según la línea que dé el partido respectivo)
2. El de conciencia, (que generalmente es conforme a la ideología partidaria).
3. El de interés personal (en búsqueda de la reelección).

Tomando en cuenta lo anterior, en la actualidad tienen preponderancia el primero y el segundo, de implementarse la reelección, tomaría prioridad el tercero.

El voto de interés personal es legítimo en cuanto a que todo político tiene un proyecto personal, pero es reprobable si ese interés es mayor que el beneficio a la nación, ya que como dice Charles E. Merriam: "En el sentido más amplio, la política suministra un marco de asociación en el cual el bien común es el punto central y focal."<sup>19</sup>

La reelección, abre el campo para que los legisladores cambien de partido según les convenga en sus bolsillos, ya que si hacen una excelente labor en sus distritos y les toca votar una iniciativa que beneficia a la mayoría de la población pero que perjudica al electorado de sus distritos, y se niegan a votar según las instrucciones de sus partidos o con un voto de conciencia, aunque se les trate de presionar con que no tendrán financiamiento en sus próximas campañas, estos pueden cambiar de partido según se les antoje, al fin y al cabo van a ganar la reelección. Esto se relaciona con lo que afirman los reeleccionistas, al decir que se garantiza una disciplina de los diputados plurinominales, cuando estos no obedecen las instrucciones de sus partidos políticos, con el hecho de amenazarlos diciéndoles que no se les colocará en las próximas listas de reelección de plurinominales, afirmación que es falsa, por-

que si el trabajo de esos legisladores ha sido bueno y a la vez sólo buscan su interés personal, no se dude en que se reelijan cambiando de partido político, como dice la frase: "...por qué en todas y especialmente en nuestra raza, el poder tiene más prestigio que el mérito",<sup>20</sup> desgraciadamente, no es posible saber a ciencia cierta, que grado de disciplina tiene un diputado hacia la ideología de su partido, se puede intuir o suponer de acuerdo a la labor y méritos realizados por un legislador (aquí es donde entra la cuestión de la confianza y hasta la credibilidad), pero no se puede saber en un 100 por ciento que tan leal será a su partido. Además, como nos dice Francisco Jesús Palomino Ortega:

"Al preferirse el distrito sobre la dirigencia nacional, consecuencias obvias de la reelección consecutiva y de un sistema de mayoría puro, la indisciplina, el «apego a lo local» y el desgaste en las negociaciones, serían el pan nuestro de cada día dentro de algunos años, lo que de no comprenderse esta dinámica en su totalidad, llevaría definitivamente a una parálisis legislativa mucho mayor de la que ya existe"....<sup>21</sup>

Ahora bien, partiendo desde la perspectiva de que la gran mayoría de los diputados y senadores son políticos, su trabajo puede ser el medio por el cual podrán pretender (cuando terminen sus labores legislativas) a alguna otra posición política, por lo que no es creíble que aspiraren en sus carreras profesionales como políticos, a permanecer en una de las Cámaras del Poder Legislativo, ellos también desean llegar a ser, dependiendo el caso, presidentes municipales, diputados locales, diputados federales, diputados a la Asamblea en el caso del Distrito Federal,

senadores, gobernadores, o bien, recibir alguna invitación del Ejecutivo Federal o Estatal de cualquiera de la entidades federativas para colaborar en sus respectivas administraciones, también están los ofrecimientos para participar en el partido al que pertenezcan, a sus diversos sectores. Existe la posibilidad de la iniciativa privada, en fin, hay diversas opciones políticas por las que los diputados o senadores aspiran, las cuales son completamente legítimas y muy respetables, y aunque en la mayoría de los casos que se plantearon en este párrafo se critica una subordinación al Poder Ejecutivo federal, estatal y a veces hasta municipal, es necesario recordar que los tiempos políticos han cambiado, ya es menos y va a seguir disminuyendo, el veto que ejerza el Poder Ejecutivo, en sus tres formas de gobierno, debido a que la democracia ha obligado a transformarse o morir a los partidos políticos, este cambio implica elecciones internas para escoger a las personas que van a ser los mejores candidatos de cada partido.

Otro razonamiento reeleccionista, es que si se reforma el artículo 59 constitucional, los partidos podrían colocar en sus documentos básicos un porcentaje de sus legisladores que serían favorecidos para la reelección a través de votaciones internas, y así no afectar los cuadros de los partidos políticos, sin embargo, de darse tal situación, habría una confrontación de los espacios políticos, los cuales se cerrarían en un de por sí ya muy cerrado espectro político nacional. Los nuevos grupos políticos que a través del esfuerzo y que poco a poco habían logrado sobresalir en sus respectivos partidos, aspirando algún día tener una representación popular, se verán frenados en su acceso al Poder Legislativo, muchos de los cuales,

engloban nuevas generaciones mejor preparadas para legislar, conscientes de oír el clamor del pueblo siempre insistente en pedir la renovación absoluta de hombres y mujeres en el Congreso de la Unión. A mayor abundamiento, probablemente los partidos que más sufrirían, serían los tres que tienen mayoría de votos en el Congreso de la Unión, PRI, PAN y PRD, dado que ellos cuentan con una mayoría de cuadros.

Por lo que respecta a las estadísticas a favor de la reelección que fueron publicadas en un artículo de Emma R. Campos Vargas,<sup>22</sup> en la revista *Quórum* de enero de 1996, creo que deja muchas dudas, ya que al parecer, nunca se han realizado de 1824 a 1932, periodo en que existió la reelección legislativa, tampoco nos presenta una estadística global de las legislaturas completas de la Cámara de Diputados, es decir, los datos que se presentaron fueron exclusivamente referentes a diputados del PRI en diversas legislaturas, faltarían agregarles los diputados de oposición que llevan reelecciones (relativas), así como los que cambiaron de partido político y que también han cumplido con lo establecido en el artículo 59 constitucional, las cifras que resultaran serían muy interesantes,<sup>23</sup> sobre todo del año de 1988 hasta el momento, debido a que a partir de esa fecha, la oposición tuvo una mayor representación en el Poder Legislativo.

Hay que decir, que no necesariamente se debe de entender por experiencia legislativa el haber sido anteriormente senador o diputado, en muchos casos existe este tipo de experiencia al haber trabajado con anterioridad en cualquiera de ambas cámaras como secretario técnico de alguna comisión o asesor, muchas de las personas que han ocupado dichos cargos, han tenido que

aprender a negociar con los senadores o diputados, por lo que habría que considerar como experiencia legislativa algunos de estos casos.

También hay que tomar en cuenta que la reelección a lo largo de la historia de México, ha provocado el descontento popular, no sólo por las dictaduras y sus excesos, sino también por la representación que se tiene de que no hay cambio de las ideas. Este desagrado de la población mexicana hacia la reelección, ha anidado y echado raíces en forma socio-psicológica, evolucionando al grado de sentimiento nacional, el cual, en muchos casos a lo largo de nuestra historia, se tradujo en movimientos sociales, varios de ellos armados, los cuales enarbolaron como bandera el principio de no reelección. Es casi seguro que si alguna vez sufre modificación el artículo 59 a favor de la reelección, en las campañas políticas para llegar al Poder Legislativo surgirá el lema de no reelección legislativa. La lección que encontramos, es que si hay algo contra lo que no se debe pelear, es contra un sentimiento de índole nacional arraigado en la población, la cual exige que se mantenga.

La reelección legislativa puede entenderse como un deseo individual de permanencia en el poder, el cual busca intereses personales. Es más, dejaría la puerta abierta para que en el futuro, a manera de imitación del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo pudiera reelegirse. Hasta la fecha, la no reelección ha traído una gran estabilidad política al país, la cual se debe mantener.

Los aspectos a examinar en contra y en pro sobre una posible reforma al artículo 59 son muchos, sin embargo, la no reelección (relativa), está acorde a nuestra idiosincrasia e historia, ya que si aceptamos la reelección

inmediata en el Poder Legislativo, asumiríamos posturas ajenas a nosotros que estarían en contra de la identidad nacional.

Ante las opiniones encontradas, es necesario organizar diversos foros, seminarios y mesas redondas, donde se debatan los puntos para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el artículo 59 de la Constitución. Por lo pronto, es motivo de reflexión pensar en una transformación de fondo, sin destruir lo bueno que en el presente tiene el principio de no reelección.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 IBARGUENGOITIA, Jorge, *Maten al León*, Joaquín Mortiz, México, 1992, pp. 23-27.
- 2 LUJAMBIO, Alonso, "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas", en revista *Quórum*, año v, núm. 38, LVI Legislatura, México, enero de 1996, pp. 19-25.
- 3 CAMPOS VARGAS, Emma R., "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección", en revista *Quórum*, año v, núm. 38, LVI Legislatura, México, enero de 1996, pp. 27-34.
- 4 REYES RODRÍGUEZ, Salvador, "La reelección parlamentaria", en revista *Quórum*, año v, núm. 44, LVI Legislatura, México, julio de 1996, pp. 87-96.
- 5 Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, Cádiz, dicho año, en la imprenta real. Reimpresión en México en virtud de orden del Exmo. Sr. Virey de 8 de septiembre de 1812 a consecuencia de la Regencia de la Monarquía de 8 de junio del mismo, en que S.A.S. se sirvió autorizar a S.E. para que dispusiese su reimpresión en este reino, sin embargo de la prohibición que en ella se previene. "Por D. Manuel Antonio Valdés, Impresor en México (Edición de 1812)." En este documento se enfatiza que las antiguas leyes de la Monarquía española se examinaron, y que después de deliberar sobre ellas se optó por emitir esta "Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado". Consta de 384 artículos integrados en diez títulos: De la

Nación española y de los españoles, Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas, De las Cortes, Del rey, De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, De la instrucción pública, De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella. "Cádiz, dieciocho de marzo del año de mil ochocientos doce."

Archivo General de la Nación, *Historia*, vol. 599, exp. 2, fs. 1-56.

- 6 TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1809-1995*, 19a. ed. Porrúa, México, 1995, p. 59.

7 *Ibidem*.

- 8 REYES RODRÍGUEZ, Salvador. "La reelección parlamentaria", en revista *Quórum*, año v, núm. 44, LVI Legislatura, México, julio de 1996, pp. 87-96.

- 9 "En noviembre de 1871 los porfiristas lanzaron su Plan de La Noria en el que desconocían al régimen, presentaban el lema de "Sufragio Libre. No Reelección" y terminaban con una frase cuyos alcances no pudo prever Díaz: que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución" Armando Ayala Anguiano, "Díaz (1)", *¡Extra! Contenido*. Vida de los gobernantes, México de carne y hueso, t. II, México, 1996, pp.174 y 175.

- 10 Muchos han sido los escritores que en obras de carácter narrativo se inspiraron en los cambios políticos y sociales que fueron consecuencia de la reelección como: Mariano Azuela, Martín Luis Guzmán, José Rubén Romero, Gregorio López y Fuentes, José Vasconcelos, Rafael Muñoz, Mauricio Magdaleno, Francisco L. Urquiza, Nellie Campobello, José López Portillo y Rojas, Jorge Ibarguengoitia, entre otros. No hay que olvidar que también las consecuencias de la reelección ha inspirado a escultores, pintores, dramaturgos, poetas, etcétera.

- 11 IBARGÜENGOITIA, Jorge, *op. cit.*, pp. 23-27

- 12 Manifiesto a la Nación o Plan de San Luis Potosí, 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero.

- 13 ..."La comida se celebró en el restaurante *La Bombilla* de San Ángel, D.F. y Obregón asistió al acto con la condición de que le permitieran irse a hora temprana, ya que tenía un compromiso

importante; a las 5 de la tarde estaba citado con Morrow para discutir los últimos detalles del acuerdo para liquidar el conflicto religioso. Toral, aprovechó la deficiente vigilancia, logró pasar al interior del restaurante y en su calidad de caricaturista anduvo de mesa en mesa, haciendo retratos de los comensales. En un momento, mientras la orquesta tocaba *El limoncito*, la pieza predilecta de Obregón, Toral se acercó al caudillo por la espalda y le mostró con la mano izquierda una caricatura suya. Mientras Obregón contemplaba el dibujo, Toral sacó con la derecha la pistola que llevaba escondida en el saco, y antes que nadie pudiera intervenir hizo tres o cuatro disparos, uno de los cuales tocó el corazón del caudillo, cuya muerte fue instantánea." Armando Ayala Anguiano, "Obregón y Calles, Una muerte (Obregón) y un nacimiento: el PNR", *¡Extra! Contenido*. vida de los gobernantes, México de carne y hueso, t. II, México, 1996, pp.29-31.

- 14 "A medida que avanzaban los días, Calles se fue afianzando en el poder. En la última semana de agosto su casa de Anzures volvió a ser asediada por los políticos en busca de orientaciones. No faltó quien señalara a Calles que la época estaba produciendo dictadores en gran número: Mussolini, Primo de Rivera, Atatürk Kemal, etcétera, y le pidieron que diera un golpe de Estado. Pero Calles sabía que Obregón dejó un vacío de poder, y que a él le faltaba estatura política para llenarlo: apenas era de dudarse que, si lo intentaba, los obregonistas se encargarían de mandarlo a la tumba. A quienes lo asediaban les decía que esperaran orientaciones hasta el primero de septiembre, cuando leería su mensaje anual ante el Congreso." *Ibidem*.

- 15 Cuando Francisco I. Madero fue Presidente de México, se creó el Partido Constitucional Progresista, que era un reflejo de apoyo al Ejecutivo Federal. Dicho partido se debatió en contienda electoral con grupos independientes y con el opositor Partido Católico Nacional. Posteriormente, en la época carrancista e inicios del obregonismo, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), formado en 1916, obtuvo muchos escaños camerales y concejiles en el ayuntamiento de la capital. La desaparición de este partido, se debió a que su líder, Benjamín Hill, rivalizó

con el general Álvaro Obregón, lo que ocasionó que ese partido fuera fuertemente atacado por el Congreso, por sus opositores, a su vez, trajo como consecuencia que los líderes del PLC que estaban en el gabinete, presentaran sus renuncias, a esto, le aunamos que en un breve periodo el PLC entró en una total crisis política y fue sustituido por tres partidos políticos:

1. Partido Nacional Cooperatista, de Jorge Prieto Lauren, ligeramente mayoritario. Este partido, de 1923 a 1924, optó por favorecer a Adolfo de la Huerta, lo que provocó su desaparición.

2. Partido Laborista Mexicano, de Luis N. Morones, que representaba a los obreros organizados en la CROM, eliminado en 1928 cuando Morones dejó de pertenecer al círculo privilegiado de Calles, y

3. Partido Nacional Agrarista, de Antonio Díaz Soto y Gama y Aurelio Manrique, partido minoritario, representante de los campesinos.

Frente a estos partidos destacan algunos regionales que tenían cierto peso político debido al lugar geográfico en donde se encontraban, como son el caso del Partido Socialista del Sureste y el Partido Socialista Fronterizo. La unidad de estos partidos políticos se dio hasta la muerte del general Obregón. Rafael Tejeda de Luna, *Un partido de centro amplio*, ponencia, marzo de 1994.

16 GONZÁLEZ OROPEZA Manuel *et. al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Ed. Biblioteca Popular de la Ciudad de México, México, 1990, pp. 253, 254, 255 y 256.

17 La XLVI Legislatura (1964-1966) se integró por 209 diputados, 174 del PRI eran el 83.25 por ciento, 20 eran del PAN con un 9.57 por ciento, 10 del PPS con un 4.78 por ciento y 5 del PARMCON un 2.39 por ciento. Bermeo, Luisa. "Hacia un nuevo sem-

blante legislativo", en revista *Estudios parlamentarios del Congreso*, México, marzo- abril de 1986.

18 No estoy proponiendo que se reduzca el número de diputados, eso sería un grave error. Pero eso es materia de otro ensayo.

19 MERRIAM E., Charles, *Prólogo a la ciencia política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941, p. 48.

20. REYES RODRÍGUEZ, Salvador, "La reelección parlamentaria", en revista *Quórum*, año v, núm. 44, LVI Legislatura, México, julio de 1996, pp. 87-96.

21 PALOMINO ORTEGA, Francisco Jesús, "Editorial", en revista *Quórum*, año vii, núm. 63, LVII Legislatura, México, noviembre-diciembre de 1998, p. 5.

22 Su artículo lo respeto, pero no comparto su opinión.

23 También dejan las dudas estas estadísticas, de las experiencias vía legislaturas locales desde 1933 a la fecha, por otro lado, es muy relativo señalar que "las cifras demuestran que realmente no se acumula mucha experiencia pasándose de un cuerpo legislativo federal al otro, ya que casi en el 65 por ciento de los casos en que legisladores del PR han pasado de un cuerpo cameral federal a otro, los legisladores están una vez en la Cámara de Diputados y una vez en el Senado, lo que implica que son de algún modo novatos dos veces, ya que a pesar de que ambas comparten la función de legislar, cada Cámara tiene funciones, procedimientos y facultades constitucionales". Ya que los que hemos trabajado en el Poder Legislativo, sabemos que es muy, pero muy similar, la forma de trabajo y de hacer política en ambas Cámaras, es más, casi se puede afirmar que la reelección consecutiva de una Cámara a la otra, alternando las elecciones en cada una, hace una verdadera acumulación continua de experiencia.

EL TEMA de la pena de muerte es un asunto apasionante, un tema que lleva implícita la polémica; los abolicionistas se basan en lo que ellos llaman “la inutilidad pragmática de la pena de muerte”, y abominan de la privación de la vida, como si fuese un estigma de la punición. La emotividad surge como un detonante se toma como estandarte a los Derechos Humanos, atribuyendo a la pena de muerte su vulneración, y politizando el problema con una actitud farisea.

Los detractores de la pena de muerte, esgrimen como una arma poderosa, considerarla a manera del sedimento de un instituto, de un afán vengativo, que no reporta ningún beneficio, puesto que no funciona como un mecanismo de disuasión.

Estimamos que por dramático que sea el cuestionamiento, siempre debe tener cabida la meditación jurídica, ética y criminológica.

Nosotros no admitimos que un individuo que con su conducta criminal ha negado el valor de la vida humana segándola, pueda aducir en su favor, que la existencia propia le sea respetada.

Los antiabolicionistas, no creemos que la pena de muerte deba aplicarse indiscriminadamente, consideramos debe reservarse para cuando no sea factible otro procedimiento, para castigar a delincuentes perversos y aun diabólicos, que han cometido crímenes proditorios que motivan la consternación y la repulsa general; *v. gr.* Individuos que asesinan con todas las agravantes que establece nuestro Código Penal (traición, alevosía, ventaja, premeditación); los matones a sueldo, los profesionales del crimen; los terroristas que sacrifican a su fanatismo político, innumerables seres inocentes; los viola-

# Penas de muerte

Eduardo López Betancourt\*

dores –preponderantemente los que victiman a menores de edad e incapacitados–. En la actualidad hay discusiones vehementes acerca de si deben incluirse los responsables de la creciente e incontenible actividad del narcotráfico.

No estamos asumiendo una actitud irreflexiva o tremendista; llanamente afirmamos que cuando un sujeto ha menospreciado y privado de la vida a sus semejantes, no tiene el derecho a reclamar la vida para sí mismo.

Cabe añadir, que la pena de muerte es un recurso último, a cuya aplicación nos compele la imposibilidad que tiene el Estado para encontrar un mecanismo de sanción.

Nuestras ideas se apoyan en la praxis con las estadísticas siguientes: los países que en la actualidad establecen la pena de muerte son 100 (Francia, algunas entidades de los Estados Unidos de América, Irán, etcétera), países que la contemplan únicamente para circunstancias de guerra son 45 (ejemplo: México al aplicar el Código Castrense) y los países abolicionistas figuran en minoría, en número de 35. Surge inevitable la pregunta:

---

\*Maestro e investigador de derecho penal y derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¿La gran mayoría de los estados que aplican la pena de muerte están equivocados? La reflexión y el análisis sereno son imperativos insoslayables.

A continuación vamos a exponer algunos de los argumentos opuestos a la pena de muerte:

1. No está ejemplarizada.
2. Siempre cabe la posibilidad de error judicial.
3. La cadena perpetua es suficiente para proteger a la sociedad.
4. Es un sedimento o residuo del instinto de venganza.
5. No sólo no evita el crimen, sino que fomenta la repetición de actos delictivos.
6. Gran número de crímenes son perpetrados por enfermos mentales.
7. Su aplicación azarosa contradice motivos, éticos y la prohibición que genera el contrato social, porque los individuos no pactaron que el Estado pudiese disponer de sus vidas.

Procedemos a desbrozar severas antinomias y falacias de estos argumentos.

Pongamos por caso, si en un organismo humano existen células cancerosas y las suprimo, aunque la operación resulte difícil y dolorosa, estoy protegiendo el resto del organismo (otro símil podría ser la gangrena). La sociedad se defiende también de la proliferación de torvos criminales, eliminándolos. Perseo cercenando la cabeza de la Medusa y petrificando con ella a sus enemigos, es una imagen connotante de lo que deseamos expresar.

La posibilidad del error cabe en todas las sentencias judiciales, así como en todos los actos del ser humano, falible por su propia naturaleza.

La cadena perpetua de individuos abyectos no susceptibles de readaptación, in-

tensifica “el caldo de cultivo” de la criminalidad, en los establecimientos penitenciarios.

No es sedimento del primitivo instinto de venganza. No puede considerarse muy equilibrada ni ortodoxa la conducta de quienes impugnan la aplicación de la pena de muerte, para aquellos que han segado la vida de sus semejantes en forma inhumana y proditoria.

Cabe la interrogante, de si el fariseísmo de los abolicionistas, tendría lugar, cuando ellos en sí o en sus familias hubieren sido víctimas de los atentados que merecen un riguroso castigo, ¿serían proclives a la indulgencia que ahora exigen?, ¿continuarían rasgándose las vestiduras para perdonar la vida a los delincuentes? Si nos remontamos al contrato social de Juan Jacobo Rousseau (quien piensa que el hombre es naturalmente bueno y la vida en sociedad lo corrompe); hasta donde sabemos, si bien es cierto que el hombre no pactó la supresión de su vida por el Estado –como expresan los abolicionistas– tampoco se pueda decir qué contrato social estipule que el ejecutor de crímenes infames, continúe agrediendo a la sociedad.

A mayor abundamiento, podemos añadir que las enormes sumas que eroga el Estado en el mantenimiento de torvos delincuentes confinados en las prisiones, debería aplicarse en actividades de instituciones preventivas de la delincuencia.

Tampoco podemos ignorar deliberadamente, que en países en que está vedada la pena máxima, se utiliza subrepticamente, sin un procedimiento ni un sistema judicial que la imponga.

Entre los ilustres e innumerables pensadores propicios a la aplicación de la pena capital, podemos mencionar a Sócrates, Platón, Rousseau, Kant, Garófalo, Lombroso,

Hegel, Manzini, Lutero, Calvino, Cuello Calón y Edmundo Mezger (estos dos últimos, creadores del derecho penal moderno).

De los abolicionistas destacan Voltaire, Beccaria, Víctor Hugo –recordemos sus cartas dirigidas a Juárez para implorar por la vida de Maximiliano–, Mariano Ruiz Funes, Jiménez de Asúa, etcétera.

En México casi todos los penalistas propugnan por la abolición de la pena de muerte; debo confesar que me siento muy solo y aislado en mi opinión, pero no por ello mi juicio es menos enérgico ni hay menoscabo en su fundamento; creo que la pena capital es necesaria como fuerza intimidatoria y eliminadora con respecto a protervos delincuentes, cuyos crímenes diabólicos exigen un justo castigo como natural consecuencia la pena de muerte. La autoridad tiene la facultad para imponer esta severa sanción, pues que la comunidad le ha otorgado tal poder.

La reintegración del orden jurídico –cuando es violado por un grave delito– requiere la imposición de la pena máxima; primordialmente si estimamos que en una escala de valores que otorga preeminencia al respeto por la vida como elemento básico, el criminal ha vulnerado este principio, exterminando vidas humanas.

El jurista Ignacio Burgoa, quien era antiabolicionista, ha reconsiderando su criterio y, actualmente, manifiesta que es indispensable aplicar la pena capital, evaluándola como una arma decisiva y valiosa en la lucha contra la desmesurada criminalidad que nos agobia. Expresa el doctor Burgoa: "... el Estado no tiene por qué erogar importantes sumas de dinero en este tipo de personas que se van a readaptar."

Los abolicionistas se encuentran mejor organizados que los antiabolicionistas, cuen-

tan con innumerables instituciones que los apoyan en sus juicios, *v. gr.* la organización de las Naciones Unidas (ONU), Amnistía Internacional, etc. No obstante, todos sabemos que la ONU, pese a sus eufemísticos dictámenes respecto a la pena capital, no ha tenido ninguna vacilación en enviar soldados que victiman a seres inocentes.

El 25 de marzo de 1995, los antiabolicionistas hemos recibido un gran aliento en nuestras opiniones; el papa Juan Pablo II en la enciclopedia *Evangelio de la Vida*, se pronuncia por la imposición de la pena de muerte. El líder espiritual de mayor rango en la religión católica, humanista reconocido de magna autoridad moral, da una lección a la piedad farisaica, de quienes desgarran sus vestiduras, oponiéndose a la pena máxima, a fin de asumir apariencia de virtud.

Juan Pablo II evidenciando profundas meditaciones y análisis expone: para proteger a la familia y a la sociedad cuando estén en peligro, deben evaluarse las medidas y la calidad de la pena con toda atención y cuidado, sin que se deba llegar a la medida extrema de la eliminación del reo, salvo en casos de absoluta necesidad; es decir, cuando la defensa de la sociedad no sea posible de otro modo.

La autorización del Vaticano, tranquiliza absolutamente nuestras conciencias y consolida nuestros argumentos.

Otros votos de calidad a favor de la pena capital, son Rousseau, a quien ya hemos mencionado y el barón de Montesquieu.

Rousseau advertía el imperativo de aplicar la pena de muerte, a virtud de una orden del Estado, puesto que los delincuentes habían roto el pacto social, descatando el contrato que los hacía solidarios a los demás, y, cuyo fin esencial era preservar la conservación de los contratantes.

Por su parte, Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, autor de la obra maestra *El espíritu de las leyes*, afirmaba: “Un ciudadano merece la muerte, cuando ha violado la seguridad de otro hasta el punto de quitarle la vida o de querer quitársela. Es la pena de muerte el remedio para una sociedad enferma, como la amputación de un miembro gangrenado.”

La ex primera ministra británica Margaret Thatcher declaró en octubre de 1984: “Quienes están preparados para privar de la vida a otros, deben renunciar a su propio derecho a la vida.”

En México estamos pasando en la actualidad una época crítica, cuya ayuna de creatividad, avasallada por la violencia y el crimen, con subversión absoluta de valores; “estamos viviendo el siglo de oro de la impunidad”. La inseguridad que prevalece, exige un marco normativo con mecanismos jurídicos y leyes adecuadas que nos ayuden a combatir la situación de transgresiones y caos que sufrimos, donde proliferan los delitos, sin ser aplicadas las severas sanciones que se requieren.

México sería el país ideal para ambientar la literatura de Franz Kafka, cuya obra refleja la angustia del hombre ante el absurdo. En México las víctimas del delito están desprotegidas; empero, los delincuentes gozan de acuerdo con nuestro aberrante sistema jurídico penal, de una serie de beneficios.

El artículo 20 constitucional es un monumento de apoyo a los violadores de la ley; Salinas de Gortari modificó el artículo 20 en su fracción 1a. estableciendo que todos los culpables de ilícitos patrimoniales tenían derecho a la libertad bajo fianza.

Obviamente, el Senado y la no menos “respetable” Cámara de Diputados aproba-

ron sin objeción alguna, las nefandas reformas propuestas por el Ejecutivo. (Montesquieu regresaría estupefacto al arcano del más allá, si pudiese observar cómo se interpreta y aplica en México su teoría de la división de poderes, base del parlamentarismo moderno.)

Retomando el tema de cómo se protege al delincuente, en nuestro sistema jurídico penal es potestativo que el infractor presente declaración, tiene un defensor oficial pagado por el Estado, cuenta con la salvaguarda omnimoda de las Comisiones de Derechos Humanos (creación del ex presidente Salinas de Gortari, asesorado por su consejero áulico e íntimo amigo, Carpizo MacGregor) premiado –por su abyecto servilismo– con el cargo de embajador en Francia. Salinas y su secuaz Carpizo modificaron la Constitución e incluyeron dentro de ella el engendro jurídico que son las “Comisiones Oficiales de Derechos Humanos”, dotándolas de edificio y de un amplio presupuesto, que les permite sostener guaruras celosos de su prepotencia. Actualmente un individuo sin pistoleros no puede ser un funcionario importante, su estatus se mide por el número de guaruras que lo custodian.

Los siniestros “escoltas” –verdaderos rufianes casi siempre ex convictos– adquieren en el desempeño de su trabajo, patente de curso para satisfacer sus bajos instintos y perpetrar fechorías.

México es un país donde el surrealismo, no tendría que esforzarse en absoluto, para sobrepasar la realidad por medio de lo imaginario y lo irracional.

El salinato –llevó agua a su molino– al instituir las multicidadas Comisiones de Derechos Humanos, favorecedoras de los delincuentes; serán ahora, defensa y amparo

de la familia Salinas de Gortari, para que pueda disfrutar sus crímenes y latrocinios, en la impunidad.

La desmesurada y kafkiana protección que el artículo 20 Constitucional y las Comisiones de Derechos Humanos otorgan a los criminales, tienen un impacto negativo en la dignidad de la sociedad. Las actitudes fariseas, románticas y conmovedoras, no ayudan a calmar la zozobra y la gran preocupación que vivimos, en la inseguridad generada por las peligrosas bandas de criminales que nos aterrorizan cada día mayormente, con secuestros, violaciones, homicidios, etcétera. Es imperativo que el gobierno tome medidas drásticas, efectivas, para combatir la ola de criminalidad en que estamos sumergidos; es prioritario que constitucionalmente, en un marco legal de leyes adecuadas, tenga el ofendido participación en el proceso penal.

Actualmente la víctima de un atentado es vejada a más no poder; se exige su comparecencia hasta con la policía judicial; si ha sido violada se le obliga a careos con el protervo violador. La arrogancia y la soberbia del Ministerio Público y de los jueces penales de la Ciudad de México es verdaderamente increíble, así como su falta de responsabilidad y de conciencia.

No pretendemos que la pena capital se aplique sin las necesarias restricciones, creemos que debe imponerse únicamente por los máximos tribunales de las entidades federativas, que sean solamente ellos quienes apliquen la pena de muerte, sujetándola a una votación calificada del 75 al 80 por ciento.

El Estado está obligado a defender a la sociedad de energúmenos depravados y perversos, que causan la muerte o bien efectos

traumáticos irreversibles en sus infortunadas víctimas.

Por consiguiente, la aplicación de la pena de muerte debe ser ajena a posiciones viscerales, a discusiones bizantinas, a prejuicios kafkianos, a demagogia y oportunismo político. Bajo ningún concepto debemos estigmatizarla, la consideramos una solución trágica, pero indispensable para que las condiciones de vida sean viables. La pena de muerte es expiatoria para el que la sufre y digna para el legislador que la formula y el juez que la sentencia; yo les aseguro, a ustedes, que muchos jueces no vacilarían en imponerla a criminales vesánicos, que más podrían considerarse hienas y no seres humanos. Empero, los legisladores no deben aprobar la pena capital sin contar con la aprobación del pueblo. y por ello sugerimos un *referendum* en que se decida su aplicación.

No debemos olvidar que nuestra Constitución Política autoriza la pena máxima; no obstante las 300 o más reformas que ha sufrido, nunca se ha cerrado la posibilidad de imponer la pena capital, de tal manera que siempre debe considerarse como una opción.

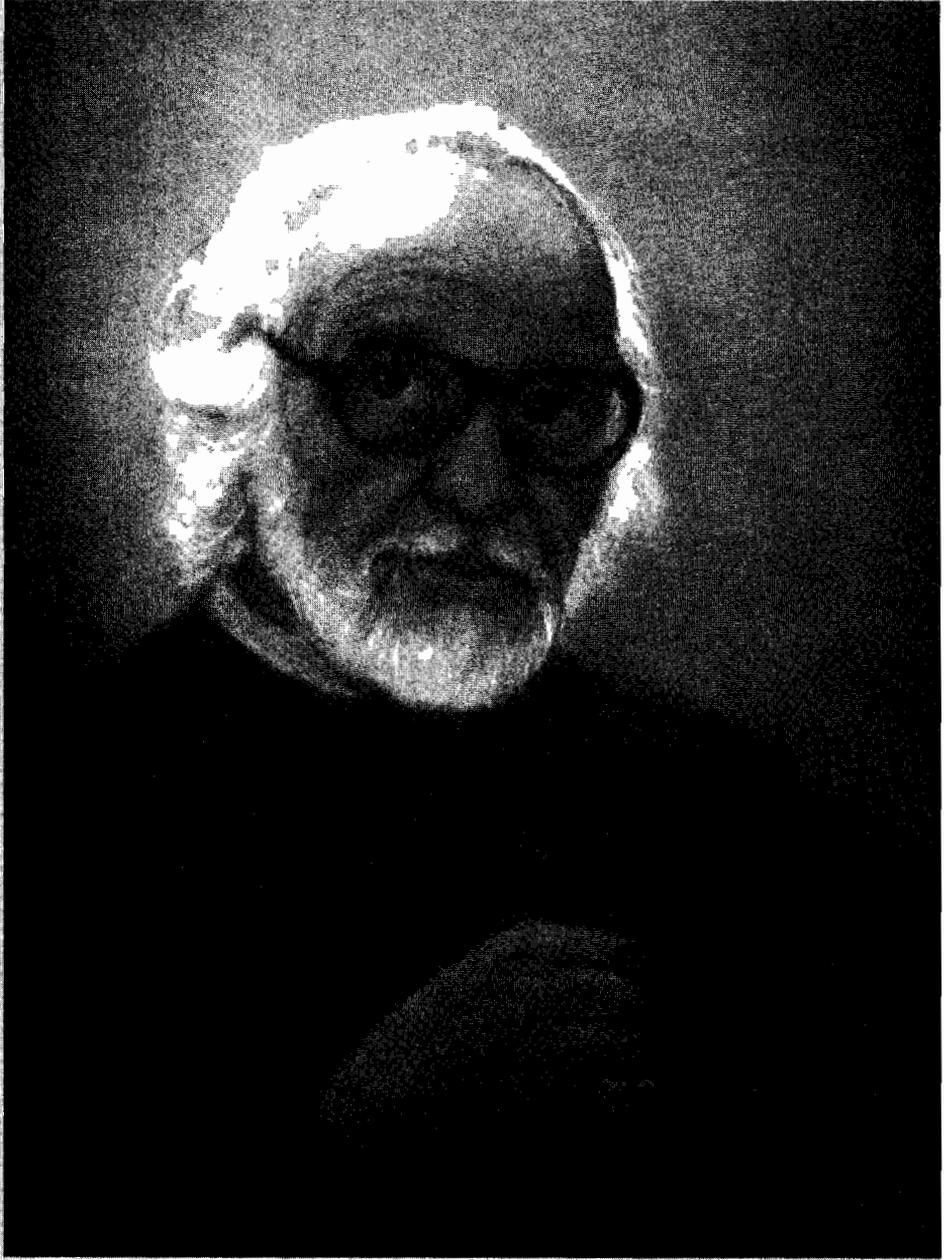
Los abolicionistas, por regla general, involucran a la pena de muerte con la tortura, pero son planteamientos que no tienen nada en común, sólo la argucia de generar confusión.

No pretendo tener la solución absoluta al problema de la aplicación de la pena capital, sino presentar un análisis crítico que motive el estudio y la meditación de un tema tan longevo, apasionante y debatido; pues como el preclaro Cuello Calón afirmaba: "La historia de la pena de muerte, nace simultáneamente con la historia de la humanidad.



Noche de Janitzio II

*Federalismo y  
Desarrollo  
Regional*



Autorretrato, 1984

EL FEDERALISMO, en mi opinión, forma parte de la historia de México, representa la oportunidad jurídica y política de establecer las bases de un Estado moderno que haga frente a la diversidad, complejidad y pluralidad que presenta México en nuestros días: el de un gran país urbano, en la etapa de su transición política y en un mundo organizado sobre la dialéctica de los medios científicos y la dimensión global de las economías a escala y en crisis.

No digo, en modo alguno, que el federalismo sea una panacea que resuelva, desde la exaltación de la palabra, los problemas que tiene la Nación. Sí, cabe decir, que fue el federalismo, con sentido republicano, representativo y popular, el ideal que alentara a los mexicanos del Plan de Ayutla, a los mexicanos de las Constituciones de 1824 y 1917. Ello nos sirve de base y aliento para dilatar, hasta nuestros días, la concepción originaria de la Nación independiente. Nación en cuya base ideológica vivían, sin duda, los ideales del federalismo y los de la justicia social como superación del mundo de las castas y las desigualdades.

No inventamos, pues, nada nuevo, advertimos solamente, que si el federalismo no es la solución mágica de todos los problemas, sí cabe pensar, con la verdad, que sin el federalismo esos problemas no se resolverán ni en la libertad, ni en la coherencia política que nos son indispensables.

Las crisis económicas y financieras, la desigual distribución del ingreso por habitante y de los recursos nacionales para la población, el desequilibrio regional y sectorial subrayan, en la práctica, aquellas premisas bien poco discutibles.

# El federalismo mexicano en el siglo XXI

Diputado Raúl Martínez Almazán\*

Esa situación nos permite pensar que el federalismo representa, sin romper el orden jurídico, una herramienta básica para una mayor participación política de todos los ciudadanos.

Somos un país territorialmente muy grande, una nación que al finalizar el siglo tendrá cien millones de habitantes. Estamos lejos ya de los 6'200,000 del México de 1824 y de los 8 millones, aproximadamente, que fuera la población de México a la hora, extraordinaria, de la Constitución de 1857 o de los 15 millones de mexicanos, de 1917 cuando los constituyentes de Querétaro diseñaron, desde la memoria constitucional de un país libre y soberano, la empresa extraordinaria de imaginarse un país nuevo, innovador y en el marco del derecho.

Justamente por ello, el federalismo en el siglo XXI deberá ser indisoluble de la democracia e inseparable, a su vez, de las necesidades históricas de un país que, pese a sus desigualdades, es un país urbano en el marco de una economía mundial que plantea problemas nacionales y universales, por su

---

\*Diputado Federal del Grupo Parlamentario del PRI.

considerable magnitud, a nivel de la competitividad y la productividad integradas en la revolución científico-tecnológica.

Las tres grandes regiones económicas del mundo –la de Norteamérica, la de Europa y la de la Cuenca del Pacífico– no encontrarán soluciones globales, en la era llamada de la globalización, si quedan al margen las naciones africanas, latinoamericanas, asiáticas y del oriente medio de menor desarrollo.

El proyecto de integración de México en el mundo es sin duda, absolutamente razonable, pero es necesario que vaya acompañado de esa reinterpretación de la dimensión del mundo y del respeto a las civilizaciones humanas que hicieran posible el avance del hombre, pese a todas las penalidades.

Es por esa razón que considero y entiendo que la centralización del Poder –si pudo tener cierta justificación en otras etapas de la Nación– hoy no debe ni podrá mantenerse. Esto así porque ya no es posible fortalecer el proyecto de Nación sin el proyecto Federal en su pleno sentido jurídico y político, es decir, si no encontramos una respuesta eficiente y justa, a las necesidades de los Municipios y los Estados, y en última instancia a las necesidades de la población.

Esa obra reformadora y democrática no puede ser la simple redefinición de los procesos administrativos y fiscales desde el poder central.

Asistimos a una etapa excepcionalmente importante en la vida de México. Invito a la LVII Legislatura Federal, a participar, con sus conocimientos, con su experiencia, en la promoción de un federalismo hacendario para establecer, las bases eficientes, racionales, orgánicas y democráticas de un sistema

fiscal y financiero fundado en el equilibrio de las partes y la división de poderes.

Los legisladores deberán considerar y valorar críticamente las bases del sistema nacional de coordinación fiscal puesto que sólo así, en su conjunto, se creará una verdadera balanza de poderes entre el Poder Federal, el Poder de los Estados y el Poder Municipal.

Ésa es, quizá, la verdadera obra de modernización y democratización de las instituciones nacionales. Hay que insistir, por tanto, en nuestra historia, es decir, en nuestra historia de vocación republicana, popular y representativa. Ninguna prospección política podrá eludir esas tres variables: lo republicano, lo popular y lo representativo.

Una Nación fuerte, en una economía mundial definida por las telecomunicaciones y las finanzas a escala, requiere una organización social, económica, jurídica, cultural y política que represente la potencia y la eficacia de todos los sectores del país. Un proyecto de esa naturaleza sólo será factible, y pensable, en el cuadro del federalismo. No como regalo del Centro, sino como encuentro de la Nación con su propio rostro federal que, por otra parte, es la memoria constituyente de la República. Recuperar todas las energías nacionales, democratizar y legitimar sus estructuras básicas es la tarea insoslayable de una Administración Pública donde los funcionarios deberán ser, también, los primeros ciudadanos del país en asumir las responsabilidades de su tiempo y de su época.

Cuando hablamos de coherencia, cuando esgrimimos la necesidad de las leyes, la legalidad electoral y la participación ciudadana en realidad estamos hablando del Estado de Derecho, del federalismo como fundamento de la movilización de la Nación y de

la separación de poderes y no como destrucción específica del Estado. Al contrario, es la posibilidad real de que el Estado Mexicano realice una inserción válida e histórica en el siglo XXI.

Esa inserción no podrá cumplirse sobre las hipótesis del viejo centralismo; no se construirá desde la desigualdad social y cultural; no se conformará, adecuadamente, en tanto que proposición auténtica del porvenir, de no recuperarse las ideas básicas de la República desde la fundación de su libertad a la presente hora de su integración, autónoma y soberana, en el mundo que Mc Luhan

bautizara como la "aldea común". Sin embargo, en esa aldea universal es indispensable ser fuertes para ser libres y ser libres, en el Estado de Derecho, supone la eficacia, la educación, la preparación y la igualdad entre sus hombres y mujeres.

Ése es el ideario que, en el umbral del siglo XXI, debe imperar las nuevas generaciones mexicanas que quieren la paz y el progreso, el fin de la violencia y el comienzo de una etapa progresiva, de transformación y de justicia, fundada en la ley y en la legitimidad de las decisiones integradas al tiempo, en el consenso social y la concordia de la razón.



El lechero  
Bomba viva de la casa

---

**Análisis de  
coyuntura y  
prospectiva política:  
análisis del entorno  
político actual**



El títere

EL DEBATE en torno a los Acuerdos de San Andrés y sus implicaciones para los pueblos indígenas (y el país en su conjunto), así como sobre los municipios autónomos y las perspectivas de la causa zapatista en un contexto cada vez más convulso, retomará fuerzas en la medida en que se aproxime la fecha de la consulta nacional propuesta por el EZLN en su *V Declaración de la Selva Lacandona*, emitida en julio pasado.<sup>1</sup> Así las cosas, es necesario continuar con los análisis finos sobre las orientaciones fundamentales y el significado de dichos acuerdos, en contraste con las sendas propuestas de reformas constitucionales enviadas al Congreso de la Unión por el Poder Ejecutivo Federal y el Partido Acción Nacional. Ésta es una tarea básica para contribuir, en la medida de lo posible, a la formación de un criterio fundado de los cientos de miles (quizás millones) de mexicanos que expresarán su opinión durante la mencionada consulta.

Pero al mismo tiempo, y con igual propósito, es conveniente que la discusión y el análisis no se limiten a los detalles jurídicos o técnicos, o a las formulaciones específicas de San Andrés (cuestión cuya pertinencia está fuera de duda), sino que atiendan también a los problemas de fondo, a los presupuestos centrales de diversa índole (históricos, filosóficos, socioantropológicos, etcétera) que dan sustento a la reivindicación sustancial de los acuerdos: *el derecho a la autonomía*. Sin descuidar aquello, debemos volver una y otra vez a la reflexión sobre tales presupuestos, que son los que dan razón de

# Autonomía y democracia. Sustancia de los Acuerdos de San Andrés

Héctor Díaz-Polanco\*

ser a la lucha histórica de los pueblos indios, a las batallas democráticas que hoy realizan y a las que darán en el futuro. No debemos sacar el dedo de este renglón. Las líneas que siguen tienen el propósito de hacer una escueta contribución en ese sentido.

La diversidad cultural o étnica ha sido una constante, prácticamente desde que podemos discernir la conformación de los primeros conglomerados humanos. Esa pluralidad de normas, usos, costumbres, símbolos, cosmovisiones y lenguajes que conforman los distintos sistemas culturales ha provocado tensiones y conflictos a lo largo de los tiempos.<sup>2</sup>

Cuando comenzaron a constituirse sistemas gradualmente más complejos que implicaban la inclusión de varias configuraciones culturales bajo un mismo paraguas político y una misma organización económica, y ade-

---

\*Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Asesor del EZLN durante el diálogo de San Andrés sobre "Derechos y cultura indígena". Autor de *Indigenous peoples in Latin America. The quest for self-determination*, Latin American Perspectives Series, Westview Press (Harper Collins Publishers), Colorado/Oxford, 1997, y *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1997. E-mail: diazpp@df1.telmex.net.mx

más se afirmó la organización jerárquica a su interior, la diversidad devino un factor de conflicto y dificultades. Surge de esta manera la *otredad* sociocultural como problema. Parte importante de la historia humana consiste en los esfuerzos e invenciones sociales para controlar, manejar o, en casos extremos, suprimir la diversidad cultural. Durante el siglo xx, se ha ensayado una diversidad de métodos para neutralizar los antagonismos o desavenencias que provoca. Un hecho parece afirmarse: la diversidad sociocultural o étnica no puede ser suprimida, y debemos acostumbrarnos a vivir con ella. La esperanza de que la “mundialización” de las relaciones sociales y económicas esfumaría también la multiplicidad de identidades se ha demostrado, hasta ahora, como una ilusión.

El dominio liberal a lo largo de los últimos dos siglos (esto es, el predominio creciente de esta doctrina política a escala mundial después de la gran Revolución francesa de 1789, de acuerdo con la conocida tesis de Wallerstein), lejos de resolver el problema de la diversidad étnica, lo hizo más intrincado y agudo. Fundándose en la preeminencia de la “autonomía personal”, los primeros liberales recusaron los valores de la tradición en los que se sustentaban los sistemas culturales y sostuvieron la primacía absoluta del individuo frente a la comunidad. De ahí su hostilidad ante cualquier derecho enarbolado en nombre de la costumbre y la cultura. Los derechos fundamentales sólo podían tener una fuente: la individualidad. Es hasta el siglo xx que el liberalismo acepta reconocer un derecho colectivo: el derecho de los *pueblos* a la libre determinación, en la versión wilsoniana, asociado a la facultad de constituir Estado-naciones.<sup>3</sup>

A punto de iniciar el tercer milenio, la discusión en torno a la diversidad, lejos de amainar, ha arremetido. Uno de los temas centrales del debate internacional se centra hoy en torno a la cuestión de si ciertos grupos (etnias, comunidades regionales, nacionalidades, etcétera) deben ser considerados “pueblos” con derecho a la autodeterminación; y en caso afirmativo, cuál sería el sentido y alcance de tal derecho. Entre estos grupos se encuentran, desde luego, los indígenas latinoamericanos. La forma en que se dirima este litigio tendrá un impacto crucial sobre el destino de las comunidades étnicas. Ante todo, determinará la manera en que esos grupos ejercerán políticamente sus derechos colectivos, y consecuentemente tendrá una influencia considerable sobre las posibilidades de que los derechos humanos de sus miembros, en sentido amplio, sean respetados y ejercidos plenamente. En suma, está en juego que puedan practicar sus prerrogativas ciudadanas en regímenes mínimamente democráticos; esto es, que puedan acogerse a una ciudadanía diferenciada o “ciudadanía étnica”.<sup>4</sup>

#### EL ESPÍRITU DE LAS LUCES Y EL VOLKSGEIST

En muchos lugares del mundo, la ideología que ha dado más fuerte combate a las aspiraciones autonómicas es, sin duda, el liberalismo. Nos referimos al liberalismo *duro*, que sostiene las viejas tesis de la doctrina. Como veremos, a últimas fechas eso empieza a cambiar. Pero en cuanto a levantar obstáculos a la constitución de entes autónomos en el marco de los Estados nacionales, el relativismo cultural absoluto, responsable del resurgimiento de fundamentalismos etnicistas, forma una sólida unidad con el primero.

Ambos funcionan como las dos caras de la misma moneda, y en los hechos se refuerzan mutuamente. El primero estorba la autonomía en cuanto excluye toda consideración cultural en la determinación de la condición ciudadana. Ni tradición ni identidad son fundamentos para constituir la sociedad política, organizada como nación, sino la razón y la adhesión voluntaria, la asociación y el contrato. El relativismo extremo, so pretexto de reivindicar la particularidad, se aferra al dogma de la “inconmensurabilidad” de los sistemas culturales y exalta la total preeminencia de la cultura sobre la individualidad. Se trata de los viejos adversarios, enfrentados desde finales del siglo XVIII: el espíritu de las luces frente al *volksgeist* (espíritu del pueblo); el racionalismo de origen francés frente al romanticismo de cepa alemana: la antigua rivalidad entre los respectivos herederos de Voltaire y Herder, que originó la falsa disyuntiva entre universalidad y particularidad. La contienda entre estos extremos dificulta la armonización entre razón y cultura, entre pensamiento y tradición, entre unidad nacional y pluralidad; su persistencia estorba la transacción sociocultural que implica el régimen de autonomía.

El punto central que preocupa al liberalismo intransigente es el de los derechos políticos que pueden derivarse de la calidad de comunidades culturales: el derecho de éstas a convertirse en *comunidades políticas* en tanto constituyen pueblos. Al argumentar en contra de los derechos culturales de tales comunidades o pueblos, de hecho se argumenta en contra del derecho de éstos a constituirse en *unidades* político-territoriales, particularmente en entes autónomos. Para ocultar esta verdadera preocupación, los liberales de esta tendencia buscan extender una cortina

de humo alrededor de supuestos peligros para las garantías individuales, para la integridad nacional, para los derechos de ciertas minorías (grupos religiosos, mujeres, etcétera) y, en general, para la vigencia de principios de igual y tolerancia. Estos alegatos no pueden sostenerse en argumentos racionales, pues no puede demostrarse que los regímenes de autonomía contribuyan a la desintegración social o provoquen restricciones de las libertades. El examen de las experiencias, por el contrario, echa por tierra los reparos liberales.

Lo interesante es que la acumulación de evidencias a favor de la pluralidad y el mismo empuje de la lucha autonómica en todo el mundo están provocando cambios en el seno del enfoque liberal. Así, obviando aquí los matices, hoy se observan dos *estadios* liberales:

1. El de aquéllos fuertemente aferrados a la versión tradicional que no admite la pluralidad ni la autodeterminación si no es como atributo exclusivo del Estado-nación.
2. El de los que ponen seriamente en cuestión los postulados originales del liberalismo por lo que se refiere a los derechos colectivos y abren la doctrina a la admisión de la autonomía como fundamento de la democracia.

Desgraciadamente, la posición extrema y conservadora que expresa la primera posición es la que todavía prevalece entre los liberales nativos de América Latina. Para nuestro infortunio, la mayoría de éstos siguen aferrados a la doctrina decimonónica; de ahí su anacrónica alarma ante las demandas de autonomía.

Imperturbables ante las innovaciones de su propia tradición intelectual, pervive en ellos, incluso reforzado, el proyecto integracionista del proverbial indigenismo latinoamericano (del que México es pionero), adver-

so a cualquier reconocimiento autonómico a los pueblos y comunidades étnicas. Como congelados en el pasado, parecen ignorar que se están desarrollando valiosas metamorfosis en el programa liberal en dirección a reconocer la pluralidad y la autonomía, con una vigorosa influencia en la comunidad internacional. Se trata de lo que podemos llamar un *liberalismo pluralista*, impulsado por influyentes pensadores como John Rawls, Nagel, Tylor y otros.<sup>5</sup> A ello corresponden declaraciones pluralistas de la Liberal Internacional. Por ejemplo, la resolución adoptada por el Comité ejecutivo de la Liberal Internacional en 1995, en la que se acepta que “los derechos colectivos podrían contribuir a establecer y complementar plenamente los derechos individuales”; y sobre todo que aquéllos “pueden extenderse desde los derechos educativos y culturales hacia la autonomía, incluyendo la autonomía territorial no secesionista”.<sup>6</sup> Estos planteamientos expresan un gran salto cualitativo. Subrayemos, finalmente, destacados esfuerzos que introducen la pluralidad sociocultural y la autonomía como componentes básicos de los regímenes democráticos.<sup>7</sup>

## AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA

Estos cambios en la tradición liberal, sin anular por completo las tensiones de fondo, crean un prometedor campo de entendimiento con los partidarios de la pluralidad, afirmando la creencia cada vez más firme de que en aquellos Estados nacionales con una composición heterogénea desde el punto de vista étnico, el régimen de autonomía es el arreglo que permite asegurar unidad y diversidad y, al mismo tiempo, garantizar la convivencia democrática.

Ahora bien, para la mayoría de los actuales Estado-naciones la heterogeneidad sociocultural es la norma. Si la regla mundial ha sido la constitución del Estado-nación a partir del cartabón universalista, dejando de lado el principio cultural preconizado por el romanticismo (“cada nación cultural un Estado”); si para conformar estas entidades, por tanto, no se consideraron ni respetaron casi nunca las características culturales o étnicas de las poblaciones, imponiéndose la “nación política” en detrimento de la “nación cultural”, ello determinó que al interior de la mayoría de las flamantes unidades políticas se agruparan conjuntos humanos socioculturalmente dispares. La pluralidad *de facto* resultó entonces la norma. Así, paradójicamente, el Estado que nace como exaltación de la homogeneidad universal fundada en la razón, generalmente lleva en su seno el germen del conflicto que brota de su propia composición diversa.

Durante un largo periodo, las inclinaciones uniformadoras y centralistas de los Estados predominaron, así como los consiguientes conflictos nacionales y étnicos. Pero con el paso del tiempo, las tendencias pluralistas y descentralizadoras han ganado terreno. Después de la Segunda Guerra Mundial, el multiculturalismo se ha ido imponiendo claramente. Los arreglos autonómicos han sido la piedra de toque. La experiencia histórica acumulada demuestra que las autonomías contribuyen a desarticular las tensiones interétnicas y las fricciones nacionales, aunque éstas no desaparezcan del todo. Una de las ventajas de la autonomía es que permite a grupos socioculturales de diversa naturaleza el ejercicio de derechos particulares, sin necesidad de plantearse la separación y la constitución de un Estado-nación propio;

esto es, el ejercicio de la autonomía como expresión concreta del derecho a la autodeterminación. En la medida en que satisface las aspiraciones históricas de tales grupos, la autonomía armoniza las partes componentes del cuerpo social; en tanto abre espacio a la participación de sectores anteriormente impedidos, sienta las bases de un auténtico régimen democrático. Heterogeneidad sociocultural sin autonomía regularmente da lugar a regímenes políticos contrahechos desde el punto de vista de las libertades democráticas.

Autonomía y democracia, en efecto, son inseparables. De hecho, las autonomías se establecen para hacer posible que grupos étnicos o nacionales asuman plenamente derechos democráticos que la desigualdad, la marginación, la discriminación o la segregación les impiden practicar. Las relaciones que derivan de esta condición indeseable son incompatibles con principios democráticos universalmente aceptados. Por ejemplo, la democracia supone la posibilidad de la alternancia, así como la eventualidad de que la minoría pueda convertirse en mayoría y viceversa. En tanto la situación de ciertos grupos étnicos configura un estatus de *minorías permanentes*, sin posibilidad de participar en una medida justa en las instancias de gobierno y en los órganos de representación local y nacional, estamos ante un hecho antidemocrático. A éste se pueden agregar muchas otras asimetrías que, por razones de espacio, no podemos abordar aquí. La autonomía es una “ingeniería social”, un pacto nacional para crear las nuevas relaciones y las instancias sociopolíticas –precisamente los entes autónomos– que permitan superar las restricciones mencionadas.

Justamente porque se trata de un arreglo de este tipo, la autonomía contemporánea se funda en cuatro principios básicos que están asentados, explícita o implícitamente, en todas las formulaciones conocidas.<sup>8</sup> Éstos son:

1. La *unidad de la nación*.
2. La *solidaridad y fraternidad* entre los diversos grupos étnicos que componen el país.
3. La *igualdad de trato* de todos los ciudadanos (incluso en los entes autónomos).
4. La *igualdad entre sí* de los grupos socioculturales que convivan en el territorio autónomo.<sup>9</sup>

Como es fácil de entender, fundadas de esta manera –y en México los verdaderos autonomistas no pretenden instaurarlas de otro modo– las objeciones a las autonomías que levantan sus contradictores carecen por completo de fundamento. Por ejemplo, el principio de unidad nacional incluido en el pacto autonómico descarta los temores al “separatismo”; el de igualdad de trato previene cualquier violación de garantías individuales o derechos humanos; la igualdad entre sí es un antídoto contra las relaciones de desigualdad entre grupos étnicos, etcétera. Por lo que se refiere en particular al caballito de batalla del antiautonomismo (el espantajo de la “balcanización”), hay que observar que la autonomía, por el contrario, ha sido el gran pacto social que en muchos casos ha impedido precisamente que se desgare el tejido nacional. Países como España o Nicaragua, para marcar dos ejemplos cercanos, han mantenido su unidad precisamente merced a los derechos reconocidos y a las libertades creadas por sus regiones autónomas. De no haberlo hecho, es casi seguro que hoy estarían agudamente divididos y quizás desmembrados como países.

No es casual que el régimen de autonomía se haya establecido, aparte de los casos mencionados, en países tan diversos como Dinamarca (autonomía de Groenlandia), Finlandia, Italia, Portugal y Rusia. En muchos otros se avanza en la negociación o definición de sus términos, o se dan los primeros pasos para ponerla en práctica, como es el caso de Canadá, Colombia, Ecuador y Guatemala, entre otros.

#### LAS VICISITUDES DE LA AUTONOMÍA

Este desarrollo no es parejo. En algunos países, la resistencia a aceptar el régimen de autonomía –por parte de grupos de intereses y de poder– es obstinada. Esto es notable en países latinoamericanos y particularmente en México. Cuando no hay manera de evadir la discusión o de bloquear el proceso de autonomía, a menudo se busca evadir su aplicación creando entes pseudoautonómicos.

En todos los casos, las vicisitudes que acompañan a los debates sobre la autonomía se relacionan con ciertos temas centrales. En primer plano se encuentran las cuestiones relativas a las escalas de la autonomía. Es frecuente que los gobiernos deseen reconocer los derechos autonómicos en un ámbito reducido que dificulta, o de plano impide, la reconstitución y el desarrollo vital de los grupos demandantes. Desde luego, buscan de esa manera encerrar o confinar a los indígenas en el ámbito comunal y, de paso, evadir el reconocimiento de derechos fundamentales, como los relativos al territorio.<sup>10</sup> De igual forma, hay resistencia a reconocer la existencia de entidades autónomas como un *orden de gobierno* que se agrega a los preexistentes en el marco de un sistema federal o unitario.

No es casual que, por ejemplo, ambos temas se ventilen actualmente tanto en México como en Canadá, aunque con tono diferente. En México, como se sabe, el gobierno pretende reducir la autonomía al estrecho margen de la comunidad, sin permitir configuraciones autonómicas en espacios más amplios (municipales o regionales, según el caso). Así se establece en la mencionada iniciativa de reformas a la carta magna enviada por el Ejecutivo federal al congreso. La respuesta del EZLN a esta intención gubernamental de sustituir a la autonomía por el comunalismo neoindigenista, se hizo en la *V Declaración*: “Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible su aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la Nación de los más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, está condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica.”<sup>11</sup>

Asimismo, la parte oficial rechaza el reconocimiento de un nivel de gobierno autonómico: ni siquiera quiere reconocer a la comunidad como entidad de derecho público, como se establece textualmente en los Acuerdos de San Andrés. No es necesario subrayar que el oficialismo y sus ideólogos consideran la autonomía a escala municipal o regional prácticamente como designios satánicos. Todo lo que sea supracomunal le resulta repugnante, porque en el fondo no se desea reconocer que los indígenas conforman pueblos. Esto explica la furibunda reacción gubernamental frente a las declaratorias de municipios y hasta regiones autónomas por

parte de los zapatistas y otros sectores del movimiento indígena.

En relación con los puntos mencionados, en cambio, la Comisión Real sobre los Pueblos Autóctonos de Canadá ha planteado recientemente que “sea instituido un tercer orden de gobierno: el autóctono, además de los niveles federal y provincial”; y ha sugerido que los beneficiarios de la autonomía sean las “naciones” indias y no las “comunidades o bandas”.<sup>12</sup> Lo mismo pasa con los asuntos del territorio, la jurisdicción acotada y las competencias propias de los entes autónomos.

Son puntos cruciales, pues la autonomía implica dos grandes reconocimientos: de derechos particulares (sintetizados en las competencias propias para ser ejercidas en un territorio jurisdiccional) y de las instituciones (que se concretan en el autogobierno) necesarias para dar sentido práctico y efectivo a aquellos derechos. Es frecuente que se busque convertir a la autonomía en un mero dispositivo verbal, sin contenido, ya reduciendo los derechos más allá de lo mínimo, ya negando a los sujetos autonómicos el reconocimiento –acotado constitucionalmente– de las instituciones propias. Con ello se procura crear la situación que he caracterizado como el reconocimiento *de pueblos sin poder*. De esta manera, la autonomía nace muerta o queda invalidada en la práctica, al menos por lo que se refiere a verdaderos beneficios para los pueblos. Porque la esencia de la autonomía implica descentralización y democratización; y ello sólo puede alcanzarse realmente cuando se sientan las premisas para un *empoderamiento* de los pueblos de que se trata.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Se pueden consultar materiales valiosos sobre estos temas. Por ejemplo, Araceli Burguete Cal y Mayor, “Autonomías indígenas en los Altos de Chiapas”, en *Convergencia Socialista*, año 1, núm. 4, México, enero/febrero de 1998, y “Remunicipalización en Chiapas: los retos”, en *Memoria, CEMOS*, núm. 114, México, agosto de 1998; François Badaire, “El dilema de la autonomía indígena”, en *Convergencia Socialista*, año 1, núm. 5, mayo/junio de 1998; Consuelo Sánchez, “Los senderos del EZLN”, en *Memoria, CEMOS*, núm. 114, México, agosto de 1998; Luis Hernández Navarro y Ramón Vera (comps), *Los acuerdos de San Andrés*, Ediciones ERA, México, 1998.
2. El presente texto es parte de un ensayo más extenso sobre *Autonomía, liberalismo y democracia*, en preparación. Una versión del mismo fue publicada en la revista *Equis. Cultura y sociedad*, núm. 1, México, mayo de 1998.
3. Inmanuel Wallerstein, *Después del liberalismo*, Siglo XXI Editores, México, 1996, *passim*.
4. Guillermo de la Peña, *Notas preliminares sobre la “ciudadanía étnica”* y Neil Harvey, *La autonomía indígena y ciudadanía étnica en Chiapas*, XX International Congress de Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, abril de 1997.
5. Se trata del “segundo” Rawls, quien corrige aspectos centrales de su clásica obra *Teoría de la justicia*, en trabajos posteriores como *El liberalismo político* (FCE, México, 1995), en donde introduce las nociones de “pluralismo razonable” y “consenso traslapado”. Véase, sobre todo, John Rawls, *Le droit de gens* (avant-pros: Bertrand Guillaume, commentaire: Staley Hoffmann), Éditions Esprit, Paris, 1996.
6. Cfr. “Resolución sobre minorías históricas”, en *Perfiles Liberales*, núm. 46, Bogotá, marzo-abril de 1996, p. 26.
7. Cfr. Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, “Lo que es... y lo que no es la democracia”, en P.C. Schmitter, *Teoría del neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, pp. 487-505; Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993.
8. En el caso particular de las autonomías de España (constitución de 1978) y de Nicaragua (constitución de 1987, reformada en 1995), estos principios se establecen expresamente.

9. Para más detalles, *cfr.* H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI Editores, 2a. ed., México, 1995, p. 228.
10. Para más detalles sobre la estrategia comunalista del nuevo indigenismo, *cfr.* H. Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 52 y ss.
11. “V Declaración de la Selva Lacandona. Hoy decimos: ¡Aquí estamos! ¡Resistimos!”, en *Perfil Político de La Jornada*, 21 de julio de 1998, III.
12. Véase Marie Léger, “Canadá: nueva relación entre pueblos autóctonos y Estado”, en *Convergencia Socialista*, núm. 4, enero/febrero de 1998, p. 44.

AMÉRICA LATINA: ¿Qué novedades  
UNA COMPARACIÓN para el derecho indí-  
PRORROGADA gena podría aportar el estudio de  
casos nacionales pe-

riféricos en América Latina, como, por ejemplo, Guayana? Muy pocas, diría cualquier interesado en la temática. Sin embargo, existe una serie de razones por las cuales el análisis comparativo de la legislación indigenista<sup>1</sup> en toda la región se ha vuelto una necesidad, una herramienta indispensable en la solución de conflictos interétnicos.

Las reformas constitucionales a favor de las comunidades indígenas, por una parte, son tema actual de controversia en casi todos los parlamentos latinoamericanos (también en Guayana) –aunque desgraciadamente no ha habido suficiente intercambio entre los legisladores al respecto. El estado de la discusión es tan parecido y los argumentos tan reiterativos que algunos autores sugieren incluso un esquema de razonamientos típicos, respuestas “estándar” de los políticos frente a la reivindicación étnica. El temor a la “balcanización” y la pérdida de la soberanía encabezan esta lista de tópicos comunes (*cf.* Bengoa, 1994; Heintze, 1995; Rudolph, 1994).

Por el otro lado, fueron los indígenas mismos los que han reforzado en los últimos veinte años los lazos interlatinoamericanos a través de organizaciones regionales. El “despertar indígena”<sup>2</sup> en el continente da cuenta de un curioso fenómeno: aunque las comunidades amerindias han experimentado profundas transformaciones a lo largo de medio milenio de convivencia con la cultura europea, la conciencia de pertenecer a una

# Abrir la caja de Pandora: las nuevas tendencias constitucionales de los derechos indígenas en América Latina

Gletus Gregor Barie\*

cultura e historia propias sigue operando como poderosa fuerza de identificación y movilización.

Pese a la evidente actualidad de la cuestión étnica en América Latina –las discusiones legales en los Legislativos y la internacionalización del reclamo indígena– no existe, por el momento, publicación alguna que aborde la legislación indigenista de forma sistemática. La idea de realizar este tipo de estudios globales en América Latina, por otra parte, dista de ser novedosa:

(Se decidió) recomendar la posibilidad de crear una comisión jurídico-técnica en el seno del Instituto Indigenista Interameri-

\*Licenciado en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Forma parte del equipo de investigación Historia Contemporánea de la Cultura y las Instituciones Políticas que coordina el doctor Javier Torres Parés.

cano, formada por un representante de cada uno de los Estados-miembros, que recopilará, coordinará y difundirá las legislaciones sobre materia indígena de las Naciones Americanas y redactará un Proyecto de Coordinación de dichas legislaciones, que se distribuirá entre los Estados-miembros y los organismos internacionales especializados... (citado en sin autor, 1956: 247).

Esta observación final del III Congreso Indigenista efectuado en 1954 en La Paz, Bolivia –que apunta a la realización de un “examen comparativo”–, lamentablemente, nunca se ha llevado a la práctica: durante la década de los cincuenta se recopilaron apenas ocho legislaciones históricas indigenistas; la escasez de recursos materiales y la falta de decisión impidieron la continuación de esta labor de sistematización. Pese a todo, las aportaciones de investigadores particulares sobre esta problemática han aumentado considerablemente en los últimos años. Entre los autores que se dedicaron de forma metódica al régimen legal de los indígenas en el área latinoamericana en su conjunto caben destacarse Bartolomé Clavero, Luis Díaz Müller, Héctor Díaz Polanco, Diego A. Iturralde, Alejandro Lipschutz, Gilbero López y Rivas, José Matos Mar, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, Rodolfo Stavenhagen, entre otros.

El presente ensayo propone entonces suplir, dentro de un marco modesto, esta carencia de información y sistematización. ¿Cómo percibe el constitucionalismo contemporáneo a la población indígena en cada uno de los 21 países latinoamericanos del continente?<sup>3</sup> ¿Cómo tipificar, comparar y evaluar estas cartas modernas en este aspecto? La primera interrogante exige una mirada sobre la “topografía” del indigenismo

constitucional que intentaremos a continuación. Ulteriormente intentaremos dar algunas respuestas tentativas a la segunda inquietud.

#### VISTA A VUELO DE PÁJARO SOBRE LA TOPOGRAFÍA DEL INDIGENISMO<sup>4</sup>

Proponemos la diferenciación de tres conjuntos de documentos:

- constituciones que no mencionan a la población indígena,
- constituciones que hacen alguna referencia a estas nacionalidades minoritarias,
- y constituciones con amplio reconocimiento legal de los amerindios.

La primera sección comprende seis países latinoamericanos que no se preocupan constitucionalmente por sus minorías étnicas, sea porque sus tradiciones legales son esencialmente anglosajonas –recordamos que en Estados Unidos existe una relación de pactos circunstanciales entre el Estado y los indios– sea porque el liberalismo individualista del siglo XIX no fue renovado o complementado con otras corrientes sociales:

1. La Constitución de Belice –país con una conformación étnico-cultural sumamente compleja y dinámica, que incluye a africanos angloparlantes, europeos, menonitas, garifunas<sup>5</sup> y mayas– se limita a reconocer los derechos fundamentales clásicos como la libertad sin prejuicio de “raza, lugar de origen, opiniones políticas, color, credo o sexo” (art. 3). Puesto que la independencia de este país (que antes se llamaba Honduras-Británica) fue concedida por el Reino Unido en 1981, en este primer documento fundamental se hallan muchos elementos del constitucionalismo inglés: Belice, por ejemplo, adop-

tó como forma de gobierno la monarquía parlamentaria con la Reina Isabel como jefa de Estado. Los grupos indígenas (maya-yucateco, kekchí y mopán), provenientes de Guatemala y Yucatán, han ido aumentando en la década de los ochenta y actualmente conforma entre 11 y 20 por ciento de la población total (de 20,000 a 40,000 personas). Existen algunas reservas indígenas y el *Toledo Indian Cultural Movement* —una activa organización étnica— propugna por la conversión de estos espacios en propiedades comunitarias.

2. En la Carta Magna de Costa Rica, redactada en 1949 y modificada desde entonces cuarenta y cuatro veces, no figura la palabra “indígena” o sinónimo alguno. En cambio sí se reconoce (desde la reforma agraria de 1968) los principios de igualdad y no discriminación. Este país centroamericano —junto con Brasil (art. 13), El Salvador (art. 62), Guatemala (art. 143), Guayana (indirectamente por art. 53), Honduras (art. 6), Panamá (art. 7) y Venezuela (art. 6)— se adhiere constitucionalmente al monolingüismo. Por otra parte, el Estado fomenta la creación de cooperativas (art. 64) —empresas colectivas que originalmente fueron concebidas como entidades a favor de los trabajadores rurales, pero que también han posibilitado la asociación de comunidades étnicas. Al igual que en Belice, en Costa Rica las poblaciones indias (principalmente los bribri, los cabécar y los guaymí-bocotá y los boruca) obtuvieron los derechos sobre algunas reservas (actualmente son 22 áreas que cubren un total de 320,000 ha, o cinco por ciento del territorio nacional), la mayoría de ellas se ubica en la cordillera de Talamanca, cerca de la frontera con Panamá. El término “reservas indígenas” aparece en Costa Rica por primera vez

en un decreto ley de 1945. El desarrollo de las plantaciones bananeras desde principios del siglo así como la apertura de la Carretera Interamericana después de 1956 provocó la invasión masiva de las posesiones tradicionales. Los nativos costarricenses viven hoy en relativo aislamiento entre sí y frente a la sociedad global —una desventaja que la Asociación Indígena de Costa Rica Pablo Presbere pretende contrarrestar. Entre los grandes conflictos figuran la lucha por la adjudicación real de las reservas (que legalmente les pertenecen) y la oposición a los proyectos de explotación petrolera y minera. El marco jurídico respecto de los pueblos indios —que representan cerca de uno por ciento de la población general (32,000 personas)— se restringe a nivel de la legislación secundaria. Con todo, Costa Rica es el único país latinoamericano que suscribió el Convenio 169 (en 1993) sin efectuar cambios constitucionales. Las reivindicaciones indígenas parecen concentrarse por ahora más en la exigencia de cumplimiento de las leyes de reservas que en el reclamo de modificar la carta fundamental.

3. Chile es un país con una legislación indigenista antigua y muy dilatada. Hay tres periodos políticos importantes de las últimas décadas que modelaron la situación legal de esta población: durante la presidencia del político socialista Salvador Allende (1970-1973) surge una ley que trata de extender la reforma agraria a este sector social y que define, por primera vez, a los indígenas independientemente de sus tierras (ley núm. 17,729 de 1972). Esta iniciativa legislativa —que pese a su vanguardismo sostiene todavía una ideología integracionista— es producto de una amplia participación de las organizaciones indígenas. El segundo momento

histórico se refiere al gobierno militar bajo el mando de Augusto Pinochet (1973-1988), quien dicta la Constitución actualmente vigente y dispone algunas leyes contrarias a las demandas y necesidades de las comunidades indígenas. La carta de 1980 se distingue por su exaltación de la propiedad individual y el dominio absoluto del Estado sobre los yacimientos subterráneos (art. 19, 24). El enfoque social de la Constitución de 1925 (por ejemplo, en el campo del derecho laboral) es sustituido por un liberalismo reducido a los derechos fundamentales como la igualdad frente a la ley (arts. 1 y 19, 1o.) y la integridad personal (art. 19, 1o.). Por otra parte, el carácter unitario del Estado (art. 3) ha dificultado medidas a favor de la autogestión indígena. Dos decretos sobre la materia, los decretos ley 2,568 y 2,750 de 1979, ponen este conservadurismo constitucional en acción: la titulación privada de las tierras comunitarias (principalmente de mapuches) y la posibilidad de enajenarlas son la manifestación de la convicción declarada de la Junta de que la parcelación de las propiedades elevaría el nivel socioeconómico de los chilenos indígenas. Después de una década de aplicación de esta ideología homogeneizadora y privatizante, los resultados esperados no se han presentado –una lección que vale para toda América Latina:

Los inspiradores del decreto ley 2,568 creían que *el hecho de la titularidad singular* era el primer paso para la modernización y el progreso. Se debe decir que no ha sido así en la realidad, viéndose en los últimos años un mayor deterioro económico como lo demuestran todos los estudios realizados al respecto (Bengoa, 1995: 331, cursivas del autor).

Finalmente, a partir de la transición a la democracia (1988) la política indigenista

experimenta un giro importante, plasmado en la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas durante el gobierno de Patricio Aylwin (CEPI en 1990) y la sanción posterior de una nueva Ley Indígena (núm. 19,253 de 1993). Un proyecto de reforma constitucional –que proponía, por ejemplo, el reconocimiento de la pluriculturalidad– ha sido rechazado por un Parlamento controlado por los partidos de la derecha. Sin embargo, la Ley Indígena implica un avance significativo, porque reconoce y define a los indígenas (arts. 1o. y 2o.), especialmente los mapuches, los aimara y los rapa nui; además protege sus tierras (arts. 12-22), apoya el etnodesarrollo (arts. 23-27) y respeta la cultura y los idiomas indígenas (arts. 22-33). La participación de forma compartida en el órgano estatal indigenista (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI) constituye una experiencia novedosa en la región (título V de Ley Indígena). La bancada reaccionaria, por otra parte, impidió la inclusión del término “pueblos”, el establecimiento de una autonomía territorial y el reconocimiento de los jueces de paz indígenas. Con todo, los chilenos indoamericanos que constituyen más de 7 por ciento de la población global (cerca de un millón de personas), desde un punto de vista comparativo, tienen menos derechos que en otros países sudamericanos, como Argentina, Brasil y Paraguay. La preeminencia política de facto del antiguo régimen dictatorial ha vuelto dificultosa la adaptación de Chile a estándares internacionales ya establecidos en este rubro, por ejemplo, por el Convenio 169.

4. La Guayana Francesa es el último baluarte del colonialismo europeo en el continente americano. Este país situado en la costa noreste de América del Sur es un de-

partamento francés de ultramar y como tal se rige por la Constitución francesa de 1958 –que declara al respecto que la República y los pueblos de los territorios de ultramar instituirán una Comunidad por un “acto de libre determinación” (art. 1o). Más que expresión de la voluntad popular, el curioso *statu quo* colonial se fundamenta, sin embargo, en un acuerdo tácito que consiste básicamente en el uso de un centro de lanzamiento en Kourou por parte de la Agencia Espacial Europea a cambio del goce de todas las ventajas económicas que ofrece el Estado benefactor francés. Esta situación de “parasitismo” mutuo, por el momento, ha desviado el afán de lucro de otros ramos de potencialidad económica, como las maderas preciosas, la pesca y el oro de aluvión. Los amerindios (que conforman con apenas 4,000 personas cerca de 4 por ciento de la población), en este sentido, disfrutaron de una paz relativa, ya que la misma infraestructura de transportes no los ha alcanzado por el momento. Los asentamientos de estos grupos (principalmente los arawak, emerillon, galibi, oyampi, palikur y wayana) además se encuentran en las zonas limítrofes poco desarrolladas con el Brasil y Surinam. El estudio de la política indigenista en la Guayana Francesa es una materia con escasa bibliografía. Frente al evidente atraso del marco jurídico, los amerindios están en un incipiente proceso de movilización y organización, destacándose la Asociación de Amerindios de la Guayana Francesa (AWARA).

5. *Surinam* –La antigua Guayana Neerlandesa que se independizó en 1975– casi no ofrece garantías legales a sus habitantes indígenas que representan alrededor de 4 por ciento (cerca de 14,000 personas) de una población total cuya composición étnica es

sumamente compleja (incluye a indostanés, javaneses y africanos). La Constitución de 1987 afirma algunos derechos modernos como la protección de las personas (art. 8, 1o.), la no discriminación (art. 8, 2o.) y, sobre todo, el derecho de autodeterminación de las naciones (art. 7, 1o.), concepto que históricamente se ha aplicado sólo a las ex colonias europeas. Frente a la predominancia política de los militares, encabezados por el teniente coronel Desiré Delano Bouterse (1981-1991), han aparecido grupos guerrilleros, como el Movimiento de Liberación Mandela (de la población africana), el Comando de la Jungla y el movimiento de los indígenas amazónicos Tucayana que pretende representar a grupos étnicos, como los arowakken, karaiben, trio, wajana y akoerio. En el marco del proceso de pacificación, el gobierno firmó en 1992 con estas organizaciones de resistencia civil un Acuerdo para la Reconciliación y el Desarrollo Nacional, en el que se reconoce la necesidad de delimitar las tierras de las comunidades indígenas. Por otra parte, por causa de la caída drástica del precio del principal producto de exportación, bauxita, la administración estatal promueve desde fines de la década de los ochenta la explotación forestal en perjuicio de la población indígena. La producción de energía hidroeléctrica utilizada en la depuración de la bauxita en aluminio también destruyó a muchos asentamientos de los amerindios surinameses.

6. Los indios del Uruguay –pese a todos los estereotipos que existen sobre este país sudamericano como “Suiza de América” y lugar de inmigrantes europeos– han jugado un papel destacado en la conformación nacional. A la llegada de Juan Díaz Solís al Río de la Plata (1517) vivían tres grupos étnicos en la región: los charrúas (cazadores

nómadas), los chanáes y los guaraníes. El experimento de las misiones jesuíticas –que comprendió un largo periodo desde la primer fundación en San Ignacio Guazú (1610) hasta la expulsión de los jesuitas en 1767 –afectó parcialmente a la zona de la Banda Oriental (así se llamaba el territorio actual del Uruguay y parte del estado brasileño de Rio Grande do Sul); posteriormente, la participación de los indígenas en las filas de José Gervasio Artigas, quien desde 1816 luchaba por la independencia del Uruguay y una democracia de base, determinó la gran fuerza militar de este movimiento. La expansión de la ganadería en el siglo XIX, y sobre todo el alambramiento de latifundios, trajo aparejado el desplazamiento e incluso el aniquilamiento sistemático de la población autóctona y del gaucho (una conformación típicamente sudamericana resultado del mestizaje entre indios y trabajadores rurales). En el Uruguay actual 10 por ciento de los habitantes descienden de los esclavos africanos y, según estudios muy recientes, una parte considerable de la población tiene algún antepasado indoamericano. Sin embargo, salvo un pequeño núcleo de migrantes ava-guaraníes provenientes de Paraguay (cerca de 400 personas), no existen en este momento pueblos propiamente indígenas. La legislación, ciertamente, no toma en cuenta a estos pocos inmigrantes nuevos. Un aspecto interesante de Constitución uruguaya vigente de 1966, en todo caso, es su énfasis en la integración latinoamericana (art. 6) –un concepto que comparte con la mitad de los países analizados (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela). La idea de cooperación regional, en un futuro cercano, podría dar pie al otorgamiento de la doble nacionalidad para

minorías étnicas en zonas limítrofes, tal como lo establece desde 1991 la carta magna colombiana en su artículo 96.

La segunda sección comprende cuatro países cuyas cartas fundamentales hacen alguna referencia a la población indígena, sin embargo dentro de un marco legal incompleto o poco articulado:

1. Las estimaciones sobre la población indígena en El Salvador resultan sumamente contradictorias. Entre 1.7 a 10 por ciento de la población parecen pertenecer a estos grupos (de 88,000 a 300,000 personas), siendo los náhuates y los pipil los principales. La historia contemporánea de este país centroamericano ha sido marcada por regímenes militares y violencia generalizada. El cierre de alternativas políticas desde 1977 provocó la movilización clandestina de la oposición, articulada en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMNL), después del asesinato del arzobispo de San Salvador Oscar Arnulfo Romero en 1980. La adopción de una nueva carta en 1983 inicia un larga lucha por una democracia participativa que culmina en 1992 con la firma del Acuerdo de Chapultepec entre el FMNL y el gobierno salvadoreño. Este documento restringe las competencias de las Fuerzas Armadas y se compromete a realizar una reforma agraria. Mientras tanto, la Constitución vigente (de 1983, con varias reformas) garantiza la “preservación, difusión y respeto” de las “lenguas autóctonas” (art. 62), reconoce y fomenta la propiedad cooperativa o comunal (art. 105) y establece una extensión máxima de “tierras rústicas” pertenecientes a particulares. Finalmente, doce años de guerra civil (1980-1992) en el Salvador han dejado un saldo de 75,000 muertos y 8,000 desaparecidos. Según un documento final de la

Comisión de la Verdad, creada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los grupos paramilitares de las Fuerzas Armadas (escuadrones de la muerte) fueron los responsables de 85 por ciento de las violaciones de derechos humanos. En los últimos años las organizaciones indígenas, como la Asociación Nacional Indígena (ANIS), comienzan a aprovechar el regreso a la institucionalidad y a formular sus reivindicaciones.

2. Los grupos nómadas arawaks y los caribes fueron los primeros habitantes de la región de la actual Guyana. En la ex colonia inglesa viven actualmente cerca de 48,580, indígenas que representan 6.8 por ciento de la población total. El análisis de la historia de la política indigenista en este país –que ha sido bastante extensa– sugiere la existencia de un vector principal que parece inalterable a lo largo de los últimos 300 años: los indígenas obtuvieron tempranamente derechos territoriales como propietarios originarios, tal como estipuló, por ejemplo, la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales en 1784 que garantizaba “la plena y libre propiedad” de las tierras. Durante el dominio británico (de 1814 hasta la independencia en 1966) estas garantías espaciales se mantuvieron en uso. La Constitución vigente repite este concepto de una protección territorial en el artículo 142, 2o., e incluso concibe la transferencia de tierras ocupadas *de facto* a estos grupos. La carta magna, por lo demás remite a la legislación especial, llamada *Amerindian Act* –un documento que data de 1951 (con varias enmiendas) y que reconoce 63 pueblos (*Amerindian villages*) y dos distritos especiales. Hoy, los indoamericanos de Guyana (cuyos grupos étnicos principales son los arawak, akawaio, arekuna y carib) ocupan cerca de 16 por ciento del territorio

nacional. El Acta especifica la entrada a estas áreas y su autogobierno. Esta fuerte tendencia territorial del derecho indígena en Guyana, recientemente, se ha complementado con otras medidas políticas, como, por ejemplo, el establecimiento de un Ministerio de Asuntos de Amerindios (en 1992) y la elección de 10 miembros indígenas a la Asamblea Nacional (de un total de 65 miembros) como representantes de los partidos tradicionales. La temática étnica ha formado parte en los últimos años de la agenda nacional. Con todo, las organizaciones indígenas, asociadas en el National Amerindian Council, han advertido sobre la invasión ilegal de compañías mineras y madereras en las áreas protegidas. La falta de reconocimiento de territorios ocupados y el lento proceso de demarcación también se presentan como obstáculo para una protección eficaz de los habitantes originarios. Los problemas legales de este grupo que ocupa el cuarto lugar de importancia étnica (después de los indios orientales, los africanos y los mestizos) parecen girar alrededor del concepto restrictivo de sus derechos (la territorialidad), la dependencia de leyes especiales y ministerios (paternalismo) y la falta de mecanismos para hacer efectivas las leyes.

3. La pueblos autóctonos de Honduras representan 12 por ciento de la población nacional (con alrededor de 630,000 personas). Entre ellos figuran los garífunas de origen afroamericano que viven a lo largo del litoral atlántico, los lenca, los misquito (también con influencia africana), los xicaque y los chorti como grupo representante más meridional de la familia maya-quiché. Honduras cubre grandes zonas rurales con una estructura sumamente asimétrica de la propiedad agraria. La base económica de este

país más pobre de Centroamérica depende de exportaciones (especialmente de plátano). La situación política de gobiernos de facto (que incluye también un breve periodo de reformismo militar con una tímida reforma agraria de 1975-1978) y el apoyo a la Contra nicaragüense caracterizan a una época reciente poco favorable para el reconocimiento de las minorías nacionales. La vuelta de los partidos tradicionales al poder se celebra en 1982 con una nueva carta fundamental, que declara a la población minoritaria objeto de protección: "Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas" (art. 346). El documento extiende esta tutela a la "riqueza arqueológica" (art. 172) y el estímulo de las "culturas nativas" y las "genuinas expresiones del folklore nacional" (art. 173). Por otra parte, el Estado otorga "tierras ejidales" a los municipios (art. 300), término conocido por el constitucionalismo mexicano. También se alude en esta carta de 1982 al fomento de la "organización de cooperativas" (art. 338), precepto que implica la titularidad colectiva de la propiedad. Honduras suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1995, hecho que explica la paulatina transformación de la legislación común; de este modo se estableció, por ejemplo, la educación bilingüe intercultural por un acuerdo presidencial (núm. 0719-EP-94 de 1994). Existen en el país seis grandes organizaciones étnicas, entre ellas la Organización Indígena Lencos de Honduras (ONILH), la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRONEH) y la Federación de Tribus Xicaques de Yon (FETRIXY).

4. La situación de los indígenas de Venezuela no ha recibido suficiente atención por parte de los investigadores especializados. Esta carencia bibliográfica quizás se explica por la falta de documentos legales sobre la temática. Sin embargo, la práctica indigenista no deja de tener matices positivos como señala un estudio: "A pesar de una legislación atrasada, Venezuela no es un país en el que se trate de asimilar de manera encarnizada a los amerindios" (Bahuchet [edit.], 1996: parte 2, IV, H). ¿Cuáles son los derechos de los indígenas en este país sudamericano? La Constitución vigente de 1961 se caracteriza por conceptos anticuados, porque establece un "régimen de excepción" para las comunidades indígenas con la finalidad de la "incorporación progresiva a la vida de la nación" (art. 77). La protección de "asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social" (art. 72), en este sentido, es un concepto contradictorio, porque por una lado se propone la disolución pacífica de las comunidades indígenas y por el otro se fomenta la asociación colectiva. El monolingüismo oficial (art. 6) subraya aún más el modelo de integración nacional que los legisladores tenían en mente. En Venezuela viven alrededor de 400,000 personas pertenecientes a 25 pueblos indígenas, entre ellos los añú, los cariaña, los guajibo, los pemón, los piaroa, los yanomami y los guajiros. Las diferencias culturales y lingüísticas son grandes y el área de ocupación abarca desde bosques tropicales, costas, islas, desiertos, así como parques nacionales, reservas de biosfera y zonas de frontera. Frente a los enfrentamientos con los cuerpos de seguridad del Estado y el alto nivel de pobreza y de

desnutrición, los indígenas venezolanos, agregados en el Consejo Nacional de Venezuela, se encuentran en un proceso incipiente de organización en el cual participaron también organizaciones exógenas como la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA.

En el tercer grupo de 11 países existe una extensa legislación indigenista a nivel constitucional –aunque la amplitud de estos derechos difiere, naturalmente, según el caso concreto. Si en las dos secciones anteriores hemos ahondado en los antecedentes históricos –con la intención de trazar tendencias generales que hicieran entendibles leyes tan dispersas y coyunturales–, en este apartado nos centraremos en las constituciones vigentes.

1. Uno de los documentos más insólitos en relación a los indígenas de la actualidad latinoamericana es la nueva Constitución de Argentina (1994): esta carta fundamental comprime once preceptos indigenistas en una sola fracción. El mérito principal de este pequeño párrafo consiste en la reversión de una negación histórica: “En síntesis, la Constitución Argentina [de 1853], a lo largo de sus sucesivas enmiendas, no se ha pronunciado por un tratamiento particular de la situación indígena”, resume Stavenhagen el largo periodo de vigencia de la carta anterior (*et al.*, 1988: 49). Es cierto que hubo dos referencias importantes a los indios en la historia independiente de este país sudamericano. Sin embargo, el criterio fundamental ha sido el concepto integracionista. Durante la “campaña del desierto” (1878-1879) –una guerra de exterminio contra los indios de la Patagonia bajo el mando de Julio Argentino Roca–, el proyecto nacional exigió, incluso, la aniquilación, “el sacrificio” de una parte de la población. La vigencia del imaginario

racista se muestra hasta hoy en pequeños detalles como el diseño de un billete de cinco pesos en circulación que invoca las hazañas de Roca. ¿Hasta qué punto supera la nueva carta de 1994 esta degradación sistemática? A la primera vista, este texto ofrece un amplio espectro de seguridades: en primer lugar usa un lenguaje actualizado, se refiere a “pueblos”, tal como lo propone el Convenio 169 (que Argentina no ha ratificado); además, es reconocida la “preexistencia étnica y cultural” de estos pueblos (como colectivo que tiene el derecho a sus identidad) y se establece la “educación bilingüe e intercultural”, otro concepto introducido por organismos internacionales (art. 75, 17o.). De otra fracción del mismo artículo desprendemos también un concepto multicultural de la “argentinidad”, ya que alude al apoyo a “la identidad y pluralidad cultural” (art. 17, 19o.). Por otra parte, los indígenas argentinos tienen importantes derechos sobre sus tierras, se admite la propiedad comunitaria y la participación en la gestión de los recursos naturales; estas posesiones –que deberían ir aumentando, porque el Estado les entregará “otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”– además son declaradas inenajenables e intransmisibles (art. 75, 17o.). En las líneas que precedieron hemos utilizado la marca impersonal “se” para describir los derechos concedidos en la fracción 17: *se reconoce, se otorga, se admite...* Sin embargo ¿quién garantiza estos derechos? He aquí el primer problema: no se trata de garantías ancladas directamente, sino que es el Congreso quien vela sobre estos derechos. Esta solución de derivar ciertas garantías al Legislativo –que viene de una práctica arraigada del siglo pasado– dificulta enormemente su reclamación y su eficacia. Además, la

ley atribuye estas competencias también a las provincias –es decir a los gobiernos locales, que suelen estar dominados por la clase terrateniente (arts. 75, 170.; 124). La lista de derechos, por otra parte, es incompleta: no se menciona ni la autogestión ni el derecho consuetudinario. Además, el precepto multicultural se desvanece frente al monolingüismo oficial. Una serie de detalles –como la ausencia de definiciones de palabras fundamentales (“pueblos indígenas”, “propiedad comunitaria”, “tierras suficientes para el desarrollo humano”, “ocupar tradicionalmente”) y la falta de aplicación consecuente de los preceptos (el reconocimiento de la preexistencia étnica, por ejemplo, debería implicar la aceptación del derecho consuetudinario)–, finalmente, conducen a una evaluación negativa de esta carta magna. Con todo, sin la activa participación del *lobby* indígena en la constituyente en Santa Fe (Paraná) los derechos indígenas nunca se hubieran elevado a nivel constitucional.

2. Bolivia es un país de mayoría indígena. La mención explícita a nivel constitucional de estos pueblos, sin embargo, recién se logró en 1994 con la reforma de la carta magna de 1967, por la cual la conceptualización encubierta –por ejemplo, en el término “organizaciones sindicales campesinas” (art. 171 de 1967)– cedió frente a una taxonomía moderna que se refiere a “pueblos indígenas”, delineada por el Convenio 169, que desde 1991 es ley nacional. Muchos autores señalan dos grandes dinámicas constitucionales en la historia de la República de Bolívar –primer nombre oficial de lo que fuera la Real Audiencia de Charcas– un constitucionalismo liberal desde la independencia (1825) hasta la derrota de la guerra del Chaco (1938), y un reformismo social-liberal desde

la aparición pública del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la posterior Revolución social (desde 1953) que incluye una reforma agraria. Desde la década de los noventa, el liberalismo social también se parece haber combinado con diversas corrientes internacionales del reconocimiento de la etnicidad y del neoliberalismo. Esta periodización podría representar, de algún modo, una tendencia general en Hispanoamérica. Por otra parte, los derechos indígenas de la Constitución boliviana de 1994 se inscriben dentro del marco de una renovación general cuyas vertientes conductoras son la profundización de la democracia directa y participativa, la descentralización, la ampliación de la ciudadanía (disminuyendo, por ejemplo, la edad de voto de 21 a 18 años), y la extensión de los derechos sociales a discapacitados u otras personas con desventajas económico-culturales. Esta carta se parece mucho al documento homólogo de México. Ambas constituciones reconocen el origen multiétnico de la nación (art. 1o. de la Constitución boliviana y art. 4o. de la Constitución mexicana), el índole histórico de las comunidades indígenas (art. 171 en Bolivia y art. 4o. en México) y su conformación en “pueblos”. En relación a los derechos autogestivos la fuente legal boliviana permite que “las autoridades naturales de las comunidades indígenas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias”, por lo cual se introduce el derecho consuetudinario en el derecho nacional dentro de un marco de autonomía algo difuso (art. 171 boliviano; cfr. art. 4o. mexicano). Por otra parte, Bolivia no extiende garantías sobre los territorios y su usufructo y no establece el carácter inalienable de las tierras. En resumen, los dos países latinoamericanos ofrecen derechos

casí idénticos a sus poblaciones originarias. Esta inclusión de algunas garantías da cuenta de la influencia del Convenio 169 y de otras innovaciones en la doctrina internacional. Los desperfectos de ambas cartas se ubican en la falta de definiciones, la debilidad de los derechos territoriales y la ambigüedad de las medidas de ejecución. Sin embargo, a la luz de las legislaciones secundarias, esta evaluación comparativa no resulta tan pareja: Bolivia se destaca por sus grandes avances en relación a la representación, establecidos por la reciente Ley de Participación Popular que reconoce como sujetos de participación popular a las comunidades indígenas a través de Distritos Municipales Indígenas. La nueva Ley de Educación (núm. 1565 de 1994) establece además la enseñanza intercultural y bilingüe. Finalmente se emitió una Ley del Instituto Nacional de Tierras que introduce y define el concepto de “territorio indígena” como hábitat y garantiza su inenajenabilidad. Lo anterior da cuenta de una situación muy específica en Bolivia, caracterizada por un bajo perfil en el reconocimiento constitucional de los indígenas y grandes avances a nivel de leyes especiales.

3. La Constitución del Brasil es indudablemente uno de los documentos legales más avanzados a nivel internacional. Históricamente, una de las principales características de la legislación indigenista del Brasil ha sido su alto grado de continuidad jurídica a partir de ocupación portuguesa. La época colonial inicia una política sumamente contradictoria hacia los indobrasileños, que oscila entre tres extremos: guerras de esclavización doctrinalmente justificadas –una tendencia predominante–, el reconocimiento oficial de las tierras históricas (desde una orden real de 1680 que hasta hoy no fue revocada) y

políticas de integración forzadas (especialmente bajo las reformas pombálicas de 1750 a 1777). Durante el Imperio (1822-1889) estos tres polos paradójicos comienzan a cuajarse en un cuerpo legal más coherente. Es así como se crea la tutela permanente de los indios, al unificar los distintos tipos de paternalismo que se conocían desde la Colonia. Las ambigüedades heredadas de la legalidad portuguesa también son aprovechadas para tratar las tierras históricas de los indígenas como si fueran tierras baldías (*devolutas*), sujetas a reglamentos que permiten la remoción de estos pueblos. La primera Constitución republicana de 1891 además propicia la perpetuación de esta dudosa interpretación, al transferir las tierras *devolutas* a los estados, los que se atribuyen así todas las tierras indígenas, sin distinción de estatus legal. A partir de la fundación del Servicio de Protección del Indio (1910), la tutela adquiere un matiz más asistencialista, aunque la interdicción civil –es decir la incapacidad relativa de los indígenas como ciudadanos– se mantiene de 1916 (Código Civil) hasta la promulgación de la Constitución de 1988. Durante la predominancia de los militares en el Brasil (1930-1988) se elevan los vectores principales sentados desde los inicios de la república –el tutelaje y los fines integracionistas, principalmente– a nivel constitucional. Finalmente, en el marco del proceso de democratización surge en 1988 un nueva carta que libera a los “ex-silvícolas” de un paternalismo que resultó alienante –aunque algunos derechos de esta protección siguen vigentes–. Entre las nuevas conquistas legales sobresale el reconocimiento de las fuentes múltiples de la cultura nacional (arts. 210, 2o.; 215), amplias definiciones de los territorios indígenas (arts. 20, XI; 49, XVI; 176; 231), la recu-

peración de la ciudadanía (arts. 231 y 232) y el derecho a la protección colectiva (arts. 22, XIV; 109, XI; 129, V; 231; 232). El caso brasileño enseña cómo una tradición jurídica degradante se puede transformar en una legislación indigenista moderna y pluricultural, “reciclando” y reformulando esta herencia, aunque sin perder la idiosincrasia jurídica y cultural. La presión pública ejercida por las organizaciones indígenas (que representan una población mínima –cerca de 0.21 por ciento de los brasileños–, pero ocupan 11 por ciento del territorio nacional) durante la constituyente en Brasilia (1988), así como la colaboración de destacados intelectuales (indígenas y no indígenas), se tornó además un factor determinante de este proceso legislativo modernizante.

4. La heterogeneidad de los pueblos indígenas es una circunstancia innegable; hasta ahora no ha quebrantado la unidad del pueblo mexicano gracias al orden jurídico del país, principalmente a la Constitución de la República. Esa unidad desaparecería si se dejara a cada pueblo indígena manejarse por sí mismo dentro de un orden normativo de diverso contenido... desligándose del Estado de derecho global de México.

Expresa el reconocido constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela su rechazo a la propuesta de autonomías indígenas en México (citado en Morales, 1996: 14). El caso de Colombia parece refutar esta hipótesis –país en el que 81 grupos étnicos viven dispersos en 27 (de 32) departamentos y que ocupan alrededor de 24 por ciento del territorio nacional. La nueva Constitución de 1991 otorga vastos derechos autonómicos a sus minorías étnicas, las que, por otra parte, tienen una gran significación demográfica en algunas áreas, aunque a nivel nacional solamen-

te representan dos por ciento de la población total. En un informe del gobierno colombiano en el XI Congreso Indigenista Interamericano (en noviembre de 1993) el delegado oficial parece responder a las inquietudes del jurista mexicano Burgoa Orihuela:

[Existe una perspectiva, según la cual] Colombia habría incurrido en grave error al *abrir la caja de Pandora* que liberará al genio del anatema, en cuanto sus normas sobre la conversión de los territorios indígenas en entidades territoriales... conllevarán el germen de la destrucción de la propia unidad del territorio y de la nación colombiana. Nosotros creemos que no... La libertad no se puede construir partiendo de supuestos ficticios. Debe ser una meta a la que hay que llegar partiendo del reconocimiento de que somos, como sujetos sociales, diferentes, y que sólo en el reconocimiento y en el mutuo respeto de esa diferencia está nuestra oportunidad de construir una sociedad solidaria (Azcárate García, 1993: 439, cursivas del autor).

Ahora bien, ¿en qué consisten estos derechos que podrían comprometer la soberanía de Colombia? Es un cuerpo leyes de que comprende casi 40 artículos constitucionales (¡recordemos que en Argentina es una sola fracción!), y que garantiza principalmente tres tipos de derechos: en primer término, los derechos culturales que consisten en el reconocimiento de la multiétnicidad, la multiculturalidad, el multilingüismo y la educación bilingüe e intercultural (arts. 7o.; 10; 68; 70). Al tiempo que el Estado colombiano reconoce las fuentes múltiples de la identidad nacional, deja de ejercer oficialmente la religión católica. Este punto es importante, porque, las comunidades indígenas históricamente –desde una ley de 1890 (núm.

1.890)– caían bajo la responsabilidad de la Santa Sede. En cuanto a los derechos territoriales, el Estado reconoce la propiedad comunitaria (art. 58), la declara inalienable (art. 63) y establece el derecho a ser consultado en la explotación de los recursos naturales (art. 330). Es en el aspecto de la autogestión donde más avanzaron los legisladores colombianos, ya que se reconocen los territorios indígenas como entidades territoriales con las mismas funciones y competencias que tienen las demás unidades político-administrativas (Título XI, capítulo 4 “Del régimen especial”). Con esta medida –que implica además la reservación de dos escaños para los indígenas en el Senado (art. 171)– Colombia se coloca en la vanguardia de los derechos autonómicos en América Latina. La carta magna también acepta el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro del ámbito territorial. Dichos los elementos principales de este documento –a los que cabría añadir muchos más puntos, como, por ejemplo, los planes de desarrollo (art. 340), una especie de reforma agraria (arts. 58; 64) y el reconocimiento de las comunidades negras (art. trans. 55)–, cabe evaluarlos. Los expertos en la temática, por lo visto, coinciden en la enorme aportación de la carta de 1991 a la causa de los amerindios colombianos: “...en términos generales se puede sostener que la carencia de tierras ha dejado de ser uno de los problemas fundamentales para muchos grupos indígenas” (Pineda Camacho, 1997: 114). La Constitución como tal prácticamente no ha sido criticada por el movimiento indígena, excepto quizá por la falta de mención de los derechos intelectuales de los indígenas –una carencia que ya se encuentra en el Convenio 169 (ratificado por Colombia en 1991). Las

críticas más comunes giran alrededor de la ambigüedad de las políticas del Estado (que ha consistido, por ejemplo, en la continuación de sus grandes proyectos desarrollistas), las dificultades de la justicia nacional de aceptar la jurisdicción indígena y la “sobresaturación de los espacios oficiales disponibles”. es decir el paso acelerado de los representantes indígenas de la marginación total a la participación plena en órganos estatales. Por otra parte, el Legislativo ha perdido credibilidad, al dilatar los proyectos de reglamentación de esta Constitución. Con todo, los progresos no se han hecho esperar, por ejemplo en el aspecto de la revitalización de los idiomas indígenas, el establecimiento de nuevos territorios (que fortalecen la organización comunitaria), la transferencia de recursos y un cambio de percepción de los indígenas en la opinión pública –de “ignorantes” a guardianes cuidadosos del patrimonio natural.

5. La vida constitucional reciente del Ecuador resulta un tanto confusa, porque el último gran cambio en este aspecto se realizó en 1979 con el regreso a la democracia y la ciudadanía plena de los analfabetos. Esta carta fue modificada en múltiples ocasiones, especialmente en 1993 y 1996, y desde un punto de vista oficial estas constituciones reformadas han sido consideradas nuevos documentos legales. En este sentido aludiremos a la Constitución de 1996. Por otra parte, en el marco de la movilización generalizada que condujo a la destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), el Ecuador se encuentra actualmente en un proceso reconstituyente, en el cual participan también las organizaciones indígenas, especialmente la CONAI (Confederación de Nacionalidades Indígenas del

Ecuador), cuya presencia a nivel nacional ha sido extraordinaria en los últimos años. Dentro de este panorama de gran agitación política y de la presencia de un movimiento indígena que cuenta con un partido político propio (llamado Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) y con dirigentes con buena formación, la carta magna de 1996 está sujeta a severas críticas –aunque a nivel continental dista de ser el documento más anticuado. En estas leyes fundamentales el Ecuador se asume como Estado “pluricultural y multiétnico” (art. 1), aceptando algunas derivaciones lógicas de este precepto, como el reconocimiento del quechua y demás lenguas indígenas “dentro de sus respectivas áreas” (art. 1) y la educación en la propia lengua (art. 40)– aunque el castellano permanece como lengua de “relación intercultural”. El índole intercultural de la educación no está garantizado en esta carta, pero ha sido propagado oficialmente por la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, creada en 1988. Es en el aspecto de la propiedad y la autonomía donde esta carta se muestra totalmente insuficiente, ya que los amerindios no figuran en estos rubros. Un aspecto interesante de la Constitución de 1996 son los “defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas” (art. 135) –que constituyen una especie de abogados gratuitos–, y la participación en la selección de los vocales del Tribunal Constitucional (art. 174). En resumen, esta ley fundamental limita el reconocimiento de los indígenas a una fraseología multicultural y soslaya sistemáticamente el problema de la tierra y de la autogestión. La aprobación del Convenio 169 y la constitución de un Estado plurinacional (y no sólo multiétnico), mientras tanto, son los princi-

pales ejes de las reivindicaciones indígenas, reclamos que, por otra parte, encuentran cada vez más respaldo en la sociedad civil.

6. “En términos históricos es la Constitución guatemalteca de 1945 la primera en regular la cuestión indígena...” anota Ordóñez Cifuentes (1993: 7). Aunque nosotros consideramos, contrariamente, la Constitución peruana de 1920 la primera carta fundamental indigenista en América Latina, Guatemala presenta, sin duda, una abundante legislación sobre esta cuestión, que se inicia con el gobierno de Juan José Arévalo del Frente Popular Libertador en 1945 y su sucesor Jacobo Arbenz Guzmán a partir de 1951. El derrocamiento de este régimen de tendencia socialdemócrata por un golpe militar en 1954, como reconfirmaron publicaciones recientes, fue organizado por el servicio secreto de los Estados Unidos. La Constitución de 1945 “declara de interés y utilidad nacionales, el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas”, manteniéndose así las prerrogativas proteccionistas características de la época (citado en Ordóñez Cifuentes, 1996: 70). Al término de una época sangrienta, caracterizada por el militarismo, “escuadrones de la muerte” y movimientos armados de resistencia civil, Guatemala restablece en 1985 un régimen democrático. La nueva carta magna, promulgada en 1986, constituye el primer documento propiamente “multicultural” de este tipo: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya” (art. 66). A partir de esta innovación, los países latinoamericanos comenzarán a redefinir constitucionalmente su conformación nacional, como demuestra el cuadro 1.

CUADRO 1: LA DIFUSIÓN DEL MULTICULTURALISMO EN AMÉRICA DESDE 1986

<i>Fecha de la constitución</i>	<i>País/reconocimiento</i>
1986 (noviembre)	Nicaragua asume oficialmente su "pluralismo étnico" y les reconoce a los pueblos indígenas el derecho a "desarrollar su identidad" (art. 5o.).
1988	Brasil acepta y protege las diversas manifestaciones "de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas" (art. 215, 1o.).
1991	Colombia "reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación" (art. 7o.).
1992 (reformada):	México admite tener "una composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" (art. 4o.).
1992	Paraguay se autodefine como "país pluricultural y bilingüe" (art. 140).
1993	Perú "reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación" (art. 2o., 19o.).
1994 (reformada)	Bolivia se declara "libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural" (art. 1o.).
1994	Argentina garantiza "el respeto a su identidad (de los pueblos indígenas)" (art. 75, 17o.).
1996	Ecuador se proclama "un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico" (art. 1o.).

Un tema de trascendencia mayor es la definición de los amerindios como ascendentes de grupos que anteceden a la formación del Estado, porque este reconocimiento –que en la carta guatemalteca está implícito en formulaciones como "grupos indígenas de ascendencia maya" (art. 66) y "tierras que históricamente les pertenecen" (art. 67)– es un punto de partida de inestimable valor para justificar la aceptación de un pluralismo jurídico y un régimen autonómico. Los Estados latinoamericanos se han mostrado mucho más cautelosos en este punto, como se desprende del reducido número de países en el cuadro 2.

Con todo, la Constitución guatemalteca de 1986 se destaca más por su carácter precursor que por la amplitud de garantías ofrecidas: la autonomía, la protección de las tierras comunales o el derecho consuetudinario –todos estos importantes tópicos no figuran en este documento. Por otra parte es a nivel de convenios donde más se ha avanzado en Guatemala: el Acuerdo sobre la Identidad y

los Derechos de los Pueblos indígenas entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) de 1995 ofrece un catálogo bastante completo de derechos para la población maya, garifuno y xinca, que se orienta principalmente en el Convenio 169 que este país centroamericano suscribió en el mismo año.

7. México, históricamente, se ha colocado a la vanguardia en la política indigenista de América Latina. La Constitución de 1917, producto de la primera revolución del siglo xx, consagra amplios derechos a los campesinos dentro de un esquema de tierras comunarias. En el texto original de la carta de Querétaro los indígenas se definen como "condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por hecho guarden el estado comunal" (art. 27, VI). Con esta fracción histórica del artículo 27 México revierte una larga historia de disolución de las "corporaciones", que afectó tanto a los bienes eclesiásticos como a las tierras comu-

CUADRO 2: RECONOCIMIENTO DE LOS ANTEPASADOS INDÍGENAS COMO GRUPOS QUE PRECEDEN EL ESTADO

<i>Fecha de la constitución</i>	<i>País/reconocimiento</i>
1986 (noviembre)	En el preámbulo de la carta magna de Nicaragua hay una mención (sin valor jurídico) de los fundadores históricos de la nación: "...evocando la lucha de nuestros antepasados indígenas".
1988	La Constitución del Brasil les reconoce a los indios "los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" (art. 231), que es una referencia a una disposición colonial de 1680.
1991	También en Colombia encontramos una mención a un concepto de la colonia: "las tierras de resguardo" (art. 63).
1992 (reformada):	La formulación de la Constitución reformada de México es explícita: "La Nación mexicana tiene una composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" (art. 4o.).
1992	En Paraguay la referencia al pasado amerindio también es contundente: "Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo" (art. 62).
1994 (reformada)	Bolivia, igual que Brasil y Colombia, define la preexistencia de las comunidades indígenas a través de su pertenencia local, al mencionar "sus tierras comunitarias de origen" (art. 171).
1994	Argentina reconoce a sus pueblos indígenas y "la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan" (art. 75, 17o.).

nitarias indígenas. Posteriormente, este párrafo se transformó a través de reformas en la fracción VII del artículo 27; y en la versión actual queda suprimido el aspecto étnico (anteriormente contenido en el concepto "tribus" y "pueblos"), reduciendo la definición a la expresión "núcleos de población ejidales y comunales". Los ejidos<sup>6</sup> son desde entonces la forma de producción colectiva de los campesinos en México, en cuyo seno se esconde ocasionalmente la etnicidad. Este enfoque economicista acerca de la problemática multiétnica, sin embargo, no fue el único en la historia independiente de México: existen numerosos documentos y declaraciones del inicio del siglo XIX que insisten en la restitución de las tierras ancestrales a los campesinos y el reconocimiento de una administración comunitaria propia. Ahora bien, en la década de los noventa, bajo el régimen del

presidente Carlos Salinas (1988-1994) y posteriormente de Ernesto Zedillo encontramos cuatro sucesos importantes relacionados con los derechos indígenas constitucionales: en primer lugar, México ratifica en 1990 el Convenio 169 como primer país de América Latina. Segundo, en enero de 1992 se reforma la fracción VII del artículo 27, permitiéndose de este modo la parcelación y privatización de los ejidos. En tercer lugar, México reconoce casi simultáneamente su "composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" a nivel constitucional (art. 4o.), con la intención de cumplir así espíritu y letra del Convenio 169. Paulatinamente, las constituciones estatales adoptan estas prerrogativas. Finalmente, en febrero de 1996, el Gobierno Federal suscribe los Acuerdos de la Mesa de Derechos y Cultura Indígena en San Andrés Sacamch'en de los Pobres

con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el cual las dos partes se comprometen a contribuir a la construcción de un nuevo pacto nacional definido por la diferencia cultural, cuya expresión máxima se plasma en una constitución reformada. ¿Cómo entender estos cuatro acontecimientos tan contradictorios? Al igual que Fujimori en el Perú, el presidente Salinas ha sido un exponente tardío de un liberalismo decimonónico cuya política agraria tendía a empobrecer a las comunidades. La situación global de los indígenas un año antes del levantamiento zapatista, según un informe del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, se agravó por causa de estas reformas, especialmente en el caso de Chiapas: “Desde diciembre de 1988, es en Chiapas, Oaxaca y Veracruz en donde se concentra el mayor número de casos de violaciones a los Derechos Humanos, sin olvidar otros como Guerrero, Hidalgo y Yucatán” (sin autor, 1993: 35). La insurgencia indígena evidenció la necesidad de cambiar el rumbo de la política indigenista más allá de vagas declaraciones multiculturales; el gobierno suscribió entonces los Acuerdos de San Andrés –un documento que implica un avance considerable para los pueblos indígenas pero cuyo enfoque es principalmente cultural. Las cuestiones de autogestión y de posesión de tierra que involucran, entre otros, al artículo 27, por el momento, ni siquiera están en el orden del día de posibles conversaciones de paz entre gobierno y rebeldes chiapanecos. Con todo, la estrategia del gobierno deja traslucir un cierto grado de credulidad, ya que parece confiar en el rápido aplazamiento de demandas indígenas que tienen más de 500 años de arraigo histórico. Por otra parte, estos reclamos, no representan más que un estándar mínimo de los de-

rechos indígenas ya reconocidos constitucionalmente en otros países latinoamericanos, como Brasil, Colombia, Bolivia y Nicaragua.

8. El establecimiento de gobiernos pluriétnicos en Nicaragua ha sido uno de los experimentos de autonomía más interesantes y más investigados en el continente. La carta magna de 1986 abre amplios espacios a las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua, en las que viven mestizos, sumos, miskitos, garifonas, criollos y ramas. Redactada durante un proceso revolucionario (1979-1990) y con la intención de integrar y pacificar dos zonas históricamente disímiles –el oeste y norte de influencia española y el territorio caribeño de conformación inglesa– estas leyes fundamentales avanzan considerablemente en el reconocimiento de la etnicidad. Nicaragua se asume por primera vez como Estado multiétnico, admite el uso oficial (reglamentado por una ley) de las lenguas indígenas de la costa atlántica y establece la educación intercultural en lengua materna (arts. 50.; 11; 121). Todos los derechos territoriales y políticos se articulan en el caso nicaragüense a través de un régimen de autonomía de las comunidades de la costa atlántica, que es una entidad propia de administración, y que “tiene el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales” (art. 180). Ahora bien, el funcionamiento concreto del régimen autonómico, sus órganos de gobierno y su relación con las demás instancias nacionales, según el artículo 181 constitucional, se organiza mediante una ley que tiene que ser aprobada por el Legislativo. La competencia de definir y diseñar el Estatuto de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (establecido en la ley núm. 28 de septiembre

de 1987), por tanto, permaneció en manos del Estado central y no de las entidades pluriétnicas. Pese a todo, las garantías constitucionales no dejan de ser trascendentales, ya que permiten la forma comunal de propiedad a los indígenas, el usufructo de las aguas y bosques (art. 89), el “disfrute de sus recursos naturales” (art. 180), y el derecho a ser consultado en las concesiones de explotación de dichos recursos (art. 181). La derrota electoral de los sandinistas en 1990, finalmente, frenó el proceso autonómico. Actualmente, muchas leyes reglamentarias sobre las regiones autónomas de la costa atlántica previstas por la Constitución no están legisladas, además, el gobierno de Violeta Barrios Chamorro contrarrestó el régimen autonómico con medidas centralistas, que se evidencian, por ejemplo, en la fundación del Instituto de Desarrollo de las Regiones Autónomas (INDERA) en 1990. En resumen, aunque la realización de la autonomía en Nicaragua ha sido sumamente dificultosa, con efectos apenas visibles sobre el bienestar de la población afectada, las minorías étnicas parecen seguir apostando a este régimen.

9. Los kuna que habitan en la región actual de Panamá desde la colonia habían establecido relaciones contractuales con los ocupantes blancos. Esta etnia que –junto con los guayami, los emberá y otros grupos– representa actualmente casi ocho por ciento de la población nacional, se rebeló en 1925 con ayuda norteamericana frente a los intentos de incorporarlos a la flamante nación panameña (independiente desde 1903). Esta proclamación de la República indígena de Tole –lugar en el distrito de Chiriqui, cerca de la frontera con Costa Rica– marcó profundamente las relaciones entre el Estado y sus minorías étnicas. Desde entonces, los gobier-

nos en turno han reconocido territorios de grupos específicos, por ejemplo en 1938, cuando se creó la comarca de San Blas en la costa del Caribe (ley núm. 2), cuya plena autonomía concedió una ley de 1953 (núm. 16) –concepto que repite la Constitución vigente en su artículo 141, en el cual esta zona obtiene el estatus de entidad administrativa. A lo largo de las últimas tres décadas fueron demarcadas más comarcas como la de Emberá-Wounaan (1983); mientras tanto, otras etnias reclaman nuevos territorios. ¿Cómo evaluar la carta magna panameña de 1972? En este curioso documento encontramos elementos muy contradictorios. Por una parte es cierto que las garantías para la población indígena son bastante sólidas: el Estado respeta la identidad étnica y se compromete a dedicarles a los indígenas “atención especial” con la finalidad de “promover su participación económica, social y política en la vida nacional” (art. 120, cfr. también art. 104), lo anterior implica también la provisión de “tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social (art. 123), la comarca de San Blas tiene además dos legisladores (de un total de 72) en la Asamblea Legislativa (art. 141) y la alfabetización de las comunidades se realiza en forma bilingüe y según sus “patrones culturales propios” (art. 104). Sin embargo, en este documento no se supera la visión asistencialista del indígena: el Estado los promueve en el ámbito cultural y económico, pero no reconoce su capacidad autogestiva. Hay varios elementos que confirman esta evaluación crítica; por una parte, el lenguaje jurídico tiende a ser anticuado, ya que las culturas amerindias son designadas “tradiciones folklóricas” (art. 83) y los indígenas se llaman “aborígenes”. Por otra parte

subyace en esta carta una finalidad de integración, por ejemplo al “promover su participación económica” (art. 120) y, sobre todo, en el Capítulo VIII sobre la reforma agraria: “La política establecida para este capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural” (art. 122, 7o.). Pese a todas estas debilidades –a las cuales se sumaría también el monolingüismo español (art. 7o.)–, la Constitución panameña se ha mostrado relativamente eficaz para proteger a las comunidades.

10. La Constitución de Paraguay de 1992 representa una de las legislaciones indigenistas más avanzadas en la región. Después de 35 años de dictadura bajo el general Alfredo Stroessner (1954-1989) –que implicaron el desplazamiento y la aniquilación sistemática de los seis grupos pertenecientes a la familia lingüística y cultural tupi-guaraní–, este país sudamericano parece haber tomado conciencia de sus habitantes originarios que representan más de dos por ciento de la población total. Los indígenas desde la segunda mitad del siglo XIX aparecieron en múltiples textos legales, aunque el enfoque siempre fue integracionista. La Constitución de 1992 representa, entonces, un giro significativo. Al bilingüismo oficial<sup>7</sup> –una tradición introducida desde la colonia– se suma un enorme abanico de garantías en el ámbito cultural (multietnicidad, existencia histórica reconocida, educación bilingüe e intercultural), el territorio (vasta protección de tierras, provisión de nuevos espacios y el usufructo) y la administración propia (aplicación de organización propias y normas consuetudinarias). A excepción de tres temáticas –a saber: la aspiración de integración latinoamericana, la participación o consulta de los indígenas en pro-

yectos regionales de desarrollo, y algún mecanismo de representación indígena en los órganos legislativos– la Constitución paraguaya menciona todo el conjunto de derechos actualmente existentes en esta materia. Sin embargo, por una serie de razones, como la dificultosa transición a la democracia, un racismo arraigado y la debilidad de las organizaciones indígenas, la diferencia entre ley y realidad en Paraguay es abismal:

La población nativa recibe un tratamiento paradójico, ya que si bien el Estado paraguayo ha reconocido ampliamente la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser objeto de un ejercicio y usufructo mínimo por parte de estos pueblos. De hecho, existen muchas comunidades indígenas que no tienen tierra propia. A esto se suma el deterioro ambiental, a velocidad alarmante, en especial en la región oriental del país, donde la mayor parte de los bosques han ido desapareciendo en los últimos 20 años (Tierra Viva, 1996).

En conclusión, Paraguay es un país que recientemente ha mostrado una gran firmeza a nivel constitucional al tomar en consideración a su población amerindia –un compromiso que también resultó de las presiones políticas ejercidas por organizaciones indígenas como la Asociación de Parcialidades Indígenas (API) en la Asamblea Constituyente. La voluntad de los políticos, sin embargo, es muy limitada al respecto. Una vez más, la eficacia de la ley queda restringida o inválida por la falta de estructuras democráticas de base.

11. Perú representa de algún modo “el extremo occidente” de Hispanoamérica, es decir la condensación exagerada de una problemática que en un principio afecta a todas las ex colonias españolas: la desintegración

regional, la dificultad de definir las fronteras y una desequilibrada vida institucional hablan, precisamente, de un lento proceso de conformación del Estado-nación. Sin embargo, pese a todos estos vaivenes políticos e ideológicos, del análisis de las constituciones republicanas del siglo XIX se desprende una tendencia prácticamente inmutable: la exclusión sistemática de los indígenas del ejercicio ciudadano. “Los miembros de las comunidades autóctonas están sujetos a una ley especial, el Estatuto de Ciudadanos de Segunda Categoría, legislado por el Congreso de la Nación, y como tales no gozarán de las garantías y libertades reconocidas por esta Constitución” –ciertamente no existió en la historia del Perú semejante artículo. Sin embargo, en la práctica, como resultado del condicionamiento de la ciudadanía, el orden legal en el Perú del siglo pasado tiene cierto parecido con un régimen de opresión étnica, algo parecido al *apartheid* sudafricano. Los fundamentos mismos de la República peruana –la propiedad individual, el monolingüismo, la religión católica y el Estado unitario– se oponían a las nociones básicas de las culturas indoamericanas. En el siglo XX el Perú revierte radicalmente la situación legal de los indígenas: la Constitución de 1920 (y su versión ampliada de 1933), las reformas bajo el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y la carta de 1979 implican grandes avances a nivel continental. La nueva Constitución de 1993, finalmente, regresa en el aspecto de la propiedad al liberalismo decimonónico (arts. 60; 66; 69; 88; 89), aunque cubre también un amplio espectro de reconocimiento étnico, expresamente en el aspecto del multilingüismo (arts. 2o., 19o.; 15; 17; 48; 89) y la administración de la justicia (art. 149). A la luz de un análisis más detalla-

do, esta carta resulta sumamente contradictoria. Con todo, Perú inventó el indigenismo asistencialista en América, con anterioridad al Congreso de Pátzcuaro (1940). Las reflexiones de muchos intelectuales de la época parecen haber propiciado esta mayor conciencia en la clase política por la situación de una población que (con nueve millones de personas) sigue siendo mayoritaria.

## LOS FUTUROS ESPACIOS DE “LOS OTROS”

Hemos presentado, hasta ahora, un panorama general sobre los derechos indígenas en América Latina. Sin embargo, ¿qué se infiere de estas numerosas fuentes y datos históricos? ¿Que tendencias generales se puede divisar de este análisis? ¿Qué cambios se pueden esperar para el futuro?

Si en las páginas que precedieron nos hemos detenido en detalles y coyunturas políticas, a continuación trataremos de responder de forma sucinta a estas interrogantes –aunque sin olvidarnos que estas conclusiones representan acercamientos aproximados, sujetos a la discusión y la crítica. El planteamiento de preguntas, por otra parte, resultó ser un procedimiento sugerente para aclarar ideas y replantearse suposiciones inconsistentes.

## ¿QUÉ SON LOS DERECHOS INDÍGENAS?

1. En cualquier trabajo relacionado con la temática suelen subyacer tres dimensiones de este término. Los derechos indígenas, en primer lugar, apuntan a una costumbre legal, practicada en una determinada comunidad (derecho consuetudinario). También abarcan el

espacio de la acción y legislación estatal hacia estos grupos (política indigenista). Por último, este concepto se refiere a un cuerpo legal de convenios, acuerdos y resoluciones a nivel interestatal o mundial (derecho internacional).

2. ¿Cuándo se transforma una costumbre en un verdadero derecho? El ejercicio consciente, prolongado y homogéneo de una práctica legal en una comunidad, tradicionalmente, es considerado una norma consuetudinaria. La costumbre es una fuente reconocida del derecho positivo. En América Latina, empero, la inclusión del orden legal indígena en el derecho positivo no se produjo desde una posición de igualdad y reconocimiento mutuo, sino desde el sometimiento. Sólo recientemente algunas constituciones (especialmente la de Guatemala y la de Paraguay) asumen retroactivamente la preexistencia de las sociedades indias respecto al Estado moderno y rescatan las normas y costumbres indígenas. Con todo, después de medio milenio de imposición jurídica, la realización plena de un pluralismo legal en América continúa siendo una utopía.

3. Las políticas indigenistas del Estado –recordemos que la palabra “indigenista” se utilizó en el sentido neutral de “acción oficial dirigida hacia las minorías étnicas”– engloban un enorme acervo de documentos desde la Colonia hasta nuestros días, relacionados, de uno u otro modo, con la población amerindia: las constituciones, la legislación secundaria y especial, y las legislaciones de las provincias, principalmente.

4. En el derecho internacional la cuestión de las minorías étnicas se ha abordado, generalmente, desde un punto de vista de los derechos humanos individuales. Éste es el caso del sistema de la ONU, cuyos principios

están expresados en la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos de 1976) y numerosos convenios, pactos y resoluciones. Los subsistemas regionales de los derechos humanos en Europa, África y América, por otra parte, en lo fundamental, reproducen el catálogo de derechos de la ONU. Existen también otros organismos internacionales, como la OIT, que velan por los derechos de las poblaciones minoritarias. Los documentos más trascendentales en el ámbito específico de los derechos indígenas, por el momento, son la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Convenio 169 (1989), el proyecto de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (última versión de 1994) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997). De las cuatro fuentes “clásicas” de la legalidad –a saber; la ley, la costumbre, la jurisprudencia, y la doctrina– esta última tiene especial importancia en el derecho de gente: el impacto de muchos documentos internacionales suele limitarse al ámbito de lo simbólico, porque los mecanismos de control y ejecución distan de ser eficaces. El conjunto de estos acuerdos, declaraciones y resoluciones, más que una ley, representa entonces un credo, una opinión jurídica que compromete el prestigio internacional de países que no acatan sus lineamientos. Pese a todo, la doctrina internacional como fuente de derecho también ha repercutido en las legislaciones nacionales. El caso del Convenio 169 –cuyo

ideario trascendió las estrechas fronteras de los Estados que lo han adoptado— es ilustrativo al respecto.

“Pocas son las constituciones de América Latina que hacen referencia a sus poblaciones indígenas, y en todo caso estas referencias son recientes”, concluyó, Stavenhagen, hace más de una década, en un extenso análisis sobre los derechos de estos grupos (*et al.*, 1988: 47). ¿Qué validez tiene este diagnóstico hoy?

1. Los cambios a fines del siglo. Desde fines de la década de los ochenta, América Latina ha experimentado grandes cambios a nivel constitucional. Esta tendencia reconstituyente se relaciona, en casos, con el regreso de las instituciones democráticas después de largos años de dictadura o guerra civil (como, por ejemplo, en Argentina, Brasil y Guatemala) o con un proceso general de ampliación de la participación política. Al mismo tiempo, los múltiples y dispersos grupos de amerindios se han organizado a niveles cada vez más amplios, reivindicando su cultura, su territorio, sus instituciones y su derecho a participar —más allá de los reclamos locales y la desobediencia civil pasiva que estas comunidades han practicado desde hace más de 500 años. Al “renacimiento” de la conciencia india se suma, además, un proceso de modernización general de los países latinoamericanos, reflejo de transformaciones socio-económicas, que se suele enmarcar en términos conceptuales como “globalización”, “neoliberalismo” y “división internacional de trabajo”, pero cuyo desenlace concreto, por lo pronto, es muy difícil de visualizar.

2. Hemos propuesto la diferenciación de tres tipos de constituciones en los 21 países latinoamericanos del continente, según el grado de mención de la población indígena.

3. El primer grupo comprende seis cartas fundamentales que ignoran la problemática por completo: en Chile este vacío legal se relacionó históricamente con la larga usurpación del poder político por los militares que pretendieron forzar la transformación de los indígenas en agricultores; una vez recuperada la legalidad democrática, la bancada conservadora además ha bloqueado cualquier iniciativa innovadora en este sentido. En Costa Rica, Belice, Guayana Francesa y Surinam la legislación indigenista, históricamente, se orientó en la tradición norteamericana de derechos territoriales a nivel de leyes especiales (reservas). La conformación nacional de estos tres últimos países es reciente y se caracteriza por una alta complejidad étnica. El peso demográfico de los indios, por otra parte, no es insignificante en estas regiones —naturalmente, con excepción de Uruguay, donde es un grupo minúsculo. Las discusiones políticas actuales en estos seis Estados sugieren la inminencia de cambios legales.

4. Los cuatro países de la segunda sección hacen alguna referencia a la cuestión, pero de forma inconclusa y superflua. Las cartas fundamentales de El Salvador, Guyana, Honduras y Venezuela se redactaron (o se reformaron sustancialmente) al comienzo de los años ochenta, cuando el paradigma integracionista en las ciencias sociales todavía no estaba superado del todo. Las constituciones de los dos países centroamericanos de este grupo (El Salvador y Honduras) se dieron en un contexto nacional e internacional de guerrillas y guerras civiles; las garantías indigenistas establecidas se limitan en estos dos casos a un cierto proteccionismo y el respeto genérico de la cultura autóctona. Guyana, en cambio, contiene derechos territoria-

les en su carta magna y remite a un reglamento especial (*Amerindian Act*) –dos características que nos recuerdan la tradición legal angloamericana. La Constitución de Venezuela, por otra parte, mantiene un lenguaje despreciativo, parecido al estilo paternalista que se puede apreciar en algunas constituciones hispanoamericanas del siglo XIX.

5. Los 11 países del tercer conjunto representan la vanguardia de derechos indígenas constitucionales en América Latina. Todos, de una u otra manera, aceptan y protegen la identidad étnica de sus minorías como componente de la nacionalidad. Siete de las cartas magnas en cuestión, incluso, reconocen el carácter ancestral de las comunidades, es decir la precedencia de los pueblos con respecto al Estado (cfr. cuadro 2 “Reconocimiento de los antepasados...”). Excepto Panamá, que constituye un caso aparte, ya que en este país centroamericano la reivindicación étnica tiene un gran arraigo histórico (desde la rebelión de los kuna en 1925), el multiculturalismo constitucional se va difundiendo rápidamente en América Latina a partir de las constituciones de Guatemala (1986) y de Nicaragua (1986). Desde entonces, las cartas de Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú, Bolivia, Argentina y Ecuador recogen y complementan, sucesivamente, estas experiencias, creando variaciones idiosincrásicas del postulado multicultural. Es cierto que los derechos culturales, territoriales y autonómicos ya habían sido parcialmente establecidos en décadas pasadas –por ejemplo en el Perú de los años veinte y en la carta magna ecuatoriana de 1979–, pero esta nueva serie de constituciones se distingue de las demás por la mayor participación de las organizaciones indígenas en las asambleas constituyentes, una terminología socio-

lógica moderna y una mayor amplitud y coherencia.

6. El eterno temor al separatismo. Hace más de medio siglo, un grupo de juristas representantes del gobierno mexicano en el Congreso de Pátzcuaro (1940) rechazó de forma unánime la elaboración de una legislación penal especial para los indios en el continente americano, arguyendo que:

igual razón sería valedera con relación a otras especialidades del derecho y tendría que imponerse de igual suerte una legislación civil especial, una mercantil, una administrativa y aun una constitucional, *con lo cual desaparecería el Estado mexicano para dar nacimiento a tantos Estados como razas existen, con las consecuencias absurdas que todo ello representa* (citado en Vela, 1959: 43, cursivas del autor).

Hoy, más de la mitad de las constituciones latinoamericanas les reconocen derechos específicos a los indígenas, incluyendo en su caso funciones jurisdiccionales, derechos territoriales colectivos, autonomía organizativa y representación parlamentaria. Sin embargo, el temido nacimiento de nuevos Estados atomizados no ha sucedido. En resumen, los indígenas desde mediados de la década de los ochenta han “reconquistado” enormes espacios en la configuración fundamental de los Estados latinoamericanos. Esta inclusión por otra parte, ha comenzado a difundirse a pasos acelerados. La propensión hacia el fortalecimiento de los derechos indígenas ha ido en aumento. Un reciente proceso de reconstitución, que está desarrollándose en el Ecuador, evidencia esta tendencia: En este país sudamericano la multiculturalidad ya no es tema de discusión entre los legisladores, sino un punto partida; las controver-

sias, en cambio, giran alrededor del concepto de Estado plurinacional, y la transformación de casi toda la legislación secundaria (penal, laboral, educacional) en función de este principio. Aunque los juristas de gobierno no dejarán de alegar las consecuencias absurdas de éstas y otras propuestas –tal como en Pátzcuaro en 1940–, esta dinámica hacia el ensanchamiento de las garantías indigenistas –apoyada en la actualidad por cuantiosos grupos étnicos de presión y una amplia *praxis* constitucional en países como Colombia, Brasil y Nicaragua– a largo plazo, difícilmente se podrá detener.

## ¿CUALES SON LAS HERRAMIENTAS PARA EVALUAR UN DOCUMENTO CONSTITUCIONAL?

1. La colaboración de los amerindios en la elaboración de la legislación indigenista es un criterio importante de evaluación. La diferencia entre leyes proteccionistas (pe., en la Constitución peruana de 1920) y una verdadera carta multicultural consiste precisamente en este elemento participativo, porque aun los legisladores más comprometidos no pueden decidir sobre las necesidades de grupos nacionales cuyas costumbres les suelen ser ajenas. La presencia de los indígenas en las asambleas constituyentes, por otra parte, también sensibiliza la opinión pública acerca de la temática.

2. En cuanto al análisis propiamente documental, en otro trabajo hemos elaborado un esquema de registro que divide los derechos indígenas en cuatro categorías –datos generales, derechos culturales, derechos territoriales y derechos de autogestión– y 26 subcategorías. Aunque esta división

resultó funcional en el análisis, cabe subrayar que este tipo de herramienta solamente registra derechos explícitos y no puede dar cuenta de la profundidad o la eficacia de estas garantías.

3. En el esquema mencionado cupieron casi todos los derechos indígenas de 21 constituciones latinoamericanas. Algunos conceptos no fueron registrados por su escasa mención, a saber: la doble nacionalidad para indígenas que viven en zonas limítrofes, el apoyo a las culturas afroamericanas, el derecho a la propiedad intelectual (información biogenética), la protección del medio ambiente, un fondo especial de reconstrucción para comunidades en situaciones precarias y la exoneración del servicio militar. Estos derechos –algunos de ellos garantizados por la Constitución colombiana– anticipan quizás futuros cambios legislativos en otras regiones.

4. El mencionado catálogo de 26 criterios no podría brindar una evaluación cualitativa. Para estos fines remitimos a un esquema que elaboró Skutnabb-Kangas por los años ochenta para clasificar a derechos lingüísticos en documentos legales (cfr. Hamel, 1993: 85 sigs.). La propuesta distingue entre dos espectros; uno que abarca desde la prohibición, la tolerancia, la prescripción y la autorización hasta la promoción de un determinado derecho. En nuestro caso sería, por ejemplo, la sutil diferencia entre el reconocimiento de las culturas indígenas, su protección o su fomento. El segundo espectro distingue entre documentos explícitos y encubiertos. El artículo 62 de El Salvador es muy ilustrativo al respecto, ya que el gobierno se compromete en un párrafo a la “preservación, difusión y respeto” de las lenguas autóctonas que considera “patrimonio nacio-

nal". Esta disposición contiene un reconocimiento implícito de la multiculturalidad. En resumen, el nivel de profundidad de las garantías constitucionales es otro criterio importante en un análisis evaluador.

5. Otros aspectos dignos de ser considerados a la hora de interpretar una fuente legal, son la cantidad de artículos que tratan de los derechos indígenas y su ubicación. Hemos visto que Argentina compactó muchas garantías en una fracción de artículo. Bolivia, que tiene un perfil constitucional comparable le dedica mucho más espacio a la temática. Una legislación indigenista coherente, necesariamente, tiene que insertar sus garantías en todo el andamio legal. La ubicación de los artículos constitucionales dentro del texto legal, por otra parte, también tiene alguna relevancia, a la medida que revela la mirada que tuvieron los legisladores sobre la población indígena: en Honduras, por ejemplo, las disposiciones sobre la cuestión figuran bajo el Título VI "Del Régimen Económico". De esto se deriva que el énfasis de la carta está puesto en la producción cooperativa y no en los aspectos culturales o autonómicos.

6. La remisión a leyes especiales puede ser una forma de debilitar los conceptos generales de una constitución. La legislación secundaria, naturalmente, es un elemento indispensable del orden legal: no todos los derechos caben en una carta magna. Sin embargo, en muchas constituciones los derechos indígenas solamente se hacen efectivos mediante una reglamentación posterior: "Una ley regulará lo relativo a la materia de esta sección", concluye, por ejemplo, la carta guatemalteca la sección sobre las comunidades indígenas (art. 70). La delegación a leyes ha sido uno de los grandes des-

perfectos del derecho indígena en América Latina, ya sea porque los legisladores tardan en reglamentar la constitución, ya sea porque estas leyes tienden a desvirtuar o "banalizar" el cometido original. Con todo, el estudio de la legislación especial es sumamente importante, porque este cuerpo de documentos muchas veces termina transformándose en artículos constitucionales.

7. Los farmacólogos llaman "contraindicaciones" a las circunstancias particulares que bloquean el efecto de un determinado medicamento. Este concepto también es válido para los derechos indígenas. En el caso de Brasil, por ejemplo, la noción de monoculturalidad subyacente contradice las garantías pluriculturales (art. 215, 1º) y las amplias facultades de los militares invalidan derechos territoriales de los indígenas (art. 142). Las constituciones latinoamericanas son construcciones legales complejas con tensiones internas y fuerzas antagónicas. En este sentido es indispensable buscar los contrapesos, los elementos neutralizantes de las disposiciones indigenistas.

8. "La Unión concluirá la demarcación de las tierras indígenas en el plazo de cinco años...", anunciaba la Constitución brasileña en 1988 (art. trans. 67). ¿Qué hacer cuando el gobierno no cumple con lo establecido por la Constitución (tal como sucedió)? He aquí uno de los grandes problemas intrínsecos al constitucionalismo en general: la ley promete, pero no obliga. El dilema es difícil de resolver en términos legales; baste señalar que la creación de instancias intermediarias de reclamación (por ejemplo, el ombudsman) puede ser un primer paso hacia la mayor eficacia legal.

9. El lenguaje empleado, finalmente, también refleja posiciones teóricas. El térmi-

no “pueblos indígenas” por ejemplo sugiere la adhesión del Convenio 169, mientras que conceptos como “silvícolas” y “autóctonos” pertenecen a teorías antropológicas superadas. Los “usos y costumbres” en relación al derecho consuetudinario también implican otra visión que el reconocimiento de los “sistemas legales propios” –que significa la equiparación del derecho nacional con el derecho indígena.

¿CUÁLES SON LAS  
CONSTITUCIONES  
MÁS AVANZADAS EN  
RELACIÓN A ESTOS  
CRITERIOS?

1. La carta magna colombiana, actualmente, es el documento más adelantado en materia de derechos indígenas en América Latina. Aunque su plena aplicación no se ha realizado aún, el texto constitucional como tal sólo excepcionalmente ha sido criticado por los movimientos indígenas. Los primeros estudios sobre el impacto de esta nueva legislación señalan además una mejoría significativa en la situación de la población afectada.

2. Los sandinistas nicaragüenses crearon en 1986 el sistema de autonomías indígenas de la costa atlántica que fue antecedente y punto de referencia para el movimiento indígena continental. La gran debilidad de la Constitución nicaragüense reside en un centralismo encubierto, ya que los reglamentos relevantes como la Ley de Municipios requieren para su aprobación la votación favorable del Congreso. El regreso al partidismo tradicional debilitó aún más el régimen autonómico. Pese a todo, la carta magna de este país centroamericano todavía se coloca entre la vanguardia de la política del reconocimiento étnico en Indoamérica.

3. La carta constitucional del Brasil –internacionalmente reconocida por sus garantías sociales– pertenece también en el ámbito de las minorías étnicas al “círculo” de los documentos sobresalientes: la presencia indígena en su elaboración, la minuciosa definición del hábitat, el tutelaje “positivo” ejercido por el Ministerio Público y la participación de los indígenas en el aprovechamiento de los recursos representan adelantos importantes. No obstante, el lento procedimiento en la demarcación y la corrupción política neutralizaron muchos de estos avances. Por otra parte, el reconocimiento multicultural dista de ser completo, hecho que se explica quizás por el aislamiento de la población indígena. Pese a todo, la nueva legalidad trajo aparentada, por primera vez, una mejora en el bienestar de las comunidades.

4. Paraguay presenta una de las constituciones mejor formuladas, sobre todo en el aspecto de la preexistencia de los grupos étnicos. Términos como “pueblos indígenas”, “hábitat”, “alienación cultural” y “pluricultural” revelan la influencia de teorías antropológicas modernas y la adecuación a un estándar avanzado, establecido por el derecho internacional. La falta de prácticas participativas en este país meridional, sin embargo, vuelve ficticia la perfección técnica de este texto. A pesar de todo, algunos juicios legales de comunidades indígenas contra propietarios o funcionarios anuncian las potencialidades de esta carta, en la medida que las estructuras institucionales se democratizan.

5. “A menos indígenas, más derechos” –esta locución, a pesar de ser exageradamente simplificadora, encierra una gran verdad: en los cuatro países actualmente más avanzados en la materia indigenista los amerindios constituyen una porción menor de la

población general que en el resto de América Latina. Con todo, la importancia de la población indígena no sólo se expresa en cantidades numéricas, como hemos visto: los gobiernos latinoamericanos, a la hora de determinar su política en este rubro, también tomarán en consideración la superficie ocupada, los recursos naturales y la ubicación estratégica.

¿QUÉ CAMBIOS SE  
VAN ANUNCIANDO  
EN LA “TOPOGRAFÍA  
INDIGENISTA”?

1. Las constituciones de los cuatro países mencionados (Colombia, Nicaragua, Brasil y Paraguay), según nuestro punto de vista, ofrecen un panorama bastante completo en relación a los derechos indígenas, hecho que nos induce a suponer que estas cartas no experimentarán cambios substanciales a mediano o largo plazo. Las pugnas y los conflictos, en este sentido, se desplazarán a la esfera de la ejecución y la eficacia de estos artículos, es decir las leyes especiales, la gestión gubernamental y procesos en los tribunales. En el resto de América Latina, el estado de los derechos indígenas, como hemos visto es disparejo. La tendencia general apunta quizás a una paulatina adaptación a un mínimo (trazado por países con un perfil indigenista mediano, como México, Guatemala, Perú, Bolivia) en los países latinoamericanos “atrasados” –es decir, en Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras y Venezuela. Resulta muy difícil visualizar el desenlace en regiones con tradiciones jurídicas no hispanas (Belize y las Guayanas, principalmente), porque el modelo legal norteamericano, por un lado, no acostumbra garantizar derechos colectivos especiales a nivel constitucional; las organizaciones indí-

genas locales, por el otro lado, “latinoamericanizaron” sus demandas, a partir del constante contacto e intercambio con los demás movimientos continentales. Es importante subrayar que la discusión de los derechos indígenas necesariamente conduce al replanteamiento del modelo económico vigente, ya que muchas garantías nuevas (*v. gr.* la educación bicultural) implicarán un considerable aumento presupuestal. Finalmente, también observamos que en los países que ofrecen algunas garantías avanzadas el reclamo por la profundización de estas reformas legales se hace cada vez más evidente. La estrategia de “calmar” a las organizaciones indígenas y la opinión internacional con “poesías multiculturales”, por lo tanto no ha dado los resultados esperados. La movilización indígena va en aumento y en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú la ampliación de los derechos indígenas parece un proceso tan irreversible como inminente.

2. Existe ya un amplio catálogo de reivindicaciones indígenas en América que se nutre de múltiples fuentes legales. Por una parte, el Convenio 169, indudablemente repercutió en estas regiones como ningún otro pacto internacional. Incluso países que no ratificaron este acuerdo, como Argentina y Ecuador lo han tomado en cuenta a la hora de redactar sus cartas constitucionales. Las cuatro constituciones más avanzadas, por otra parte, también marcan progresos en este ámbito que los legisladores de otros países tendrán que examinar. Existen otros documentos que desarrollaron la problemática indígena: la Declaración de Quito (1990), la Declaración de Barbados III (1993), el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la ONU (1994), la Declaración de la Selva Lacandona

(1994), los Acuerdos sobre la Identidad y Derechos de Pueblos Indígenas en Guatemala (1995), los Acuerdos de San Andrés (1996), el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997), entre otros. La discusión se centra por ahora en el término “pueblos” y sus implicaciones en el derecho internacional, así como en el ejercicio de la autodeterminación en forma de la autonomía.

3. Uno de los reparos más importantes de los críticos de los derechos autonómicos se refiere al peligro del desmoronamiento político de regiones con predominancia indígena. 20 años de movilización indígena, paradójicamente, sugieren un fenómeno contrario. Los movimientos indígenas no solamente se abstuvieron de declaraciones secesionistas, sino que comenzaron a organizarse a nivel continental. El intercambio interlatinoamericano de ideas entre indígenas, intelectuales y políticos ha aumentado considerablemente. Hoy en día, los amerindios probablemente tengan más interés en el reto bolivariano de la integración latinoamericana que la mayoría de los dirigentes políticos cuya mirada está puesta en otras partes del mundo.

4. “No había ya buenos sacerdotes que nos enseñaran. Ese es el origen del asiento del segundo tiempo, del reinado del segundo tiempo. Y es también la causa de nuestra muerte”. Los mayas-yucatecos lamentan en esta cita del *Chilam Balam de Chumayel* la muerte de sus profetas-sacerdotes-intérpretes (los *chilames*) por la conquista. Esta obra célebre concluye con la esperanza de recuperar esta intelectualidad –que constituía el puente comunicativo entre los dioses y la gente común: “¿Qué Profeta, qué sacerdote, será el que rectamente interprete las palabras de las Escrituras” (citado en Rivera

[edit.], 1986: 72 y 164). Los intelectuales, indígenas y no indígenas, como se señaló en este trabajo, tienen y tendrán un papel sobresaliente en la lucha de las comunidades originarias: la elaboración crítica de la cultura dominante, el diseño de propuestas legales, la recuperación de la memoria colectiva y de las costumbres dependerán (aunque no exclusivamente) de la capacidad creativa e intelectual de un liderazgo comprometido, capaz de ofrecer elementos de interpretación sobre la sociedad en su conjunto desde la etnicidad propia. Los intelectuales del *establishment* en América Latina, mientras tanto, se encuentran bastante alejados de la discusión sobre las autonomías indígenas. Muchos de ellos, hace años, anunciaron en sus escritos la superación inevitable (una especie de *aufhebung* hegeliana) de la cuestión étnica en Latinoamérica y siguen esperando los primeros signos que confirmen sus irresponsables profecías. Con todo, la cuestión de las nacionalidades requiere de nuevas aportaciones teóricas, de estudios cuidadosos y no de presagios aventurados.

#### ¿QUE CONCEPTOS FILOSOFICOS SUBYACEN EN LA POLITICA DEL RECONOCIMIENTO ETNICO?

Uno de los grandes misterios de la historia latinoamericana es la larga sobrevivencia de las culturales amerindias. ¿Cómo pudieron ciertos grupos defender durante tantos siglos su forma de vida arcaica, improductiva y estática? Los portadores de la “cultura occidental” en América, históricamente, solían contestar de forma sencilla a esta pregunta: “Los indios deben conocer la palabra de Dios para transformarse en cristianos.”

“Cuando los aborígenes sepan leer y trabajar su parcela individual, entonces serán ciudadanos.” “Los indios necesitan instrucción técnica para prosperar económicamente.” Estas tres propuestas de solución reflejan sucesivamente el ideario de los religiosos en la Colonia, de los republicanos y de los indigenistas modernos. El cristianismo, la ciudadanía liberal y el asistencialismo, ciertamente, transformaron a las comunidades. Sin embargo, no lograron despojar a los indígenas de su sensación de ser y de vivir distinto. Fue la sociedad dominante la que incurrió durante siglos en el error de suponer que las minorías étnicas aspiraban a un modo de vida igual que los demás, y que para lograr esta finalidad necesitaban la ayuda de un “hermano mayor”, un instructor cultural. Dicho en el lenguaje de la filosofía multicultural: según los grupos de orientación eurocéntrica, los indígenas no eran otredades verdaderas, sino que entes en vías de ser iguales a todos los demás. Indudablemente, muchos amerindios se han integrado a la sociedad moderna. Sin embargo, esta adaptación (que no pocas veces implicó la dolorosa renuncia a la cultura original) no fue un proceso automático, sino el resultado o bien de un deseo personal o bien de la imposición de un deseo ajeno, que es la violencia. Ahora bien, todavía hoy muchos indígenas prefieren vivir en sus comunidades. ¿Por qué?

La pertenencia étnica, como ha señalado Darcy Ribeiro (1996), parece ser una fuerza mucho más poderosa y duradera que las ideologías. Por esto, a propósito del despertar de las nacionalidades de Europa del Este, los analistas políticos se refieren al “efecto refrigerador”, es decir el extraño fenómeno de que ciertas problemáticas étnicas se puedan prorrogar por mucho tiempo, pero al

“descongelarlas” reaparezcan con más vehemencia. Existen muchas hipótesis que tratan de explicar esta fuerza milenaria de la etnicidad. Entre las propuestas más sugerentes destaca la idea de la comunidad como un espacio de contención emocional que da sentido a la vida (Villoro, 1991). Por otra parte es precisamente en este rubro donde la sociedad moderna no tiene mucho que ofrecer (cfr. Fukuyama, 1990: 6). Pese a todo, la vitalidad de la filiación étnica sigue siendo un tema enigmático y muchos expertos simplemente lo aceptan como un dato sociológico inexplicable.

¿Qué significado tiene este hecho de la etnicidad para la sociedad global? El tratamiento constitucional de los derechos indígenas implica una decisión valorativa acerca de esta pregunta. Los escépticos suelen restarles méritos a las comunidades originarias, insistiendo en sus formas autoritarias internas de gobierno, el supuesto maltrato de las mujeres y de los homosexuales, la poligamia, la falta de espíritu innovador para aplicar nuevas tecnologías y su visión estática y supersticiosa del mundo. Los defensores de una legislación indigenista, en cambio, subrayan la importancia general de la diversidad, como un gran acervo de respuestas particulares frente al enigma de la vida. También ponen a consideración que los indígenas pudieron resolver mejor los problemas de la protección del medio ambiente y de los recursos, de la justicia (no hay cárceles) y de la legitimidad de las autoridades internas. La percepción y valorización de estas culturas es el fundamento de cualquier gestión estatal en materia indígena. Sin embargo, ¿cómo categorizar la gran cantidad de discursos que justifican derechos especiales dentro de un marco común del Estado?

1. Existen indudables evidencias de la desventaja objetiva (económico-social) que tienen los indígenas en comparación con la población global en cada uno de los países latinoamericanos. Partiendo de la idea de que la igualdad es una aspiración y no un hecho, el argumento más difundido al respecto apunta a la intervención de un Estado social con la finalidad de compensar desigualdades que coinciden con ciertas características etno-culturales. Esta reivindicación de la acción afirmativa nos plantea dos problemas: en primer lugar, la promoción de un determinado grupo, necesariamente, es una medida temporal, porque su objeto principal es la igualación y no la diferencia. Es decir, a la medida de que una comunidad se recupere económicamente y esté representada a nivel nacional desaparecerán también las prevenciones de asistencia. En segundo lugar, las políticas de aumento del gasto social en zonas empobrecidas tienden a fracasar por la falta de planificación y la coordinación con las poblaciones afectadas. En conclusión la acción afirmativa es insuficiente si no plantea también el problema de la autogestión de los recursos a designar.

2. Otro razonamiento de tipo histórico señala *el carácter ficticio y antidemocrático de los Estados Latinoamericanos*. Según este punto de vista, estos países fueron contruidos sin la participación o el consentimiento de la mayoría de la población. Se propone, entonces, refundar estas repúblicas, pero esta vez con voz y voto de los descendientes de los grupos excluidos. Esta tesis –que, nos parece atractiva– cuestiona radicalmente al *statu quo* político-social y, lógicamente, no ha encontrado mucho apoyo en las clases políticas que temen una redistribución radical de las estructuras del poder. La constitución de un

Estado nuevo a partir de un reconocimiento mutuo –y con dos tradiciones fundantes: una de corte occidental y otra propiamente americana–, de todos modos, es un proceso que, al menos en el papel, se ha ido perfilando: actualmente existen ocho cartas magnas que reconocen la preexistencia de sociedades precolombinas (con normas legales propias) en relación con los Estados nacionales (*cfr.* cuadro 2). Con todo, la multilegalidad parece ser el gran desafío del siglo XXI para América Latina, que implica también riesgos, porque a causa del escaso contacto oficial entre los dos tipos de sistemas los elementos de incompatibilidad cultural todavía abundan. Las comunidades, necesariamente, tendrán que modificar partes de su visión del mundo; sin embargo, esta vez, será la sociedad global la que deberá cambiar sustancialmente y se verá obligada a acercarse y adecuarse a una realidad cultural que ha negado metódicamente. La mayoría de los indígenas habla dos idiomas y conoce dos culturas (una propia y otra dominante), la mayoría de la población mestiza, en cambio, es monolingüe y se siente más identificada con Miami que con San Andrés de los Pobres.

3. Desde una visión pragmática algunas agencias internacionales y grupos ecologistas exigen la protección especial de los amerindios para detener el acelerado proceso de depredación de los bosques húmedos y zonas naturales de refugio. Estas iniciativas han encontrado eco en algunos países latinoamericanos y, ocasionalmente, propiciaron la aprobación de leyes especiales. Mientras tanto, las constituciones más recientes han comenzado a legislar la cuestión medioambiental. Con todo, el ecologismo como corriente ideológica parece expresar sólo en

parte reivindicaciones propiamente indígenas.

4. El derecho a la identidad es otro tópico que se está discutiendo en las ciencias sociales desde hace años. Una de las derivaciones teóricas más importantes de este reclamo es la diferenciación entre el derecho de asumirse frente a la sociedad como miembro de una determinada comunidad y el derecho de la sociedad de “etiquetar” a sus integrantes según criterios étnicos. Las constituciones latinoamericanas, junto con la doctrina internacional vigente (pe. Martínez Cobo, 1987) distinguen claramente entre estos dos actos. Hoy, nadie –ni los censores del gobierno– tienen la competencia de caracterizar, o marcar a otra persona como indígena. La pertenencia étnica se determina exclusivamente por la autodefinition.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZCARATE GARCÍA, LUIS JOSÉ “Informe de la Representación Gubernamental [de Colombia]”, en *Anuario Indigenista*, vol. xxxii, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1993, pp. 437-440.
- BACCHETTA, VICTOR L. (ed.) *Guía del mundo 1996-1997*, Lumen, Buenos Aires, 1995.
- BAHUCHET, Serge (ed.) “Situación de las poblaciones indígenas de los bosques densos húmedos” [informe encargado para la Dirección General XI, Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, de la Comisión de las Comunidades Europeas], 1996, documento de Internet [http://lucy.ukc.ac.uk/Sonja/RF/Sprr/spain\\_t.htm](http://lucy.ukc.ac.uk/Sonja/RF/Sprr/spain_t.htm)
- BENGOA, JOSÉ, “Los indígenas y el Estado en América Latina”, en *Anuario Indigenista*, vol. xxxiii, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1994, pp. 13-40.
- \_\_\_\_\_, “Breve historia de la legislación en Chile”, en Díaz Polanco (comp.), 1995, pp. 299-335.
- DÍAZ MÜLLER, LUIS, “Análisis comparado de las legislaciones nacionales sobre minorías en América Latina”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, pp. 97-110.
- DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 1991.
- FUKUYAMA, FRANCIS, “¿El fin de la historia?”, en *Página/12* [suplemento especial], Buenos Aires, 1990, 1o. de julio.
- GONEN, AMIRAM (dir.), *Diccionario de los pueblos del mundo. De los ABADJA a los ZUWAWA*, ed. Anaya & Mario Muchnik, Madrid, 1996.
- HAMEL, ENRIQUE, “Derechos lingüísticos”, en *Nueva Antropología*, núm. 44, México, 1993, pp. 71-102.
- HEINTZE, HANS-JOACHIM, *Autonomie und Völkerrecht. Verwirklichung des Selbstbestimmungsrecht der Völker innerhalb bestehender Staaten* [Autonomía y derecho de gente. Realización del derecho de autodeterminación de los pueblos dentro de Estados existentes], Stiftung Entwicklung und Frieden, Boun, 1995.
- ITURRALDE GUERRERO, DIEGO A., “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas”, en *Alteridades*, año 7, núm. 14, 1997, pp. 81-98.
- JORDÁN PANDO, ROBERTO, *Poblaciones indígenas de América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, México, 1990.
- MARQUEZ CALVO, JAIME, “Reivindicaciones étnicas y derechos humanos en la lucha por la ciudadanía indígena”, 1997, documento de Internet <http://www.itdg.org.pe/ALLPANCH/MARQUEZ.HTM>.
- MARTÍNEZ COBO, J.R., “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” [extracto], en sin autor, (1987), 1989, pp. 111-117
- MATOS MAR, JOSÉ, “Población y grupos étnicos de América”, en *América Indígena*, núm. 4, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1993, pp. 155-234.
- MORALES, SONIA, “Consultado por Gobernación, Burgoa califica de ‘peligroso’ el anteproyecto de la Cocopa: crearía una anarquía de ‘pequeños estaditos’”, en *Proceso*, núm. 1052, México, pp. 14-15.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, JOSÉ EMILIO R., *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, serie E, núm. 55. José Emilio R.,

- Ordóñez Cifuentes, *Rostros de las prácticas etnoidas en Guatemala*, México, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 24, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1996.
- PINEDA CAMACHO, Roberto, "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia", en *Alteridades*, año 7, núm. 14, 1997, pp. 107-129.
- RIBEIRO, Darcy, "El indio y el brasileño", en González Casanova *et al.*, 1996, pp. 237-257
- RIVERA, Miguel (ed.), *Chilam Balam de Chumayel*, Madrid, Historia 16.
- RUDOLPH, Joseph R. jr y Robert J. Thompson, *Política etnoterritorial*, Crítica, Barcelona, 1994
- SCHLÜTER, Heinz, "Indios, ihre Comunidades und die indigenen Territorien. Recht und Realität" [Indios, sus comunidades y los territorios indígenas. Derecho y realidad], en Heinz Schlüter (ed.), *Die Anderen. Indianer in Lateinamerika*, Frankfurt, Vervuert, 1996, pp. 283-340.
- Sin autor, "La legislación indigenista en los países de América", en *América Indígena*, vol. xvi, núm. 4, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1956, pp. 247-249.
- \_\_\_\_\_, "Los pueblos indios de América", en *América Indígena*, núm. 1, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1991, pp. 11-62.
- \_\_\_\_\_, *Informe anual de Derechos Humanos 1992 II. Los Derechos Humanos de los Pueblos Indios*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, 1993.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *et. al.*, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, México, 1988.
- Tierra Viva, "Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay Año 1996", 1996, documento de Internet  
<http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/indigenas.html>
- VELA, David, *Orientación y recomendaciones del Primer Congreso Indigenista Interamericano*, Ciudad de Publicaciones del Comité del IV Congreso Indigenista, Guatemala, 1959.
- VILLORO, Luis, "Servidumbre y dominación", en *Los Universitarios*, núm. 28, México, 1991, pp. 4-7
- 1 El término "indigenista" en este ensayo no tiene connotación peyorativa, sino indica simplemente una acción del Estado hacia las minorías étnicas.
- 2 El "despertar" de la conciencia indígena es una temática muy frecuente en las investigaciones sobre movimientos étnicos. La mayoría de los autores ubica este renacimiento en los primeros años de la década de los ochenta. Empero, parece que por el momento no existe estudio que abarque a toda la región y a las múltiples organizaciones y diferentes casos nacionales. *Cfr.* Iturralde Guerrero, 1997, pp. 83-89.
- 3 Cabe una aclaración sobre el marco geográfico que elegimos y que comprende 21 países del continente, a saber: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana Francesa, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. El Caribe, aun cuando puede ser considerado parte de la región, no se incluyó en esta investigación como objeto de estudio porque presenta una configuración étnica diferente: su población indígena es minúscula y el elemento afroamericano plantea otros retos para la conformación de los Estados nacionales, que no necesariamente son palpables a nivel constitucional (*cfr.* Jordán Pando, 1990, pp. 47-48). Hemos incluido en la revisión constitucional a cinco países que no son miembros del Instituto Indigenista Interamericano -Belice, Guayana Francesa, Guyana, Surinam, Uruguay-, pues el criterio de base debe ser, en este caso, las etnias y no los Estados nacionales o sus organizaciones. La distribución demográfica de los indioamericanos, en este sentido, apunta a delimitaciones comunitarias totalmente ajenas (algunas todavía precolombinas) a las fronteras geopolíticas regionales y nacionales.
- 4 Para los casos nacionales se ha consultado una extensa bibliografía que, por razones de espacio, no puede ser incluida en este artículo. Como obras o ensayos generales se recomienda Bacchetta (ed.), 1995; Bahuchet (ed.), 1996; Díaz Müller, 1987; Díaz Polanco, 1991; Gonen, 1996; Iturralde Guerrero, 1997; Jordán Pando, 1990; Márquez Calvo, 1997; Matos Mar, 1993; Schlüter, 1996; sin autor, 1991; Stavenhagen *et al.*, 1988;
- 5 Los centroamericanos de origen africano se denominan garifunas o garinagus.
- 6 Los ejidos, del latín *exotus* (salida), en la colonia eran las tierras incultas que se encontraban en la salida de una población y cuyo usufructo (como lugar de

recreo, para trillar las mieses o para pastar ganado) estaba en manos de toda la comunidad. En México el ejido es un sector social de la actividad económica, reconocido por la Constitución (art. 25). En Honduras, como hemos visto, también aparece este término en la Constitución (art. 300), aunque en este caso no se hace

referencia a una unidad de producción sino a su uso histórico como tierras municipales. 7 El postulado del bilingüismo no resulta ser tan consecuente en los detalles, como demuestra esta disposición transitoria: “En caso de duda de interpretación, se estará al texto en idioma castellano” (art. transitorio 18).



# Los horizontes de la participación ciudadana en la realidad municipal

Alfredo Rajo Serventich\*

UNA NECESIDAD, una carencia plasmada en nuestro sistema político es la de la ciudadanía plena. Se habla desde el siglo pasado de “ciudadanos imaginarios”.<sup>1</sup> El liberalismo del siglo XIX construyó determinados referentes de un ciudadano ideal muy distante del realmente existente, presa de una cultura política forjada con base en redes clientelistas y patrimonialistas. Desde entonces estamos, de acuerdo con mi perspectiva, en un proceso de constante construcción del ciudadano con seculares resistencias. No obstante, a partir de 1988, al ampliarse sugerentemente el espacio social de la protesta y la movilización, se observa un cambio cualitativo en la realidad nacional y en sus componentes estatal y municipal. Esto obliga a traer una palabra muy socorrida a la vez que coartada de fracasos históricos, la esperanza. Existen indicios, que vamos a señalar durante este artículo, que algo se está moviendo en los tejidos social y político mexicanos, para que con el avance del siglo XXI, estemos ante ciudadanos plenos, aquellos que ejercen libremente sus derechos y obligaciones en el marco de un Estado de derecho.<sup>2</sup> Esto se empieza a reflejar en la realidad municipal.

Jesús Silva-Herzog Márquez es explícito en relación al tópico: “La ciudadanía tomada en serio llama a la descentralización”.<sup>3</sup> En consonancia con lo anterior, es menester fortalecer los procesos de toma de decisiones en pos de avanzar en la formación de los ciudadanos desde los niveles micro. En el entendido de que el gobierno local es la mejor escuela de democracia.<sup>4</sup>

Para ello, es pertinente hacer una revaloración de la dinámica municipal, entendida ésta como la forma en que las poblaciones

de los municipios dejen de ser consideradas como ciudadanos de segunda y ejerzan en forma completa la ciudadanía. Reynaldo Robles nos manifiesta acerca de la descentralización en la toma de decisiones enfocada de manera integral, en el entendido de que gobierno y ciudadanía deben consumir una revolución en el terreno de las mentalidades. Abandonar viejos esquemas paternalistas de un centro con capacidad de gestión ilimitada y verter en la tan añorada autonomía municipal el principio del gobierno de todos.

Un municipio no es solamente un territorio al que pueda administrar una autoridad extraña, el municipio es un nivel de gobierno con capacidad suficiente para decidir en forma democrática la política que debe seguirse en relación a sus problemas, para autogobernarse con los poderes necesarios, para satisfacer sus necesidades; es muy

---

\*Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

importante que los vecinos de un municipio cambien de actitud y dejen de esperar que todos los problemas se resuelvan en el centro, deben confiar en su propio esfuerzo y en sus propias autoridades para resolver sus problemas.<sup>5</sup>

El salto cualitativo del súbdito al ciudadano se hace indispensable. Irrumpe así la idea de una ciudadanía no solamente amparada en lo jurídico, sino que extienda sus redes a lo político, forjando sus propios medios de participación en la resolución de los asuntos públicos, todo tendiente a generar una identidad entre el hombre y su espacio.<sup>6</sup>

Esto nos remite a uno de los mitos generadores para la transformación de la cotidianidad de impronta liberal: la educación como agente de cambio. En nuestra actual coyuntura la dimensión educativa se refuerza en el terreno de los hechos. Ya no sólo es la educación formal como creadora de ciudadanos, es la democracia participativa la que abre las perspectivas de educación del ciudadano en su ámbito inmediato. Una necesidad es que el ciudadano extienda sus acciones hacia lo municipal, que se asuma en función de lo local. En un medio signado por la globalización, el proyecto de nación requiere explicitar requisitos para su viabilidad. Uno de ellos es el de la integración democrática de los proyectos regionales y municipales a un gran proyecto nacional. Al hablar de una integración democrática de estas características, el ciudadano del municipio puede tener en la calle, en el terreno de los hechos, la mejor escuela de democracia. La democracia se internaliza así con participación en escala local.<sup>7</sup>

Hasta el momento el instrumento que parece idóneo para la captación de la participación ciudadana es el de los partidos políticos. En gran medida, algunos de los partidos

nacionales, han sabido captar la demanda social de los municipios, pero hasta el momento es más palpable una inserción más o menos contradictoria de las corrientes políticas sociales municipales en los partidos nacionales, vía la negociación, que una descentralización real de la vida política nacional. Las agrupaciones políticas municipales parecen más bien ser entendidas como apéndices de los órganos nacionales de dirección de los diferentes sistemas políticos. Este aspecto ha llevado a algunos autores a hablar de escollos para una vida política activa en la dimensión municipal<sup>8</sup> o suertes de poliarquías que predominan en los ámbitos micro.

De acuerdo con Silva-Herzog Márquez, el espacio local se diferencia en cuanto a los objetivos a seguir. No es el campo de solución de lo local uno de los grandes problemas nacionales, sino la participación ciudadana abocada a atender lo primordial y cotidiano: la ciudad, el estado, el municipio.<sup>9</sup>

Nuevos actores sociales aparecen como abanderados en la búsqueda de soluciones a viejos problemas. En un marco de insurgencia cívica, personajes que hace poco más de una década vivían circunscriptos a la esfera de lo privado, hoy han trascendido a lo público. Es una nueva élite política integrada por médicos, dirigentes barzoneros, ingenieros, maestros, empresarios endeudados, que han quitado su apoyo, o por lo menos la complacencia ante los políticos profesionales para que ellos mismos asuman la posibilidad de una representación local.

Paralelamente, la ciudadanía en germen ha identificado a estas personas y grupos como "gente de ellos mismos", ajena a las grandilocuencias retóricas de la clase política emanada de la revolución y posible vehículo eficaz para la resolución de los problemas

cotidianos de la comunidad municipal. Por eso es frecuente que elijan a estos nuevos actores como sus legítimos representantes.

Este “cheque en blanco” que significaba el proceder tradicional de la democracia representativa, en el sentido de otorgar un voto y confiar en que esa delegación de poder era suficiente para las expectativas del electorado, ha empezado a deteriorarse. La gente es menos confiada hacia esos diputados y representantes populares en general que se presentan para hacer su oferta política en periodo electoral y luego su accionar es un misterio para el elector durante todo el tiempo que dura la gestión de los representantes.

En los ámbitos locales se han instrumentado múltiples mecanismos de democracia participativa. Tales mecanismos tienen que con asambleas a mano alzada en plazas públicas; elección de candidatos en espacios similares; cabildos abiertos donde se discuten los problemas de la comunidad y sus soluciones; y comités de participación ciudadana en los cuales se planifican, administran y ejecutan obras públicas.

La gran interrogante es si el marco jurídico obedece a los requerimientos de la demanda social. En otras palabras, si todo ese torrente ciudadano encuentra un medio legal para no solamente ser auxiliar en las decisiones y actos de gobierno, sino ser un supervisor permanente de la gestión gubernamental. Mecanismos de participación como el referéndum, el plebiscito o la consulta popular, nos ponen ante la tesitura de una democracia integral, en la cual se conjugue aquello que Mauricio Merino llama un “matrimonio indisoluble”: la democracia representativa y la democracia participativa.<sup>10</sup> En este proceso estamos viendo cómo, de acuerdo con el mismo autor, hay una interacción permanente entre el individuo y la sociedad.

Con relación a la democracia participativa y la democracia representativa existe el riesgo de ponderar excesivamente a alguna de estas dos calificaciones. El viejo miedo a la revolución que percibimos en las revoluciones europeas de 1848, el hecho de ver a los pueblos movilizados por demandas democráticas como expresión de “turbas salvajes e incontrolables”, parece aflorar nuevamente cuando sectores que no han visto colmadas sus aspiraciones democráticas salen a los espacios públicos. Es muy recurrente en esos casos acudir a fórmulas legalistas y descalificatorias de la participación ciudadana, pensando que la simple expresión de la democracia representativa es en sí misma suficiente para atender los requerimientos de la sociedad.

Del mismo modo existe el peligro de una idealización en torno a la democracia participativa aunada a una simplificación que pretenda dar rasgos procedimentales a tal democracia como son las fórmulas ya citadas del referéndum, el plebiscito o la consulta popular.

Al respecto del referéndum, es aleccionadora la afirmación de Michelángelo Bóvero: “El verdadero poder no es el pueblo que selecciona, sino el de quién plantea la alternativa entre la que se debe seleccionar”<sup>11</sup>

Según mi criterio, el problema planteado por Bóvero nos pone ante la interrogante de un reduccionismo político que dimensiona estos mecanismos de mandato popular, sin darle una dimensión social y organizativa. Es decir, como una propuesta para que el pueblo decida en forma negativa o positiva, puede involucrar a una porción considerable de la población y cómo esa parte o partes internalizan esa propuesta y desarrollan sus potencialidades al grado de transformarse en actores en el proceso de formación de la opi-

nión pública con respecto al tema cuestionado.

Recapitulando, hasta el momento se ha hablado de cómo se está generando una ciudadanía y a su vez se van creando los mecanismos de participación de la misma, los hilos dirigentes de estos nuevos procesos. Falta darle perspectiva histórica al voto, entendido éste como otro instrumento de participación ciudadana.

Transitando desde los momentos de práctica del voto censitario, condicionado a requisitos de ilustración y propiedad, pasando a la práctica del voto universal masculino de la segunda década del siglo decimonónico, arribando a la delimitación procedimental del voto en cuanto a su carácter libre y secreto de la primera década del siglo xx, deteniéndonos en el tardío voto femenino en la segunda mitad del mismo siglo, vemos que aquel sufragio efectivo, pregonado por los revolucionarios mexicanos, ha sido en gran parte, una ficción.

La definición de Mauricio Merino del sufragio universal como “fuente última de legitimación del poder político”<sup>12</sup> parecería ser suficiente para que en México se considere que estamos ante un sistema democrático. No obstante Michelángelo Bóvero siembra la duda.

Un régimen político puede ser definido como una democracia -cualquiera que sea su forma específica cuando todos los sujetos a los que se dirigen las decisiones colectivas políticas (leyes y disposiciones válidas *erga omnes* “para todos”) tienen el derecho de participar, con igual peso con respecto a cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones.<sup>13</sup>

En nuestro actual sistema político, se han dado pruebas de inequidad a la hora de

ejercer el derecho al voto, es decir, utilizando el lenguaje de Bóvero, ese derecho-poder participar con igual peso con respecto a cualquier otro, es cuestionable. Sobre todo en el ámbito municipal, en comunidades presas de la extrema pobreza por la implementación del actual modelo económico de crecimiento, que han visto transformado su voto en una mercancía barata acorde con sus grandes necesidades.

Esta realidad se pone de manifiesto en el espacio municipal. Coexisten varias realidades en los procesos político-electorales. Por una parte, la ya señalada que alude directamente a prácticas clientelares, pero también una cultura emergente que encuentra en la participación ciudadana un punto nuclear. Los mecanismos de promoción del voto, la vigilancia de los procesos electorales, se han vuelto componentes, que han llegado para quedarse.

Alberto Aziz Nassif propone tres factores para el análisis de la participación social en los municipios: democracia, ciudadanía y partidos políticos.<sup>14</sup>

Retomando esta propuesta, desde mi óptica, estamos ante una democracia inacabada. Un indicador de avances en la construcción de la democracia puede estar constituido en el perfeccionamiento de los mecanismos de representación dándole institucionalidad a los procesos de decisión a nivel comunal o zonal. En ese sentido han habido avances relativos en el Distrito Federal y en otras latitudes.<sup>15</sup>

En otras palabras, una mejora sustancial en el terreno de la democracia representativa es la institucionalización de los órganos de deliberación a nivel vecinal. Descentralizar la vida municipal al grado que la representatividad esté más ligada a la vida cotidiana a través de la incorporación de los

dirigentes electos directamente por los vecinos, puede ser una forma de hacer más eficiente la gestión en el terreno de la problemática, el de la comunidad.

De acuerdo con las condicionantes normativas, es importante que las esferas de la vecindad y la ciudadanía coincidan. Que el espacio micro de lo comunal y lo municipal, se transforme en el terreno donde se aprenda y ejecute un conjunto de actitudes que deriven en el ejercicio de los derechos y obligaciones que delimita el marco jurídico, a la vez que en una misma actitud se pugne por adecuar este último cuando sea ineficiente u obsoleto. En otros términos, ejercer una ciudadanía plena.

Mediante los procesos electorales y otras formas de participación tales como la organización de procesos de referéndum o consultas, se ha mostrado que los partidos políticos tienen vigencia. Una cultura política por parte de los adherentes a los partidos nos hace ver en estos últimos realidades contradictorias: forjadores de ciudadanía muy notorios a la hora de la vigilancia de los procesos electorales, así como vehículos de relaciones clientelares en los mismos procesos. Una revolución política que se hace palpable desde 1988, nos hace sentir que aún tenemos una asignatura pendiente en el terreno de las actitudes cotidianas. El carácter integrador de una cultura política democrática en todas las instancias de la vida social en el ámbito municipal, parece hoy, ser un horizonte todavía lejano.

Finalmente, a manera de reflexión, me parece relevante retomar una propuesta de Rocio Lombera

Concretar la participación social, entendida no como una consulta o aporte de mano de obra barata, sino como elemento central

de un programa democrático de gobierno que la construya como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas con respecto a lo público.<sup>16</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1998.
- 2 Esto nos remite a Jacqueline Peschard en torno al tema de la ciudadanía: "En principio, la cultura política está sustentada en la noción de ciudadanía –un grupo de individuos racionales, libres, iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder– puesto que la fuente primera y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de la ciudadanía", *La cultura política democrática*, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 1997, núm. 2, p. 24. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- 3 SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *Esferas de la democracia*, IFE, México, 1997, núm. 9. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- 4 DE TOCQUEVILLE, Alexis, citado por Silva-Herzog Márquez, *Ibidem*, p. 35.
- 5 ROBLES, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 1987, p. 153.
- 6 LOMBERA GONZALEZ, Rocio, extraído de la entrevista a Jordi Borja, "Crear ciudadanía ¿qué es?" realizada en octubre de 1994, en semanario, *Brecha*, Montevideo, 11 de noviembre de 1994.
- 7 SILVA-HERZOG, *op. cit.*, p. 35.
- 8 CORDERA CAMPOS, Rolando, "Los municipios y las discontinuidades nacionales", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1995.
- 9 SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 31
- 10 MERINO HUERTA, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 1997, p. 13. núm. 4. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- 11 BÓVERO, Michelángelo, *Los adjetivos de la democracia*, IFE, México, 1997, p. 18.
- 12 MERINO, Mauricio. *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 98.

13 BÓVERO, *op. cit.*, p. 16.

14 AZIZ NASSIF, Alberto, "Municipio y transición política, una pareja en formación", en Mauricio Merino (coord.), *op. cit.*, p. 208.

15 Es interesante consultar el artículo de Álvaro Portillo, "El proyecto descentralizador de Montevideo: una reforma estatal democrática", en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, primavera de 1997, núm. 8; y Marta Harnecker, *Haciendo camino al andar*, FLACSO-LOM Ediciones-MEPLA, Santiago de Chile, 1995. En el primer artículo, Portillo explica el proceso de formación de los Centros Comu-

nales Zonales (ccz), en los barrios de Montevideo con participación de vecinos, cuadros políticos y profesionales, cambiando el tradicional uso de acordar en palacio para acordar en la comunidad. Este proceso encontró el escollo del gobierno nacional que alegó institucionalidad y se tuvo que adecuar formalmente. El libro de Harnecker explica las experiencias de municipios alternativos en diferentes municipios de Sudamérica. No hay que olvidar la poca exitosa práctica de los Consejeros Ciudadanos en la ciudad de México, proceso pendiente hasta el momento.

16 LOMBERA, *op. cit.*, p. 351

SI EL EZLN fuera intransigente no hubiera firmado con el gobierno federal los primeros acuerdos y compromisos del diálogo de San Andrés referentes al tema de "Derechos y Cultura Indígena", porque, como señalaron las propias bases zapatistas, no ofrecen "solución al grave problema agrario nacional" ni al reclamo de "reconocimiento jurídico de las autonomías municipales y regionales", entre otras demandas planteadas en el diálogo por la parte zapatista, y que el gobierno no quiso aceptar.<sup>1</sup> Asimismo, si el EZLN fuera intransigente tampoco habría admitido el anteproyecto de la Cocopa, el cual aunque se ajusta en los puntos centrales a lo convenido en San Andrés, deja fuera algunos derechos no menos relevantes. No obstante, el EZLN signó con el gobierno los Acuerdos de San Andrés como un acto de demostración de que estaba decidido a continuar por el camino del diálogo y la solución política del conflicto, pero dejando en claro que se trataban de acuerdos mínimos, o mínimamente aceptables. El mismo sentido tuvo la aprobación zapatista de la propuesta de reformas constitucionales de la Cocopa.

Por su parte, el gobierno federal firmó los Acuerdos de San Andrés sabiendo que se trataban de derechos indígenas limitados y restringidos. Sin embargo, se ha obstinado en reducir aún más tales derechos por distintos medios, desde el rechazo a la propuesta de la Cocopa y la pretensión de reabrir la discusión sobre lo pactado, hasta la elaboración de una Iniciativa del Ejecutivo y su envío unilateral al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación. Con todas estas

# El debate en torno a la autonomía de los pueblos indios

Consuelo Sánchez\*

acciones, junto con las de carácter policiaco-militar, el gobierno federal ha intentado escabullirse de sus compromisos, pretendiendo que el EZLN desista de los "acuerdos mínimos" y acepte los recortes del ejecutivo. Esta actitud gubernamental sólo ha provocado la suspensión del proceso de diálogo y ha puesto en riesgo la vía política para la solución del conflicto.

LA PROPUESTA DE AUTONOMÍA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA Y EL EZLN Para poder entender la posición del EZLN habría que tomar en cuenta los reclamos indígenas y su propuesta de autonomía, y compararlos con los Acuerdos de San Andrés y el anteproyecto de reformas constitucionales de la Cocopa. Entonces estaremos en condición de comprender porque los zapatistas no pueden admitir una reducción más a los derechos indígenas, como lo pretende el ejecutivo del gobierno federal.

\*Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Estudios de doctorado en Estudios Latinoamericanos, por la UNAM.

Veamos de manera sintética la propuesta de autonomía del movimiento indígena nacional y del EZLN para poder comprender los alcances de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. Habría primero que hacer el señalamiento que los planteamientos de autonomía que el EZLN presentó a la parte gubernamental habían sido fundamentados y consensuados por un amplio y nutrido número de organizaciones, pueblos y dirigentes indígenas de todo el país, antes y durante el proceso de diálogo. La propuesta de autonomía de los asesores e invitados (en su gran mayoría indígenas) del EZLN, quedó plasmada principalmente en los documentos del grupo de trabajo “Comunidad y autonomía”, de las fases 1 y 2 de la Mesa sobre Derechos y Cultura Indígena, así como en el Foro Nacional Indígena.

La autonomía se concibe como un régimen jurídico y político que requiere establecerse en la Constitución e incluir en una nueva disposición territorial y político del Estado mexicano. Las reformas a la Carta Magna deben contemplar por lo menos dos aspectos fundamentales. El primero se refiere al reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y el ordenamiento de los elementos constitutivos del régimen autonómico, como son el ámbito territorial y jurisdiccional, los órganos de gobierno propio o autogobierno, y las competencias y facultades de los entes autónomos. El segundo consiste en la configuración de una nueva entidad territorial –las regiones autónomas– y su inclusión en la organización jurídico-política del Estado, junto a las otras instancias que lo constituyen –la federación, los estados y los municipios.

En cuanto a las características de lo que conformaría el sistema de las autonomías mexicanas, se propone:

1. La creación de las Regiones Autónomas como un nuevo ente territorial “con personalidad jurídica y forma de organización político-administrativo, así como patrimonio propio”. Internamente, las regiones autónomas podrían constituirse por la agrupación “de municipios, comunidades o pueblos indios y no indios, y según la composición interna de su población podrían ser pluriétnicas o monoétnicas”.<sup>2</sup> Las Regiones Autónomas, entonces, son concebidas como una nueva cuarta instancia en la organización territorial del Estado, junto a la federación, los estados y municipios.

2. Se establece el principio de simultaneidad para el ejercicio de la autonomía en sus tres niveles internos: regional, municipal y comunal. Para garantizar su carácter autónomo debe quedar explícitamente reconocido en la Constitución la existencia de los órganos de gobierno regional, municipal y comunal; garantizar la representación y participación de los pueblos indígenas en los órganos de gobierno correspondientes; sujetar los órganos de gobierno a las necesidades, intereses y decisiones adoptados por los indígenas en sus asambleas, consejos comunitarios, etcétera.

Las razones por las que se establecen los tres niveles de gobierno autónomo se deben, por una parte, a que las regiones autónomas estarían constituidas en su mayoría por municipios y comunidades o pueblos; éstos deberán también gozar de las prerrogativas autonómicas. La otra razón tiene que ver con la diversidad de experiencias, condiciones y perspectivas de los pueblos indios. Esto es,

un gran número de pueblos indígenas del país están reclamando la autonomía regional y estarían en condiciones de ejercerla prácticamente de manera inmediata; otros se plantean también la autonomía regional como un reclamo central, aunque consideran que por el momento estarían en condiciones de acceder al municipio autónomo, como paso previo al regional; otros pueblos también tienen como meta constituirse en regiones autónomas, pero consideran que por “ahora” deben fortalecer la autonomía comunal. De esa manera, una vez establecido en la Constitución el marco general del régimen de autonomía en sus tres niveles, los pueblos indios tendrían la libertad de unirse, organizarse y articularse en regiones autónomas, municipios autónomos y comunidades autónomas, según sus circunstancias y avances organizativos.

3. Las competencias (potestades o funciones) necesarias y suficientes que deberán transferirse “de la Federación y los estados a las instancias autónomas”, se propone sean en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, medios de comunicación, judicial, agraria, de manejo de recursos y de protección y conservación de la naturaleza. Y se especifican algunas de esas competencias:

- a) Reglamentar el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios y recursos naturales;
- b) Formular y llevar a cabo programas de desarrollo económico, social, cultural y educativo, así como elaborar y aplicar las políticas públicas en su jurisdicción, previa expresión de los consensos correspondientes;
- c) Regular el ejercicio del gasto y los servicios públicos de la Federación y los estados, además de los ingresos propios, en los

ámbitos de la autonomía, y vigilar su debido cumplimiento.<sup>3</sup>

Así, pues, la descentralización político-administrativa es lo que justifica la creación de nuevas entidades territoriales, como son las regiones autónomas, y la necesidad de dar respuesta a los derechos de los pueblos indios.

Así, pues, el establecimiento de las regiones autónomas es lo que justifica la necesidad de refundar el Estado y renovar el Pacto Federal. Estos cambios debe realizarse en función de nuevos requerimientos, que también deberán establecerse en la Constitución, tales como:

1. Una nueva distribución territorial del poder del Estado, que permita la configuración de las regiones autónomas. Esto implica la renovación del Pacto Federal que incluya a las regiones autónomas como parte de la organización vertical de los poderes de la nación.
2. Una descentralización política, administrativa y de recursos que haga efectivo el ejercicio de las potestades otorgadas a cada una de las instancias de la federación, incluidas las regiones autónomas.
3. El establecimiento de equilibrios justos en los aspectos económicos, políticos, culturales, jurídicos y fiscales entre las diversas entidades territoriales del renovado Estado mexicano –Federación, estados, municipios y regiones autónomas.

De modo que, la condición para la realización de la autonomía requiere la cancelación del Estado excluyente y centralista y, al mismo tiempo, la edificación de uno nuevo descentralizado, democrático, incluyente y respetuoso de la pluralidad. Con ello no sólo se beneficiarían los pueblos indígenas, sino también el conjunto de la población.

## ACUERDOS Y COMPROMISOS DE SAN ANDRÉS

La propuesta zapatista presentada a la parte gubernamental en el diálogo de San Andrés testimonia el grado de elaboración de la demanda de autonomía del movimiento indígena nacional y pone en evidencia las carencias (programáticas, intelectuales, profesionales, de representación, etcétera) de la parte gubernamental. El gobierno federal mostró desde la primera fase del diálogo que no tenía propuestas de fondo, salvo, inicialmente, la de reglamentar el artículo 4o. constitucional. Después fue elaborando su propuesta en función de la del EZLN. Al final, terminó recogiendo el discurso general de la parte zapatista, pero extrayéndoles sus componentes fundamentales. A fuerza de negarse a discutir y a admitir la sustancia y concretización de la autonomía, la delegación gubernamental sólo se comprometió con algunas medidas y acciones que no significaran cambios en la estructura del Estado. Esto es, el gobierno no admitió reconocer derechos de los pueblos indios que implicaran una nueva distribución territorial del poder del Estado, una descentralización político-administrativa, y la equidad política, económica, etcétera, entre las diversas entidades territoriales del país.

Pero veamos. De conformidad con las Reglas de Procedimiento del diálogo de San Andrés resultaron cuatro documentos: uno de pronunciamientos y otro de propuestas conjuntas del gobierno federal y del EZLN sobre temas nacionales; uno de compromisos y propuestas conjuntas para Chiapas, del gobierno del estado, el gobierno federal y el EZLN, y un pronunciamiento unilateral del EZLN que incluyen las demandas de los pueblos

indígenas que el gobierno federal se negó a aceptar.

En los documentos 1 y 2 sobre pronunciamientos y propuestas conjuntas de carácter nacional, se establece el compromiso de construir un nuevo pacto social en el marco de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado, que implica, según se señala en los documentos:

1. La creación de un nuevo marco jurídico con base en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.
2. "Reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local."
3. "Una profunda reforma y transformación del Estado."

En principio, el eje de las reformas constitucionales y del Estado debían fundarse en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía como "la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación". Sin embargo, tal derecho quedó como algo meramente declarativo, pues no se acordó crear el régimen de autonomía correspondiente. Esto es, se reconoce sólo el derecho (el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y autonomía), pero no el régimen jurídico-político donde los pueblos indios podrían ejercer ese derecho.

¿En qué consisten los acuerdos y compromisos alcanzados en San Andrés entre el EZLN y el gobierno federal, firmados por las partes el 16 de febrero de 1996?

1. El gobierno se compromete a reconocer en la Constitución Política de la República Mexicana el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía. Este derecho "se ejercerá en un marco consti-

tucional de autonomía” que consiste, de acuerdo con el punto 5.2 del documento 1, en: “El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.”<sup>4</sup>

Esos serían los “ámbitos y niveles” en que “harán valer y practicarán su autonomía” los pueblos indígenas.<sup>5</sup> Lo único novedoso de ese planteamiento es el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, pues los otros derechos de asociación ya están contemplados en la Constitución. Pero, en ningún momento se acuerda la constitución de nuevos ámbitos y niveles de gobierno autónomo. Por el contrario, en los acuerdos se reafirma que las instancias políticas de gobierno del Estado mexicano son las ya existentes: el gobierno federal, estatal y municipal.

En realidad los acuerdos se refieren al reconocimiento de determinados derechos de los pueblos indígenas (formas específicas de organización, sistemas normativos internos, uso y disfrute de los recursos naturales, nombrar a sus autoridades, designar libremente a sus representantes comunitarios y municipales, promover y desarrollar sus lenguas y culturas), por demás reducidos, y su ejercicio en los ámbitos comunal y municipal.

2. Se acuerda ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas en el municipio. Para ello se propone “la integración del municipio con población mayoritariamente indígena” –esto es, la creación de municipios indígenas– y se señala que no se trata de “un tipo diferente de municipio” sino de su “fortalecimiento”.<sup>6</sup>

para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas designen libremente a sus representantes en los órganos de gobierno municipal, “de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo”. En consecuencia, el gobierno se compromete a reformar el artículo 115 de la Constitución de la República para garantizar “la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos”.<sup>7</sup> En particular, se considera “conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios” que garanticen:

- a) Que los pueblos indígenas participen “en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos”.
- b) “La organización de los procesos de elección o nombramiento propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno.”
- c) El reconocimiento de “las figuras del sistema de cargos”, y “la designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular”.
- d) “Que los agentes municipales o figuras afines sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes”.<sup>8</sup>

Por otra parte, se acuerda que “deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen”.<sup>9</sup> Esto implica la asignación de facultades y funciones de carácter administrativo pero no de naturaleza política. En este mismo sentido, se reconoce el derecho de las comunidades para concertar “la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, en el impulso

de proyectos de desarrollo regional”.<sup>10</sup> Esto es, se admite que las comunidades y pueblos indígenas puedan unirse para coordinar acciones regionales de carácter autogestivo, pero no para constituir alguna forma de gobierno regional. De igual manera se concibe la asociación de municipios mayoritariamente indígenas. Por otra parte, se deja a las legislaturas de los estados “determinar las funciones y facultades que pudieran” transferirse a las comunidades y municipios, y no se especifican los tiempos de la transferencia.<sup>11</sup>

3. Se acuerda promover “que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los pueblos y comunidades, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos”. Asimismo, se ordena reconocer “espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia”. Para “garantizar el efectivo acceso de los pueblos indígenas” a la jurisdicción del Estado se plantea la necesidad de una “profunda revisión del marco jurídico federal y estatal”, así como, impulsar “la inserción de las normas y prácticas jurídicas de las comunidades” para que se tomen en consideración en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte.<sup>12</sup> Asimismo, se convino que en la Carta Magna se tipifique la discriminación como delito.<sup>13</sup>

4. En relación con los asuntos de carácter cultural, educativo y de medios de comunicación, el gobierno federal se compromete a promover “el derecho de todos los mexica-

nos a una educación pluricultural”; que “las lenguas indígenas de cada estado tengan el mismo valor social que el español; “la enseñanza de la escrito-lectura en su propio idioma” y “dominar el español”; “respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural”; “fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes”, y se ratifica “el derecho a la educación bilingüe e intercultural”. También se propondrá la elaboración “de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación”, se recomendará la transferencia a las comunidades indígenas de “las 17 radiodifusoras del INI”, así como la creación del “Ombudsman de la comunicación o del Consejo ciudadano de la comunicación”.<sup>14</sup>

5. Se acuerda que serán consultadas con los pueblos indígenas las “políticas, leyes, programas y acciones públicas” que tengan relación con ellos; asimismo, “deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación”. Por otra parte, se legislará el derecho de los pueblos indígenas “a recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de los recursos naturales que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural”. Cuando el daño ya se hubiera causado, se establecerán mecanismos de revisión y compensación.<sup>15</sup>

6. Se acuerda reconocer en la legislación federal y estatal:

- a) El derecho de los indígenas a “acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación”

- b) El “derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera”.
- c) Para que se “garantice la protección e integridad de las tierras de los grupos indígenas, tomando en consideración”, “el concepto de integridad territorial contenido en el Convenio 169 de la OIT”.
- d) “Reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales”.

7. Se acuerda legislar sobre la representación política de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, pero no se especifica el cómo, salvo la indicación de ordenar “nuevos criterios para la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas”.<sup>16</sup>

#### *El anteproyecto de reformas constitucionales de la Cocopa y la Iniciativa del Ejecutivo*

La Cocopa elaboró, con la anuencia del EZLN y del gobierno federal, una propuesta de reformas constitucionales que se apegaba fielmente a los Acuerdos de San Andrés, aunque dejaba fuera algunos derechos ya convenidos. El Anteproyecto de Reformas Constitucionales de la Cocopa, del 20 de noviembre de 1996, fue entregado a las partes. El EZLN la aceptó sin reparos, en cambio el gobierno la rechazó alegando que tenía objeciones en varios puntos. Las impugnaciones del ejecutivo no tenían otra pretensión que acotar aún más los derechos de los pueblos indios, como se pudo apreciar en su Iniciativa del 15 de marzo de 1998.

No contento con las limitaciones sustanciales de los Acuerdos de San Andrés, el Ejecutivo hizo una interpretación sesgada de

los mismos, pretendiendo por la vía de las objeciones negar y reducir derechos ya pactados. Podemos demostrar con pasajes textuales de las propuestas aludidas, las diferencias de fondo en dos de los puntos centrales, los que se refieren a los sujetos de la libre determinación y el marco donde tales sujetos podrían ejercer sus derechos.

El Anteproyecto de Iniciativa de la Cocopa hace modificaciones a los artículos 40., 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución. En el artículo 40. se asienta que “Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano”. Esta formulación está casi textualmente tomada de los Acuerdos de San Andrés. Por ejemplo, en el documento 1, 3.1, se establece que “El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas”; asimismo se indica que “El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional”.<sup>17</sup> También en el documento 2, II.3 se reitera que “La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía”.<sup>18</sup>

Así, pues, en los Acuerdos de San Andrés se establece con toda claridad que los *pueblos indígenas* son los sujetos del derecho a la libre determinación y la autonomía, y la propuesta de la Cocopa lo recoge tal cual. En cambio, la Iniciativa del Ejecutivo, del 15 de marzo de 1998, reconoce en el artículo 40., que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la *autonomía de las comunidades indígenas*”. Esta formulación es muy diferente a las anteriores, la diferencia radica en el

sujeto del derecho a la libre determinación. En la propuesta del Ejecutivo se omite a los pueblos indígenas como sujetos de la autonomía y se acota este derecho a las comunidades indígenas. En cambio, en los Acuerdos de San Andrés y en la propuesta de la Cocopa el sujeto del derecho a la libre determinación y autonomía no se reduce a las comunidades sino que incluye a los pueblos indígenas.

En los Acuerdos de San Andrés y en la iniciativa de la Cocopa la libre determinación y la autonomía se estableció como un derecho general de los pueblos indígenas. Aunque no se plantea la constitución del régimen de autonomía que haría efectivo el ejercicio de tales derechos –en esto radica las limitaciones de los Acuerdos y en consecuencia del anteproyecto de la Cocopa–, sin embargo, se deja abierta la posibilidad de que los indígenas puedan reconstituirse como pueblos a través de las “asociaciones” entre comunidades y municipios. Es precisamente en este punto donde se manifiesta la segunda diferencia entre las iniciativas del Ejecutivo y la de la Cocopa, y, como consecuencia, con los Acuerdos de San Andrés.

En los documentos 1 y 2 de los Acuerdos de San Andrés se introduce la propuesta de las asociaciones como parte del “nuevo marco constitucional de autonomía”. En el documento 1, punto 5.2 se establece que el gobierno federal asume el compromiso de impulsar:

“el reconocimiento en la legislación de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de *coordinar sus acciones como pueblos indígenas*”.<sup>19</sup>

En el documento 2, punto II.2 se señala que:

“Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.”<sup>20</sup>

La Cocopa introduce tales acuerdos en su iniciativa, en el artículo 115 de la nueva fracción IX, con la siguiente formulación:

“Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas...”

“Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse a fin de coordinar sus acciones.”

En cambio en la iniciativa del Ejecutivo se establece en el artículo 115 de la fracción IX:

“En cada Municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho a asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.”

“...los Municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo.”

Como se puede apreciar, el Ejecutivo omite el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, y la posibilidad de que los indígenas puedan “asociarse” o coordinarse en tanto pueblos. En su propuesta sólo las comunidades indígenas pueden asociarse. Por otra parte,

no hay congruencia entre lo que se declara en el artículo 4o. de la Iniciativa del Ejecutivo y lo que se establece en el artículo 115. Esto es, en el primero se reconoce la autonomía de las comunidades indígenas y en el segundo no se crea el nivel de autonomía correspondiente. En suma, la iniciativa del Ejecutivo no sólo se aparta de lo pactado en San Andrés sino que aparenta hacer cambios para no cambiar nada.

Al limitarse el ejercicio de los derechos indígenas a las comunidades, se restringen los derechos de los pueblos indígenas al ámbito comunal. Con ello se pretende reproducir la atomización y el aislamiento de los indígenas e impedir su articulación en tanto pueblos. Por lo demás, los derechos indígenas enumerados por la Iniciativa del Ejecutivo se circunscriben de modo prácticamente exclusivo a ciertos aspectos culturales y administrativos propios de las comunidades indígenas (decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural; elegir a sus autoridades; aplicar sus sistemas normativos en la solución de conflictos internos; preservar y enriquecer sus lenguas, cultura),<sup>21</sup> limitando el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre cuestiones políticas y socioeconómicas que les afectan, pues tales asuntos quedan inexorablemente como competencias del gobierno central.

El sesgo culturalista y comunalista de la iniciativa del Ejecutivo hace que se eluda, en definitiva, la vertiente política del problema étnico-nacional, y de ello resulta una total ausencia de autonomía y de transferencia de poder a los pueblos indios. Y éste es el problema fundamental al que se enfrentan los pueblos indígenas: la carencia de poder político. Sin transferencia de poder no puede

haber autonomía en sentido estricto, y sin poder y autonomía política los indígenas quedan supeditados (como siempre) a la voluntad de los gobiernos de la federación, de los estados y de los municipios. De modo tal, que los pueblos indígenas continuarían sin capacidad de decidir la condición política que mejor satisfaga sus aspiraciones históricas y les proporcione el pleno desarrollo de su vida económica y sociocultural.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 Véase "Resultados de la Consulta a las Bases Zapatistas sobre la Mesa 1 de Derechos y Cultura Indígena. Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, de febrero de 1996", en *Convergencia Socialista*, núm. 1, México, julio/agosto de 1997, pp. 43-45.
2. Véase el documento final de la fase 2 del diálogo del grupo de trabajo Comunidad y Autonomía de la mesa 1 "Derechos y cultura indígena", *Bases que presentan los integrantes del grupo de redacción a la plenaria de las partes en relación con el tema Comunidad y Autonomía de la mesa 1 "Derechos y cultura indígena"*, San Andrés, 17 de noviembre de 1995, p. 3.
3. *Ibidem*, p. 4.
4. *Documento 1: Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional*, San Andrés, 16 de febrero de 1996, p. 7
5. *Ibidem*, p. 6.
6. *Ibidem*, p. 3.
7. *Documento 1, op. cit.*, p. 8.
8. *Documento 2, op. cit.*, pp. 5-6.
9. *Ibidem*, p. 10.
10. *Ibidem*, p. 5.
11. *Documento 1, op. cit.*, p. 7
12. *Documento 2, op. cit.*, pp. 6-7
13. *Ibidem*, p. 12.
14. *Ibidem*, pp. 7-9.
15. *Ibidem*, p. 10.
16. *Documento 2: Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional. corres-*

pondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, San Andrés, 16 de febrero de 1996, p. 12.

17. Documento 1: Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, 16 de enero de 1996.
18. Documento 2: Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento, 16 de enero de 1996.
19. Documento 1: Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, op. cit.
20. Documento 2: Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, op. cit.
- 21 Véase las fracciones del I a la VII del artículo 4o. de la iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos indígenas del Ejecutivo.

LOS MEXICANOS de todas las clases sociales, sin distinción de rango, credo o religión, se unen al debate para exponer sus inquietudes respecto a la política actual, social y cultural de nuestro país, en el que hasta hace algunas décadas, todavía se podía disfrutar de cierta paz y tranquilidad.

Acontecimientos diversos, propiciados por la transición económica que ha llevado al país hacia una extrema pobreza, han desarticulado a una sociedad que en los años 50 o 60, todavía vivía en medio de una paz que derivaba de la estructura de las leyes bien constituidas, las cuales, en cierta forma eran respetadas. Hoy en día, una justicia mal impartida; unas leyes no respetadas, han hecho del individuo objeto de agresiones y daños irreparables que lo han llevado a su transformación síquica y emocional, por lo cual miles de familias viven segregadas de sus núcleos, careciendo de afecto que es el alimento espiritual del hombre.

Ante los albores del siglo XXI nos encontramos con un cúmulo de necesidades que nos coadyuvan a la reflexión, la cual, imperiosamente nos conduce a un proceso de cambio. Un cambio necesario que nos lleve a mejorar la condición de vida del individuo en todos sus aspectos. Recordemos la historia de nuestros antepasados y demos paso a las crónicas, en cuya semblanza nos muestran una vida más ordenada que hoy en día. Las causas y efectos: las leyes implantadas por los Tlatoanis. Uno de los más grandes, fue Nezahualcóyotl.

Nezahualcóyotl, nombre náhuatl, que a referencia de algunos significa *coyote en ayunas*.

Nezahualcóyotl nació en una ciudad al noroeste del valle de México en Texcoco,

# Nezahualcóyotl: legislador, arquitecto, rey y poeta

Guadalupe Noriega Martínez\*

que dependía de su capital llamada Acolhuacan. El príncipe Acolmixtli Nezahualcóyotl, vio la luz primera un 28 de abril de 1402. En esos tiempos en que la mística envolvía a los pueblos de México, se hacía mención de la fecha de nacimiento según los designios del Tonalamatl, *El libro de los días*. El Tonalpouhque era el que decía el nombre del recién nacido mientras que la Ticitl o partera, ofrendaba el recién nacido al dios del sol.

El Tonalpouhque fundamentaba sus predicciones sobre el recién nacido, según la hora del día y diversas circunstancias que envolvían el alumbramiento.

Según José L. Martínez, Nezahualcóyotl nació en la fecha ce mázatl, o 1 venado, en el año de ce tochtli o 1 conejo. Hijo de Ixtlilxóchitl (flor oscura) y de Matlalcihuatzin (mujercita verde). Descendiente de Xóchitl y de Techotlala, *El de la palabra conmovedora*, su abuelo de quien obtuvo grandes conocimientos y quien fuera el primero que les enseñara a hablar correctamente el lenguaje náhuatl.

---

\*Escritora, compositora y poeta.

Ese día fue determinante para el rey Ixtlilxóchitl, quien gobernaba a los chichimecas. Se encontraba feliz con el nacimiento de su sucesor, su hijo varón, ya que anteriormente había procreado con la reina Matlalcihuatzin dos hijas de nombres Tozcuetzin y Atotoztzin.

Según sus astrólogos, el de ce mázatl era una fecha afortunada para el recién nacido y heredero al trono. Los de ce tochtli, decían que bajo el signo que regiría su vida, éste le daría prosperidad y abundancia.

Sus padres, Ixtlilxóchitl y Matlalcihuatzin, presentaron a su hijo ante su señorío y recibieron los presentes cual era la costumbre. En esa ocasión, le regalaron el arco y la flecha, la macana, y la rodela, las armas que por destino le pertenecían al niño como futuro guerrero. Nezahualcóyotl vivió con sus padres y cuando tuvo casi ocho años, fue enviado al calmecac, quedando al cuidado de su ayo llamado Huitzilihuitzin, quien despertara en él las inquietudes de la filosofía de su descendencia tolteca. Huitzilihuitzin, también fue quien lo introdujo al mundo de la poesía. Dentro del calmecac, Nezahualcóyotl aprendía todas las acciones guerreras de los jóvenes. Además, participaba en las cosas religiosas como Tlamacazque o ayudante de los sacerdotes en el templo de los dioses.

Mientras Ixtlilxóchitl, su padre, veía con preocupación que Tezozómoc, quien también descendía de Xólotl, deseaba hacer de Azcapotzalco su gran imperio. Para lograrlo, se dio a la tarea de unificar las poblaciones. Todo aquél que tuvo la osadía de enfrentarlo, lo pagó con la muerte. En tanto los aliados de Ixtlilxóchitl se habían inconformado a causa de las frecuentes agresiones por parte de Tezozómoc y sus vasallos. Corría el año de 1414 cuando en un acto sumario se llevó a cabo el

juramento de Ixtlilxóchitl como señor de Acolhuan, en donde fueron acompañados únicamente por los señores de Cuatlichan y Huejutla.

Los tepanecas de Azcapotzalco liderados por Tezozómoc contra los acolhuas, manifestaban su repudio hacia éstos. Pronto Ixtlilxóchitl tuvo que reforzar la defensa en contra de Tezozómoc, quien había devastado las poblaciones otomí y mazahua y venía en busca de su territorio. Sin embargo, toda defensa fue inútil. Ixtlilxóchitl tuvo que esconderse de sus enemigos, junto con sus dos capitanes y su hijo Nezahualcóyotl. Viéndose perdido buscó refugio dentro de una profunda barranca en la que pernoctaron. Esa mañana del 24 de septiembre de 1418, se dio cuenta que todo cuanto hiciera por salvar su señorío había sido inútil, pues las huestes de Tezozómoc fueron suficientes para derrotarlo y perseguirlo hasta darle muerte. Desde esos momentos Nezahualcóyotl era el nuevo monarca de Texcoco, su señorío al cual llegaría con mucha dificultad y el cual era abatido ferozmente por el despiadado Tezozómoc quien deseaba ver muerto al noble príncipe.

Nezahualcóyotl, el heredero de Ixtlilxóchitl, a sus catorce años, logró huir y desde su escondite, presencié el crimen cometido en la persona de su padre. Cuando el enemigo se perdió en la distancia, Totohuacan uno de su séquito le ayudó a llevar el cuerpo inerte de su padre hacia un claro, mientras doliente sobrecogido de tristeza le decía; adónde irá tu niño mi señor Tochtli Ixtlilxóchitl, tu querido niño, Acolmixtli Nezahualcoyot; mi príncipe y señor. Después con el auxilio de sus demás hombres, procedieron a amortajar el cuerpo sin vida de Ixtlilxóchitl y lo cremaron como era la costumbre

tolteca. Enseguida guardaron las cenizas hasta que llegara el tiempo propicio para honrarlas.

Para entonces dio comienzo en la vida de Nezahualcōyotl, un intenso peregrinar que duró diez años. Sus tíos quienes eran los señores de Tlaxcala, le dieron refugio y lo criaron, tiempo después cuando la visión del terrible crimen dejó de acosarlo, disfrazándose de soldado se fue a vivir a Chalco en donde por salvar su vida dio muerte a una mujer llamada Tziltomiauh cuando ésta pretendía delatarlo.

Era el año de 1419 cuando contaba con diecisiete años. Teotzintecuhtli señor de los chalcas, ordenó aprehenderlo y puso como guardia a su hermano Quetzalmacatzin, quien compadeciéndose de él, lo alimentó en secreto y cuando iban a matarlo, él mismo ocupó su lugar recibiendo la muerte que iba dirigida a Nezahualcōyotl.

En 1420 regresaban sus aliados de Texcoco a sus provincias devastadas por el temible Tezozómoc. Fue entonces cuando las hermanas de su madre pidieron a Tezozómoc que lo perdonara para que pudiera vivir en Tenochtitlán y luego en Texcoco, en ese tiempo pudo completar su educación y su instrucción militar. Meditando en su vida adversa que nada tenía que ver con los augurios que le había profetizado el Tonalpouhque. Cautivo en su soledad, como un gusanito escondido en su capullo, gestaba los actos de su vida futura. La soledad que llevaba a cuestras le dio tiempo para hacer reflexiones. Todos los sucesos que lo habían llevado a vivir siempre en el exilio, fueron motivo de inspiración para componer bellos cantos como "El canto de la huida".

En vano he nacido  
en vano he venido a salir  
de la casa de Dios a la Tierra.

¡yo soy menesteroso!  
ojalá en verdad no hubiera salido,  
que de verdad no hubiera venido  
a la tierra.

Tezozómoc sentía llegar su fin y entonces pide a sus hijos, Maxtla, Tayatzin y Tlatoca Tlizpaltzin que quiten la vida a Nezahualcōyotl para que nada entorpezca el gobierno de Tayatzin, su sucesor. El 24 de marzo de 1427 muere el monarca de Azcapotzalco y entonces Nezahualcōyotl, acude junto con los demás a dar sus condolencias a los hijos de Tezozómoc. Tiempo después los hermanos Maxtla y Tayatzin rivalizan y se pelean por el trono tepaneca. Maxtla da muerte a Tayatzin quien por deseo de su padre sería el legítimo heredero. Maxtla poseído por la ambición y el poder se convierte en un tirano despiadado y toma como cautivo a Chimalpopoca, señor de México, poniéndolo en una jaula. Nezahualcōyotl pide a Maxtla la libertad de su tío y entonces con ayuda del parlamento logra que Maxtla acceda a dejar en libertad a su pariente. Chimalpopoca le queda agradecido a su sobrino y le aconseja que se una a su tío Itzcóatl y a su primo Motecuhzoma diciéndole que él será el guía de los mexicanos y aculhuas.

Tiempo después según las crónicas, Maxtla mandó matar a Chimalpopoca en venganza por no poder dar muerte a Nezahualcōyotl, otros dicen que se suicidó.

De 1427 a 1428 Itzcóatl toma las riendas para gobernar el señorío de México-Tenochtitlán, y así el nuevo señor de Tlatelolco será Cuauhtlatatzin.

Cuando Nezahualcōyotl tomó su ciudad la que estaba en manos de Iztlacauhtzin hizo sujeto a su poderío a Xochimilco y Cuitlahuac, los pueblos que no habían querido

aliarse con él. Sus combates basados en excelentes estrategias engrandecieron su señorío, el que duró hasta 1430. En esos tiempos el soberano Acolhuan todavía vivía en México y fue el que hizo el bosque de Chapultepec y según cuenta la leyenda, Nezahualcóyotl fue el constructor de un palacio sobre la cima de un cerro, de los manantiales y el acueducto y sumado a esto, se dice que él fue quien sembró los ahuehuetes del bosque, los que hoy en día aún se encuentran dando cobijo con la sombra de su follaje.

En el año nahui acatl o 4 caña, 1431, cuando contaba con veintinueve años, fue jurado señor de Texcoco. Después de haber vivido destierros y pasando graves peligros a causa de las terribles persecuciones de las que le hicieron objeto, Nezahualcóyotl fue coronado por el señor de México-Tenochtitlán, el señor de Tlacopan y nobles en general de los tres reinos. En medio de solemnes ritos recibió el mando de Acolhua Tecuhtli.

El príncipe se colocó sus ropajes de algodón en color azul, le calzaron con unas cutaras y en la cabeza se le puso una venda atada por un lado. Una vez que se cubrió con sus ropas reales, Nezahualcóyotl se dirigió al templo de Tezcatlipoca, acompañado por los reyes de México-Tenochtitlán y de Tacuba hasta llegar ante el ídolo. Cuando estuvo frente a él, se descubrió el cuerpo quedando desnudo, enseguida pusieron en sus manos un incensario y sahumó con copal al Tezcatlipoca. Sahumó también hacia las direcciones de las cuatro esquinas de la tierra.

Después de haber dicho palabras de agradecimiento a su Dios Tezcatlipoca, el Acolhua Tecuhtli Nezahualcoyotzin, se dirigió a Quequetzalcoatl y le agradeció también.

En el año 6 calli, 1433, por fin se estableció en Texcoco y pudo gobernar como rey, no sin antes haber limitado los territorios. A Texcoco le correspondió la parte oriental y a México-Tenochtitlán la parte occidental en la que estaba también el señorío de Tlacopan.

Nezahualcóyotl siempre cauteloso, gobernó con suma organización, logrando un sistema de gobierno el cual clasificó por medio de señoríos o feudos menores regidos por una buena administración que formaban un consejo general, las mayordomías y un poder judicial.

#### LOS TRIBUTOS QUE REQUERÍAN

#### LAS MAYORDOMÍAS

Nezahualcóyotl actuó con inteligencia y habilidad administrativa, dividiendo a sus pueblos en mayordomías por medio de las cuales se recabarían los tributos y rentas, y dar cada una de éstas, cierto número de días a la casa y corte del rey.

Texcoco se adjudicó a la mayordomía de Matlalaca, con la obligación de proveer a sus barrios y aldeas durante setenta días. Los salarios se pagaban en especie. Los tributos se adjudicaban para el sustento de la corte y sus criados y familiares que vivieran junto con ellos en los palacios.

Fue Tochtlí el segundo mayordomo o Calpixque a quien se le dio como encargo recabar las rentas de Atenco, con sus concerrientes pueblos y aldeas ubicadas cerca del lago, y así sucesivamente cada pueblo con sus aldeas tenía su mayordomo.

Amalgamada a esta distribución de administración y política de su señorío Nezahualcóyotl implantó el régimen de propiedad de las tierras.

En cada pueblo daban por separar por una parte, las tierras que eran confinadas a sostener los gastos públicos y de la casa del rey. Las tierras del rey, eran llamadas, tlatecatlalli; la de los palacios, se llamaba tecpantlali; la de los templos, teopantlalli y así cada una tenía su nombre. A las tierras de los nobles, se les llamaban pillali las cuales se consideraban propiedades privadas. A las tierras comunales de los barrios se les llamaban calpullis, esas tierras no podían ser vendidas y solamente se recibían por herencia hacia los hijos o macehualli. En los mapas existentes antiguos aún se pueden ver las tierras clasificadas por colores que las distinguían en los documentos que fueron los títulos que les acreditaban en la época de la Colonia como propiedades compartidas.

Toda la secuencia de la vida de Nezahualcōyotl es interesante en cuanto a sus actividades guerreras, pero más lo son sus proezas administrativas y políticas llevadas en tal orden que son dignas de admiración como lo son: su consejo de gobierno, o de asuntos civiles y criminales, de música y ciencias, y de Guerra y de Hacienda. Estos cuatro consejos fueron presididos por familiares muy cercanos al soberano Acolhua.

Los decretos y leyes promulgadas por Nezahualcōyotl, han sido objeto de una severa crítica, por su extrema crueldad en el efecto de su aplicación.

En el orden civil castigaba con rigor la homosexualidad, el hurto, el adulterio y se dice que mandó castigar a cuatro de sus hijos porque cometieron actos sexuales con sus madrastras. Fue el mismo Nezahualcōyotl, quien dictó sentencia de muerte a uno de sus hijos, un joven valeroso que fue acusado de grave pecado confirmando su padre la ejecución.

En cuanto al hurto, si el ladrón se atrevía a cometer delito dentro de una casa, se convertía en esclavo del atracado.

El alcoholismo era severamente castigado. A la persona que por primera vez se le encontraba tomando, le rapaban la cabeza en caso de ser plebeyo. Si volvía a reincidir en el mismo delito, le dictaban sentencia de muerte. Si el borracho era un noble, al ser sorprendido tomando por primera vez, también le dictaban sentencia de muerte.

A los adúlteros los lapidaban, Si el adulterio era tan sólo una sospecha, los ahorcaban. En el caso del hombre, mientras se asaba al fuego, era rociado con agua y sal para que fuera más dolorosa su muerte. Si los adúlteros eran caballeros, los aporreaban con garrote y después les daban muerte quemando sus cuerpos.

Cuahtlehuanintzin e Ichantlatocatzin, hermanos del soberano, eran los que presidían el Consejo de Gobierno y de Asuntos Civiles y Criminales, el cual estaba conformado por seis nobles y seis plebeyos por cada ramo, más escribanos pintores, secretarios y alguaciles. Se dice que uno de los castigos más terribles, consistía en atar al inculpado a un palo en donde era cubierto totalmente de ceniza, o bien, le sacaban las entrañas por el sexo.

Parece ser que había dos academias dentro del Consejo de Música y Ciencias. Había una exclusivamente de poetas, y otra para los historiadores, astrólogos y para los que se distinguían en otras artes. Este consejo era presidido por el hijo del rey texcocano, Xochiquetzaltzin. Por otra parte, también existían las escuelas para los adivinadores, de cantares y poesía. A pesar que era de todos bien sabido que muchos en los pueblos eran nigromantes o nahualteuhtin, la hechicería era castigada según el caso.

Nezahualcóyotl también formó su Consejo de Guerra el cual estaba conformado por los hombres más valerosos, así como nobles y plebeyos; su hijo mayor Acapipiltzin, y su yerno Quetzalmamalitzin, señor de Teotihuacán, comandaban a los guerreros de su señorío.

Las reglas de dicho consejo, eran las siguientes: Debían guardar obediencia en su rango conferido como militares. Conservar el respeto hacia los cautivos así como a sus bienes. Guardar absoluta fidelidad a su rey y prepararse con lo necesario para entrar en combate con sus adversarios.

El castigo para los nobles que trataban de huir hacia su patria, era morir degollados o en su defecto para poder salvar la vida, les brindaban la oportunidad de someterse al sacrificio gladiatorio, luchando contra cuatro soldados para ser perdonado.

La distribución de los tributos y los padrones reales, eran encomendados a las leyes hacendarias. Los tributarios de México-Tenochtitlán, tenían que dar: cacao, algodón, condimentos, granos, rodelas, mantas, tabaco, penachos de plumas, cuerdas, mosquiteros. A los cobradores que cometían abuso eran castigados con pena de muerte, así como a los jueces descubiertos en el cohecho.

Como se mencionó anteriormente y después según la fuente de Motolinía, las seis cabeceras tenían dos jueces y los que percibían su paga por medio de tierras con renteros, dichas tierras no las podían traspasar porque los que los sucedían continuaban utilizándolas de la misma forma para su pago.

Al amanecer, refería Motolinía, los quejosos llegaban hasta las esteras en donde ya se encontraban los jueces para exponer sus peticiones y enfrentarse a las querellas.

Cada diez días los jueces se llegaban hasta el señor de Texcoco con el que tenían acuerdo sobre los casos especiales. En dichos acuerdos se exponían los asuntos ya aprobados y resueltos y los que asistían a testificar, juraban por la diosa Tierra hablar con la verdad. Si los jueces se prestaban para recibir regalos, los castigaban trasquilándolos o quitándoles su cargo y en algunas ocasiones según lo grave de la falta, eran ahorcados.

Cuentan que el rey texcocano gobernó con tal lujo que dicen fue majestuoso ante el de México-Tenochtitlán. Él mismo fue quien restableció a los que gobernaban los pueblos y personalmente se encargó de la jurisdicción de algunos otros.

Según George C. Vaillant, en su obra *Civilización azteca*, cuando Nezahualcóyotl formó la Triple Alianza, lo hizo con el fin de destruir a Tezozómoc quien se había apoderado de Azcapotzalco, sitio que estaba separado de Texcoco por medio del lago.

Según Motolinía, junto a cada juez, estaban los alguaciles cuya función era llevar a cabo las pesquisas correspondientes para efectuar la aprehensión de los infractores y siempre había un escribano pintor que configuraba en el lienzo los pasajes de las querellas y sentencias.

LA CULTURA EN EL IMPERIO DE NEZAHUALCÓYOTL

Cada ochenta días se reunía Nezahualcóyotl en el Tlacateo, la escuela de los niños de la realeza, con su familia y los grandes de su señorío. En un púlpito hacían subir a un orador, cuya función era regañar en público haciendo del conocimiento de todos, los vicios y las cosas mal hechas durante el

tiempo convenido; exponiendo la virtud y la necesidad de acatar las ochenta leyes establecidas por su soberano.

Bajo el mando de Nezahualcōyotl, su pueblo resplandeció como un sol, irradiando cultura, sobriedad y buenas costumbres. Nezahualcōyotl formó un archivo de datos sobre los indígenas, el cual quizás ha sido la colección más importante del mundo, a la que se agregó su hijo Nezahupilli engrandeciéndola aún más, con sus pinturas y cronologías y genealogías, leyes, ritos y ceremonias religiosas, fórmulas mágicas y calendarios adivinatorios además de las fieles descripciones de sus dominios, así como las listas con los nombres de todos sus tributarios.

La referencia que nos da Durán, es la de un pueblo que en su retórica nos muestra su elegancia en el hablar. Decía que los grandes señores de México enviaban a sus hijos a Texcoco a aprender la lengua náhuatl pulida y pura. Asimismo, para aprender poesía, filosofía, astronomía e historia.

## ARQUITECTO

Nezahualcōyotl, mostró su inteligencia y habilidad para la arquitectura; dirigió la construcción de templos y palacios y debido a su capacidad creativa su pueblo pudo ver con beneplácito las obras que bajo su dirección se llevaron a cabo en aquellos tiempos. Dirigió con acierto las obras que les habrían de ayudar a traer agua potable desde Chapultepec y haciendo uso de su ingenio, trabajó con ahínco para levantar el dique que evitaría la inundación de Tenochtitlán, al que tiempo después le llamaron La Albarrada de los indios. También pudo resolver la problemática del agua, construyendo acueductos y horadando las piedras para descubrir los manantiales.

Nezahualcōyotl se entregaba a la meditación contemplando los bellos paisajes de su tierra ya que a lo lejos podía vislumbrar los grandes colosos que han sido siempre fieles guardianes del valle de México, el Popocatepetl (*cerro humeante*) e Iztaccíhuatl (*mujer blanca*). Se dice que el rey texcocano, embelleció su pueblo con grandes jardines coronados de bellísimas flores como lo eran y siguen siendo las flores del árbol de las manitas rojas (Macpal Xóchitl Cuahuitl). Sus jardines eran los más bellos y en ellos florecían flores y árboles raros, había baños cavados en las rocas y hacía de las grutas casas singulares en donde solía acampar. El sitio ideal para Nezahualcōyotl, era el bosque de Tetzcotzingo, para subir a su cumbre, le construyó quinientos escalones de argamasa labrados en roca. También en ese sitio estaban los baños del monarca, y era ahí en donde encontraba el lugar ideal para su meditación.

Quin oc ca tlamati noyollo

yehua niccaqui in cuicatl

nic itla in xochitl

ma ca in cuetlahuiya.

Por fin lo comprende mi corazón

escucho un canto, contemplo una flor

¡ojalá no se marchiten!

Como gran filósofo y pensador de aquella época en que los hombres se advocaban bajo la sombra benefactora de sus dioses, Nezahualcōyotl creía en la concepción del universo y en la existencia del inframundo, lugar de Mictlantecuhtli y Mictlancihuatl, los dioses de la muerte, los que hacían a los hombres después de su fallecimiento, seguir un largo camino que habría de durar ochenta días atravesando por varios obstáculos que tendrían que sortear sus almas para llegar al Mictlán, lugar del reposo. Sabía también que

el hombre desde su nacimiento vibraba manejado por tres fluidos vitales que constituían su cuerpo, como:

El Tonalli, el cual se localizaba en la cabeza.

El Ihitotl, que se encontraba situado en el hígado.

El Teyolía que era el centro del corazón.

Cuando alguien moría, los tres elementos se separaban y entonces el Teyolía o el alma, podía ir a dos regiones localizadas más allá del mundo real, ya que, esto se podía lograr según como había sido su muerte y según al grupo al que pertenecía el difunto.

Al Mictlán, pertenecían las almas de los que habían fallecido de muerte natural, siendo estos gente de rango inferior.

Tonatiuhcalli (La casa del sol)

Este sitio se localizaba al oriente por donde sale el sol, era el lugar para los guerreros muertos en combate, mujeres fallecidas al momento de dar a luz, así como, los niños muertos en el mismo momento de nacer. Para curanderos y músicos y danzantes. El alma entregaba a Tonatiuh su corazón por el que había tenido que luchar contra las aves de rapiña y dar a cambio el corazón de jade a estas, las cuales pretendían comerles las entrañas. Mientras durante cuatro años sus deudos guardaban luto en la tierra.

El Chichihualcuahco, lugar que se localizaba al este, era el nombre del árbol nodriza, que se encontraba en el Cincalco o Tonacuahtitlán, donde crecía este árbol que era el que prodigaba alimento a los niños que habían fallecido al nacer. Los pequeños se permanecían ahí, hasta que volvieran a ser engendrados para regresar a la tierra.

Como un paraíso se mencionaba el Tlalocan, lugar del dios Tláloc y su esposa Huiztocihuatl, diosa de los ríos, lugar al que

llegaban las almas de los guerreros muertos en combate además de los nobles, de las parturientas y de los que habían perecido ahogados. Para llegar al Tlalocan habrían de pasar cuatro años.

Se dice que estos dioses eran auxiliados por los Tlaloques que se encontraban apostados en las cuatro esquinas del mundo. Ellos tenían sus tinajas conteniendo agua que lo mismo podían producir buenas cosechas que desatar tempestades a destiempo y con ello pudrir los granos. También podían evitar que la tierra diera su fruto trayendo consigo heladas para afectar las sementeras, golpeando sus jarros que contenían diferentes aguas produciendo las agresivas tormentas de acuerdo a la conducta de los hombres en la tierra. A este sitio iban los que habían muerto a causa del rayo, o de hidropesías como ahogados y de muerte natural, a los que cremaban y sus cenizas eran esparcidas en las aguas de los lagos.

Cipactli y Oxomoco, como el sol y la tierra que engendran el día y la noche, fueron los que inventaron el Tonalamatl, que primero dividían el día en dos partes; partiendo del alba hasta que llegaba el crepúsculo, Yohualli.

El día ordinario tenía diez. La influencia de los dioses sobre los hombres que habían nacido en la hora que habían predicho, Xiuh Tletl, el dios del fuego, presidía la hora primera, de las seis a las siete y media de la mañana, Miquiz Yaotl, (enemigo mortal, protegía la segunda hora porque el frío era riguroso. La diosa del agua, Chalchicueye, reinaba durante la hora del riego que era de las nueve a las diez y media. Hasta medio día, Nahui Ollin, (dios del sol), por ser la hora del pulque y los excesos del cuerpo, correspondía a Tlazolteotl, Mictlantecuhtli, velaba a la hora del

sueño por lo tanto le correspondía de la una y media a las tres. La diosa de las siete culebras, la tierras Chicome Cōhuatl, que por la hora se suponía estaba en su labramiento cubría su parte hasta las cuatro y media, Tláloc dios de las lluvias y las tempestades, hasta las seis de la tarde. Quetzalcōatl de las seis a las siete y media refiriéndose que era la hora en que sale la luna. Citlalcueye, La Vía Láctea, hasta las nueve, Oxomóco hasta las diez y media, así como Yohualtecuhtli, señor de la media noche, hasta la media noche, Tonacatecuhtli iniciando la vuelta del sol hasta la una y media, con Tonatiuh se iniciaba el día, hasta las tres de la mañana, Cipactli o vuelta de la luz, hasta las cuatro y media, para finalizar se anunciaba a Tla Huitz Pancatl Tecuhtli, la estrella de la mañana, hasta las seis del nuevo día.

Como caballero del sol, en sus múltiples reflexiones, Nezahualcōyotl meditaba sobre la marcha del sol el cual como astro caminaba hasta el zenit o el meridiano y de ahí se devolvía para reaparecer al día siguiente. Para darse una mejor explicación los antiguos mexicanos simplificaban las cosas pensando que sus guerreros muertos en batalla, eran los moradores de la mansión del Sol, y que por las mañanas todos ellos, iban entre cantares a recibir al sol en el horizonte y de ahí lo podían conducir hasta el zenit o el meridiano, entonando hermosos himnos de alabanza. Se suponía que en el meridiano, lo llevaban las mujeres valerosas hasta el horizonte occidental, donde era entregado a los dioses de los muertos, para ser sepultado en el Aya Mictlán, el reino de la muerte absoluta.

La sensibilidad del soberano de Texcoco y su conocimiento en el arte lo llevó a establecer la escuela de danza, música y canto (cuicacalli) adonde acudía para su participación mostrando sus místicos poemas.

La vida en los colegios prehispánicos llamados calmecac, era el lugar adonde iban los hijos de grandes guerreros y miembros de la realeza, en donde recibían enseñanza guerrera. Cuando un niño ingresaba a esta escuela, su padre debía ofrendarlo al dios Quetzalcoatl, en medio de un ritual en el cual le ofrecían al dios Copalli, piedras preciosas y finísimas plumas de bellos colores. El ingreso le daba al niño el derecho de ser ungi-do con el *ulli* sagrado, con el fin de cubrirle el rostro y el cuerpo de negro entre místicos cantos. Se levantaban al alba, y tenían la obligación de mantener, muy bien regado y barrido el templo.

Debían salir todos al campo para traer leña y las púas para hacerse los sacrificios.

Después de haber tomado sus alimentos se recogían en sus habitaciones para cuando llegaba la media noche, los sacerdotes tomaban su baño ritual y decían sus oraciones. Los niños se sacrificaban haciéndose punciones con púas de maguey y así cada alumno debía de tomar por distintos caminos llevando un incensario y un caracol, el que iban sonando paso a paso.

Cuando era día de ofrendarse, los niños salían al monte a desangrarse con las púas del maguey y así su sangre quedaba impregnada en unas pelotas hechas de heno, las cuales quedaban colgadas de los árboles como una ofrenda a sus dioses. Por el monte oscurecido, regresaban a su escuela sonando al viento sus caracoles. En el mes del Atlamalcalco (del ayuno grande), lo único que podían tomar al medio día y a media noche, agua y maíz molido.

Nezahualcōyotl tenía pensamientos contradictorios que lo llevaban a entregarse a la meditación, acogiéndose a su Tloque Nahuaque (El dios del cerca y del junto) tratan-

do de descifrar los designios misteriosos de la muerte.

...Si yo nunca muriera,  
si nunca desapareciera.  
Allá donde no hay muerte,  
allá donde ella es conquistada,  
que allá vaya yo.

Antonio Morales Gómez en su libro *El Tlilamatl*, afirma que Nezahualcōyotl hizo levantar una torre de nueve pisos pretendiendo con ello representar los nueve cielos. Como se tiene conocimiento de que Quetzalcōatl conoció hasta el planeta Saturno, se ha llegado a creer que dicho templo de tan alta construcción fuera el que guardara al cielo estrellado, los siguientes ocho astros: el Sol, la Luna, la Tierra, Venus, Mercurio, Saturno y Marte. Sin embargo, se dice que había un piso más, que era el décimo, el cual se encontraba oscuro; era estrellado en el exterior, y su interior forrado con oro, y piedras preciosas. Era el templo en el cual Nezahualcōyotl adoraba al dios desconocido y en esa torre tan alta compuso bellos cantares. Se hace referencia que en ese piso había un *chilitli* (instrumento musical), además de otros como: caracoles, flautas, y el Tetzilācatl, que era un grueso de metal el cual se tocaba golpeándolo con un martillo que lo hacía sonar como una campana. El sonido de dicho instrumento estaba designado para tocar solamente en las horas sagradas que eran tales como: al amanecer, al medio día, al anochecer y a la media noche.

El dios mixcoatl, el dios particular de Texcoco, tenía una escultura como de dos metros de diámetro, el cual se encontraba en un círculo que era como un baño. Aún pueden observarse en sus restos, el maxtli y la pierna con ajorcas labradas, los adornos del cuello y el brazo que apoyaba en el suelo, un penacho, una pulsera, y el signo notable de Aculhuacan.

Mixcoatl significa cabeza de culebra y también nube en forma de culebra. Se puede observar en una de las pinturas del código Borgiano, a la tierra nocturna empuñando una culebra como nube cuajada de estrellas, esta sería Mixcōtl Citlal Cueye, la de la falda de estrellas. Es la Vía Láctea, Mixcoatl Citlal Cueye es según la leyenda, la madre de todas las estrellas pero, también es Urano, la noche cuajada de estrellas.

Nezahualcōyotl, creía en Ome-Tecuhtli, el que habita en el Omeyoacan, la región de los cielos. Ome-Tecuhtli es la dualidad, es el cielo y la tierra, padre divino de todo lo creado. El es el creador de todos los seres y las cosas, el cielo mismo fue su primer creación.

En el código vaticano de dibujos pictóricos, aparece con las manos amarillas lo que expresa la dualidad. Debajo de Ome-Tecuhtli, se puede ver el primer cielo creado, el Teotlatlahco, cielo rojo, el cielo del dios rojo.

También tenemos el segundo cielo, que es llamado el Teocoauhco, mansión amarilla de los dioses. Cuando el Sol en las primeras horas del día acaricia la faz de la Tierra.

---

# Reseñas

# MISION CULTURAL



Sin título

# Revista de Derecho Civil<sup>1</sup>

José Jesús Fonseca Villa\*

LA PRESENTACIÓN de la revista es hecha por el licenciado Mauro González Luna quien explica como motivación fundamental de origen, la Conmemoración del LXX Aniversario del Código Civil, el gran ordenador del derecho de los mexicanos, al cual se ha vuelto la cara para su actualización y perfeccionamiento según la demanda ciudadana actual.

Por si poco fuera, desde la portada se hace un homenaje a un abogado reputado como maestro magnifico del derecho y practicante con ética intachable en la profesión de abogado, el sonorenses: Oscar Morineau Rodríguez, quien existió entre 1904 y 1972.

De el profesor Morineau, se reproduce con algunas correcciones, un artículo sobre "La posesión", que forma capítulo en su libro "El Estudio del Derecho", editado por Porrúa en 1953 y en segunda edición en 1997.

En el marco del cuestionamiento y crítica, la revista presenta una gran variedad de enfoques, modelos analíticos y formas de expresión crítica, propios de una publicación basada en un absoluto respeto de la libertad intelectual de autor.

Se plantean asuntos trascendentes de integración y ordenamiento como es "El Proceso de Codificación Civil en México", de María del Refugio González, así como la inducción de Francisco Javier Villalón Esquerro, para hacernos entender que hay una concurrencia "hacia el Código Civil de la ciudad de México".

En ese sentido, es oportuna la entrevista que se publica hecha por la periodista Alejandra Bordón, al subsecretario de Asunto Jurídicos del Gobierno del Distrito Federal,

licenciado Mauro González Luna, quien responde acerca de la "Nueva Codificación Civil de la ciudad de México", en quince preguntas de la entrevistadora, lo que permite conocer que mediante Comisiones, Asamblea Legislativa y Ciudadanía, se llegará a la codificación.

La aporética de la publicación, dirigida a la cabal representatividad del Código Civil, de la actual vida de los mexicanos habitantes de la metrópoli más poblada del planeta, sugiere la injerencia de enfoques multiprofesionales de la biología, tendrán mucho que aportar como protagonistas de investigación de la conducta. Un próximo número de la revista que reseñamos tal vez sería oportuno dedicarlo a estos intelectuales y sus pesquisas.

Lo dicho, queda más que avalado al leer: "Breves Comentarios sobre el Actual Código Civil", articulado de Jorge Rodríguez y Rodríguez, quien actualmente es magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En el artículo, casi enunciado, pasa su mirada de magistrado sobre asuntos tan trascendentes como la posesión, la protección, patrimonio y la familia, a todo lo cual, las condiciones actuales ha modificado.

El primer número de la *Revista de Derecho Civil*, está ordenado en tres grandes

---

\*Académico investigador de la Academia Mexicana de Archivos Históricos.

<sup>1</sup> *Revista de Derecho Civil*, núm. 1, septiembre de 1998, Coedición Porrúa y Gob. D.F., Coordinación del primer número Francisco Javier Villalón Esquerro, 336 pp., en rústica.

partes: una parte primera de 30 páginas, en que funcionarios de los tres poderes en el Distrito Federal, opinan y hacen hincapié en la necesidad de un nuevo código; una parte segunda de 265 páginas en las que quince intelectuales de primer orden en la investigación, la docencia y la praxis profesional de abogado, exponen criterio y análisis sobre el Código Civil y su necesaria recreación. La

tercera parte, de sí, miscelánea, resulta unitaria al reunir plumas como la de Guadalupe Rivera y Carlos Pellicer, que por tener un qué ver con el maestro Morineau, comparecen como autores, una testificando que su padre pintó el retrato de la portada en 1936 y el otro por haber sido confundido algún tiempo, con el retratado. Consta de 33 páginas esta parte.

## “La noche y el día”<sup>1</sup>

Rogelio López Cordero\*

AL LEER las páginas de la obra en cita, se experimentan similares sentimientos de dolor y esperanza, generados por su autora al escribirlos, se entiende lo que para ella ha sido la realidad yugoslava que experimentó, en la noche de su tierra y la idea del advenimiento del día yugoslavo que ha vivido; la escritora ha logrado su propósito: transmitir una realidad vivida en su país, con una concepción de estado y sociedad, pretendidos en una opción propia con un anhelo de posibilidad en su realización.

Su anhelo no es meramente poético, generado en el gran amor a los pueblos yugoslavos, sino forjando en la firme convicción de que estos y los de la península balcánica, no tienen otra elección que la de vivir juntos si quieren subsistir históricamente y de que los hombres sólo vinculados y en igualdad de derechos, pueden construir un mundo rico y

humano, para hacer más rica y humana la vida de cada persona.

Mira Markovic, expresó que siente como si escribiera una carta a alguien importante y lejano, a quien no tenía otra manera de decir lo que pensaba; debo manifestarle que muchos sentimos ser sus destinatarios lejanos y que entendemos y valoramos su necesidad de expresar lo que siente, en momentos tan graves para su país.

La obra, construida con un estilo literario de primer orden, en el que se percibe el conocimiento histórico del acontecer político, de liderazgo e ideología, de sangre y de cenizas, así como de la grandeza y magnificencia de Yugoslavia, lograda por la unidad, ahora en proceso de transición, cuyas etnias no viven mejor que cuando estaban juntas con otros pueblos yugoslavos. Su conocimiento de lo social en su profunda y especial naturaleza, analizada en su polarización, inseguridad, con peligro de la independencia económica y política de su país, es un relato valioso cuya lectura es necesaria, para prever y evitar lo que de negativo en Yugoslavia ha sucedido en una penetración, división que está causada por nacionalismos extremistas,

\*Asesor parlamentario.

<sup>1</sup> Obra escrita en forma de diario durante cuarenta semanas, por la señora Mira Markovic, 136—F “WP Multinacional A. Roman”

e intervenciones extrañas de intereses incon-fesables pero evidentes que los exacerban provocando así las contiendas bélicas.

Conforme fueron pasando los días la señora Markovic recopiló en forma literaria los acontecimientos más importantes de su

país, acompañados de una reflexión analítica y vaticinal, integrando con el relato de un conjunto de acontecimientos diarios, una especie de capítulos que comprenden aspectos vivos de diversas problemáticas yugoslavas.

VARIAS metodologías se han utilizado a través del tiempo para abordar de manera sistemática y realista los fenómenos sociales. Cabe decir que, aunque ninguna de ellas ha sido enteramente satisfactoria y comprensiva, cada una de ellas ha constituido un paradigma en su momento. Así, metodologías tales como el estructuralismo y el funcionalismo dominaron los análisis sociales durante finales del siglo pasado y el enfoque de la cultura política tuvo el mismo auge, relativamente, hace pocas décadas. Sin embargo, actualmente el paradigma dominante, sobre todo en los posgrados en disciplinas sociales de las universidades sajonas más prestigiadas lo constituye aquel denominado de la “elección pública”, rama genérica que aborda tópicos tales como teoría de juegos, elección social, acción colectiva y teoría de la negociación, entre los principales.

Es precisamente esta metodología la que constituye el punto de partida de este interesante libro que aborda de una manera novedosa y “científica” –o lo más cercano a lo que este sustantivo pudiera significar–, el tan consabido y estudiado problema de las transiciones a la democracia.

En el caso específico de la transición española y como en casi toda reestructura-

## La transición a la democracia: el modelo español”<sup>1</sup>

Francisco J. Palomino Ortega\*

ción que implique un cambio del sistema autoritario, con ciertos tintes de legitimidad para actores sociales importantes, hacia cualquier otro sistema, las vías de elección que se presentan son tres: continuismo, reformismo o ruptura. La gran ventaja que se presentó para el pueblo español en la coyuntura de los setenta fue que ninguno de los promotores de estas opciones tenía la suficiente fuerza como para sobresalir por sí mismo sin tomar en cuenta a los que apoyaban las otras vías, por lo que, queriéndose o no, la salida tuvo que ser negociada y no impuesta, de forma tal que, al momento de aceptar la Constitución, “nadie estuvo totalmente satisfecho ni totalmente insatisfecho con ella... nadie se identificó del todo con el texto constitucional, pero nadie lo encontró totalmente inaceptable; nadie consiguió hacérselo com-

\*Secretario técnico del Instituto de Investigaciones Legislativas.

<sup>1</sup> J. Colomer (1998), *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, colección Argumentos, p. 181.

pletamente a medida, pero todos podrían gobernar con él" (p.116).

Este equilibrio de poderes, en parte también pudo ser posible por el tipo de elección social que se presentó en aquel momento histórico, ya que de la elección cíclica que al parecer regía en los treinta, se pasó a una elección transitiva –en donde existe por definición un claro ordenamiento de preferencias– en los setentas, debido, sobre todo, al miedo de apoyar las posiciones maximalistas que pudieran desatar otra guerra civil, de la cual el pueblo español no quería volver a ser actor una vez más.

Sin embargo, a pesar de existir una coyuntura favorable para una elección social transitiva, pilar sin el cual poco se habría podido lograr, había que poner en práctica una serie de estrategias que permitieran llevar a buen término las pretensiones que se tenían para el sistema político español en gestación. Evidentemente, en aquel inicio de la transición ninguno de los actores políticos decisores pensaba como opción real ni posible en la ruptura, por lo que al ver el fracaso de Arias Navarro, el rey Juan Carlos I optó por un reformista. Al darse cuenta de que las reglas señalaban que el Consejo del Reino debía proponer una terna de candidatos al jefe del Estado, Su Majestad optó por seguir la propuesta del presidente del Consejo del Reino y de las Cortes, Torcuato Fernández Miranda, en el sentido de que fuera Adolfo Suárez el candidato que tomara el lugar de Arias Navarro.

Como todo el Consejo de una u otra manera era partidario del franquismo, el método de votación tenía que ser de tal modo ideado que permitiera que, de todos los posibles candidatos, Suárez quedara en la terna final. La estrategia de Fernández

Miranda consistió en proponer subconjuntos de candidatos con base en "familias ideológicas": católicos, tecnócratas y falangistas, que aunque casi sin significado político para ese entonces, apelaban a los orígenes y la evolución histórica del franquismo, por lo que fueron bien recibidos como punto de partida para la selección. Tras sucesivas eliminaciones, quedaron seis candidatos, de los cuales cuatro eran continuistas, por lo que el método de mayoría no hubiera permitido a Suárez ser incluido en la terna ganadora, sin embargo, al agrupar por "familias" y saber que correspondía a éste contender contra Rodríguez de Valcárcel en la "familia falangista", se lograba el objetivo deseado, ya que por un lado, el competidor se encontraba muy enfermo, y por el otro sabían que Suárez no representaba peligro alguno ya que en la terna ganadora figuraban Silva y López Bravo, ambos continuistas. De esta forma, el ingenio y el conocimiento, o en su defecto, la intuición, sobre teoría de votaciones, había permitido a Fernández Miranda que su candidato fuera el designado a pesar de que ninguna posibilidad se vislumbrara al principio para que se diera este suceso.

Una vez electo el candidato reformista, el reto posterior consistía en "lograr un acuerdo con los franquistas para reformar las leyes fundamentales por un procedimiento legal y otro acuerdo con los principales partidos de la oposición para participar en las elecciones" (p. 78). El análisis de elección racional que se utiliza para esta etapa del proceso, parte de la teoría de juegos mediante el juego conocido como dilema del prisionero, en donde, a pesar de que para ambos jugadores es mejor elegir su preferencia sincera, muchas veces porque se tiene estrategia dominante en esa opción, el equilibrio

que resulta de dicha elección es estable pero no óptimo en sentido de Pareto, ya que ambos actores pueden mejorar su puntaje sin que ninguno pierda en el cambio. El gran riesgo que se corre al modificar de postura es que el otro se mantenga en la suya y uno salga perjudicado. Esto generalmente sucede en juegos finitos y en donde no existe comunicación. Si se relaja uno de estos supuestos, permitiendo la comunicación en un juego finito y diríamos único, como lo constituye una transición, es posible que el resultado óptimo sea alcanzado, mediante una correcta estrategia de incentivos combinados de “zanahoria” y “garrote” que fuercen a ambos jugadores a tomar esa vía. De hecho, esto fue lo que ocurrió en la España de los setentas, ya que Adolfo Suárez hábilmente utilizó la estrategia anteriormente señalada, pactando realmente la reforma con los franquistas, haciendo a la vez “gestos públicos, pero más bien vacuos, de diálogo con la oposición” (p. 86).

Antes de las elecciones, el último punto por resolver era la entrada a éstas del Partido Comunista, cuestión que tenían que definir Adolfo Suárez y el Secretario General del Partido Comunista, Santiago Carrillo. Las opciones de Suárez estaban entre respetar el pacto con los franquistas y no legalizar al Partido Comunista Español o legalizar al PCE a sabiendas del costo que implicaría el “romper” de alguna forma con los franquistas; mientras que para Santiago Carrillo sus elecciones eran aceptar seguir en la ilegalidad y no entrar a las elecciones o aceptar la monarquía no obstante la acre crítica que se esperara de sus correligionarios. A pesar de que en un juego finito con el ordenamiento de preferencias de ambos actores, el equilibrio de Nash se alcanza en una posición no ópti-

ma de ruptura y no legalización, el óptimo en sentido de Pareto de aceptación de la reforma pactada y de la legalización del Partido Comunista Español puede ser viable ya que el supuesto de “no comunicación” se relaja en este caso específico, además de que la realidad de ese entonces mostraba claramente que, debido a que todos los partidos excepto el PCE ya habían decidido aceptar la monarquía y competir en las elecciones, era muy difícil la victoria de la ruptura por parte de Santiago Carrillo, por lo que la estrategia idónea a seguir era manejarse por “amenaza” más que por “confianza”. Sabiendo ambos jugadores que quien tenía más que perder era el Secretario General del PCE –ya que la legalización del Sindicato de Comisiones Obreras y del Partido Socialista Unificado de Cataluña, se tenían reservadas hasta que el PCE manifestara su aceptación por la forma de gobierno monárquico–, “la legalización del PCE fue anunciada públicamente el 9 de abril de 1977, sábado santo. Con los cuarteles casi vacíos y el gobierno disperso a causa de las vacaciones, la noticia pilló por sorpresa tanto a los políticos franquistas como a los antifranquistas” (p. 108). El 12 de abril, el Consejo Superior del Ejército manifestó públicamente su repulsa por la legalización de los comunistas, sin embargo, para el 14 del mismo mes, el Comité Central del PCE hacía pública su aceptación de la forma monárquica del Estado.

Los problemas, sin embargo, seguían sucediéndose uno tras otro. En las elecciones, la UCD, a pesar de ser el partido mayoritario, no obtuvo la mayoría absoluta, por lo que se vio obligado a negociar con casi todos los partidos el Pacto de la Moncloa sobre política económica y a aceptar elaborar una nueva Constitución. A pesar de que “una

votación sincera en la ponencia constitucional habría dado como resultado la elaboración de una Constitución breve...y sin referencia a los derechos y libertades civiles, gracias a los votos mayoritarios de AP y UCD" (p. 121), al decidir los jugadores "votar estratégicamente", AP y UCD aceptaban la inclusión de los derechos civiles la autonomía particular para las nacionalidades históricas y la oposición aceptaba la monarquía como forma de gobierno, la ayuda a la Iglesia católica y el respeto a la economía de mercado, con lo cual se consiguió el voto unánime para este tema. De esta forma se comprobaba la hipótesis de la teoría de juegos que señala: "con una votación sofisticada, la pérdida de utilidad total va acompañada por una mayor igualdad en la distribución de la utilidad" (p. 122).

El último paso para la consolidación del régimen democrático en España, tuvo lugar cuando los continuistas, al sentirse traicio-

nados por las "concertaciones" de Adolfo Suárez con la oposición, pretendieron darle a su gobierno un golpe de Estado. El fracaso fue rotundo debido a la información imperfecta con la cual contaban los instigadores, así como a la nula comunicación que existió entre el rey y ellos, ya que se creyeron seguros de que el primero estaría a su favor si lograban que el golpe de Estado fuera lo más impactante posible. Gran error si se considera que, mientras éstos creían estar jugando bajo el modelo de "batalla de los sexos" –donde existen dos equilibrios posibles y en un juego único se elige el que más fuerza tiene para imponerse–, en el ordenamiento de preferencias del rey existía una clara estrategia dominante: NO al golpe y enfrentamiento a los capitanes generales antes que rendirse ante ellos. Así, todos los obstáculos se habían salvado y la democracia comenzaba a hacer historia en la península ibérica.

## ¿Gobierno dividido y decreto presidencial?<sup>1</sup>

Mónica Aspe Bernal\*

CUANDO LOS presidentes o primeros ministros legislan por decreto, ¿usurpan una facultad del Poder Legislativo? En torno a esta pregunta, John Carey y Matthew Shugart, profesores de ciencia política, realizan un esfuerzo por traer a la luz del debate un aspecto poco explorado de las democracias y particularmente relevante para el México de hoy.

*Executive Decree Authority* es un volumen colectivo cuyos compiladores, Carey y Shugart, introducen y concluyen con una serie de hipótesis formales sustentadas empíricamente. Con un enfoque de política comparada, se analizan los casos de Argentina (Scott Parish), Perú (Gregory Smith), Venezuela (Brian F. Crisp), Italia (Vincent Della Sala y Amie Kreppe), Brasil (Timothy J. Power), Francia (John D. Huber) y los Estados Unidos (Brian R. Sala). Resulta plausible la coordinación lograda por los autores para construir un volumen bastante sólido y articulado, resultado inusual de los libros compilados.

\*Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas del ITAM.

<sup>1</sup> John M. Carey y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, 1998.

Es importante señalar que *Executive Decree Authority* define en general el decreto como la facultad del Poder Ejecutivo para establecer una ley sin la previa aprobación del Legislativo. Los compiladores consideran que la literatura ha exagerado la interpretación del decreto como la usurpación de una facultad propia del Poder Legislativo (Adam Przeworski, *Democracia y Mercado*, 1991), tal vez frente a ejemplos como la Rusia de Yeltsin, el Perú de Fujimori, la Argentina de Menem o el Brasil de Collor, donde la facultad de decreto ha sido utilizada para implementar políticas que evidentemente no gozan del apoyo del Legislativo. En estos casos, la facultad de decreto resulta indeseable. Sin embargo, esta modalidad del decreto no es la regla, sino la excepción. Con frecuencia, las mayorías legislativas aceptan que el Ejecutivo elabore políticas públicas por decreto porque, en busca de la posterior e imprescindible ratificación parlamentaria, el presidente incluye en su cálculo las preferencias de la mayoría legislativa.

En México, el artículo 49 constitucional establece que el Congreso puede delegar al presidente facultades únicamente en términos de los artículos 29 y 131. El 29 constitucional faculta al presidente para suspender las garantías individuales con la aprobación del Congreso y, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Por su parte, el artículo 131 constitucional, segundo párrafo, permite al Congreso delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo dejando bajo su responsabilidad el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país. Al final de cada año el Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto, somete a su aprobación el uso dado a dicha facultad. En ambos casos el Congreso debe aprobar la facultad de decreto y puede

retirarla. Es decir, el presidente nunca tiene la capacidad de legislar sin que así lo consienta el Poder Legislativo. Circunscrito a este principio, una pregunta relevante es si resulta pertinente aumentar el poder de decreto del Ejecutivo, principalmente en un gobierno dividido. En este contexto las negociaciones son lentas, la eficiencia del gobierno está en riesgo y, peor aún, late la posibilidad de una parálisis institucional.

Coincido con Shugart y Carey en que el alcance de la facultad de decreto del presidente no es el peligro, sino la falta de controles institucionales que acoten y vigilen su aplicación. El poder de decreto no es perjudicial ni antidemocrático siempre y cuando esté claramente delimitado. No tiene sentido vivir bajo leyes que permiten vacíos institucionales. En el caso mexicano, el superpresidencialismo no proviene de la Constitución, sino de arreglos políticos. Si creamos y fortalecemos nuestras instituciones, los decretos presidenciales no serían un acto de autoritarismo, sino de eficiencia gubernamental. Considero que debemos racionalizar el temor que el quebranto a la división de poderes ha sembrado. México necesita el fortalecimiento de sus instituciones, esta vez dentro del equilibrio. Si el presidente no goza de apoyo legislativo, no tendrá facultades de decreto delegadas. Es el Poder Legislativo quien debe decidir si otorga o no esta facultad al presidente y si aprueba o rechaza los decretos emitidos unilateralmente.

El grado de poder que le da al Ejecutivo la facultad de decreto depende del contexto de controles y contrapesos institucionales en el que se encuentre. Si el Ejecutivo no goza de un poder reactivo –como el veto– y la mayoría en el Congreso es capaz de precisar su punto ideal en el tema a discutir, el poder

de decreto no es efectivo. Lo es si la asamblea está internamente dividida, mal informada o presionada en tiempo.

Es necesario señalar que Carey y Shugart dan poca importancia a las diferentes consecuencias que la facultad de decreto del Ejecutivo puede tener si está inscrita en un régimen presidencial o en uno parlamentario. Sorprendentemente, la investigación empírica en ambos tipos de regímenes es englobada en las mismas hipótesis formales, cuando se trata de una diferencia fundamental. De igual manera, se presta poca atención a los distintos sistemas de partidos.

En los casos que se estudian en el libro, notamos que la inmediatez y permanencia de los decretos del Ejecutivo varían entre países; sólo en Rusia, Perú, Colombia y Chile éste goza de la facultad de emitir decretos inmediatos (sin ratificación legislativa) y permanentes. Estas constituciones toleran el abuso. Por el contrario, es más frecuente que el decreto se convierta en ley inmediatamente pero pierda vigencia en caso de no ser ratificado por el Congreso en un periodo de tiempo o que no sea inmediato pero se convierta en ley permanente sin ratificación, mientras no exista un rechazo expreso dentro del periodo de tiempo estipulado.

Estas diferencias tienen consecuencias importantes. En el caso del decreto no inmediato pero permanente, las decisiones futuras del Legislativo sobre políticas se ven constreñidas. Si el decreto entra en vigor de inmediato, el Ejecutivo puede amenazar al Congreso con los costos de no ratificarlo y regresar al *statu quo* previo. En Italia y en Brasil, plantean los respectivos autores, los decretos suelen ser aprobados, incluso estando las preferencias de la mayoría legislativa lejos de dichas políticas, por los enormes

costos de negociación y de retroceder en las reformas.

El Congreso prefiere que el Ejecutivo formule políticas públicas por decreto a que utilice el procedimiento estándar si tiene problemas internos de negociación, plantean los compiladores. Entre más difícil resulta para los congresistas mantener coaliciones capaces de aprobar piezas de legislación, más atractivo es otorgar al presidente la facultad de decreto, con el fin de evitar la parálisis institucional. Para Shugart y Carey, los problemas de negociación dependen de la disciplina partidaria, el número de cámaras, la información sobre los efectos de las políticas y de la urgencia.

De igual manera, entre más converjan las preferencias del Ejecutivo y las de la mayoría legislativa y más recursos institucionales disponibles existan para que el Legislativo controle al Ejecutivo, más atractivo le resultará ampliar la autoridad de decreto, así como si el presidente no tiene veto efectivo. Esto se debe a la capacidad que esperan tener de eliminar la facultad otorgada en caso de rechazar el uso que el Ejecutivo le dé.

Encuentro en el libro un vacío importante. ¿Por qué los presidentes prefieren hacer ley por decreto que permitir que el congreso legisle? ¿En verdad lo prefieren? Considero que un análisis formal y empírico de los incentivos y los costos que enfrenta un presidente o primer ministro en torno al decreto es indispensable para explicar este fenómeno político. Los autores parecen dar por hecho que el Ejecutivo siempre busca decretar.

Las legislaturas en democracias en proceso de formación o consolidación, como en el caso mexicano, suelen sufrir una sobrecarga de trabajo. En mi opinión, la facultad de decreto del Ejecutivo puede ser un atajo infor-

mativo y de negociación legislativa sin crear conflictos entre poderes ni favorecer a los grupos autoritarios residuales, si y sólo si está inscrita en los cambios institucionales de balance y control necesarios y delimitada a procedimientos, temas y tiempos específicos. Los decretos, afirman Carey y Shugart, pueden reflejar las preferencias legislativas y convertirlas en ley en un tiempo menor de lo que éste las hubiera legislado. Se puede dar sin conflicto entre poderes, como en el caso de Francia.

Para John D. Huber, la ausencia de conflicto en Francia se debe a la posibilidad de la Asamblea de expresar su aprobación tácita o su rechazo abierto al decreto antes de su implementación, evitando la amenaza de los

costos que conlleva no ratificarlo. El formato procedimental del decreto en Francia permite tanto al Ejecutivo como al Legislativo mostrar sus preferencias de políticas y su responsabilidad frente a los electores y sostener coaliciones parlamentarias.

Coincido con los autores en que la facultad de decreto del Ejecutivo no necesariamente significa usurpación ni quebranto a la división de poderes. *Executive Decree Authority* nos ofrece un estudio detallado y empíricamente sustentado que motiva una discusión sobre nuestro diseño institucional. Propone una base teórica para evaluar en qué entorno institucional y mediante qué procedimientos la facultad de decreto del Ejecutivo resulta pertinente.

EN ESTE libro, el autor, destacado investigador del Colegio de México, se propone en 10 partes establecer un discurso analítico de carácter histórico, sociológico y fuertemente impregnado de crítica psicosocial, del acontecer político en el que los mexicanos de la segunda parte del siglo xx, hemos desencadenado nuestro proceso de cambios sociales en víspera del próximo milenio.

En advertencia-reflexión, el autor insiste en que el presente no es un acabado estudio académico ni científico y sí en cambio un acto de consideración ideológica que tiene ancla en el fondo del trabajo diario productivo intelectual. Por eso resulta, tal vez, sin ataduras, acartonamientos y sequedades de corte científico social, un libre ensayo, que bien pudiera literariamente así clasificarse, esta

## Fin de régimen y democracia incipiente<sup>1</sup>

José Jesús Foussca Villa\*

atractiva entrega de ideas sobre lo que estamos siendo los mexicanos.

Meyer inicia su discurso con un impacto sobre la concentración de los tres poderes en un solo ejercicio verdadero: la figura principal. Luego, como segunda contundencia insiste en la desigualdad como principio y origen de nuestra nación construida por el impacto de conquista hace quinientos años. Sigue implacable señalando a continuación que las premisas anteriores se completan

\*Académico investigador de la Academia Mexicana de Archivos Históricos

<sup>1</sup> Lorenzo Meyer, editorial Oceáno de México, 1998, 283 pp.

con una fórmula política de tendencia a la eliminación del contrario sin el arte de negociación con el mismo. Si la conquista del poder había sido por las armas, no había ninguna razón para hacer concesiones y tal es el caso desde la conquista, la independencia, la reforma, la revolución...

El civilismo, es algo inusitado, insólito, fuera de uso, tradición y costumbre del pueblo mexicano, cuando de democratizar se trata al inicio del siglo xx en plena dictadura porfirista. Desde esa siembra hasta el final del siglo la persistencia, la insolencia de intelectuales y sectores de población, ha sido plural hasta llegar a afectar a millones en las últimas dos elecciones presidenciales.

Como sentencia de arriba, Meyer explica: "cuando finalmente en México los resultados de las elecciones ya no sean puestos en entredicho por la oposición, tanto a nivel nacional como local –recuérdese que es la oposición y sólo la oposición la única que puede dar el sello de aprobación de «honestas y justas» a las elecciones, entonces la sociedad mexicana..."

El libro de 22.5 por 16.5 cm de 283 páginas impresas en letra fuente newbaskerville en 11:12, trata con acierto el asunto del autoritarismo, la ingeniería social como ensayo, el poder de los Estados Unidos sobre la sociedad y la economía mexicanas, los mecanis-

mos de intercomunicación en base al rumor, los actos y efectos de la oposición en el poder, la utopía revolucionaria y el futuro inmediato.

Todo como parte de los acápites en que trata de: El Sistema; Su naturaleza y las crisis del cambio; Las Elecciones y sus resultados; El Proyecto Nacional; Armas y Política y El Cambiante Mundo Externo, entre otros.

Por sí mismo, el material hemerográfico de referencia, privilegia a los periódicos *Reforma* y *New York Times* como fuente. Llama la atención que *La Jornada* hasta hace poco tenida por buena fuente, igual que la revista *Proceso*, en este caso de investigación, apenas y aparecen consultadas. Los investigadores tienen formas fulminantes de fustigar el periodismo sectario, de capilla o parcial, simplemente no consultándolo.

## CONCLUSIÓN

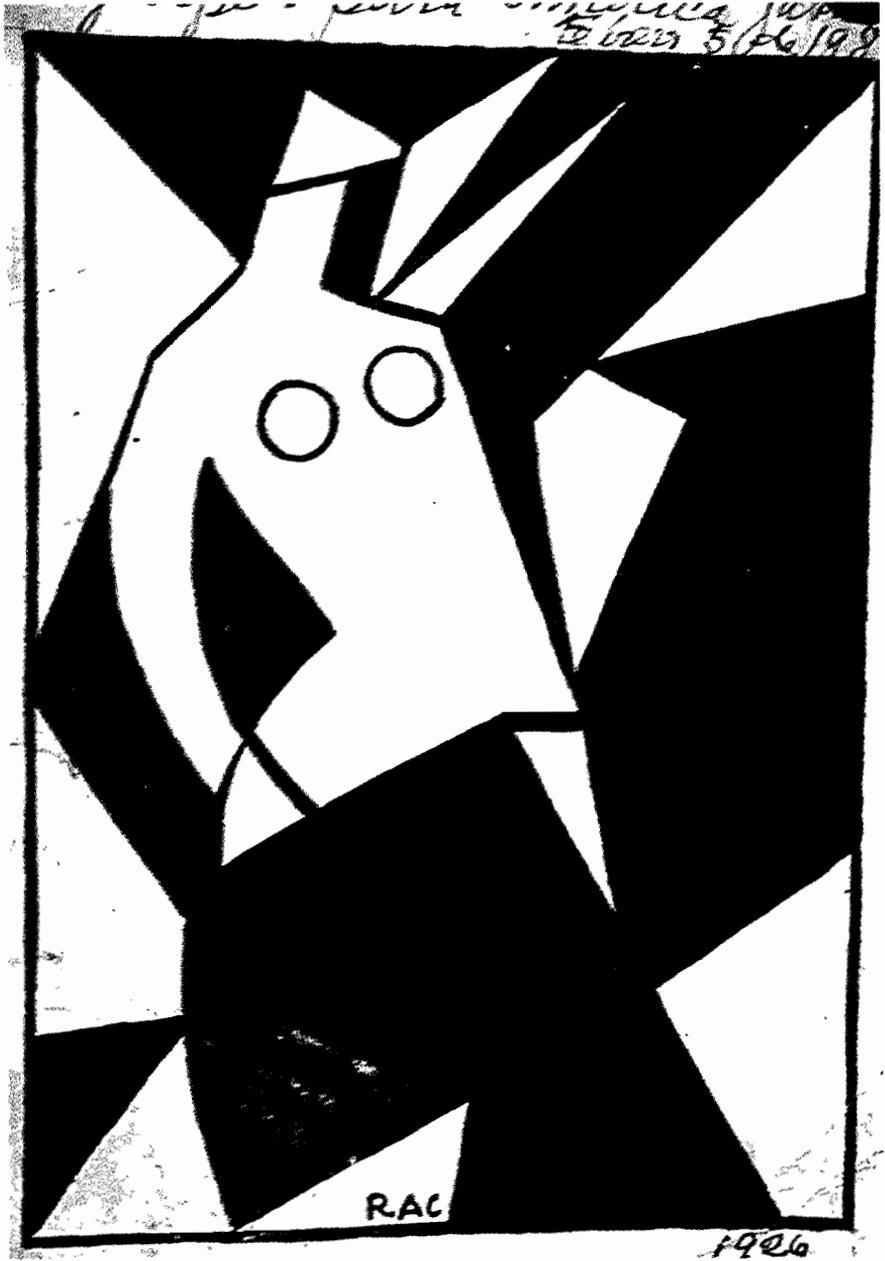
Para un legislador o el personal de apoyo legislativo asesor, será un prontuario ameno, profusamente estimulante con citas, mención de autores y planteamientos, que dados en lenguaje coloquial y llano, dejan la sensación de haber transitado por la totalidad contemporánea de México sumamente actualizado.

*Ciudad de México, invierno de 1999.*

---

# Documentos





Sin título

# Proyecto de iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 30., 40., 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de las regiones autónomas

Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA)

LA PRESENTE propuesta de Iniciativa de Decreto de la ANIPA ha sido elaborada a lo largo de cinco Asambleas Nacionales celebradas en el Distrito Federal, en Territorio Yaqui (Sonora), Ciudad de Oaxaca (Oaxaca), Valle de Jovel (San Cristóbal de las Casas, Chiapas) y Chilapa (Guerrero). En esta última versión se incorporan los acuerdos de San Andrés entre el EZLN y el gobierno federal, formalizados en febrero de 1996, y propuestas de otros foros indígenas. Los textos en letra *cursiva* son las diversas propuestas de las organizaciones de la ANIPA, y los que están en letra negritas son los últimos agregados, discutidos y aprobados por los delegados indígenas en la V Asamblea Nacional celebrada en abril de 1996 en Chilapa, Guerrero.

Para fundamentarla, expresamos la siguiente

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según fuentes oficiales, al menos 8 millones de mexicanos, alrededor del 10 por ciento de la población total del país, y más del doble de estas cifras según el cálculo de indígenas y especialistas, conforman

conglomerados socioculturales, con identidad propia, que se reconocen como los pueblos indios de México. Hablando una rica variedad de idiomas o lenguas que según el último recuento alcanza el número de 92, la población indígena se encuentra distribuida en todo el territorio nacional, aunque la mayoría está localizada en las entidades federativas del sur y centro del país.

Los pueblos indios han conformado sus propias prácticas en lo social, lo cultural, lo político y lo económico, como resultado de un proceso contradictorio y a menudo violento de constitución del Estado mexicano. Esas prácticas le otorgan su riqueza cultural y pluralidad étnica a nuestro país. Durante siglos, los pueblos indios han desarrollado fuertes luchas para mantener y enriquecer la diversidad que es la principal característica de los mexicanos como un todo, frente a los que han pugnado por construir un ficticio y excluyente Estado "criollo" o "mestizo".

Así pues, para los pueblos indios la lucha por la autonomía no es una práctica nueva, ajena; una idea o un impulso extraño promovidos desde fuera. Enfrentándose a la imposición del Estado y de los grupos de poder, los

indígenas han conquistado espacios para reproducir la diferencia y dar continuidad a modos de vida propios. Las experiencias históricas de los pueblos son diversas según las regiones, pero en casi todos los casos éstos han logrado preservar formas de autonomía de hecho (elección de autoridades propias, etcétera). En algunas zonas del país, como las que habitan las tribus indias del norte, estas autonomías de hecho muestran una gran vitalidad y son una semilla importante para el desarrollo del régimen autonómico en el marco de la nueva nación democrática a que aspira la mayoría de los mexicanos.

Hasta hoy la lucha por la autonomía y su ejercicio *de facto* se han dado en condiciones difíciles o precarias, a contracorriente de la ideología liberal que busca afanosamente la homogeneidad. El modelo de Estado liberal impuso una división territorial del país en la que los pueblos indios quedaron excluidos. A partir del siglo XIX y hasta nuestros días, en gran medida la formación de las entidades de la república y de los municipios se realizó de una manera desordenada, de acuerdo con los intereses de los caciques regionales y locales. Pero sobre todo, las características socioculturales y los territorios históricos de los pueblos indígenas, no fueron tomados en cuenta a la hora de definir los componentes político-administrativos del país. Así los pueblos indígenas quedaron fuera de la organización federal. Este error histórico debe de ser corregido. El Estado mexicano no puede –no debe– seguir estructurado políticamente bajo el falso supuesto de que los pueblos indígenas no existen. Para corregir esta injusticia es necesario replantear el proyecto de Estado homogéneo y, en cambio, dar nacimiento a un nuevo proyecto de nación y a una nueva constitución que estén sustenta-

dos en un federalismo renovado, en el que los pueblos indígenas sean parte orgánica.

En los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo y Guerrero se ubica el 78 por ciento del total de la población indígena. En algunos estados, el número de indígenas es superior al de no indios, como es el caso de Oaxaca y de Yucatán; en otros, los núcleos indígenas constituyen más de la tercera parte de la población total, como ocurre en Chiapas y Quintana Roo. De la totalidad de los municipios del país (2,403), una tercera parte (esto es, 803) son municipios con un 30 por ciento y más de población indígena. En ellos habita el 77 por ciento del total de la población indígena de la nación. Cerca del 30 por ciento de todas las localidades del país (44,218) poseen población indígena, de las cuales más de 13,000 son calificadas como “localidades eminentemente indígenas” por albergar 70 por ciento y más de hablantes de lenguas indígenas.

En términos cuantitativos, por lo tanto, se trata de un importante sector de la sociedad mexicana, por su número y por su distribución en la geografía nacional. Hay, además, elementos cualitativos que hacen de los pueblos indios los forjadores de un valioso patrimonio cultural de México: la riqueza cultural que han atesorado a lo largo de los siglos y que han defendido hasta ahora de las agresiones del colonialismo y de las políticas discriminatorias; la sabiduría que les ha permitido ser reconocidos como los más eficaces protectores del medio ambiente y de la biodiversidad; sus formas de organización comunal, mismas que contienen elaboradas estrategias de sobrevivencia y convivencia sociocultural, fundadas en la colaboración y el espíritu de servicio al conjunto social, etcétera.

Sin embargo, estos mismos pueblos se encuentran sometidos a las más severas e

inhumanas condiciones de marginalidad y pobreza. Por ejemplo, en los municipios eminentemente indígenas del país, la tasa de analfabetismo es del 43 por ciento, es decir, más de tres veces la media nacional; el 58 por ciento de los niños de 5 años no asiste a la escuela y cerca de la tercera parte de la población de 6 a 14 años no sabe leer y escribir. Asimismo, los pueblos indígenas muestran índices dramáticos de inactividad o desocupación en la economía de mercado: cerca del 70 por ciento de la población de 12 años y más no encuentra oportunidades de ocupación. El ingreso de la población ocupada en los municipios netamente indígenas es marcadamente bajo: el 43 por ciento percibe ingresos por debajo de un salario mínimo, más que duplicando la ya de por sí escandalosa media nacional (19 por ciento); mientras la tasa de indígenas que en esos municipios no perciben ingreso monetario alguno (casi el 30 por ciento) cuadruplica el promedio del país. Los déficit que padece la población india por lo que se refiere a servicios y vivienda (carencia de energía eléctrica, agua potable, drenaje, malas condiciones de los hogares, hacinamiento, etcétera) completan el cuadro de la terrible desigualdad y miseria en que se encuentran sumidos los descendientes de los pueblos originarios de México. En ese marco dramático, es la mujer indígena la más afectada; por ejemplo, el analfabetismo de la población femenina en los municipios eminentemente indígenas sube hasta el 53 por ciento.

La crisis del medio ambiente imprime otra dimensión a la problemática indígena. Muchas de las regiones que ahora se consideran como territorios tradicionales indígenas son zonas de gran relevancia ambiental por su rica biodiversidad. El hecho de que

tales regiones conservasen el equilibrio de sus ecosistemas se asociaba a factores climáticos y otros agentes naturales. Hoy sabemos que tal preservación se debe a formas sabias y sustentables de aprovechamiento de recursos, gracias a la comunión de los pueblos indios con la naturaleza.

Las causas de la marginación y pobreza no son atribuibles a las características socioculturales o étnicas de la población indígena, sino a las relaciones desiguales y de subordinación que se les han impuesto, a la exclusión social y política que padecieron durante tres siglos de régimen colonial y que siguen sufriendo desde que México se conformó como país independiente.

En efecto, el Estado-nación mexicano se organizó ignorando o explícitamente excluyendo a los pueblos indios como parte integrante del cuerpo nacional. Se buscó la integración nacional como una meta que, de hecho, negaba la pluralidad sociocultural. Esto, a su vez, fortaleció el centralismo secular. Las diversas estrategias indigenistas practicadas por el Estado, sobre todo a lo largo del siglo xx, son una expresión de tal enfoque etnocéntrico y centralista que es la principal causa de la situación miserable y opresiva en que se encuentran los indígenas mexicanos. Todo ello, en fin, ha reproducido hasta hoy el conflicto étnico y la tensión social que atraviesan nuestra historia como país.

En los últimos años, los pueblos indios se han enfrentado a una fuerza más amenazante que nunca: el neoliberalismo. Éste apenas disimula su deseo de eliminar a los indígenas, por medio de políticas que socavan su sustento socioeconómico, territorialidad, organización, unidad interna y modos de vida. Para los planes de los neoliberales, los indígenas son un estorbo. No es extraño

entonces que el conflicto sociocultural se transforme cada vez más en antagonismo político. Los acontecimientos que conmovieron al país, originados en Chiapas a partir del 1.º de enero de 1994, son apenas una expresión dramática de rezagos históricos que tienen que ver con la injusticia social y económica, con la falta de libertad y democracia, y además con retrasos políticos por lo que hace a nuestra organización federal. Los pueblos indígenas se han mantenido inicua y excluidos, *en cuanto tales*, de la vida y gestión política del país, lo que les ha impedido ejercer el elemental derecho de velar por sus intereses y manejar sus asuntos en el marco de leyes justas.

La iniciativa de crear *regiones autónomas*, como parte de nuestra organización federal, sentaría las bases para resolver los grandes problemas económicos, sociales y políticos que la heterogeneidad étnica no resuelta implica para el país. Al mismo tiempo, sin duda, el régimen de autonomía vendría a fortalecer la unidad e integración nacionales, a favorecer la convivencia armónica entre los componentes socioculturales del pueblo mexicano y a impulsar la vida democrática.

El régimen de autonomía que proponemos se funda en los principios de la unidad nacional en la diversidad, de la igualdad de todos los mexicanos en la pluralidad, de la fraternidad entre sus miembros, y de la igualdad entre sí de todos los grupos de identidad (indios y no indios) que coexisten en las diversas regiones del país. No busca separar sino armonizar y coordinar; no procura crear privilegios, sino reconocer legítimos derechos históricos a los pueblos indígenas.

El arreglo autonómico que conviene a nuestra realidad nacional debe ser *regional y democrático*. Como es sabido, el régimen co-

lonial y la posterior política indigenista de la época independiente provocaron una extrema atomización y dispersión de la población indígena, destruyendo las formas de coordinación sociopolítica de los núcleos étnicos. Ésta es una de las dificultades a resolver, la cual sólo puede solventarse adecuadamente a escala regional. Se requiere entonces una *organización regional* de los pueblos indígenas que permita poner en práctica urgentes planes de desarrollo para la mencionada población. Los principales sujetos y protagonistas de tal proceso de desarrollo podrán ser entonces los autogobiernos de cada región.

La autonomía busca crear un marco en que, cuando sea el caso, los diversos grupos sociales asentados en una región puedan vivir en armonía y avenencia, bajo claras normas democráticas y sin exclusiones. Este supremo objetivo sólo puede conseguirse en un régimen de autonomía *incluyente*, que garantice la igualdad de oportunidades y de trato de todos los mexicanos avecindados en las respectivas regiones.

En tanto la autonomía regional cancelaría las reglas no escritas y superaría las diversas prácticas que privilegian a unos mexicanos por encima de otros, por razones de una supuesta superioridad sociocultural o étnica; y al mismo tiempo crea las instituciones y los preceptos para una representación y participación de todos los integrantes de las regiones plurales del país, es un factor y una condición insoslayable para implantar la *vida democrática* en los territorios en donde habitan los pueblos indígenas, para impulsar la democracia en la nación como un todo y para renovar el pacto federal.

Por todo lo antes expuesto, presentamos la siguiente

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y  
ADICIONA LOS ARTÍCULOS 3o. 4o. 14, 18, 41, 53, 73, 115 Y 116  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA  
CREACIÓN DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS

**Artículo Primero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“La nación mexicana tiene una composición pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, como ejercicio de su derecho a la libre determinación, en los términos de la presente Constitución y la Ley de Autonomía correspondiente, con el objeto de fortalecer la unidad e integridad nacionales. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El régimen de autonomía garantiza a los pueblos el derecho:

“a) a proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, idiomas, usos, costumbres, recursos naturales y patrimonio cultural;

“b) a que sus idiomas tengan uso y validez oficial en sus entidades autónomas, con el mismo valor social, administrativo y legal que el español;

“c) a que la mujer indígena participe, en plan de equidad e igualdad con el varón, en todos los niveles de gobierno y acciones de desarrollo;

“d) a participar en los diversos niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia;

“e) a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, mediante el reconocimiento y respecto a sus especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, asegurando los derechos humanos;

“f) al reconocimiento en el derecho positivo de las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos para aplicar justicia;

“g) a que los juicios y decisiones de las autoridades de los pueblos sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

“h) a la protección de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, mediante políticas sociales diseñadas por el Estado que apoyen el trabajo, el bienestar y la educación, especialmente de las mujeres, y la educación y la salud de niños y jóvenes, en las zonas de aportación y atracción de jornaleros;

“i) a asegurar el desarrollo sustentable y el uso y disfrute de sus recursos naturales, y a recibir la indemnización y la justa compensación cuando la explotación de los recursos que realice el Estado ocasione cualquier daño que vulnere su reproducción como pueblos, así como a la rehabilitación de los territorios afectados;

“j) a ser consultados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, sobre cualquier acción pública o medida legislativa o administrativa que los afecte, a fin de asegurar la corresponsabilidad del gobierno y los pueblos en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de las acciones que tenga un impacto sobre la vida de éstos;

“k) a asociar libremente sus comunidades para conformar municipios autónomos o varios municipios para constituir regiones autónomas, con el fin de coordinar sus acciones como pueblos mediante sus gobiernos, optimizar sus recursos, impulsar sus proyectos de desarrollo regional y, en general, promover y defender sus intereses;

“l) a recibir la transferencia de funciones, facultades y competencias, así como de los recursos correspondientes, para asegurar el gobierno, la administración y la gestión de sus asuntos en los diferentes ámbitos y niveles de autonomía.

“El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas no menoscaba ni reduce ninguno de los derechos y obligaciones que, como mexicanos, les corresponde a sus integrantes. Cualquier forma de discriminación hacia la cultura, las instituciones o las costumbres indígenas será tipificada como un delito penado por la ley. A fin de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, el Estado creará, en consulta con los pueblos indígenas, un organismo público con amplias facultades legales y con competencia en todo el territorio nacional para coadyuvar a la definición de las políticas gubernamentales sobre población indígena y autonomía, evaluar su aplicación, dar seguimiento y emitir recomendaciones públicas sobre la actuación de las instancias de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, así como del Poder Judicial Federal y Estatal. La presidencia de este organismo, y la mayoría de los integrantes de su dirección y consejo consultivo deberán ser miembros de los pueblos indígenas. Mediante los procedimientos definidos por la ley, los pueblos indígenas podrán revocar y solicitar la sustitución de los integrantes del cuerpo directivo.”<sup>11</sup>

**Artículo Segundo.** Se reforma el párrafo introductorio y el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, para quedar como sigue:

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre y las *Regiones Autónomas* conforme a las bases siguientes:

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado. *En aquellas porciones del territorio en las que se encuentren asentadas poblaciones indígenas, se establecerán, a demanda de la población vecindada en ellas, Regiones Autónomas como instancia territorial de gobierno, en los términos que establezca la presente Constitución.*

**Artículo Tercero.** Se adiciona una fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

*IX. Las Regiones Autónomas tendrán personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio. Los habitantes de las Regiones Autónomas podrán ejercer la autonomía política, administrativa y cultural, de conformidad con sus formas de organización y herencia cultural, para fortalecer a las comunidades y a la institución municipal.*

*Las Regiones Autónomas podrán integrarse con la unión de municipios, comunidades o pueblos. Según la composición interna de su población, las regiones autónomas podrán ser pluriétnicas o monoétnicas.*

*Cada Región Autónoma tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el Gobierno Regional, elegido democráticamente de acuerdo con los usos y costumbres de dichas regiones, en los términos que establezca la Ley de Autonomía. En el Gobierno Regional deberán estar representados todos los pueblos indios integrantes de la región y, en su caso, la población no india.*

*Los ayuntamientos comprendidos en las Regiones Autónomas serán integrados, en su caso, de acuerdo con el principio pluriétnico a que hace referencia el párrafo anterior, y sus presidentes podrán formar parte del Gobierno Regional respectivo, cuando así lo decida éste.*

*La administración y representación del gobierno de la Región Autónoma recaerá en un Ejecutivo de Gobierno, nombrado e integrado por el Gobierno Regional de entre sus miembros. La Ley de Autonomía garantizará la organización autónoma, así como la coordinación de los municipios y las comunidades que sean parte de la respectiva Región Autónoma.*

*La propuesta para constituir Regiones Autónomas deberá fundarse en la expresión de la voluntad mayoritaria de la población en la circunscripción territorial respectiva, a través de un plebiscito organizado según los usos y costumbres. El Congreso de la Unión conocerá el acuerdo de la población de constituirse en Región Autónoma y expedirá la resolución y los procedimientos para establecer estas regiones. Asimismo, determina-*

*rá las competencias en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, y de manejo de recursos y medio ambiente que se transferirán a los gobiernos regionales autónomos, y en todo caso las Regiones Autónomas serán competentes para:*

*a) Reglamentar el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y medio ambiente.*

*b) Establecer y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico, social, cultural y educativo de la región, así como elaborar, someter a consenso y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción.*

**c) Coordinar la participación de las comunidades y pueblos para la selección, ratificación o remoción de sus docentes, tomando en cuenta criterios de desempeño profesional convenidos con las autoridades correspondientes.**

*d) Administrar los Fondos Autonómicos de Compensación que por ley se asignarán para el desarrollo de las regiones autónomas, atendiendo a las necesidades de los municipios y comunidades de su jurisdicción.*

*e) Normar el ejercicio del gasto y los servicios públicos de la federación y de los estados en la región, además de los ingresos y egresos propios, y vigilar su debido cumplimiento.*

*f) Administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.*

*g) Conocer y, en su caso, aprobar la designación de los jueces del fuero común con jurisdicción en las regiones.*

*h) Conocer y, en su caso, aprobar las designaciones de agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial del fuero común con competencia en las regiones.*

*i) Conocer y, en su caso, aprobar las designaciones de los mandos de las policías preventivas con competencia en las regiones.*

*j) Reglamentar la aplicación de las disposiciones legislativas en materia de los procedimientos penales, civiles y administrativos aplicables en las regiones, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos. Los gobiernos regionales autónomos constituidos podrán acceder gradualmente a las competencias que les correspondan, si así lo decidiese el Consejo Regional. Adicionalmente a las competencias propias de las Regiones Autónomas que establezcan la constitución y la Ley de Autonomía, aquellas podrán acceder a otras competencias o **funciones** mediante convenios con el gobierno federal y los gobiernos de los respectivos estados de la federación.*

*Los municipios autónomos que sean parte de alguna Región Autónoma, disfrutarán de todas las prerrogativas y facultades que establece el presente artículo de la Constitución Política y adicionalmente de las que establezca la Ley de Autonomía. Para el efecto de constituir los municipios autónomos, cuando sea el caso, las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá basarse en la consulta a las poblaciones involucradas en ella. En todo caso, los municipios autónomos serán competentes para:*

*a) Elegir sus autoridades y ayuntamientos de acuerdo con su composición étnica, usos y costumbres.*

**b) Administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.”**

*c) Coordinar sus políticas públicas, planes y programas con el gobierno de la respectiva Región Autónoma y con los de los demás municipios integrantes de la región.*

**Los agentes municipales y figuras afines de las localidades serán electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.**

**En la legislación de los estados se establecerán los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.**

**Las comunidades indígenas gozarán de personalidad jurídica como entidades de derecho público y podrán asociarse con otras comunidades de uno o varios municipios para coordinar sus acciones e impulsar planes y programas de desarrollo en materia económica, social, cultural, educativa y**

**de manejo de recursos.** *En todo caso, las comunidades y pueblos que formen parte de alguna Región Autónoma serán competentes para:*

*a) Nombrar a sus gobiernos, autoridades y representantes, de acuerdo con sus usos y costumbres;*

*b) Promover sus formas propias de organización política, económica, social y cultural;*

**c) Administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.**

*d) Elaborar y aplicar planes y programas de uso, protección y defensa de sus territorios y tierras.*

*e) Decidir internamente sobre la preservación, distribución, uso y aprovechamiento de todos sus recursos.*

*f) Participar, en coordinación con el gobierno regional respectivo, en la elaboración de los planes y programas educativos de las comunidades o pueblos, vigilar el cumplimiento de los mismos, así como asegurar que la educación intercultural se imparta en todos los niveles.*

*g) Fomentar la recuperación, el florecimiento y uso de sus propios idiomas en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política y administrativa.*

*h) Coordinar sus actividades con el gobierno de la Región Autónoma y con el del municipio respectivo, para impulsar el desarrollo y bienestar de su población, así como la defensa de "sus recursos y su cultura, particularmente la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y el uso ritual de los animales y plantas sagrados".*

**Las comunidades indígenas tendrán preferencia en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios.**

*En todo lo no reservado como competencia de las Regiones Autónomas, serán aplicables las respectivas leyes federales y locales y, en su caso, los ordenamientos municipales.*

**Artículo Cuarto.** Se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

*XXIX-I. Para conocer las propuestas de constituir Regiones Autónomas y expedir las leyes en la materia, de acuerdo con lo establecido en la fracción IX del artículo 115 constitucional.*

**Artículo Quinto.** Se reforma y adiciona el artículo 53 de la Constitución, para quedar como sigue:

*En cada una de las entidades federativas una o más Regiones Autónomas integrarán distritos electorales para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión.*

*"Los distritos electorales correspondientes a las Regiones Autónomas integrarán una circunscripción electoral especial para la elección de diputados de representación proporcional al Congreso de la Unión.*

**Artículo Sexto.** Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

*Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados, la población de cada una de las Regiones Autónomas que hayan sido establecidas por el Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IX del artículo 115 constitucional, tendrá derecho a elegir al menos un diputado por cada una de ellas, y a integrar una circunscripción territorial autónoma para la elección de representantes por el principio de representación proporcional que en su caso se haya establecido.*

**Artículo Séptimo.** Se adiciona como cuarto párrafo (corriendo los demás) al artículo 41 de la Constitución, el texto siguiente:

“Los pueblos indios podrán participar en los procesos electorales municipales y estatales, bajo los procedimientos que determinen sus usos y costumbres y con fórmulas independientes de los partidos políticos, gozando de las mismas prerrogativas. La ley garantizará la efectiva participación de los pueblos indígenas en la organización, difusión y vigilancia de dichos procesos.”

**Artículo Octavo.** Se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. constitucional, en los siguientes términos:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático...

b) Será nacional...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana...

**d) Será pluricultural, en tanto promoverá en todos los mexicanos el conocimiento, respeto y fomento de las diversas culturas existentes en la nación, particularmente la cultura de los pueblos indígenas, y garantizará a éstos una educación intercultural.**

**Artículo Noveno.** Se adicionan el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política, en los términos siguientes:

En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía o aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata. **Cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales, dando preferencia a las sanciones distintas al encarcelamiento y que propicien su reintegración a la comunidad como mecanismo de readaptación. En los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte, se tomarán en consideración las normas y prácticas jurídicas de sus pueblos como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y resoluciones.**

**Artículo Décimo.** Se adiciona el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Política, en los términos siguientes:

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. **Los miembros de los pueblos indígenas compurgarán sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio.**

## BIBLIOGRAFÍA

1 En los artículos transitorios del Decreto de Reforma se dejarían sin efecto las leyes que crearon el Instituto Nacional Indigenista y la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas.

# De carnavales a carnavales

Hector de Antunano y Lora\*

NO HAY DUDA de que en México seguimos conservando algunas costumbres que llegaron a este territorio con los conquistadores españoles y de que entre esas tradiciones, tienen singular importancia el Martes de Carnaval, el Miércoles de Ceniza y la Semana Mayor. La primera es de jolgorio, alegrías y bailes, como ocurre, por ejemplo en los puertos de Veracruz y Tampico; la segunda nos recuerda que polvo somos y en polvo hemos de convertirnos; y la tercera, que se celebra cuarenta días después del de ceniza, es de recogimiento, rezos y procesiones de templo en

templo, como ocurre en Iztapalapa y que es famosa en el mundo entero.

Entre viejos legajos que se guardan en el Archivo Histórico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, encontramos un viejo reglamento que se publicó el 5 de febrero de 1875, que a letra dice, abajo:

Pero la ciudad de México creció, se convirtió en la urbe más grande del mundo. Ya no hay paseos por la alameda, porque todos temen ser asaltados; las calles han cambiado de nombre, con excepción de la de López, que sigue en el mismo lugar y el

Número 7347.

*Febrero 5 de 1875 --- Gobierno del Distrito ---*

Reglamento para los bailes de carnaval.

• El C. Gobernador ha dispuesto que en el próximo carnaval se observe el siguiente reglamento:

Artículo 1. Ningún baile de máscara puede verificarse sin licencia del Ayuntamiento de la capital. Los salones en que se efectúen, deberán ser cómodos y decentes y para expedirse la licencia, serán previamente reconocidos.

Artículo 2. Ninguna persona entrará a los salones con arma de ninguna clase ni con bastón, a excepción de las autoridades y de la policía, bajo pena de cien pesos de multa o un mes de prisión y pérdida de las armas.

Artículo 3. En todo salón habrá los bastoneros nombrados por la empresa y su obligación será dirigir los bailes y cuidar del orden, siendo responsable a la autoridad, de los desórdenes que se cometan, si no dieren parte oportuno para evitarlos y corregirlos. Todo salón tendrá una enseña exterior que anuncie el baile.

Artículo 4. Se dispondrá en cada salón una pieza con los correspondientes criados para recibir y devolver las capas, sombreros y demás abrigos, así como bastones y armas permitidas a los que quieran depositarlas, recibiendo un boleto numerado a fin de evitar todo extravío. La empresa es responsable de las reclamaciones que se hagan y se justifiquen.

Artículo 5. En el interior de los salones no se venderá ninguna clase de licores. Si se notase que alguno se introduce en estado de ebriedad, será inmediatamente expulsado por la policía, a la que deberán dar parte los bastoneros. lo mismo que de toda persona que altere o pretenda alterar el orden o moleste a algunos de los concurrentes.

Esta disposición se hace extensiva a todos los parajes y establecimientos públicos, como restaurants, cafés, neverías, etcétera.

---

\*Director General de la Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Artículo 6. El regidor que presida el teatro, así como el ciudadano inspector, tiene derecho a obligar a las personas que porten careta, a que se la quiten, a efecto de conocerlas, cuando por cualquiera falta dieren lugar a ello o se juzgare conveniente. A nadie es permitido entrar con careta a los palcos y a galería alta. En los salones donde haya bailes públicos, tienen las mismas facultades el regidor o autoridades encargadas de presidir.

Ninguna máscara tiene derecho para introducirse en las casas particulares, sin expreso permiso del dueño; y las comparsas que lleguen, se harán conocer por medio de sus bastoneros, pasando adelante si obtuvieren el permiso enunciado.

Artículo 7. En las cantinas que se pongan con el correspondiente permiso del gobierno del Distrito, se cobrará el precio corriente de los efectos que se expendieren, hasta las doce de la noche; y de esta hora en adelante hasta la cuarta parte de aumento, fijándose una tarifa que previamente será remitida al gobierno del Distrito para su aprobación; bajo la multa de cien pesos al infractor de este artículo.

Artículo 8. En las puertas de los teatros y en las de los salones particulares en que se den bailes de máscara, se fijará un ejemplar de este reglamento, cuidando la empresa de su conservación, bajo multa de veinticinco pesos.

Artículo 9. Todos los que con pretexto de diversión, tirasen piedras u otros objetos que puedan lastimar a las personas o demeritar sus trages, los que dirijan palabras obscenas o insultantes, los que interrumpan el orden público para la marcha de los carruajes en las calles y los paseos, los ginetes que sacasen del paso ordinario a los caballos, atropellando o molestando a los transeúntes y en general todos los que alteren el orden, serán arrestados y castigados por el gobierno del Distrito.

Artículo 10. Para comodidad y seguridad de las personas que concurran al Paseo en los días de Carnaval, se dirigirán por las calles de San Francisco, Corpus-Christi, Hospicio y El Calvario, dando vuelta por la estatua de Carlos IV para el Paseo. Los carruajes llevarán en su marcha la derecha de su frente. La retirada se verificará en la esquina de la calle de la Alameda, tomando por las calles del Mirador y la de López.

Se prohíbe la entrada en la Alameda a los carruajes y caballos, para dejar en toda seguridad y comodidad a los de a pie.

Artículo 11. A ninguna máscara, ya vaya sola o en comparsa, les es permitido portar armas de ninguna especie.

Artículo 12. Los locales en que se alquilen trages de máscara, ya sea dentro de los teatros o en los establecimientos fuera de ellos, necesitan la licencia del gobierno del Distrito; y al concederla se dará un número de orden, que se fijará de una manera visible en la puerta, aun en las noches.

Artículo 13. El ciudadano inspector de policía queda encargado del exacto cumplimiento de las anteriores prevenciones; y tanto ese funcionario, como los demás agentes, prestarán los auxilios necesarios a las autoridades que presiden en los diversos teatros y salones en que haya bailes, a fin de hacer efectivas las mismas prevenciones.

Lo que de orden del ciudadano gobernador se pone en conocimiento del público para su inteligencia.

México, febrero 5 de 1875.- M.A. Mercado, secretario.

\*\*\*\*\*

mismo título (¿quién sería el señor López?); las autoridades luchan contra la delincuencia con medios sofisticados y ya no tienen que presidir en los teatros ¡caramba! creo que ya no siquiera van a ellos; no hay criados para recibir los abrigos, sino desveladas señoritas que con una fingida

sonrisa los cambian por una tarjeta o un pedazo de madera que, eso sí, tiene un número y las cantinas tienen horarios exactos que cumplir so pena de ser clausuradas.

No cabe duda, decía al principio: hay de carnavales a carnavales.

# Los ejes de la reforma

## Reforma laboral del PRD

EL ANTEPROYECTO de reforma laboral que damos a conocer en este volumen, es la contribución del Partido de la Revolución Democrática al debate de un tema crucial que se inscribe en el corazón de la reforma del Estado. El diseño de las relaciones laborales y de las nuevas instituciones públicas y sociales que requiere nuestro país en los albores del siglo XXI supone, necesariamente, la transformación profunda del mundo del trabajo.

Esta transformación incluye de manera obligada la adopción de una nueva legislación laboral que responda a dos imperativos: por una parte, a la necesidad de hacer compatible la búsqueda de una mayor competitividad de las empresas instaladas en el país con la equidad a que tienen derecho los asalariados; por otra, a la urgencia de eliminar los rasgos autoritarios y corporativos que distinguen al viejo orden laboral con el fin de democratizar las relaciones entre los sindicatos, los trabajadores, los patrones y el Estado y establecer la correspondiente adecuación entre los sistemas de representación social y política.

Nuestra propuesta tiene como sustento un diagnóstico de la problemática laboral del país, de su proceso de integración a un mundo globalizado, de la situación del movimiento sindical y del papel que hasta hoy han jugado las instituciones del Estado en la relación capital-trabajo.

El diagnóstico sugiere que la reforma es imprescindible para atender los intereses fundamentales de los trabajadores y, al mismo tiempo, traerá ventajas sustanciales para los patrones. Sin un cambio de las actuales reglas del juego en el escenario laboral —que dejan en manos de las cúpulas sindicales subordinadas al gobierno la posibilidad de poner un freno al creciente poder del capital, y que dan amplios márgenes de intervención gubernamental en los conflictos obrero-patronales e intersindicales— los intereses de los trabajadores quedarán excluidos a la hora de tomar decisiones fundamentales que pueden afectarlos en el ámbito internacional, regional, nacional, sectorial o local.

Toda la experiencia de los últimos dieciséis años prueba, con creces, que la legislación vigente no sirvió para generar un reparto mínimamente equilibrado de los sacrificios y beneficios del profundo proceso de ajuste estructural que acompañó la emergencia de un nuevo modelo económico centrado en las exportaciones. Por el contrario, esta legislación y las instituciones laborales a que dio lugar, como las juntas de Conciliación y Arbitraje o la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, fueron útiles para imponer una baja sustancial a los niveles de vida de los trabajadores del país. El nuevo orden laboral que proponemos restablece los contrapesos necesarios para que ningún interés

legítimo quede al margen ni resulte sacrificado por supuestas razones de Estado y en aras de un bienestar que se posterga indefinidamente.

La revitalización del poder sindical mediante su plena autonomía es un paso fundamental si se quiere dotar a las organizaciones de una capacidad de negociación propia, que no dependa de los criterios de oportunidad gubernamentales. Ello supone, necesariamente, remplazar un régimen sindical cuya fuente y recursos de poder esenciales provinieran de la relación de los sindicatos con el Poder Ejecutivo, de la férrea disciplina interna, del verticalismo y los mecanismos coactivos de agremiación o de los privilegios políticos por su obligada pertenencia a un partido de Estado. En su lugar es preciso instaurar otro, que se nutra de la adhesión auténtica de las bases y por ende, de la representatividad real, de la ampliación de la bilateralidad y de los vínculos que libremente se establezcan con otras organizaciones nacionales e internacionales afines a sus intereses y estrategias, tanto sociales como políticas. En suma, la democratización de la vida sindical y la eliminación de los conocidos vicios a que dio lugar el viejo arreglo corporativo-estatal, deben ser alentadas por el orden jurídico al crear los incentivos y orientaciones que las hagan posibles, lo que constituirá un elemento de fortaleza y no de debilidad de las organizaciones. Este saneamiento es, además, una condición necesaria para ampliar los espacios de bilateralidad en las relaciones laborales a distintos niveles y alcanzar la democracia en las relaciones laborales, lo que permitirá que las aspiraciones de los trabajadores sean atendidas sin necesidad de recurrir a la confrontación como única vía de satisfacción de las mismas.

Un contexto de creciente democratización del régimen político y de integración económica, los contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y las presiones internacionales en contra de la depresión de los salarios, ofrecida como una ventaja comparativa artificial, exigen la vigencia del Estado de derecho y hacen poco factible la imposición de soluciones laborales represivas. En este nuevo contexto, el aumento de la transparencia de la vida sindical y la existencia de incentivos institucionales que fomenten la cooperación y la mejora sostenida de la productividad –como lo promete esta propuesta– generará beneficios indiscutibles a los inversores. Igualmente, el reconocimiento de mejores condiciones de trabajo después de largos años de severos retrocesos, será un incentivo para recuperar la confianza entre los trabajadores y sus patrones, ingrediente fundamental de un auténtico esfuerzo por mejorar sostenidamente la productividad en el país. Para las empresas, transitar de las precarias certezas y la ilegalidad de un régimen corporativo y autoritario en vías de transformación hacia formas democráticas de gobernabilidad sustentadas en el Estado de derecho es también un cambio positivo, en tanto aumentará la transparencia y las posibilidades de cooperación entre los interlocutores y se dependerá cada vez menos de los avatares del proceso político. El mayor equilibrio entre el poder de negociación del capital y el trabajo que se busca con los cambios que contiene este anteproyecto es condición de un auténtico modelo de desarrollo, que se preocupa por el problema de la distribución y no lo deja exclusivamente en manos del mercado.

Como se desprende de las consideraciones anteriores, este anteproyecto aspira a

impulsar un cambio sustancial en el viejo modelo de relaciones laborales, considerando tres ejes principales de transformación, cuyas modalidades y detalles se explican a lo largo de esta presentación. En primer lugar, el alcance real de la protección de los intereses de los asalariados ya no dependerá de la discrecionalidad de la intervención estatal ni de las alianzas políticas, sino de la vigencia del principio de legalidad, de la plena ciudadanía de los trabajadores y de la promoción de organizaciones sindicales autónomas, representativas, democráticas y con presencia y capacidad de interlocución real en el ámbito productivo. Igualmente descansará en instituciones –como la Cámara de Diputados, los jueces laborales y el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades– que gozarán de las atribuciones políticas, jurídicas y técnicas adecuadas al desempeño de sus funciones en la resolución de conflictos de intereses contrapuestos, como lo son en esencia los del capital y el trabajo. En segundo término, la necesidad de adaptar los procesos productivos a las presiones competitivas no se atenderá provocando la precarización del empleo o dejando abierta la puerta para la arbitrariedad, la unilateralidad y la corrupción, sino ofreciendo todas las oportunidades de una flexibilidad laboral negociada, que responda a las innovaciones tecnológicas y organizativas y a los cambios de los mercados sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando un reparto justo de sacrificios y beneficios. Finalmente, después de severos retrocesos, acentuados durante los últimos dieciséis años, de las condiciones de trabajo y de los salarios, se atiende la necesidad de mejorar esta situación, reconociendo a los trabajadores condiciones y posi-

bilidades que se encuentran plasmadas en la contratación colectiva o que ya forman parte de los regímenes laborales en otros países de la región, con economías y niveles de desarrollo semejantes o aun menores de los que hoy tiene México.

Estos lineamientos fomentarán un modelo incluyente de relaciones laborales sobre nuevas bases o, si se prefiere, sobre la base de un nuevo pacto social que impulse una “vía alta de desarrollo” sustentada en la alta productividad y los altos salarios. De cara al pasado, este pacto debe recuperar el compromiso de la revolución mexicana de proteger los derechos de los trabajadores, quienes siguen siendo al terminar el siglo la parte más débil de la relación laboral, frente al poder creciente del capital para imponer condiciones a los gobiernos interesados en atraer inversiones. Hacia el futuro debe construir nuevas formas individuales y colectivas de protección de los trabajadores, afines a la promoción de una mejora continua de la productividad, incluyendo en ella la elevación de las condiciones de trabajo que lo hagan posible.

La reforma laboral del PRD se inserta, así, en una necesaria y decidida reforma social del Estado, que responda a la profunda transformación en la que se halla inmerso nuestro sistema político y sea compatible con el modelo de desarrollo económico con justicia social que hemos propuesto en nuestros documentos fundamentales.

#### LA REFORMA UNA ORIENTACIÓN PROGRAMÁTICA

El propósito de reformar la legislación laboral es una aspiración programática de nuestro partido. Por ello, en sus documentos fundamentales estableció el compromiso de elabo-

rar una propuesta de reforma a la legislación del trabajo que permitiera un modelo incluyente de relaciones laborales, sobre la base del respeto a los derechos de los trabajadores, la promoción bilateral de la modernización productiva y el reparto justo de sus resultados por medio de mejores salarios; así como el goce pleno de los derechos colectivos: de asociación, contratación colectiva y huelga. Un modelo que supere las limitaciones que hoy tienen los asalariados, en particular los trabajadores al servicio del Estado en los niveles federal, estatal y municipal para el ejercicio de tales derechos. Un modelo que considere la ampliación de derechos de los trabajadores de confianza y de otros sectores sujetos a regímenes de excepción por sus condiciones de contratación, género, edad, discapacidad, ubicación geográfica e inserción productiva, especialmente en la industria maquiladora y en las zonas rurales.

Asimismo, fue nuestro compromiso rescatar como un elemento esencial de la reforma el principio de libertad sindical con pluralidad, autonomía y democracia, que posibilitara la participación libre y directa de los trabajadores. Ello, en virtud de que la libertad sindical está íntimamente unida al ejercicio cabal de los derechos individuales y colectivos, la obtención de un salario remunerador, la reducción de la jornada de trabajo, el acceso a condiciones laborales que garanticen la integridad de los trabajadores, la estabilidad en el empleo y la capacitación profesional.

Nuestra propuesta consideraría, además, una reforma de fondo al derecho procesal del trabajo que garantizara la autonomía y eficacia en la administración e impartición de la justicia laboral.

Para acometer esta importante tarea, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRD deci-

dió conformar un equipo de trabajo constituido por reconocidos abogados en materia laboral, con amplia experiencia académica y trayectoria en las luchas del sindicalismo democrático e independiente del país. También se integraron al equipo miembros del CEN y asesores de nuestro grupo parlamentario en la Cámara de Diputados.<sup>1</sup> Fruto de su trabajo es este material.

No obstante que las reformas propuestas fueron producto de las reflexiones del equipo, el resultado final es responsabilidad exclusiva del Partido de la Revolución Democrática. Asimismo, conviene precisar que el contenido del anteproyecto fue enriquecido por los debates previos a su elaboración, diseminados en una cantidad importante de foros, conferencias y seminarios, así como por publicaciones e iniciativas de reforma que le antecedieron.

En la formulación de la propuesta que aquí se da a conocer se consideraron otros proyectos legislativos, en especial aquellos que la izquierda presentó en la Cámara de Diputados desde 1979, año en que se constituyó el grupo parlamentario comunista (Coalición de Izquierda), hasta las propias iniciativas del Partido de la Revolución Democrática llevadas a tribuna de la LIV a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. Se conocieron y discutieron, además, el anteproyecto de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios y, por supuesto, las iniciativas de reforma laboral del Partido Acción Nacional, tanto el proyecto integral que fue presentado en el Senado de la República el 12 de julio de 1995, como aquellas iniciativas que fueron elaboradas con posterioridad en la Cámara de Diputados para atender una variedad de temas aislados. De todos estos antecedentes se recogen propuestas de cambio y podrán ubicarse con facilidad en el texto.

El anteproyecto guarda una coherencia interna, en él se ofrece una alternativa de regulación laboral, por ello en su lectura debe tenerse siempre presente que se puso cuidado en la conservación de equilibrios, acordes con un nuevo escenario de relaciones capital-trabajo.

Conviene aclarar desde ahora que el anteproyecto pasa, con esta publicación, a una etapa de consulta y debate con trabajadores, empresarios, sindicatos, investigadores, abogados laboristas y con quienes se sientan involucrados en esta trascendental reforma. Después de este ejercicio podrá convertirse en iniciativa de ley.

El pulso político que el PRD tome a los sectores involucrados y la viabilidad de concretar una reforma laboral democrática, parcial o integral, con la actual correlación de fuerzas expresada en el Congreso de la Unión, serán decisivos para que los órganos de gobierno del Partido y el propio grupo parlamentario determinen el curso final del anteproyecto.

## REFORMA CONSTITUCIONAL INTEGRAL

El anteproyecto de reforma laboral del PRD es una propuesta integral que implica reformar el artículo 123 constitucional y otros artículos de nuestra carta magna, crear una nueva Ley Federal del Trabajo y abrogar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Por lo que hace al artículo 123 constitucional, se propone suprimir el apartado B, para otorgar derechos colectivos plenos a los trabajadores de los poderes la Unión y del gobierno del Distrito Federal, además de hacer extensivas sus disposiciones a los trabajadores de los estados y municipios de la repú-

blica, conservando las ventajas que aquellos tenían en el apartado que se deroga.<sup>2</sup>

Recogiendo una vieja demanda obrera, se establece la jornada semanal de cuarenta horas con pago de cincuenta y seis, que será distribuida de común acuerdo entre las partes. Se amplían a quince los días de vacaciones al año y se concede a la mujer trabajadora durante el embarazo un descanso pre y postnatal de cuando menos catorce semanas, que se repartirá conforme a la recomendación médica, de acuerdo con las necesidades de salud de la madre y del recién nacido.

Se suprimen las áreas geográficas para la determinación de los salarios mínimos generales, para que rija un salario mínimo en todo el país. Con objeto de eliminar el control gubernamental corporativo sobre la determinación de los salarios mínimos, como ocurre actualmente por medio de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, se traslada la determinación de su monto a la Cámara de Diputados, y las funciones técnicas y de estudio a un organismo descentralizado del Estado, denominado Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que tendrá la facultad de proponer a dicha cámara los incrementos de los salarios y del porcentaje de utilidades repartible, cuya función también absorbe.

Se precisa que en ningún caso el trabajo extraordinario será obligatorio y se prohíbe expresamente para los menores de dieciséis años.

Con la intención de propiciar la equidad de género en las relaciones de trabajo, se propone que la ley reglamentaria determine los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con la obligación de capacitar a sus trabajadores y trabajadoras, adoptando las medidas necesarias para garantizar condicio-

nes efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer.

Con el propósito de modernizar el marco laboral de los servidores públicos, se propone que el ingreso, la capacitación, los ascensos, la permanencia y la separación del servicio se regirán por un conjunto de normas y procedimientos tendientes a garantizar el servicio civil de carrera, de acuerdo con la ley reglamentaria.

Para favorecer la autonomía e independencia de los sindicatos respecto al Estado, se propone prohibir y sancionar cualquier acto de injerencia de las autoridades públicas en la vida sindical. En esa misma línea, queda prohibida la afiliación obligatoria de los trabajadores y de los empresarios, individual o colectivamente, a los partidos políticos, medida que se orienta a eliminar uno de los rasgos más distintivos y antidemocráticos de nuestro sistema político: el corporativismo sindical.

Una reforma toral es la referida a la sustitución de las juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial, quienes conocerán y resolverán las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo. Esta reforma tiende a mejorar la impartición de justicia laboral y pone fin al tripartismo en los órganos encargados de dirimir los conflictos obrero-patronales. Finalmente, se establece la competencia de las autoridades federales en los asuntos relativos a los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión.

Las nuevas atribuciones de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en materia de salarios y reparto de utilidades, hacen necesario reformar los artículos 74 y 79 de la Cons-

titución Política. La extensión de las disposiciones del artículo 123 constitucional a los trabajadores de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los municipios, justifica la derogación de las fracciones VIII del artículo 115 y VI del artículo 116 constitucionales en vigor.

## DERECHOS COLECTIVOS Y LIBERTAD SINDICAL

Uno de los ejes del anteproyecto es el relacionado con la ampliación de los derechos colectivos. En nues-

tra propuesta se avanza en la configuración de un nuevo modelo, dejando atrás la herencia corporativa de la ley en vigor, en donde el Estado interviene discrecionalmente en la vida sindical y niega o concede el ejercicio de esos derechos. En su lugar se alienta una opción distinta, en donde son los propios trabajadores el sujeto principal de esos derechos colectivos y se reduce sensiblemente la intervención estatal. En adelante, la garantía del ejercicio pleno de los derechos colectivos será el respeto absoluto a la ley.

Las orientaciones del anteproyecto apuntan hacia el fortalecimiento de la organización sindical al propiciar la transparencia en el ejercicio de su actividad y de la fuente de poder de donde emanan las decisiones; su independencia y autonomía frente al gobierno, los empresarios y los partidos políticos; el fomento de la representatividad real y la democracia interna; la generación de procesos de participación desde abajo; la presencia de liderazgos informados y con capacidad de intervención bilateral en los problemas derivados de la innovación tecnológica y organizativa, así como de sus impactos laborales.

Se persigue, asimismo, una redefinición del papel del Estado en el ejercicio de los derechos colectivos como son los procesos de agremiación, contratación colectiva y huelga. En particular, se eliminan los controles políticos y jurídicos que inhiben y desvirtúan el ejercicio de tales derechos, trasladando las decisiones más importantes a las bases trabajadoras.

Se trata, entonces, de instaurar nuevos mecanismos institucionales para garantizar la libertad y la democracia sindicales, auspiciando formas de participación de los trabajadores en la toma de decisiones, tanto en asuntos fundamentales de su vida interna, como en la gestión del cambio en las empresas, sectorial y nacionalmente.

Ese sentido tienen los cambios al título sobre las relaciones colectivas de trabajo, en donde se dispone que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho de organización, el libre funcionamiento de los sindicatos o de entorpecer su ejercicio legal, tal y como lo disponen los acuerdos internacionales sobre libertad sindical suscritos y ratificados por nuestro país.

Además, se prohíbe y sanciona conforme a la ley cualquier acto de injerencia patronal en el proceso de sindicalización y ejercicio de los derechos colectivos. Se entiende que hay injerencia patronal, por ejemplo, cuando se proporciona ayuda financiera o logística, o de otra índole, a una organización que compita con otra por la representación de los trabajadores, salvo que aquellas prestaciones se encuentren debidamente pactadas en los contratos colectivos de trabajo. El anteproyecto tipifica otros casos de injerencia patronal en su artículo 502.

En este renglón, se propone que los trabajadores y patrones decidan libremente el criterio organizativo y de representación territorial o gremial que más convenga a sus intereses, sin ninguna restricción, eliminando la estrecha tipología de los artículos 360 y 361 en vigor. Se precisa que los sindicatos deberán constituirse con al menos veinte trabajadores activos o inactivos y se permite que sus estatutos determinen las condiciones bajo las cuales los trabajadores de confianza podrán formar parte de los sindicatos, exceptuando a quienes ejerzan la representación del patrón frente a los trabajadores. Los estatutos deberán, asimismo, fijar las condiciones de participación de los trabajadores inactivos.

Se precisa que los sindicatos pueden formar federaciones o confederaciones estatales, regionales, nacionales o internacionales o crear cualquier organización de nivel superior.

Una reforma de particular importancia es la que tiene que ver con el registro sindical. En nuestra propuesta los sindicatos, cualquiera que sea su ámbito de competencia y criterio organizativo, deberán inscribirse exclusivamente con fines de publicidad en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se elimina así, la facultad de la Secretaría del Trabajo de reconocer o negar por medio del registro la existencia legal de los sindicatos, pues éstos adquieren personalidad jurídica por el sólo hecho de depositar ante el Registro Público Nacional, la documentación requerida, misma que deberá actualizarse periódicamente. La presentación

por parte del sindicato de la constancia de inscripción surtirá, con ello, efectos ante autoridades y patrones.

Por otra parte, la inscripción del sindicato en el Registro y su personalidad jurídica únicamente podrán cancelarse con un procedimiento ordinario, en los casos en que el sindicato pierda la totalidad de su membresía o se disuelva. Si el sindicato se disuelve, el activo se repartirá en la forma que determine la asamblea de trabajadores.

Un aspecto relevante y complementario de estas modificaciones, cuyo propósito es erradicar los actos de simulación en la constitución de un sindicato, consiste en que cualquier persona o autoridad que considere que existen estas prácticas nocivas, puede promover la cancelación de la inscripción en el Registro por medio del juicio correspondiente.

Con el ánimo de alentar prácticas democráticas en la vida sindical, se dispone que los estatutos contengan un tiempo preciso de seis meses, cuando menos, para convocar a asambleas generales, seccionales o de delegados; que las mismas puedan adoptar resoluciones si concurren cuando menos cincuenta y uno por ciento del total de los miembros del sindicato o la sección, si es que no son convocadas por las directivas. También, que éstas últimas sean elegidas por el voto secreto, universal y directo de los miembros del sindicato.

Adicionalmente, los estatutos deberán contener la disposición de que corresponderá a la asamblea de trabajadores otorgar a la directiva sindical, por votación mayoritaria, la facultad de negociar con el patrón y pactar, en su caso, la incorporación o supresión de la cláusula de exclusión por ingreso o separación dentro del contrato colectivo. Esta medida se justifica porque la cláusula de

exclusión ha sido, en la mayoría de los casos, negociada cupularmente, a espaldas de los trabajadores, y se ha utilizado para fines distintos al de la defensa de la integridad sindical. Su aprobación, hasta hoy, está más asociada a los intereses personales y políticos de las directivas sindicales que a la protección del sindicato. Legitimar la cláusula de exclusión por la base trabajadora es una necesidad democrática acorde con nuestro anteproyecto.

En abono de la transparencia en la administración de las cuotas sindicales, se dispone que la directiva deberá poner a disposición de los trabajadores que lo soliciten el estado financiero del sindicato o de la sección. La negativa a presentar la información será sancionada conforme a la Ley.

Con la intención de estimular la participación directa de las bases sindicalizadas y no sindicalizadas en la negociación y vigilancia de las condiciones de trabajo, en aspectos relacionados con la productividad de la empresa y en forma general con la contratación colectiva, se crea la figura de los representantes de los trabajadores en los centros de trabajo, electos por mecanismo directo. Ellos serán delegados sindicales en caso de que exista un sindicato en la empresa o dependencia, y representantes de los trabajadores si no hay sindicato o contrato colectivo aplicable.

Se incluye la obligación sindical y patronal respectiva de proporcionar a los trabajadores copia de los estatutos y del contrato colectivo vigente en el centro de trabajo, de este último a más tardar sesenta días después de su revisión o celebración.

En el terreno de la contratación colectiva y con la firme intención de combatir el cáncer que significan los contratos de protección,

se dispone que cuando se demande de un patrón la firma de un contrato colectivo, éste tenga la obligación de hacer público el hecho ante los trabajadores. Si transcurrido un plazo de treinta días resultase la existencia de dos o más sindicatos con interés en la celebración del contrato colectivo, se realizará un recuento por votación directa y secreta para determinar quién representa a la mayoría y a quién corresponde la titularidad. La autoridad laboral debe garantizar que el proceso se cumpla con las garantías de democracia, transparencia y equidad.

El contrato colectivo debe contener, además de las características señaladas en el artículo 391 vigente, los convenios o acuerdos que bajo cualquier forma se negocien para mejorar la productividad y repartir sus resultados.

El anteproyecto del PRD conserva la disposición de que en el contrato colectivo se pacte la cláusula de exclusión por ingreso o separación. Sin embargo, se adiciona que en caso de renuncia al sindicato ésta deba hacerse por escrito y en caso de expulsión, cuando un trabajador reclame su improcedencia, la separación del empleo se hará efectiva cuando exista resolución en firme de los juzgados laborales. Estas enmiendas se complementan con una disposición contenida en un transitorio que establece que los sindicatos que tengan incorporada la cláusula de exclusión por ingreso o separación en sus respectivos contratos colectivos de trabajo, deberán ratificarla por asamblea de trabajadores en votación mayoritaria, antes de la primera revisión de dichos contratos, una vez entrada en vigor la nueva ley. La medida se explica, en virtud de que el modelo de relaciones laborales predominante hasta hoy, y sancionado por la ley, alentó

prácticas dañinas como la inclusión de esta cláusula sin consulta con los trabajadores. Otra razón se debe al hecho de que la cláusula de exclusión, en lugar de fortalecer la capacidad de negociación del sindicato y evitar su dispersión o atomización, se ha usado en contra de los trabajadores para encumbrar y mantener dirigencias ajenas a los intereses de los mismos trabajadores y para limpiar a los sindicatos de disidencias incómodas. Por esta razón, se propone que dicha cláusula se legitime por el voto de los trabajadores y que aquellos sindicatos que deseen incorporarla en el futuro a sus contratos colectivos de trabajo, obtengan la autorización de las bases sindicales, previa asamblea.

Se añade la obligación de depositar el contrato colectivo en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, mismo que estará obligado a proporcionar al público, previa solicitud, copia de los contratos depositados.

En ese sentido, se considera que comete un acto de simulación jurídica quien reclame la titularidad de un contrato colectivo de trabajo y se desista de su reclamación sin haber acreditado su interés jurídico, lo cual será sancionado.

Con el interés de favorecer la contratación colectiva ahí donde no existan trabajadores afiliados a un sindicato, se propone que aquéllos podrán demandar al patrón la celebración de un acuerdo colectivo donde se fijen bilateralmente las condiciones de trabajo y demás disposiciones que convengan las partes. Para tal efecto, se podrán presentar las demandas al patrón por medio de los representantes de los trabajadores en los centros de trabajo. Si el patrón se niega a negociar o cumplir este acuerdo los trabajadores podrán ejercer el derecho de huelga.

En esta ruta, se podrán celebrar convenios colectivos sectoriales, disposición que tenderá a alentar la contratación colectiva por rama de actividad económica y fortalecerá la acción sindical. Los convenios colectivos sectoriales sustituirán a los contratos ley, modalidad que en la actualidad está sometida a candados que la limitan y dejan en manos de las autoridades gubernamentales y del trabajo la posibilidad de su negociación.

Con la finalidad de coadyuvar a la generación de procesos democratizadores desde la base en los centros productivos y de servicios, se establece que en toda empresa, establecimiento o dependencia de más de quince trabajadores, estén o no sindicalizados, éstos nombren a sus representantes ante el patrón por medio del voto universal, directo y secreto. La renovación de los delegados sindicales o de centro de trabajo será cada tres años como máximo, y en los procesos electorales participarán todos los trabajadores. Cuando el número de representantes electos sea superior a cinco deberá formarse un comité de representantes. La representación de los trabajadores en el centro de trabajo tendrá a su cargo, entre otras cosas, vigilar, en coordinación con la directiva sindical, el estricto cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social o coadyuvar al cumplimiento de los acuerdos o contratos colectivos de trabajo, como se especifica en el artículo 555 del anteproyecto.

En materia de huelga, la propuesta se orienta hacia la desregulación de este derecho y a eliminar las ataduras que impiden su pleno ejercicio. Se reafirma como un derecho colectivo de las mayorías, para cuyo ejercicio se requieren las correspondientes garantías. De esa manera, la huelga se reconceptúa, al considerarse como la suspensión

temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición mayoritaria de trabajadores con el propósito de defender un interés colectivo. Por ello, no hay lugar a una enumeración exhaustiva de su objeto, y sólo se enuncian en el artículo 561 del anteproyecto, a guisa de ejemplo, los propósitos que podrían perseguirse al suspender labores: conseguir el equilibrio entre los factores de la producción; obtener la celebración de un acuerdo, contrato o convenio colectivo sectorial y exigir su cumplimiento; demandar la revisión de los salarios contractuales; presionar para que se respeten las disposiciones sobre la participación en las utilidades de las empresas; o apoyar una huelga de trabajadores que se proponga defender un interés colectivo.

También se especifica que la huelga puede tener una duración definida o indefinida, permitiendo de esta manera a quienes la ejerzan anunciar desde el emplazamiento, las modalidades de su realización.

Conviene llamar la atención en cuanto a la huelga, que se introducen los casos de servicios esenciales a la comunidad, en los cuales deberá acordarse entre el patrón y los representantes de los trabajadores, el número mínimo indispensable para garantizar la prestación ordinaria de los mismos a los usuarios y evitar daños irreversibles a la comunidad. De esta forma, los trabajadores no estarán obligados a desempeñar actividades distintas de aquellas que garanticen al público el disfrute, en condiciones normales, de estos servicios, por lo que podrán suspenderse todas las restantes tareas. Se consideran servicios esenciales a la comunidad los de telefonía pública, comunicación por satélite, luz y energía eléctrica en servicios de emergencia, gas y gasolina y aprovisionamiento y distribución de agua destinada a la población.

Por otra parte, la mayoría de los trabajadores puede decidir en cualquier momento retirar el emplazamiento o acordar el levantamiento de la huelga, sin que ello implique la renuncia a las demandas planteadas o al sometimiento del conflicto a la resolución de la autoridad laboral. Se suprime la figura de inexistencia de la huelga y, en caso de recuento por solicitud de improcedencia de ésta, se dispone que el voto será libre y secreto, además de que el juez tome las medidas necesarias para garantizarlo.

El estado de huelga no podrá ser afectado por medida administrativa o judicial alguna, que no esté sustentada en las disposiciones contenidas en la Ley. Ésta y las anteriores disposiciones conducen a la supresión de la requisa prevista en otros preceptos legales, medida que se ha utilizado para violentar el derecho de huelga.

## SALARIO Y PRODUCTIVIDAD CON SENTIDO SOCIAL

En el centro de nuestras preocupaciones legislativas se encuentran los temas del salario y la productividad.

Hasta ahora el Poder Ejecutivo se ha reservado el control de los salarios mediante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, cuyo carácter tripartito no ha hecho sino reproducir las relaciones de sujeción observadas en el terreno de los derechos colectivos: el gobierno federal ha definido el salario mínimo sin que trabajadores y empresarios puedan incidir en esta variable decisiva para la economía del país. La determinación política de pasar a los trabajadores el costo social de la crisis, ha significado un deterioro del salario real, inédito en la historia México. Después de veinte años de caída ininterrum-

pida, es necesario restablecer la vigencia del salario mínimo general como un salario suficiente, tal como lo establece el artículo 123 de la Constitución Política. Por ello, la propuesta de reforma, además de recuperar los imperativos de justicia social, busca rescatar el papel del salario mínimo en la economía al permitir que, con salarios suficientes, se fortalezca el mercado interno; sin lo cual sería imposible sentar las bases de un crecimiento económico estable e integrado.

El anteproyecto dispone, así, que el salario mínimo deberá aumentar en forma automática trimestralmente, con base en la evolución del costo de la vida, según lo determinen la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo, este salario deberá revisarse anualmente con el propósito de establecer un aumento real que retribuya el incremento de la productividad media de la economía en ese periodo, con base en el porcentaje que determine la Cámara de Diputados, tomando en consideración las recomendaciones del propio instituto.

Una medida adicional y transitoria, estaría orientada a que dicho instituto realice los estudios necesarios para proponer el monto y las modalidades de aplicación de un factor de compensación por la caída histórica del salario mínimo general y profesional en las últimas dos décadas.

El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades –como ya se explicó– asumirá las funciones de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, organismo que con esta iniciativa desaparece. El Instituto estaría integrado por un cuerpo colegiado de cinco miembros, por subcomi-

siones técnicas y por un consejo consultivo en el que participarían representantes de los trabajadores, los patrones y el gobierno federal, así como por investigadores de reconocido prestigio. Los miembros del cuerpo colegiado serían electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, cada cinco años.

Por otra parte, con la inclusión de un capítulo sobre productividad, se trataría de impulsar medidas legales que permitan a los trabajadores enfrentar el reto productivo, con bilateralidad y retribución justa. La corresponsabilidad para mejorar la productividad presupone involucrar al trabajador en el conocimiento integral del proceso productivo. De este conocimiento y de la negociación bilateral, resultarán programas de productividad por empresa y por rama de la actividad a partir de la creación de cámaras sectoriales.

La participación de los trabajadores en los programas para mejorar la productividad dará a éstos el sentido social que debe ser propio de los procesos productivos. Sólo un modelo excluyente y depredador como el que hasta ahora se pretende imponer puede suponer, equivocadamente, que una perspectiva unilateral asegurará la mejora continua de la productividad.

De esta manera, el anteproyecto propone un concepto de productividad amplio, que no sólo considera la dimensión técnica o económica, sino que recoge elementos sin los cuales sería imposible involucrar a los trabajadores en los desafíos productivos: su calidad de vida y el reparto equitativo de los beneficios. Incluye la facultad de trabajadores, sindicatos y patrones de llegar a acuerdos en la materia. Obliga a los patrones a proporcionar a los trabajadores y a sus representantes sindicales la información relativa a

la situación tecnológica, organizativa, financiera y de mercado de la empresa, incluyendo los planes de inversión. Considera la creación en la empresa de comisiones mixtas de Productividad y Capacitación, a cuyo cargo quedará el diagnóstico de este importante asunto, la formulación y evaluación de programas destinados a atenderlo, así como la adopción de mecanismos para distribuir sus resultados. Se detalla el contenido y periodicidad de los planes y programas de productividad, capacitación y distribución de beneficios, por empresa o sectorialmente. También se faculta a las cámaras sectoriales para proponer, por conducto del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, recomendaciones sobre el incremento de los salarios profesionales en el sector, vinculados con los indicadores de productividad.

El anteproyecto traslada las funciones de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas al instituto citado, acorta los plazos para la presentación de los estudios necesarios para conocer las condiciones generales de la economía nacional, los índices de productividad y la situación de los trabajadores. Sobre la base de estos estudios se propondrá a la Cámara de Diputados el porcentaje repartible. Ésta, a su vez, lo determinará cada cinco años. Los ingresos de los trabajadores por concepto de reparto de utilidades quedan, en la propuesta, libres de todo gravamen.

Se suprime el impedimento para que los trabajadores pongan a disposición de terceras personas los datos contenidos en la declaración anual de los patrones, así como los anexos correspondientes.

Por último, se dispone que los trabajadores participen en los activos de las empre-

sas mediante la adquisición de las denominadas acciones "T". Las modalidades de adquisición de dichas acciones, y demás asuntos relativos a su propiedad, se detallarán en un reglamento que para tal efecto emitan las autoridades del Trabajo, en consulta con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y las organizaciones de empresarios y trabajadores.

**MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y DE VIDA** Muy asociada al tema anterior se encuentra nuestra preocupación por mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados. Así, el nuevo régimen de relaciones laborales que proponemos, busca imprimir un sentido social a la mejora continua de la productividad y alentar el crecimiento económico de manera que todos los factores de la producción resultasen beneficiados de esta estrategia.

Es ostensible el fracaso del modelo laboral hasta hoy adoptado, que se centra en un amplio margen de intervención del Estado, privilegios para el capital y el profundo deterioro del bienestar social de la población. Corresponde ahora que la relación fundamental de toda sociedad moderna, la relación capital-trabajo, sea capaz de articular un nuevo pacto social que permita un crecimiento sostenido con beneficio para todos los factores de la producción. En nuestra propuesta existen varios elementos que configuran, desde las condiciones de trabajo y de vida, una nueva norma para la convivencia civilizada entre los factores de la producción.

Sobresale, por su importancia, la reducción de la jornada de trabajo semanal, de 48 horas a 40 con pago de 56, que, junto con el

aumento de prestaciones sociales, es una de las principales propuestas de la reforma laboral. Si una de las grandes conquistas de la clase trabajadora de principios de siglo fue la reducción de la jornada diaria a ocho horas, hoy están dadas las condiciones para reducir la jornada semanal. ¿Significa esta reducción una pérdida para la sociedad? Todo lo contrario, implica que la sociedad es capaz de producir en menos horas el mismo valor, y representa la oportunidad de crear más empleos. El resultado del aumento de la productividad social conduce, a largo plazo, a que la humanidad pueda disponer de la misma cantidad de bienes de uso con menor tiempo de trabajo. Una de las formas de reparto de esa productividad social es la disminución de la jornada de trabajo. En México la reducción a 40 horas constituye una demanda histórica de los trabajadores y es, en las actuales condiciones, perfectamente viable.

De modo adicional, se propone que dicha jornada se distribuya de común acuerdo entre trabajadores y patrones, sin que la jornada diaria pueda exceder de diez horas, nueve horas y media la mixta y de nueve la nocturna. Esta modificación fue pensada en un contexto en el que mediante un acuerdo bilateral, en los centros de trabajo se pueda adecuar la nueva jornada de 40 horas a las necesidades productivas y a los intereses de los propios trabajadores. Por lo demás, este tipo de convenios bilaterales ya operan en distintas empresas.

Por lo que se refiere a los días de descanso obligatorio, se respetan los establecidos en la ley en vigor, pero se propone que de común acuerdo, trabajadores y patrones establezcan las modalidades para que el descanso de los días 5 de febrero, 21 de marzo

y 20 de noviembre, si corresponden a martes, miércoles o jueves, sean disfrutados el lunes o el viernes más próximo.

Se incrementa el pago de la prima dominical de veinticinco a cincuenta por ciento. Se aumenta el número de días de vacaciones de seis a quince días laborables, que se incrementarán en dos días después de cada cinco años y sube el pago de la prima vacacional de 25 a 100 por ciento. Se eleva el pago del aguinaldo de quince a treinta días de salario, con la modalidad de que en las empresas con menos de cincuenta trabajadores, las partes podrán acordar el pago de esta cantidad en dos exhibiciones a lo largo del año. Se mejora el pago y los criterios para aplicar la prima de antigüedad, al establecer que los trabajadores tienen derecho a un monto por este concepto de quince días de salario por cada año de servicios (doce en la ley vigente), que para su determinación se tomará en cuenta el salario integrado y se reduce a un año de servicios (quince en la ley actual) el tiempo que los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo requieren para gozar de este derecho.

En beneficio del trabajador, se propone el pago catorcenal para el sueldo y las prestaciones de quienes de acuerdo con la legislación vigente lo reciben cada quince días.

**RESPECTO ABSOLUTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO** El anteproyecto respeta escrupulosamente la estabilidad en el empleo, principio característico de la legislación mexicana respecto de las que existen en otras latitudes. Ante la destrucción masiva del empleo, producto de las crisis económicas recurrentes en el país, el valor de la estabilidad en el puesto de traba-

jo ha cobrado fuerza. A ello se suma el hecho de que el régimen privado de pensiones exigirá mayor tiempo de espera para gozar de una pensión, conforme lo dispone la nueva ley del Seguro Social, lo cual redimensiona la importancia de la estabilidad laboral frente a una posible indemnización de ley como se formula en otras propuestas de reforma. La estabilidad en el empleo como principio es irrenunciable.

En materia de relaciones individuales y condiciones de trabajo se proponen medidas que tienden a mejorar la situación jurídica del trabajador y brindar solución a preocupaciones que los principales actores del universo laboral han señalado como susceptibles de ser consideradas en la Ley.

De esa forma, se precisa que los trabajadores contratados por intermediarios tendrán las mismas condiciones y derechos que correspondan a quienes ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento y que los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores. Que las responsabilidades patronales corresponden a quienes realmente reciben en forma permanente los servicios del trabajador, independientemente de quienes, de manera formal, aparezcan como patrones o receptores de esos servicios, sin eximir a éstos de su responsabilidad solidaria.

En otro orden, se propone que quien viole la norma de emplear a menores de 14 años y a mayores de esta edad pero menores de 16 que no hayan terminado su educación obligatoria, no queda eximido de pagar a éstos las prestaciones y de cumplir las demás obligaciones de ley.

Para proteger al trabajador de los atropellos constantes de que es víctima, al obli-

gársele a firmar hojas en blanco en calidad de renunciadas anticipadas, se establece que la denuncia que éste presente ante el juez laboral, en razón de haber sido obligado a firmar dicha hoja o a renunciar a cualquiera de sus derechos, será mantenida estrictamente en el secreto del juzgado. Complementariamente, en caso de que la hoja en blanco pretenda ser utilizada para terminar la relación de trabajo, ello sólo procederá si la renuncia es ratificada ante un juez laboral.

De acuerdo con nuestro proyecto, los convenios celebrados entre los sindicatos y los patronos que puedan afectar los derechos de los trabajadores, además de observar las normas previstas en el artículo 34 vigente, deberán ser aprobados por la mayoría de los trabajadores según la modalidad consignada en los estatutos sindicales.

Se establece en el capítulo sobre la duración de las relaciones de trabajo, que el tiempo indeterminado puede ser continuo o discontinuo, entendiéndose por tiempo indeterminado discontinuo aquel que se desarrolla de manera permanente por temporadas en ciertos periodos del año, mes, semana o por días, en atención a la naturaleza de los trabajos o actividades. Así, los trabajadores que presten sus servicios por tiempo indeterminado discontinuo, gozarán de los mismos derechos y de las mismas obligaciones que los trabajadores por tiempo indeterminado, en proporción al tiempo trabajado.

En este mismo apartado se introduce el periodo de prueba, que sólo podrá pactarse por escrito y por una sola vez con el mismo trabajador, en la relación laboral por tiempo indeterminado. La duración máxima del periodo de prueba será de un mes, y al término de éste, al no darse por terminada la relación

de trabajo, ésta se considerará por tiempo indeterminado.

En los casos de sustitución de patrón, el plazo de seis meses en el que el patrón sustituido es solidariamente responsable con el nuevo, se eleva a diez años cuando la transmisión de los bienes provoque a la empresa una considerable pérdida patrimonial que pueda causar perjuicio a los trabajadores, a sus condiciones de trabajo y el incumplimiento patronal de sus obligaciones. Las responsabilidades del patrón sustituto quedan referidas en el artículo 46 del anteproyecto.

#### AMPLIACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El anteproyecto de reforma laboral aborda la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, que mantiene en un régimen de excepción a los trabajadores al servicio del Estado. Con esta decisión, se pretende devolver a dichos trabajadores el ejercicio de sus derechos colectivos y eliminar la intervención estatal en el proceso de agremiación.

La normatividad laboral que rige a los servidores públicos ha impedido, en contravención del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que éstos formen libremente sus organizaciones sindicales, por centro de trabajo o por rama; pertenezcan a una o varias centrales, federaciones o confederaciones; se afilien a organismos sindicales de carácter internacional; decidan voluntariamente pertenecer o no a un gremio sindical o elijan sin cortapisas a su directiva. También ha limitado el derecho a la negociación bilateral de sus salarios, presta-

ciones y condiciones de trabajo, así como a ejercer el derecho de huelga en defensa de sus intereses colectivos.

Todo lo anterior ha configurado una situación legal adversa para los servidores públicos, agravada por la intromisión cotidiana del Estado en la vida sindical de aquellos trabajadores, que la propia legislación en vigor fomenta. En este clima laboral la modernización de la administración pública será muy difícil.

El anteproyecto del PRD incorpora, en un capítulo del título sobre trabajos especiales de la Ley Federal del Trabajo, normas relativas a los trabajadores al servicio del Estado y del Distrito Federal, mismas que se hacen extensivas a los trabajadores de los estados y municipios de la república. En este capítulo se conservan las disposiciones más favorables para los servidores públicos contenidas en la ley que se abroga, se amplían los derechos colectivos y se hacen algunas precisiones jurídicas. En los demás asuntos, el trabajo de los servidores públicos se rige por las disposiciones generales de la nueva ley.

En concordancia con la orientación de justicia social que anima el cuerpo de modificaciones legislativas, los derechos consagrados en este capítulo se extienden a los trabajadores de confianza. Asimismo, con objeto de acotar la clasificación de estos trabajadores contenida en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se reduce la enumeración que ha dado pauta a incontables irregularidades, y que ha propiciado la proliferación de esa categoría en las dependencias de gobierno.

Se mantiene el número de días de vacaciones, pero se eleva la prima vacacional de 30 a 100 por ciento sobre el monto del salario percibido; la prima dominical también se

incrementa de 25 a 50 por ciento; el aguinaldo se mantiene en el mismo monto y condiciones que la ley establecía, pero se precisa que los trabajadores que hubiesen laborado menos de un año tendrán derecho al pago de la parte proporcional. En este capítulo se señala que a partir del quinto año de servicios efectivos prestados, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento de su salario, que será equivalente a 1.5 por ciento del mismo.

Se respeta, asimismo, el régimen de seguridad social que venían disfrutando los trabajadores de este sector. Lo mismo ocurre con las disposiciones relativas a la suspensión de la relación de trabajo.

Con la intención de profesionalizar el trabajo del servidor público, estimular su permanencia y compromiso institucional, generar mecanismos transparentes de ascenso escalafonario, retribuir su desempeño con criterios de equidad y mejorar su calidad de vida, se crea el Servicio Civil de Carrera. El Servicio Civil de Carrera es concebido en el anteproyecto como el conjunto de normas y procedimientos tendientes a garantizar mecanismos adecuados de ingreso y selección de personal, el pago justo de salarios y prestaciones, un sistema de valuación de puestos y de promoción acorde con las necesidades del servicio público, la capacitación y educación formal del trabajador, así como disposiciones relativas a la separación y el retiro del servicio.

El Servicio Civil de Carrera es una vieja aspiración del servidor público y en la reforma laboral propuesta encuentra una vía de aplicación. Estará a cargo de la Comisión Nacional de Servicio Civil de Carrera, creada para tal efecto, en la que concurrirán representantes de los gobiernos federal, del

Distrito Federal, de los estados de la república, así como de las organizaciones sindicales representativas de los trabajadores.

Las distintas etapas del Servicio Civil de Carrera –ingreso, promoción, permanencia y retiro–, así como los instrumentos de evaluación, el diseño de los tabuladores, catálogo de puestos y sistemas de estímulos, considerarán la participación bilateral de trabajadores, sindicatos y titulares de las dependencias.

Consecuente con la intención de ampliar los derechos colectivos de los servidores públicos, además de concederles el derecho a la convención colectiva y la libre sindicalización, las nuevas disposiciones les permiten el ejercicio del derecho de huelga, hasta hoy sujeto a tantas restricciones legales que lo han anulado.

A pesar de ello, las restricciones jurídicas no han impedido que los trabajadores paralicen labores, en una o varias dependencias o centros de trabajo, transgrediendo la norma para defender sus intereses colectivos. Los impedimentos legales no han conducido a la solución de los conflictos, y en no pocos casos los han exacerbado.

Por ello, conviene reflexionar sobre la conveniencia de adecuar la ley para permitir el ejercicio de la huelga a estos trabajadores, dentro de los límites que la naturaleza de su trabajo impone. De este modo, se evitarán las tensiones sociales innecesarias, producidas por una ley restrictiva que continuamente es violada. En síntesis, se propone dar certeza al ejercicio de la huelga en el sector público, bajo condiciones menos rígidas.

Así, los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, siempre y cuando se propongan obtener la celebración de un contrato colectivo de tra-

bajo, exigir su revisión o cumplimiento y solicitar la mejoría de los salarios contractuales. La huelga deberá ser declarada por las dos terceras partes de la totalidad de los trabajadores de las dependencias afectadas. Asimismo, cualesquiera de las partes podrá solicitar que el conflicto se someta al arbitraje del juez laboral. Si la resolución del juez laboral establece que la huelga fue imputable a la dependencia, la condenará a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores que fueran procedentes, y al pago de los salarios caídos.

Por último, en el apartado que comentamos se conservan, con ligeros cambios, las disposiciones sobre los medios de apremio y de ejecución de resoluciones de las autoridades laborales; los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, así como las correcciones disciplinarias y las sanciones, recogidas de la legislación burocrática que proponemos se abrogue.

#### TRABAJO BANCARIO

Vinculadas con el punto anterior, se hallan las propuestas de reforma en el ámbito de las relaciones de trabajo en las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional, cuyos trabajadores tienen limitado, hasta hoy, el ejercicio pleno de sus derechos colectivos.

En efecto, la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que en nuestro anteproyecto se abroga, remite a la legislación laboral burocrática en los temas de sindicalización, contratación colectiva y huelga.

La propia ley reglamentaria deja fuera de la negociación de las Condiciones Gene-

rales de Trabajo (CGT) a los trabajadores bancarios. Las CGT son sometidas por las instituciones financieras a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, tomando en cuenta únicamente la opinión del sindicato.

Más aún, al igual que en la legislación relativa a los trabajadores al servicio del Estado, se dispone que los sindicatos sólo podrán constituir y adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, única central reconocida por la ley, en abierta violación de los acuerdos internacionales.

Liberar de las ataduras legales que imposibilitan a los trabajadores de dichas instituciones el goce de derechos colectivos plenos, es una obligación política ineludible. El anteproyecto del PRD, coherente con las reformas en el terreno colectivo, apunta hacia la igualdad jurídica de estos trabajadores, pero respeta sus particularidades, especialmente en lo que se refiere a una gama de prestaciones y condiciones laborales que les favorecen.

Lo anterior explica por qué se crea un capítulo en el título de trabajos especiales en el que se preservan, para este sector, las disposiciones más benéficas en materia de bilateralidad en la cobertura de vacantes y en la formulación, aplicación y actualización del catálogo general de puestos; aquellas relacionadas con la separación del empleo y pago de indemnizaciones por este concepto; los días de descanso obligatorio; el pago de primas por trabajar durante los días de descanso semanal; el goce de vacaciones; salario mínimo bancario; la prima de antigüedad y el pago del aguinaldo; préstamos a corto y mediano plazos y préstamos hipotecarios adicionales a los que concede el Infonavit; así como el disfrute de una pensión vitalicia de

retiro complementaria a la que otorga el Seguro Social y pagos por defunción y gastos funerarios.

## TRABAJO Y EQUIDAD DE GÉNERO

Para el Partido de la Revolución Democrática es vital formular cambios en el derecho laboral que le permitan a la mujer trabajadora integrarse al mundo productivo y de servicios, en igualdad de condiciones frente al hombre. La desigualdad histórica de género ubica a las mujeres en una posición de opresión y desventaja para incorporarse plenamente a la vida productiva. No obstante, las mujeres participan cada vez más en el mercado de trabajo y en el conjunto de las actividades productivas, enfrentando problemas novedosos que la legislación actual no contribuye a resolver y en algunos casos ahonda.

Abrir los ojos de la sociedad frente a la realidad laboral femenina, ha sido preocupación de las mujeres sindicalistas de nuestro país y de organizaciones no gubernamentales; varias de sus propuestas son recogidas en el anteproyecto. Por otra parte, los avances internacionales en la materia también han contribuido a aceptar que la legislación mexicana está notablemente retrasada en comparación con la de otros países. Recientemente se llevó a cabo el Parlamento de Mujeres de México, cuyos pronunciamientos volvieron a señalar la necesidad de legislar en la materia.

Por tal razón, desde los principios generales de la ley se enfatiza que las mujeres y los hombres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones; se establece la garantía de fomentar la igualdad de oportunidades para ambos sexos y la pro-

moción de las mujeres en las comisiones mixtas, con miras a lograr una representación proporcional al número de trabajadoras ocupadas por empresa.

También, se considera de interés social y es responsabilidad del Estado, la creación de un organismo encargado de formular y desarrollar programas de acción afirmativa, con objeto de promover la igualdad de oportunidades y condiciones laborales entre hombres y mujeres. Para los fines de esta ley se define el concepto de acción afirmativa como la adopción de medidas temporales destinadas a fomentar la participación de la mujer en el empleo, en la actividad sindical y en los programas de capacitación y adiestramiento, de manera que contribuyan a corregir en los hechos los factores de discriminación por sexo.

En el propio título de principios generales se dispone, ampliando el arco de posibilidades para ambos géneros que encontraremos en todo el anteproyecto, que las mujeres y los hombres en cuyo perjuicio se hubiera realizado cualquier discriminación que les impidiera ocupar un empleo, tendrán derecho a solicitar ante el juez laboral el pago de una indemnización equivalente a tres meses del salario que les hubiera correspondido al ocuparlo. En los demás casos de discriminación, se tendrá derecho a reclamar ante la misma autoridad, que se subsanen los perjuicios causados y se restablezca el principio de igualdad.

En esta línea, se consideran actos de discriminación sexual cometidos por el patrón y prohibidos por la ley, exigir la presentación de certificados de ingravidez para obtener un empleo; negar la admisión a un empleo por el hecho de ser hombre o mujer, por situación de gravidez, estado civil o por tener

a su cargo el cuidado de los hijos menores; despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio en el estado civil o por tener a su cargo el cuidado de los hijos menores; retribuir el trabajo con un salario menor al que se pague a otro por un trabajo igual; y establecer cualquier tipo de distinción o exclusión basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo con excepción de las sustentadas en las exigencias particulares de una labor determinada.

Asimismo, se prohíbe a los trabajadores realizar actos de hostigamiento sexual contra alguna persona en el centro de trabajo.

En los asuntos relativos a la capacitación, se adiciona, como objeto de la misma, el propósito de crear condiciones efectivas de igualdad entre hombres y mujeres en el puesto de trabajo. Se dispone, además, que los planes y programas de capacitación cubran una participación de hombres y mujeres en una proporción semejante a la contratada en el centro de trabajo, así como en el otorgamiento de becas.

Otras reformas no menos importantes, son las relativas al título quinto de la ley en vigor, cuya denominación cambia a "Sobre la reproducción y las responsabilidades familiares". De esa forma, el propósito fundamental de este capítulo será proteger la reproducción y el desarrollo equilibrado de la pareja trabajadora, así como promover su responsabilidad en la atención de la familia.

Sin que la mujer trabajadora sufra perjuicio en su salario, prestaciones, condiciones de trabajo y derechos, el patrón estará obligado a asignarle labores diferentes, com-

patibles con su estado y capacidad, dentro del mismo nivel de puesto y categoría.

Además de ampliar el periodo de descanso pre y posnatal de doce a catorce semanas cuando menos, se propone que las dos últimas semanas correspondientes a este periodo se puedan disfrutar opcionalmente por la madre o por el padre, según éstos lo convengan entre sí, y lo comuniquen con anticipación de por lo menos un mes al patrón de cada uno. También, que cuando un trabajador o trabajadora adopte a un menor de seis meses de edad, tendrá derecho a un permiso de seis semanas con goce de salario íntegro, que deberá disfrutarse en los días siguientes a la adopción. Si el niño adoptado es mayor de seis meses, el permiso será de tres semanas.

Finalmente, se señala que en los contratos colectivos de trabajo se promoverá el establecimiento de permisos con y sin goce de salario, destinados a la atención de las responsabilidades familiares de los trabajadores y trabajadoras, tales como el cuidado de los hijos menores o padres enfermos.

## TRABAJOS ESPECIALES

El anteproyecto modifica varias disposiciones sobre los trabajadores de confianza. Los cambios tienen por objeto ampliar sus derechos laborales y dar certeza jurídica a su relación de trabajo. Ese sentido encierra el agregado que indica que la categoría de trabajador de confianza tiene un carácter de excepción; la extensión para éste, sin ninguna limitante, de las condiciones de trabajo pactadas en una empresa o establecimiento; y, como ya se anotó, el derecho a sindicalizarse de acuerdo con lo que establezcan los estatutos sindicales con la

solamente excepción de quienes ejerzan la representación del patrón frente a los demás trabajadores.

La reforma integral abarca otros trabajos considerados como especiales. Es el caso de los trabajadores del campo, sobre el que se dispone que las sociedades mercantiles que compren tierra ejidal comunal y contraten trabajadores, estarán obligadas a dar preferencia a los exejidatarios, si es que existe solicitud de por medio y son aptos para realizar las actividades requeridas. Cuando los trabajadores deban ser trasladados de una zona habitacional al campo de trabajo, el tiempo empleado en su transportación se computará como tiempo efectivo de la jornada diaria. Además, se actualizan o agregan nuevas obligaciones patronales como la de fomentar la educación obligatoria de los trabajadores y sus familiares; entregar gratuitamente a los primeros ropa de trabajo, agua potable y dos alimentos sanos, nutritivos y abundantes durante la jornada de trabajo; así como otras prestaciones y servicios dirigidos a mejorar la situación del trabajador y su familia y elevar su calidad de vida. También se establecen normas específicas para proteger el salario de los trabajadores del campo y garantizar el derecho a beneficiarse del reparto de utilidades.

Un renglón importante que debe considerarse en los trabajos especiales, es el relativo al trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Limitado el ejercicio pleno de sus derechos colectivos y la negociación bilateral de cuestiones fundamentales de la relación de trabajo, el anteproyecto brinda la oportunidad a los trabajadores universitarios de beneficiarse de una corrección legislativa, que suprime los preceptos que los mantiene

en condiciones de desventaja. Así, reconoce que corresponde exclusivamente a las universidades e instituciones autónomas regular los aspectos académicos, respeta el hecho de que sean las propias instituciones las que decidan internamente los requisitos y procedimientos de admisión de profesores e investigadores, pero aclara que estas disposiciones no podrán afectar de manera alguna los derechos laborales de los trabajadores académicos. Permite la más amplia libertad de asociación sindical, al suprimir la limitante contenida en la ley en vigor que impide la formación de un sólo sindicato en dos o más universidades o instituciones, y que no permite la organización por rama, en el nivel nacional o internacional. En consecuencia se posibilita la firma de convenios colectivos sectoriales en el ámbito universitario y de la educación superior.

En materia salarial, se recoge una demanda sentida y justa del sindicalismo universitario: en adelante los incentivos o estímulos que los trabajadores reciban por el trabajo realizado o por su permanencia en la institución, independientemente de la modalidad que adquieran, formarán parte del salario integral para todos los efectos de ley. Una interpretación equivocada del artículo 84 vigente ha permitido que los titulares de las instituciones educativas desconozcan el alcance de la definición de salario contenida en la Ley Federal del Trabajo; nuestra propuesta no hace sino precisar el principio original del salario integrado al que corresponden los estímulos proporcionados a los trabajadores académicos.

Otro rubro que sufre cambios de relativa importancia es el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas, en las que el anteproyecto recogió las invaluable aportaciones del capi-

tán piloto aviador Gilberto López Meyer. En el capítulo respectivo, se realizan modificaciones para precisar el ámbito de aplicación de la ley, quiénes integran las tripulaciones, la determinación de las jornadas de trabajo, el tiempo total máximo de servicio y el tiempo extraordinario; aspectos relativos a la previsión social e higiene y seguridad, así como de ciertas prohibiciones vigentes que deben actualizarse.

Igualmente se proponen modificaciones al trabajo ferrocarrilero, en el sentido de que las necesidades de reducción de personal, de que habla el artículo 251 vigente, deben ser debidamente comprobadas, además de que exista acuerdo entre las partes en el caso del ajuste de las jornadas en función de las necesidades del servicio.

#### DERECHOS DE PREFERENCIA, ANTIGÜEDAD Y ASCENSO

En el anteproyecto del PRD se amplían derechos y se precisan obligaciones de trabajadores y patrones. Por cuanto a los segundos se dispone que tienen la obligación de remunerar a los integrantes de la directiva sindical con licencia, con el salario que éstos percibían antes de ejercer las funciones sindicales. Los trabajadores, por su parte, tienen la obligación de recibir la capacitación que imparta la empresa o establecimiento.

En conexión con el punto anterior, pero ubicadas en el capítulo sobre derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, se encuentran las reformas relacionadas con la ocupación de las vacantes definitivas y lo que se ha conocido como el "escalafón ciego". En el anteproyecto se sostiene que si el patrón no cumplió con la obligación de

capacitar a los trabajadores, la vacante se otorgará a quien sea el más apto para el puesto y elimina el criterio de la antigüedad como requisito complementario. Adicionalmente plantea que si el patrón cumplió la obligación de capacitar, entonces la vacante se otorgará al trabajador que sea apto para el puesto; en caso de que existan varios candidatos en las mismas condiciones, el ascenso corresponderá al trabajador con mayor antigüedad, y en igualdad de esta circunstancia, a quien tenga a su cargo una familia; si subsiste la igualdad, se preferirá al trabajador con discapacidad.

En el anteproyecto del PRD, en el futuro, no sólo será obligación de los patrones capacitar a sus trabajadores sino de éstos recibir la capacitación impartida por la empresa. Así, la responsabilidad corre en los dos sentidos.

Tratándose de puestos de nueva creación, se mantienen las disposiciones del artículo 159 en vigor, pero se agrega ahí donde señala que en los contratos colectivos se establecerá la forma en que deberán acreditarse la aptitud y otorgarse los ascensos, que se buscará que los criterios sean objetivos. También, que los requisitos de un puesto deberán ser uniformes frente a puestos iguales y adecuados a la función por realizar.

Las enmiendas en el renglón de la cobertura de vacantes e ingreso, están dirigidas a favorecer la promoción de los trabajadores más calificados frente a una exigencia mayor de las empresas y establecimientos de elevar sus niveles de competitividad; pero no eximen al patrón de su responsabilidad de capacitar. Ello, además de favorecer el desempeño de las unidades productivas y de servicios, estimulará al trabajador a superarse, mediante la capacitación y, a la empresa a invertir en esta actividad.

## DISCAPACIDAD

Nuestro anteproyecto recoge un conjunto de disposiciones orientadas a propiciar que quienes padecen alguna discapacidad se incorporen plenamente a las actividades productivas y de servicios. Considera medidas legales tendientes a erradicar la discriminación laboral de que ha sido objeto este sector, cubriendo las lagunas que al respecto tiene la actual legislación.

El anteproyecto le otorga a los discapacitados derechos de preferencia en la oferta de empleo, y en la cobertura de vacantes y ascensos escalafonarios, siempre y cuando reúnan los requisitos de ingreso y promoción definidos en las empresas y establecimientos.

Con el interés de facilitar su labor productiva, se inducen cambios en el diseño y la planeación de las diferentes áreas de trabajo, dado que en la actualidad dichos espacios físicos no se conciben para albergar a trabajadores con discapacidad. Tampoco el equipamiento básico de acceso, seguridad y libre tránsito es habilitado para cubrir las necesidades de trabajadores en estas circunstancias, por lo que se dispone que las empresas o establecimientos, de acuerdo con sus posibilidades económicas, subsanen estas carencias.

Atender esos y otros requerimientos es inaplazable, toda vez que de acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, existen en México diez millones de personas que padecen de algún tipo de discapacidad, parte de los cuales constituye un importante capital humano para las empresas.

Por tal motivo, en diversos apartados del anteproyecto se incluyen disposiciones que impiden la discriminación de este sector y

reafirman su derecho al trabajo, para permitir su acceso a condiciones laborales adecuadas y al desarrollo de sus capacidades productivas.

## AUTONOMÍA Y EFICACIA EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Las reformas al derecho procesal del trabajo contenidas en el anteproyecto, buscan hacer realidad la autonomía y eficacia en la impartición de justicia. Ambas condiciones han sido un reclamo social constante, frente al deterioro de un sistema de aplicación de justicia laboral fincado en el tripartismo. En la resolución de conflictos obrero-patronales por las juntas de Conciliación y Arbitraje, ha prevalecido la voluntad de los representantes del Poder Ejecutivo, desvirtuando con ello la tarea de aplicar la justicia laboral imparcialmente.

La idea que anima las reformas al derecho procesal aquí descritas es dar transparencia y eficacia a los juicios individuales y colectivos, dotándolos de un procedimiento más expedito, imparcial y honesto. Con los cambios propuestos, se pretende acabar con el lastre que han significado para la impartición de justicia muchos representantes deshonestos de los trabajadores, cuyos intereses son, en no pocas ocasiones, ajenos a quienes dicen representar.

En el título denominado “Del derecho procesal del trabajo” se destaca la sustitución de las juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto federales como locales por juzgados laborales federales y locales, dependientes del Poder Judicial, cuyos titulares, en consecuencia, son los jueces laborales.

Estos tribunales laborales tendrán una estructura similar a la existente en las juntas de Conciliación y Arbitraje en cuanto a su funcionamiento, es decir, sesionarán en pleno cuando tengan que decidir sobre la competencia de los diversos jueces del juzgado. Los tribunales funcionarán también por juzgados, los cuales conocerán de los conflictos de trabajo que de acuerdo con la ley les correspondan.

La decisión de las cuestiones de competencia entre los jueces de la misma entidad federativa, pero de diferentes juzgados, recaerá en el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa de que se trate.

El juzgado laboral propuesto conserva una figura similar al presidente de la Junta, denominado juez coordinador, quien entre sus funciones tendrá la facultad de calificar las excusas de los diversos jueces laborales del juzgado y de los secretarios del mismo. La idea de conservar esta figura tiene como finalidad actualizar el principio de celeridad en el procedimiento, impidiendo que la decisión de este tipo de asuntos se someta a la calificación de juzgados de mayor jerarquía que sólo alargaría el procedimiento. Por la misma circunstancia se conserva el procedimiento uniinstancial, para evitar que éste se vea alargado por la interposición de recursos de las partes.

En relación con la personería se establece la posibilidad de que los sindicatos acrediten su personalidad con las copias certificadas de las constancias de depósito de la documentación presentada en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Cuando en un juicio existan varios actores o varios demandados, podrá litigarse de manera separada, además de por la causa

prevista en el artículo 702 del anteproyecto, el hecho de que opere un cambio de representación legal de los mismos.

En el capítulo llamado “De las actuaciones de los jueces laborales” se aumenta la cantidad que por concepto de multa se establece como medida de apremio de siete a 500 veces el salario mínimo tratándose de la negativa a cumplir la sentencia, dependiendo del monto de la condena.

Se incluye como otra de las notificaciones personales la prueba superveniente, en el capítulo denominado “Notificaciones”.

En el capítulo de pruebas se considera como salvedad a ofrecer las pruebas en la etapa correspondiente, además de las pruebas supervenientes, a los objetos o documentos en que resulte evidente que la parte que la ofrece no tuvo conocimiento previo de su existencia. En el mismo capítulo se incluye una sección llamada “De la declaración”, prueba que queda a cargo de los directores, gerentes, y en general de las personas que ejerzan funciones de dirección y administración en la empresa o establecimiento, o de los miembros de la directiva sindical, cuando los hechos que dieron origen al conflicto les sean propios y se les haya atribuido en la demanda o en la contestación, o bien que por razones de sus funciones les deban ser conocidos. Estas personas, de solicitarlo las partes, deberán acudir al juzgado laboral a responder preguntas que libremente les formulen.

En lo referente a las resoluciones laborales, las resoluciones definitivas serán sentencias y no laudos, en virtud de que los encargados de impartir justicia ya no son organismos arbitrales, sino jueces. Por lo que respecta a la ejecución de las sentencias, las mismas no podrán ser ejecutadas, hasta en tanto no transcurra el término para el amparo.

Se reconoce expresamente como recursos en contra de las resoluciones a la aclaración de sentencia, la revisión de actos del ejecutor y el de reclamación.

En el procedimiento ordinario se divide la primera audiencia que debe celebrarse en el juicio de dos etapas, la primera será de conciliación, demanda y excepciones y la segunda de ofrecimiento y admisión de pruebas.

En la etapa de conciliación, demanda y excepciones, se permite al trabajador estar asistido de su apoderado, si la demandada es persona moral y comparece a través de apoderado legal con facultades de representante legal.

Se suprime la sanción impuesta a las partes consistente en acudir personalmente a la etapa de demanda y excepciones si no comparecieron a la de conciliación, en virtud de que dicha disposición es totalmente perjudicial para las partes y sobre todo para el trabajador, quien perdería la oportunidad de oponer excepciones como la de prescripción del despido.

Se establece al demandado la obligación de contestar por escrito la demanda en la audiencia correspondiente, teniendo derecho a realizar las aclaraciones mínimas al escrito mencionado.

Se impone al juez la obligación de distribuir la carga de la prueba al concluir la etapa de conciliación, demanda y excepciones.

En la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, aquél en quien haya recaído la carga probatoria ofrecerá primeramente sus pruebas, enseguida la otra parte, en ese mismo orden se desahogarán.

En el procedimiento de huelga será condicionada la suspensión de labores a la ratificación de la mayoría de los trabajadores del escrito en que se contienen las demandas

específicas, la modalidad de la huelga, así como el término de la prehuelga, requisito que se acreditará con el acta en que conste la decisión y firma de la mayoría o con cualquier otra modalidad establecida en los estatutos. Se considera el derecho de los trabajadores de diferir la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones. Si los trabajadores no concurren a la audiencia de conciliación, se señalará de oficio nueva audiencia dentro del periodo de prehuelga, y sólo en caso de que por segunda ocasión no asistan no correrá el término para la suspensión de labores, en el entendido de que los trabajadores podrán fijarlo para una fecha posterior, que deberá ser notificada con anticipación.

Los trabajadores tendrán derecho a prorrogar la fecha de estallamiento de la huelga hasta por dos ocasiones, lo cual deberán comunicar al juez laboral durante la audiencia de conciliación. Entre una y otra comunicación no podrán transcurrir más de treinta días.

La propuesta plantea la supresión de la huelga inexistente, con lo cual sólo podrá ser declarada improcedente o ilícita. En cuanto al recuento se refiere, será considerada triunfadora la orientación que obtenga el mayor número de votos respecto a los trabajadores que concurren al mismo; podrán votar los trabajadores de confianza que no representen directamente al patrón. El voto en el recuento será libre y secreto, el juez deberá garantizarlo y tendrá la obligación de dar aviso al Ministerio Público de cualquier acto de presión ejercido sobre los trabajadores que tienda a violentar su libre decisión.

En el capítulo de procedimiento de ejecución se establece que las sentencias no podrán ser ejecutadas, hasta en tanto haya

transcurrido el término de las partes para solicitar el amparo.

Por último, se impone multa de 15 a 315 veces el salario mínimo general a quien cometa actos de injerencia patronal en la constitución y vida interna de los sindicatos, y de 15 a 300 veces el salario mínimo general a las autoridades que cometan actos de injerencia en la vida de los sindicatos, con independencia de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**TEMAS PENDIENTES** El anteproyecto del PRD deja pendientes algunos temas de relevancia. Tal es la situación del trabajo a tiempo parcial, cuya necesidad de legislar es inocultable. El trabajo a tiempo parcial se ha extendido en diversos países y el nuestro no es la excepción. Así lo demuestran las propias estadísticas oficiales: por lo menos 3 millones 700 mil asalariados del país se encontraban, en 1996, laborando en esas condiciones: 18 por ciento del total.

Si esto requiere que el trabajo a tiempo parcial esté considerado en nuestro anteproyecto, lo impone aún más cuando tiende a crecer aceleradamente.

El problema es que, en una primera hipótesis, la ley no precisa las protecciones y garantías que eviten la discriminación de este tipo de trabajadores, tanto en sus condiciones de trabajo como en el goce de sus derechos: salario justo, prestaciones, capacitación, ascenso, extensión de jornada y participación sindical. Así, el tratamiento y resolución legislativa del trabajo a tiempo parcial se quedó como una preocupación que deberá atenderse en otro momento.

De igual manera, es el caso del capítulo "Riesgos de trabajo" y de un conjunto de disposiciones relativas a la salud de los trabajadores. En el documento se actualizan varios artículos, pero no se avanza en modificaciones de fondo. Ello debido a la especialidad de estos asuntos que demanda un tratamiento más meditado.

Al respecto vale la pena señalar que en el diseño original del anteproyecto se consideró conveniente proponer cambios importantes en la materia. Para ello se establecieron contactos con especialistas en salud en el trabajo, se intercambiaron opiniones y se dejó asentado el compromiso de que en la etapa de consulta fueran rescatadas la mayor parte de sus propuestas.

El haz de preocupaciones sobre salud laboral es amplio. Mencionamos, a manera de ilustración, el carácter de las acciones institucionales que deben ser fomentadas mediante un nuevo marco regulatorio; el papel preponderante de la prevención por encima de la reparación del daño; el seguimiento y la inspección de aquellas acciones; la relación que existe entre condiciones de trabajo y salud de los trabajadores; el reconocimiento de las nuevas enfermedades del trabajo; la amplitud de los riesgos de trabajo frente a las condiciones laborales de hoy, así como la revisión del propio concepto contenido en la ley, además de la posible modificación de las tablas de tipificación de enfermedades y evaluación de los grados de incapacidad.

Es necesario, también, poner atención en la eficacia de las comisiones mixtas de higiene y seguridad, en la incidencia sindical sobre la adopción de programas dirigidos a cuidar la salud del trabajador o en la oportunidad de crear nuevos organismos públicos

encargados de aplicar y vigilar las acciones de salud laboral.

Relacionado con el tema anterior, está el de la seguridad social. En el anteproyecto sólo se realizan algunos ajustes en el renglón de vivienda para los trabajadores. En esencia los cambios propuestos respetan las disposiciones en vigor. Sin embargo, el problema es mucho más complejo, habida cuenta de la profunda reforma al régimen de seguridad social operada entre 1995 y 1996, que introdujo el modelo privado de pensiones en la Ley del Seguro Social, modificó el esquema de financiamiento de sus seguros y llevó a reformar la Ley del Infonavit, cuyo impacto en la Ley Federal del Trabajo es innegable. A la luz de esos cambios, deben meditarse las disposiciones sobre seguridad social en el texto definitivo.

El anteproyecto deja prácticamente sin tocar el trabajo de menores y diversos trabajos especiales. La necesidad de realizar cambios legislativos aquí, es evidente. La oportunidad de volver a examinar cada uno de estos capítulos se presentará al concluir la fase de consulta, en la que los legisladores federales del PRD se mantendrán atentos para, en su caso, realizar las adecuaciones necesarias al anteproyecto. Nuestro propósito es enriquecer este trabajo colectivo con otras opiniones y cumplir con el compromiso de legislar de cara a la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

1. El equipo de trabajo fue constituido por Arturo Alcalde Justiniani, Óscar Alzaga Sánchez, Graciela Bensusán Aerous, Manuel Fuentes Muñoz y Carlos López Ángel como secretario técnico. Además, participaron por el PRD, Jesús Martín del Campo, Saúl Escobar Toledo, Rosa Albina Garavito Elías y Francisco Pérez Arce. En la

revisión final del anteproyecto colaboraron, también, Sonia Hernández Pineda y Héctor Muñoz Ibarra.

2. Como consecuencia de la derogación del apartado B de artículo 123 constitucional, se abroga también la ley reglamentaria de la fracción XIII Bis del

apartado B del artículo 123 constitucional, que regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

# ASAMBLEA

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F., PRIMERA LEGISLATURA



**EL PLENO APROBÓ LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: DIEZ AÑOS DE HACER HISTORIA EN LA CIUDAD CAPITAL**

**DESCONGELADAS LAS RENTAS, ENTUMIDAS LAS SOLUCIONES**

**CONTRASTES PARLAMENTARIOS: LOS CONGRESOS DE ARGELIA Y YUCATÁN**

**SUPLEMENTO LEGISLATIVO: LEY DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL**

Núm. 14, Segunda Época, Vol.1, noviembre de 1998



# REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 13

Octubre - Diciembre 1998 Volumen 4, N°

## Democracia y división de poderes

### Posiciones

María de los Ángeles Moreno, Enrique González Pedrero  
y Alfredo Ling Altamirano.



### Ideas

Raúl González Schmal, Luis Raigosa Sotelo, Carlos San Juan Victoria,  
Salvador Cárdenas Gutiérrez, Miguel Alejandro García Jaramillo,  
José Fernández Santillán, Sergio Zermeño, Elisur Arteaga Nava,  
Lourdes Sayeg, Juan Romero y Emilio Zebadúa, Gerardo  
Escutia García, Silverio Luján e Isidro H. Cisneros.



### Debate

Eduardo Andrade, Edmundo González Llaca, Carlos Ímaz Gispert  
y Ernesto Alvarado Ruiz.



### Crónica

Gustavo Mora y José Miguel Ramírez Cadena.



### Medalla de Honor Belisario Domínguez



### Entrevistas

Luis Mejía Guzmán, Eduardo Andrade y Auldárico Hernández.



### Visitas de Estado

Juan Ramiro Robledo Ruiz y José Ramírez Gamero.

# Revista **QUÓRUM**

## TEMARIO PARA EL PRIMER SEMESTRE

Bimestre	enero-febrero	marzo-abril	mayo-junio
Tema de la sección sobre reforma del Estado	Política laboral y reformas a la ley federal del trabajo	Política educativa y sus repercusiones en el desarrollo nacional	Estrategias y retos de la política agropecuaria en un mundo globalizado
Fecha límite de entrega de los artículos	enero 29	marzo 26	mayo 24

*Además, existen dos secciones generales en cada número, cuyos temas se especifican a continuación*

### Sección

### Subsecciones

Investigaciones legislativas

Análisis de coyuntura y prospectiva política

• Estudios constitucionales y parlamentarios

• Análisis del entorno político actual

• Federalismo y desarrollo regional

• Comentarios, reflexiones y análisis sobre iniciativas y anteproyectos de ley actualmente en discusión

# Debate **LEGISLATIVO**

Revista para el debate y la polémica legislativa



## Industria eléctrica

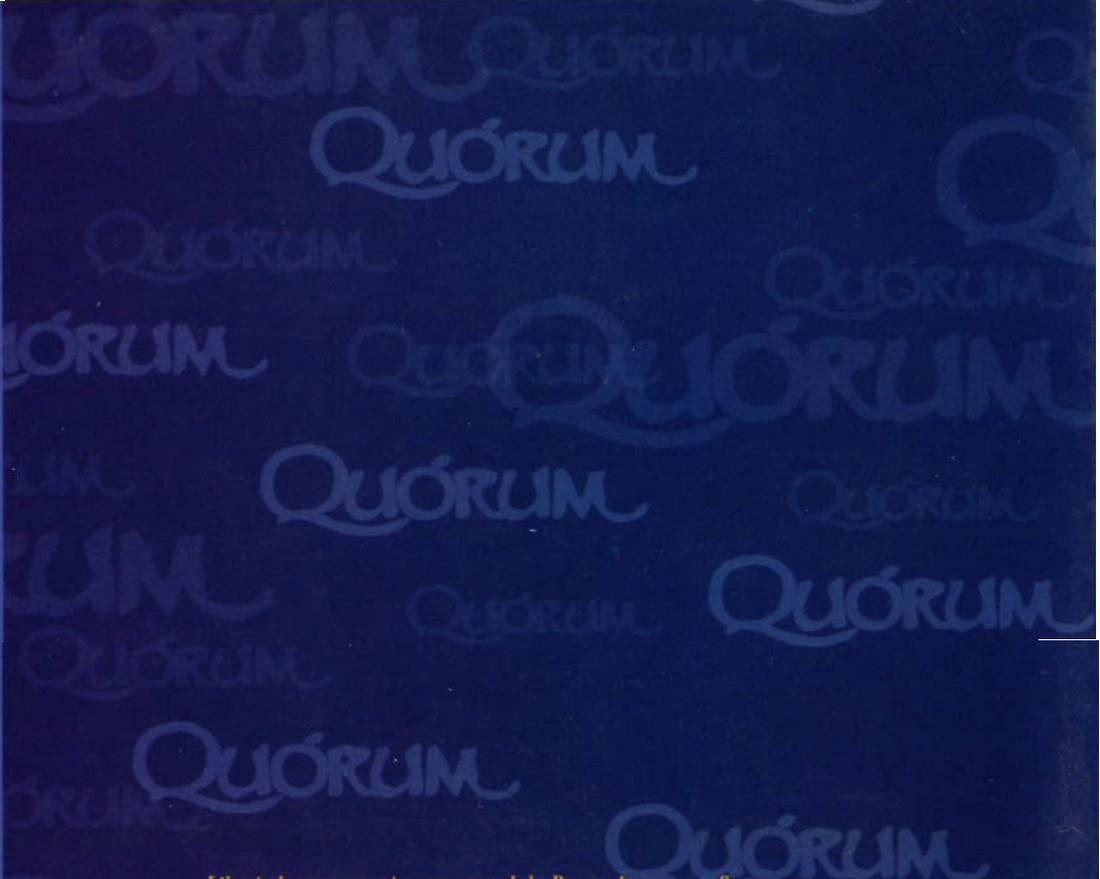
*¿Previsión  
o entreguismo?*

NACIMIENTO  
ESTRIDENTE  
del PODER  
LEGISLATIVO

Marti Batres

De la  
HABANA  
a DAVOS,  
la economía  
mundial  
a DEBATE

Las (pre)  
Campanas  
para  
el 2000



*Libertadores, proyecto para mural de RAMON ALVA DE LA CANAL.*

