

QUÓRUM *Delgadillo 97*

Año IX / No. 70 / enero-febrero 2000



Experiencias y expectativas del legislativo al filo del milenio

DIP. BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ ♦ DIP. FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO ♦ DIP. CARLOS MEDINA
PLASCENCIA ♦ DIP. PABLO SANDOVAL RAMÍREZ ♦ DIP. MARCOS A. BUCIO MÚJICA ♦ DIP. DOLORES PADIERNA
LUNA ♦ DIP. CLARISA C. TORRES MÉNDEZ ♦ BRUNO LUTZ ♦ ALFREDO RAJO SERVENTICH ♦ HUGO RODAS M.



DIRECTORIO

Directora editorial

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Consejo Editorial

Miguel Acosta Romero • Olivia Sarahí Ángeles Comejo • Francisco Berlín Valenzuela Elígio Calderón Rodríguez • Francisco Gil Villegas • Jesús González Schmal • José González Torres† • María del Pilar Hernández Martínez Carlos Morera Camacho • Alonso Lujambio Irazábal • Ignacio Marbán Laborde • José Luis Méndez Martínez • María de la Luz Mijangos Borja • Patricia Olamendi Torres • Ignacio Quezada Castillo • Pablo Retes González-Coss Emilio Romero Polanco • Luis Sandoval Ramírez Javier Torres Parés • Gloria Villegas • Jeffrey Allen • Weldon Uitti • Pedro Zorrilla Martínez

Coordinación Editorial

Francisco Palomino Ortega

Coordinación Administrativa

Gladys Castillo Torres

Redacción

Virginia Ballesteros Corona

Arte

América Gabrielle

Promoción

Rogelio López Cordero

Distribución

Héctor Pérez Serrano

Formación, impresión y acabados

Impresiones Integradas del Sur, S.A. de C.V.
Amal 20, Col. Santo Domingo, Coyoacán,
México 04369, D. F.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Diputado Arturo Núñez Jiménez
Diputado Pablo Gómez Álvarez
Diputado Carlos Medina Plascencia
Diputado Ricardo Cantú Garza
Diputado Jorge Emilio González Martínez

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Presidente

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

Secretarios

Diputado Gerardo Sánchez García
Diputado Alberto Cifuentes Negrete
Diputada María de la Luz Núñez R.

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 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
Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez
Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo

Quórum (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.

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 dirección editorial de la revista *Quórum*.

Avenida Congreso de la Unión 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15069, México, D.F. Tel. 5542 3062 y 5628 1421. Dirección electrónica: irnaerem@servidor.unam.mx

Tiraje 5,000 ejemplares

En este número la obra de

José Hernández Delgadillo

Año IX / N° 70 / enero-febrero 2000

QUÓRUM

Director General: DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

Experiencias y expectativas del legislativo al filo del milenio



Contenido

EDITORIAL			
Diputado Bernardo Bátiz Vázquez	3		
I REFORMA DEL ESTADO: EXPERIENCIAS Y ESPECTATIVAS DEL LEGISLATIVO AL FILO DEL MILENIO			
<i>Visión de los legisladores</i>	5		
Diputado Francisco José Paoli Bolio <i>La nueva ley orgánica del Congreso</i>	7		
Diputado Carlos Medina Plascencia <i>La redefinición del Congreso</i>	23		
Diputado Pablo Sandoval Ramírez <i>Balance Legislativo, perspectivas al 2000</i>	31		
Diputado Marcos A. Bucio Mújica <i>Incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano</i>	45		
Diputada Dolores Padierna Luna <i>¿Deben hacerse públicas las listas de los créditos reponables?</i>	53		
Diputada Clarisa C. Torres Méndez <i>La LXII Legislatura: un proceso de maduración parlamentaria</i>	59		
II REFORMA DEL ESTADO: EXPERIENCIAS Y ESPECTATIVAS DEL LEGISLATIVO AL FILO DEL MILENIO			
<i>Perspectiva académica</i>	73		
Bruno Lutz <i>El poder circunscrito: reflexión sobre los usos del tiempo en la vida parlamentaria mexicana</i>	75		
Alfredo Rajo Serentich <i>Una aproximación al proceso histórico de la ciudadanía</i>	88		
Hugo Rodas M. <i>Democratización local y cosmopolitismo</i>	100		
III INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS		109	
Miguel Acosta Romero <i>Consideraciones acerca del principio de claridad en las leyes</i>		111	
José Antonio Aguilar Rivera <i>La libertad posible: Mora y los poderes de emergencia</i>		124	
IV FEDERALISMO		139	
Lorenzo Gutiérrez Bardales <i>Los dilemas de la descentralización educativa en el Distrito Federal</i>		141	
María Cristina Rosas <i>Federalismo, regionalización y globalización en México y Canadá</i>		154	
V ANÁLISIS DE COYUNTURA		183	
Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio y Jorge Humberto Miranda Vázquez <i>Autonomía, relaciones laborales y financiamiento de la universidad pública 1970-1990</i>		185	
VI HISTORIA DEL SIGLO XX		201	
Luis Sandoval Ramírez <i>Los líderes políticos del siglo xx (Primera Parte)</i>		203	
VII RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS		211	
INAP <i>La organización de la administración pública en México</i>		213	
Rodolfo Quilantán Arenas <i>La pena de muerte y la protección consular</i>		214	
FE DE ERRATA		216	

Editorial

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

El interés en los estudios del Derecho Parlamentario, ha ido en aumento en nuestro país, aceleradamente de unos pocos años al día de hoy. Especialmente se ha vuelto un tema de actualidad, paralelamente a que la Legislatura LVII, ha sido atípica en relación con las anteriores y hasta muy atrás en el pasado.

Pero, hoy y de aquí en adelante, que seguramente este interés se incrementará, es necesario definir y precisar en qué consiste y qué alcances tiene y en especial, su ubicación en el derecho público.

Mario de la Cueva en su *Teoría de la Constitución* sostiene que "el derecho público es una unidad", no obstante, agrega: "se distinguen varias partes que constituyen las disciplinas jurídicas concretas". Entre estas disciplinas concretas, sitúa en primer lugar al derecho constitucional y lo define como el "conjunto de los principios fundamentales del derecho público". En consecuencia, comprende los principios básicos de que se componen las otras partes del derecho público; por otro lado, el derecho constitucional es un límite a los restantes estatutos jurídicos públicos.

De acuerdo con las ideas de este distinguido jurista, las relaciones de cualquier rama del derecho público y para el caso de este trabajo,

del derecho parlamentario, con el derecho constitucional, son de dos tipos. En primer lugar, el derecho constitucional contiene los fundamentos o principios básicos del derecho parlamentario, pero también el derecho constitucional constituye un límite al derecho parlamentario.

De conformidad con la primera idea expuesta, el derecho constitucional y el derecho parlamentario se encuentran superpuestos. En efecto, las reglas constitucionales de la división de poderes y las que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de las funciones del Congreso y de los procedimientos para la discusión y aprobación de las leyes, pertenecen por igual al derecho constitucional y al derecho parlamentario; son un área compartida por estas dos ramas del derecho.

Pero al contener esta parte del derecho constitucional tan sólo reglas básicas o fundamentales, requiere necesariamente una legislación secundaria que desarrolle y precise, que descienda a los detalles y que se ocupe de toda la parte organizativa y procesal que no se encuentre reglamentada en la norma de mayor jerarquía. Por ello, en el derecho parlamentario, al igual que en otras ramas del derecho público como el administrativo y el procesal, hay una frontera imprecisa entre el tronco que está

constituido por el estudio de la *Constitución* y las ramas que de él se desprenden.

De acuerdo con la idea de Mario de la Cueva, el derecho constitucional sería también el marco que sirve de límite al resto de las normas de derecho público y entre ellas al derecho parlamentario, que dada la primacía de la norma fundamental o constitucional no puede salir nunca de él.

La *Constitución* y el derecho constitucional son desde este punto de vista, como bien señala el autor citado, el límite del que no pueden escapar las reglas secundarias del derecho parlamentario, puesto que no les es dable ir más allá de lo regulado en la *Constitución*. Así, podemos agregar que el derecho parlamentario, o al menos una parte importante de él, sería una verdadera legislación orgánica, que a partir de los principios constitucionales desenvuelve las instituciones básicas establecidas en la norma suprema. De este modo, la ley orgánica del

Congreso ocupa, ya lo expresamos, una parte del derecho equiparable al conjunto de normas que organizan al Ejecutivo o a las que hacen lo propio con el Poder Judicial.

Tenemos así, pensando ya en el derecho mexicano vigente, tres cuerpos normativos equidistantes, las tres ramas del tronco común constitucional y las tres integradas en cuerpos de sendas leyes orgánicas: una de la administración pública federal, otra del Poder Judicial y otra más *la más reciente en el tiempo* que es la *Ley Orgánica del Congreso de la Unión*.

Para el futuro, estos estudios y estas reflexiones, sin duda se multiplicarán; será indispensable que en la medida que la realidad sociológica y política de la democratización vaya ganando terreno y por tanto, los representantes populares asuman más plenamente su papel de verdadero poder, también veremos un incremento de la doctrina y la crítica del parlamentarismo.

I

**Reforma del Estado:
Experiencias y expectativas
del legislativo al
filo del milenio**

*Visión de
los legisladores*



La nueva ley orgánica del Congreso

Diputado Francisco José Paoli Bolio*

CONSIDERACIONES PREVIAS

Dos son las tareas centrales de todo congreso o parlamento: el control del gobierno y la elaboración de las leyes. En un régimen presidencialista como el mexicano normalmente se pensaba en la segunda función, y muy pocas veces en la primera. Y era natural, porque lo más que hacía el poder legislativo era procesar las iniciativas de leyes provenientes del Ejecutivo, pero poco o nada se hacía en materia de control gubernamental. Esta situación ha venido cambiando y son cada día más los actos en los que las facultades del Presidente de la República quedan acotadas y, aún su práctica política, en la que usaba facultades reales, que no formales, el propio Presidente ha decidido prescindir de ellas.

En el surgimiento del Parlamento en la Inglaterra del siglo XIII, por contraste, estaba en primerísimo término la necesidad de establecer límites al poder absoluto del rey. El equilibrio de poderes se gesta desde entonces, como una

seña fundamental del desarrollo democrático en occidente. Porque como ha sostenido Giovanni Sartori: "Democracia es poder dividido".

En su famoso libro *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, John Stuart Mill decía hacia la segunda mitad del siglo pasado: "La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, sino en vigilar y controlar al gobierno, echar la luz pública sobre sus actos, compeler la exposición plena y la justificación de todo lo que considere cuestionable y censurar lo que considere condenable. Y si los hombres que componen el gobierno abusan de su deber, o lo cumplen de una manera que no va con el sentir de la nación, destituirlos de su puesto y nombrar, expresa o virtualmente, a sus sucesores (...) Además, el Parlamento tiene las instancias que le permiten ser, a la vez, el comité de agravios de la nación y su Congreso de opiniones."¹

En su reciente libro, *El Control del Poder*, el doctor Diego Valadés, hace una revisión teórica

* Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. El presente trabajo reproduce los argumentos sobre la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presentados en la tribuna de la Cámara de Diputados el 22 de junio de 1999, durante el periodo extraordinario en el que se discutió y aprobó la LOCGUEM.

e histórica muy amplia de esta función primigenia del Poder Legislativo.² Toca el control como proceso en tres países, España, Estados Unidos de América y México. El control del poder al que se refiere el doctor Valadés, llega hasta 1997. Se han hecho modificaciones constitucionales y legales que amplían la capacidad de este control, dotando a la Cámara de Diputados y a su órgano técnico de fiscalización, de mayores ámbitos y mejores procedimientos de fiscalización e investigación en reformas planteadas durante la LVII Legislatura.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEM), facilita la realización de ambas tareas la legislativa y la de vigilancia, y establece las mejores formas de conducción y gobierno interno de las Cámaras de Diputados y Senadores.

En la Cámara de Diputados se gestó el proyecto fundamental que se aprobó. Ese proyecto originado en la Cámara popular tocaba solamente lo relacionado con asuntos generales del Título Primero y el Título Segundo sobre los propios diputados. A la postre fueron modificados todos los títulos de la Ley: el primero que se ocupa de generalidades; el tercero que se refiere a la Cámara de Senadores; el cuarto que toca la Comisión Permanente; y el quinto que es nuevo y regula la difusión e información de las actividades del Congreso, donde se inscriben el sistema de Bibliotecas del mismo y el Canal de Televisión también bicamaral. *El Diario de los Debates* y la investigación jurídica y legislativa.

En un primer momento, que tomó muchos meses de negociaciones desde que se estableció la LVII Legislatura hasta diciembre de 1998, los diputados trabajaron en un proyecto a partir de la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD. Los negociadores del PRI en la Comisión de Reglamentos y Prácti-

cas Parlamentarias, se fueron acercando paulatinamente, proponiendo modificaciones y formulando finalmente un amplio voto particular en el que planteaban su proyecto alternativo.

En un segundo momento, que se desarrolló en los primeros meses de 1999, la línea de acuerdo se desarrolló entre los diputados del PAN y del PRI, los que llegaron a un proyecto integrador por lo que hace al Título Segundo dedicado a los diputados. El PRD se sumó después y aceptó el proyecto, haciéndole sus observaciones y votando después, en el Pleno, a favor de su aprobación en lo general. Los senadores no aceptaron en un principio entrar a desarrollar su proyecto de Ley Orgánica en el primer momento. Pero en la segunda etapa, sobre todo durante el largo período extraordinario de 1999 (de mayo a agosto) trabajaron en un proyecto que tocaba el Título Tercero, que toca la organización de su Cámara, tras presentar iniciativas con su proyecto.³

ALGUNOS ANTECEDENTES

La LOGGEM, tiene antecedentes relevantes en el siglo pasado, desde las normas dictadas por el generalísimo José María Morelos y Pavón, para establecer los procedimientos con los que se condujo el Congreso de Chilpancingo, en 1813, hasta las últimas modificaciones a la LOGGEM que estuvieron vigentes en septiembre de 1999. Algunos antecedentes los referiré al tocar las disposiciones de la nueva LOGGEM que está vigente desde el 1º de septiembre de este año.

Es importante tener en cuenta otro antecedente de reformas recientes, es el de las modificaciones constitucionales que tuvieron lugar entre 1992 y 1994, por las cuales el Congreso de nuestro país también experimentó transformaciones. Aquellas modificaciones a la Consti-

tución se hicieron a diversos artículos,⁴ entre los que destaca la ampliación de los senadores a 128, con nuevos mecanismos de acceso al senado (32 senadores de primera minoría y otros tantos de representación proporcional); y la declaración de validez de las elecciones federales que ya no quedan al Colegio Electoral que desaparece, sino al IFE y al TIFE.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó en la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, tras un largo proceso de negociación que prácticamente se inició al empezar la LVII Legislatura (1997-2000). Esa negociación incluye la presentación y rechazo de un dictamen a la iniciativa introducida en esa Cámara, por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD. El rechazo se consumó el 13 de diciembre de 1998 en la madrugada. La votación en contra de ese dictamen, estuvo al cargo de los diputados del PRI y del Partido del Trabajo (PT), por distintas razones. El PRI no aceptaba una serie de planteamientos sobre la nueva estructuración de la Cámara de Diputados, ni la figura del Secretario General. El PT votó en contra, por considerar que se retiraban los privilegios otorgados a su grupo parlamentario, pactados al principio de la LVII Legislatura. El PRI presentó amplio voto particular, en el que dejó constancia de sus razones para oponerse y las alternativas que planteaba al proyecto original del PAN y PRD. Ese proyecto sólo se refería al Título Segundo de la Ley, en el que se toca lo relativo a la Cámara de Diputados, porque había un planteamiento en el sentido de que cada Cámara hiciera las modificaciones al Título correspondiente y respetara las que tuvieran consenso de las fuerzas principales en la colegisladora.

El rechazo de ese dictamen en la madrugada de diciembre de 1998, condujo a nuevas negociaciones el año siguiente, y a presenta-

ción de distintas iniciativas, del PRD y el PAN, el 22 de abril de 1999. Se abrió un período extraordinario para tratar diversos asuntos legislativos que quedaron pendientes, muy destacadamente la LOGGEM. Fue el período extraordinario más largo de nuestra historia legislativa, que empezó el cuatro de mayo y concluyó el 31 de agosto de 1999, unas horas antes de que empezara el período ordinario previsto por la Constitución el 1º de septiembre de ese mismo año. El PRI presentó en la Comisión Permanente desde el 24 de mayo de ese mismo año otra iniciativa sobre el Título Segundo (Cámara de Diputados), en la que reproducía sus planteamientos alternativos, previstos en el voto particular antes mencionado. Los senadores del PRI y del PAN, cada uno por su parte, presentaron sendas iniciativas en la Comisión Permanente, el mismo 24 de mayo, para introducir modificaciones sustanciales al Título Tercero y a otros, con lo cual hicieron patente su decisión de participar en la transformación de la Ley. Dictaminaron primero los senadores los distintos proyectos y el 31 de agosto, los diputados hicieron lo propio. Así, entró en vigor la nueva Ley el 4 de septiembre de 1999, con salvedades previstas en los transitorios para ciertas modificaciones cuya vigencia se previó para tiempos posteriores en diversas materias.

También deben tenerse en cuenta las limitaciones que tiene la nueva Ley en cuanto al desarrollo parlamentario más pleno. Porque hay un conjunto de transformaciones que deben hacerse a la Constitución, para impulsar ese desarrollo. Entre ellas cabe mencionar la posibilidad de reelección consecutiva de legisladores, cambiando el artículo 59; la modificación de formas y plazos con los que se procesa la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y su reconducción, tocando el artículo 74; el reforzamiento de la democracia semidirecta, con

el plebiscito, el *referendum* y la iniciativa popular; la ampliación de los períodos de sesiones, para dejarlos tal vez en 7 meses y no en los cinco que hasta ahora prescribe la Constitución en sus artículos 65 y 66.

La Ley Orgánica vigente hasta el 4 de septiembre de 1999, había sido reformada por última ocasión en julio de 1994, durante la LV Legislatura. Es indispensable señalar que esas últimas reformas a la LOGRA, antes de que entrara en vigor la nueva en comento, ya captaron algunas de las necesidades y condiciones políticas planteadas en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la integración de la LV Legislatura, en la cual se presenta una circunstancia inédita: la pérdida de la mayoría abrumadora que el partido del Presidente había tenido en las seis últimas décadas. Esa mayoría le permitía realizar por sí solo reformas constitucionales que requieren del voto de las dos terceras partes de los integrantes de las Cámaras, y además la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

A partir de diciembre de 1988, el partido oficial perdió esa mayoría calificada y sus diputados, mantuvieron por poco margen (de 8 diputados), una mayoría absoluta en ese cuerpo legislativo. Esa pequeña diferencia, condujo en la práctica a que muchos acuerdos sobre todo para el gobierno interno de la Cámara, se hicieran con negociaciones entre los diversos grupos parlamentarios que integraron la LIV Legislatura (1988-1991). La siguiente Legislatura, la LV (1991-1994), registra una doble circunstancia que es pertinente relevar: por una parte, el PRI logra una recuperación notable, ganando 290 de los 300 distritos de mayoría, obteniendo más del 60% de los diputados; y por otro lado, hay una decisión de realizar una serie de cambios, tanto en las prácticas parlamentarias, sobre todo las referidas a las de gobierno inter-

no de la Cámara de Diputados, como la modificación de la propia Ley, que introduce algunos elementos que dan cuenta de una nueva realidad plural.

En efecto, en la LV Legislatura, se establece por un acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, propuesto por los coordinadores de los grupos parlamentarios el 7 de noviembre de 1991, seis días después de instalada la Legislatura, en que se crea la Comisión que se llamó de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que fue definida como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. La característica fundamental de la CRICP es que reunía a los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, a quienes tomaban en cuenta para las diversas decisiones. Subsistió en la Ley la figura de la Gran Comisión, que fue el órgano fundamental de decisión en ambas Cámaras desde el siglo pasado. Pero en la práctica, en la LV Legislatura, sobre todo en sus dos primeros años de operación, las intervenciones de la Gran Comisión fueron muy reducidas y se dio paso a la nueva figura, la CRICP, que pasó a integrarse a la Ley en la citada reforma de julio de 1994, poco antes de que concluyera la LV Legislatura. Esta figura subsistió durante toda la LVI y los dos primeros años de la LVII. La Gran Comisión operó escasamente en la LV, retomó un nuevo impulso al final de ésta Legislatura en 1994 y lo mantuvo en la LVI (1994-1997), coexistiendo con la CRICP. Habría que decir que esta coexistencia de dos órganos de gobierno, Gran Comisión y CRICP, se daba dentro de la dirección hegemónica de los diputados del partido oficial. El mismo Presidente de la Gran Comisión lo era de la CRICP, tanto en la LV como en la LVI Legislaturas.

La cosa cambió sustancialmente en la LVII Legislatura (1997-2000), en virtud de que ninguna de las fuerzas políticas alcanzó la mayoría

absoluta en la Cámara de Diputados, por lo cual no pudo integrarse la Gran Comisión que exigía por Ley, para existir, que un Grupo Parlamentario tuviera más de la mitad de los diputados. La Gran Comisión era en realidad, la forma de organización del partido hegemónico en las Cámaras. Y se organizaba por representaciones estatales. La *CRICP*, en cambio, recogía legisladores pertenecientes a todos los grupos parlamentarios, los cuales empezaron a tener, formalmente, intervención en las decisiones de ese cuerpo legislativo, si bien el control lo mantuvo el partido hegemónico hasta la LVI Legislatura. En la LVII Legislatura no puede instalarse la Gran Comisión y queda como único órgano de Gobierno de la Cámara de Diputados la *CRICP*, que era definida como la primera Comisión ordinaria de la Cámara en los siguientes términos:

Art. 45. La Comisión de Régimen interno y Concertación Política la integrarán los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara."

Esta disposición contiene tres elementos que deben destacarse. Primero, que se integraría por los coordinadores de los grupos partidistas, más otros tantos del grupo mayoritario. Estos últimos serían nombrados por la Gran Comisión. Pero al no haber grupo mayoritario ni en consecuencia Gran Comisión, se integró la *CRICP* en la LVII Legislatura mediante un acuerdo parlamentario, aprobado por el Pleno de la Cámara, tras la instalación misma de esa última Legislatura. En la última *CRICP* integrada en sep-

tiembre de 1997, ya no hubo más integrantes de esa Comisión de gobierno interno, que los coordinadores de los grupos parlamentarios, y se estableció que sus resoluciones se harían por consenso y, si este no era alcanzado, los coordinadores tendrían voto ponderado, atendiendo a la proporción de votos que los grupos tenían en el Pleno.

El tercer elemento, es el muy amplio conjunto de facultades que se otorgó a la *CRICP*, para fungir como órgano de gobierno: optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. Esto último le dio capacidad de decisión en materias administrativas, de financiamiento de actividades, de acuerdos políticos y de procesamiento legislativo. La *CRICP* desaparece en la nueva Ley Orgánica, pero deja una serie de planteamientos y prácticas, que en parte se recogen en la nueva Ley, y en parte se mantienen como acuerdos confirmados por el Pleno, que complementan normas previstas en la nueva Ley. Los acuerdos del Pleno se usan también para actualizar normas establecidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los E.U.M. cuyas disposiciones son en gran medida obsoletas por provenir del siglo pasado.

Otros antecedentes relevantes que es conveniente tener en cuenta para entender algunos de los planteamientos nuevos de la Ley Orgánica del Congreso en vigor, son los siguientes: 1.- Los acuerdos de la Cámara que toma el Pleno, son propuestos por la *CRICP* en la Ley anterior y forman parte de las normas de derecho parlamentario, según lo disponía el propio artículo 45 arriba citado, en su última fracción, numerada como VII. 2.- La instalación de la nueva Legislatura la hacía una comisión de legisladores de la anterior. 3.- La Mesa Directiva, estaba integrada por un Presidente, tantos vice-

presidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. En la LVII Legislatura, con cinco grupos parlamentarios reconocidos, había cinco vicepresidentes, con lo cual la mesa directiva estaba integrada por 14 miembros. Por otra parte la Mesa Directiva era electa cada mes y se turnaba la Presidencia en cada sesión para que los vicepresidentes la ocuparan alternadamente. El Presidente en realidad tenía esa responsabilidad sólo dos sesiones, la primera y la última. 4.- Las facultades de la Mesa y de su Presidente eran muy limitadas. Ni siquiera tenía la representación legal de la Cámara. 5.- El número de Comisiones ordinarias era muy amplio: la última Ley enunciaba 41 comisiones ordinarias; además se habían creado en legislaturas anteriores y en la LVII otras 25 comisiones y seis comités. Con lo cual había 72 comisiones y comités en la Cámara, lo cual atomizaba el trabajo legislativo y parlamentario en general, duplicando muchas tareas y traslapando responsabilidades.

EL CONTROL DEL GOBIERNO

Esta tarea fundamental se desarrolla por el Congreso a través de muy diversas actividades que van desde el debate político en las Cámaras y en la Comisión Permanente, hasta la realización de auditorías y el fincamiento de juicios políticos. A veces basta señalar desde tribuna algún error, acción ilegal o desmesura de los órganos del Ejecutivo, para que el curso de las acciones de éste se modifiquen o bien se detengan.

Habría que señalar, sin embargo, que el control del gobierno no se encuentra sólo, y acaso ni siquiera fundamentalmente, en las disposiciones de la **LOCEM**. En efecto, dentro de

las modificaciones logradas en la LVII Legislatura está la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, creada en la reforma del artículo 79 constitucional.⁵ Esa disposición establece varios elementos nuevos que amplían y profundizan la capacidad de fiscalización de la Cámara de Diputados, dotando a la nueva Entidad Superior de Fiscalización de competencias. Ella tiene a su cargo:

1.- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos de los Poderes de la Unión y de los entes federales, así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las **entidades federativas**, los municipios y los **particulares**.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá **requerir** a los sujetos de fiscalización que procedan a la **revisión** de los conceptos que estime **pertinentes** y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueron atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda."

La ampliación de las facultades de fiscalización de la Cámara que es pertinente destacar, no consiste en la realización de revisiones *posteriores* a los gastos realizados, sino en el curso mismo de su ejercicio: es lo que se reconoce como verificación *ex ante*. También incluye la posibilidad de fiscalizar entidades federativas, municipios y aún particulares. Esta última capacidad, que fue muy ampliamente discutida, porque además de las revisiones a las enti-

dades públicas, centralizadas y descentralizadas que venía teniendo antes, a la fiscalización que puede hacerse a los particulares, cuando estos se relacionan con el gasto público.

Adicionalmente se encuentran elementos de control del gobierno en la capacidad para plantear juicio político a los gobernantes, prevista en los artículos 108 a 112 de la Constitución, cuyo procedimiento se previene en la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la *LOGEAM* se regulan las comisiones de investigación y las que se llaman especiales, que también son instrumentos para el control del gobierno. Las comisiones de investigación en el derecho parlamentario mexicano están previstas en el último párrafo del artículo 93 constitucional, y pueden integrarse en cualquiera de las dos Cámaras para investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Otra innovación es que las comisiones ordinarias, también podrán realizar averiguaciones sobre actividades que realizan dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto de su ramo, o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender.⁶

Las comisiones especiales, que se establecen en el artículo 42 de la *LOGEAM*, también se utilizan para investigar distintos asuntos en los cuales tiene competencia cualquiera de las dos Cámaras del Congreso. Este es uno de los temas más discutidos en la LVII Legislatura, en virtud de que la Cámara de Diputados ha integrado estas comisiones para vigilar que no se realicen gastos federales en apoyo a campañas políticas. Ante estas comisiones especiales, se han dado diversas impugnaciones, tanto en el ámbito legislativo hechas por legisladores inconformes con ellas, como en el ámbito judicial, por considerar otras autoridades locales,

que la Cámara de Diputados no tiene competencia constitucional ni legal para integrarlas. Así pues, se han planteado juicios de amparo y controversias constitucionales contra estas comisiones especiales.

La primera controversia constitucional fue planteada por el Presidente de la Gran Comisión del Congreso de Tabasco, que consideraba que la Comisión especial para verificar gastos federales erogados en las campañas electorales de Tabasco y Veracruz, no tenía fundamento Constitucional y además violaba la soberanía del Estado al intervenir en asuntos propios del mismo. La Suprema Corte, falló en contra de los diputados locales tabasqueños y reconoció el derecho de los diputados de investigar la aplicación de recursos federales.⁷ Tiempo después, se integró otra Comisión en la Cámara Federal de Diputados para prevenir la utilización de recursos federales en la campaña electoral de Nayarit, misma que fue impugnada, por la vía del amparo, por considerar nuevamente que la integración de esa Comisión y su objeto, no tenían fundamento constitucional y legal y violaban la soberanía de esa entidad. La resolución de ese amparo fue contraria al actor que en este caso fue el Presidente del Consejo Estatal Electoral de Nayarit. Con posterioridad, el gobernador de ese Estado, Rigoberto Ochoa Zaragoza, presentó una controversia constitucional, por considerar que la Comisión especial en ese Estado, para el mismo propósito de verificar que no se desviaran recursos federales en la campaña política; tiempo después el gobernador Antonio Echevarría, que fuera candidato de una coalición opositora, se desistió de la demanda mencionada. Eso fortalece la capacidad de intervención de la Cámara de Diputados en averiguaciones sobre el gasto del gobierno federal.

4. ELEMENTOS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY EN CUANTO A DIPUTADOS

Lo que se ha podido lograr en la nueva Ley, aprovechando los consensos posibles logrados, sobre todo en la Cámara de Diputados, pero que también indujeron convicciones nuevas y cambios en la Cámara de Senadores, son las modificaciones que a continuación expongo y que se colocan en el plano de la transformación democrática y racional del Poder Legislativo, para hacerlo política y administrativamente más eficiente, con bases actualizadas, que permiten agilizar y hacer transparente su operación. También para establecer los principios del servicio parlamentario de carrera, e incrementar la publicidad con la que deben funcionar sus principales órganos e instancias.

El contenido de las reformas al Título Segundo, que se refiere a la Cámara de Diputados, fue aprobado en lo general por los legisladores de los tres grupos parlamentarios mayores (PRI, PRD y PAN). El acento de los logros está en el valor que tiene el consenso, el cual permite al órgano legislativo agilizar, impulsar, difundir y organizar con mucho mejores formas su operación.

Las modificaciones a la *LOCUTUM* son de fondo y tienen una gran amplitud. Deben ubicarse en el marco de la transformación del Poder legislativo. Y buscan hacerlo más eficiente para el desarrollo de sus tareas políticas, legislativas y administrativas. Busca dotarlo de bases más sólidas y de atribuciones más precisas, para agilizar y hacer transparente su operación. También busca establecer el servicio parlamentario de carrera. Y finalmente para incrementar la racionalidad y la publicidad con la que deben funcionar sus principales órganos e instancias.

El contenido de las reformas al Título Segundo se organiza en siete núcleos temáticos principales. Ellos son:

1. La instalación de la Cámara de Diputados por medio de una MESA DE DECANOS, que son aquellos que tienen mayor antigüedad como legisladores, considerándose el tiempo que han sido legisladores federales, tanto diputados como senadores. Este conjunto de disposiciones busca subrayar la experiencia en los procedimientos y acciones legislativas, y no las cuotas de partidos. Anteriormente, se prevenía en la Ley una Comisión de Instalación de la Cámara, integrada por diputados de la Legislatura anterior, la que operaba como órgano de instalación legal de la nueva Legislatura.

2. La instalación de una MESA DIRECTIVA con siete diputados, elegidos por una mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes al Pleno, con duración de un año en el encargo y con posibilidades de reelección de sus miembros. La Mesa Directiva en la Ley anterior sólo duraba un mes y la propia Ley señalaba que debía ocupar la Presidencia en cada sesión de cada uno de los Vicepresidentes, que eran tantos cuantos grupos parlamentarios existieran en la Cámara. Esto llevaba a una inestabilidad, a un cambio constante en los estilos y formas de conducción poco propicia para el trabajo de la Cámara. La Mesa directiva por otra parte tenía muy pocas facultades. La nueva *LOCUTUM*, otorga a la Mesa y a su Presidente un conjunto muy amplio de facultades y atribuciones.

También se introduce en la nueva Ley el criterio de la experiencia y del sentido profesional con que deben operar los integrantes de la Mesa. El Artículo 18 de ella dice:

“En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la mesa directiva los grupos

parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.”

Como se advierte, los criterios para la integración de la lista no son los de las cuotas de grupos parlamentarios, sino que debe atenderse a las capacidades y perfiles de los candidatos. Las capacidades se muestran en la trayectoria y en la experiencia para la conducción de asambleas; los perfiles toman en cuenta las virtudes de prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia. También ese especifica en el artículo 20 de la Ley que la Mesa Directiva observará en su actuación, los principios de imparcialidad y objetividad. Estos planteamientos se hacen explícitos en el dictamen de los diputados presentado a su Pleno, en el que asientan:

“El establecimiento de una nueva concepción de la Mesa Directiva del Pleno, a partir de su caracterización como un órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, sobre la base de que sus integrantes, y particularmente su presidente, se aparten de legítimos intereses partidistas para colocarse en una posición de servicio a la Cámara por su actuación suprapartidaria.”

Dentro de las atribuciones de la Mesa Directiva, además de las que tiene para conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, están otras muy destacadas previstas en el artículo 20 de la nueva Ley. Mencionaré algunas: garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca la Constitución y la ley; realizar la interpretación de las normas de esta ley y de

los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; y elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se nombrará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción de proyecto de dicho instrumento.

Es conveniente destacar dentro de las nuevas atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara, que se le encomienda realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica del Congreso relativas a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. La amplitud de esa facultad es notable. Si se tiene en cuenta que las normas para la organización y el gobierno interno, dentro del Derecho Parlamentario, no son judiciales, es decir no pueden ponerse a ser interpretadas por el Poder Judicial, se entiende que el legislador quiso depositar en la Mesa Directiva una capacidad normativa de dirección de la mayor importancia. Por otra parte, le otorga la capacidad para aplicar sanciones a los diputados en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria. Desde luego que éstas no podrán aplicarse hasta que no exista un capítulo de sanciones en el estatuto referido o en el Reglamento de la Cámara. Finalmente se le encarga la preparación del estatuto por lo que hace a los servicios parlamentarios, lo que define toda una línea de acción para la Mesa, que tiene su principal vinculación con la administración de la Cámara a través de estos servicios.

También al Presidente de la Mesa se le otorgan un conjunto de atribuciones nuevas. La más destacada es la del primer numeral del

artículo 22 que dice: El Presidente de la mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad." Esta disposición hay que tenerla en cuenta en conjugación con lo previsto en el artículo 5º de la propia ley en el que se establece que preside el Congreso, quien preside la Cámara de Diputados. Los numerales 2, 3 y 4 del artículo 22 de la nueva ley, otorga facultades muy amplias al Presidente de la Mesa, como la de conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos poderes de la Unión, con los poderes de los estados y las autoridades del Distrito Federal. Asimismo tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

16

El Presidente de la Mesa, también tiene la facultad de convocar este órgano, presidir la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, convocar a este órgano y cumplir las resoluciones de ella que le correspondan. Comunica al Secretario General las resoluciones de la Conferencia y tiene la representación legal de la Cámara para todo tipo de asuntos. Finalmente corresponde al Presidente de la Mesa, disponer la elaboración del bando solemne con la declaración del Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos y darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima, ordenar su publicación en el *Diario Oficial* de la federación y tomar las medidas para que se difunda en los estados y municipios.

También hay facultades nuevas para los secretaríos, a los que se les encomienda llevar el registro del sistema de votación, incluyendo sus dispositivos electrónicos: pero sobre todo supervisar los servicios parlamentarios relacionados con las sesiones del pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes. También es una nueva atribución de los secretaríos

integrar los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara y de que se imprima y distribuya el *Diario de los Debates*.

3. El replanteamiento de los Grupos Parlamentarios. Este tema ya estaba previsto en la Constitución, artículo 70, y en la Ley Orgánica del Congreso que se derogó. Sin embargo, hay algunas innovaciones en la nueva Ley, que co-refiere en forma sintética.

La primera innovación es que el Secretario General deberá publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, en los que constan sus normas de funcionamiento, el acta con la decisión de sus miembros de constituirse como grupo y el nombre del diputado designado como coordinador.

También se establece en la nueva Ley, que los coordinadores expresan la voluntad de los grupos, contrastando con el Presidente de la Mesa que expresa la unidad de la Cámara, y que, durante la Legislatura, los coordinadores comunicarán a la Mesa Directiva las modificaciones en la integración de su grupo. El Presidente de la Cámara llevará un registro del número de integrantes de los grupos parlamentarios y sus modificaciones, el cual será actualizado en forma permanente para que pueda ser tomado en cuenta en el sistema de voto ponderado en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Hay una discusión muy amplia sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios que no está resuelta en la nueva Ley, tal vez porque hay muchas posiciones y desacuerdos sobre el particular. Hay tratadistas que consideran que son sólo órganos de los partidos políticos, otras que los ven como parte de las Cámaras respectivas, y finalmente hay estudiosos

que los consideran órganos Estado.⁸ La Ley no los define en términos de su naturaleza jurídica, sino sólo señala que “para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos.” (art. 28)

También se previene en la nueva Ley que los recursos de los grupos parlamentarios pueden ser fiscalizados por la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Finalmente, se mantiene la idea que ya estaba en la Ley anterior de que podrán existir diputados que no se inscriben o dejan de pertenecer a un grupo parlamentario, llamándolos “diputados sin partido”, y asegurando que se les guarden las mismas consideraciones que a los demás legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus funciones (art. 30).

5. Enseguida se trata la JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, que es un órgano nuevo, que hereda algunas de las atribuciones que tenía el *cruce* en la Ley anterior. Señala la *LOCUM* que la Junta “es la expresión de la pluralidad de la Cámara”: “es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.” (art. 33)

La Junta es el espacio de los consensos entre los grupos parlamentarios. En ella se logran los impulsos políticos de para la dirección de la Cámara. En las condiciones de pluralidad que vive el país, este órgano facilita y vehicula los entendimientos. Se previene que si algún grupo político parlamentario logra la ma-

yoría absoluta, su Coordinador será el Presidente de la Junta. En caso contrario la Presidencia durará un año, y el rol de relevos empezará por la presidencia del Grupo que mayor número de diputados tenga, cambiando a los siguientes los que tengan el segundo y tercer lugar. El cambio notable del rol que establece la nueva Ley, contrasta con el que se estableció al principio de la LVII Legislatura, en el que se acordó, con validación del Pleno, una rotación semestral en la que, en orden negociado, no descendente como ahora lo marca la Ley, los coordinadores de los grupos parlamentarios ocuparían la Presidencia de la *cruce*.⁹

Las atribuciones de la Junta, congruentes con su naturaleza, son las de impulsar los acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran votación en el Pleno: presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política; proponer al pleno la integración de comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias o de carácter multilateral; presentar al Pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de estatuto por el que se desarrollará el servicio de carrera administrativo y financiero; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

El Presidente de la Junta debe poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos los criterios para la elaboración del programa de cada período de sesiones, el calendario

para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.

6.- LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACION DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS, ES UN ÓRGANO DE INTEGRACIÓN DEL CONJUNTO DE LAS ACCIONES DE LA CÁMARA Y LA DEFINICIÓN SUPERIOR DE SUS POLÍTICAS Y PROYECTOS. Se trata de un órgano que no había sido previsto en las iniciativas de los grupos parlamentarios, la del PAN-PRD, por una parte, ni en la del PRI por la otra. Fue el resultado de acercamientos de posiciones encontradas de ambos proyectos. El proyecto original del PAN-PRD planteaba a la Mesa como el único órgano de dirección de la Cámara; el del PRI presentaba a la Junta de Coordinación como el órgano de conducción fundamental de las relaciones de la Cámara. La Conferencia fue la posibilidad de convergencia. Por eso la Conferencia está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y presidida por el Presidente de la Cámara, que es el Presidente de la Mesa Directiva por definición de la misma Ley.

Se le otorgan a la Conferencia capacidades de Dirección y Programación de trabajos legislativos. También le otorga la Ley una serie de atribuciones en materia administrativa. El Presidente de la Cámara supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por la Secretaría General. Debe buscar acuerdos por consenso, pero si no lo logra se reproduce el voto ponderado que se previó para la *ciencia* en la etapa anterior. El Presidente sólo vota en caso de empate. Como secretario de este órgano, actuará el Secretario General. Quien tendrá voz aunque no voto.

Las atribuciones de la Conferencia se encuentran en el artículo 38 y en otros como el 48, que toca su relación con la Secretaría General. En una presentación general son:

- Establecer el Programa Legislativo de los períodos de sesiones, el calendario

para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones;

- Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por esta ley;
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala la ley.
- Dictar las políticas, lineamientos y acuerdos para la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

7. La SECRETARÍA GENERAL es el último tema que se introduce como innovación en la Cámara de Diputados. La Secretaría General es un órgano que existe en la mayoría de los Congresos y Parlamentos del mundo. Tiene la función primordial de apoyar el desarrollo de las tareas parlamentarias en general. Interviene en el proceso mismo de elaboración de la Ley, dando seguimiento al proceso legislativo, registrándolo, certificándolo y dándole continuidad por varias legislaturas si se da su reelección.¹⁰ Controla para los propósitos apuntados a todo el aparato administrativo y de apoyo parlamentario de la Cámara. Y responde ante la Conferencia de la cual opera como secretario, teniendo en ella voz, aunque no voto.

La Secretaría General cuenta con dos apoyos fundamentales: la Secretaría de Servicios

Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. El Secretario General dirige el servicio parlamentario de carrera y acuerda con el Presidente de la Cámara.

El Secretario General es nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia por el término de una Legislatura, pudiendo ser reelecto.

Sus atribuciones son:

- Preparar los elementos para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara;
- Fungir como secretario de la Conferencia;
- Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;
- Ejecutar en los casos que le correspondan, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia, en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros;
- Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera, e
- Informar trimestralmente a la Conferencia sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

5. EJEMPLOS RELEVANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES

Los cambios en la Cámara de Senadores previstos en la LOGCEM, se dan en la misma direc-

ción de los que se hacen en la Cámara de Diputados, pero no con la misma profundidad. Notablemente, no se establece la prohibición de que los coordinadores de los grupos parlamentarios, ocupen posiciones en la Mesa Directiva, para permitir que el grupo mayoritario la pueda presidir, sin dejar de ser coordinador. Lo anterior no da a la Mesa Directiva la condición suprapartidaria, obligada a la objetividad en el tratamiento de los asuntos de la Cámara. Es un remanente de la organización del Congreso en función de una fuerza hegemónica y no de la pluralidad.

Tampoco se acepta la figura del Secretario General, sino que sólo se llega al establecimiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, manteniendo una visión bifurcada y un débil control tratamiento del servicio parlamentario de carrera.¹¹ Se da a ambos secretarios la denominación de generales, y al de servicios Parlamentarios se le otorgan algunas de las atribuciones que corresponden al general en la Cámara de Diputados. Finalmente no se reorganizan las comisiones hasta el principio de la Legislatura LVIII.

Otro matiz está en el manejo de los tiempos. Prácticamente se dice que no se operarán algunos cambios en la Legislatura que realiza las normas. También en la posposición de la elección de la Mesa Directiva con duración de un año, que se previene hasta el mes de noviembre, cuando en la Cámara de Diputados se establece para octubre.

Otra variante respecto de la Cámara de Diputados es la conformación de la Mesa Directiva, con un integrante más. En efecto ese órgano del senado tiene un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro secretarios. Y la Mesa es electa por mayoría y no por dos tercios como en la Cámara de Diputados.

En cuanto a las atribuciones de la Mesa Directiva de los senadores, ellas son bastante parecidas a las de los diputados.

Por lo que hace a la Junta de Coordinación Política, hay variantes fundamentales respecto de la de los diputados. Además de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que conforman la Cámara de Senadores, se incluyen dos senadores más del grupo parlamentario mayoritario y uno más del que tenga la primera minoría en el Senado (artículo 81). Aceptan el voto ponderado en la Junta, cuestión que fue muy discutida entre los senadores, antes de la aprobación de la Ley.

En cuanto a los aspectos administrativos, el Senado mantiene la figura de la Tesorería, la cual pone bajo la dependencia del Secretario General de Servicios Administrativos.

20

6. LOS TÍTULOS CUARTO Y QUINTO DE LA LEGISLATIVA

La nueva Ley tiene un Título IV dedicado a la Comisión Permanente y un Quinto Título, que se ocupa de la Difusión y la Información de las Actividades del Congreso.

En cuanto a la Comisión Permanente, se mantienen la mayor parte de las reglas existentes, pero hay una innovación en el sentido de que serán electos el Presidente y el Vicepresidente entre los diputados para un periodo de receso, así como un Presidente y un Vicepresidente entre los senadores para el siguiente período de receso. El Presidente de la Cámara de Diputados será el Presidente de su Mesa Directiva, pero no hay previsión para el Vicepresidente.

En cuanto al Título Quinto, se establecen una serie de innovaciones para impulsar la difusión de la información del Congreso. Se

crean para el efecto dos comisiones bicamerales, una para vigilar el funcionamiento del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, y otra para impulsar los trabajos del sistema de Bibliotecas e Informática Legislativa de ambas Cámaras. Se trata de Comisiones con seis integrantes, tres diputados y tres senadores.

La Comisión del Canal tendrá dentro de sus responsabilidades la organización y funcionamiento del medio informativo, así como las políticas internas y programas de trabajo de ese instrumento. La Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas será electa por el pleno de cada Cámara a propuesta de sus respectivas juntas de Coordinación. El sistema de Bibliotecas se establece como una unidad en el Congreso, por primera vez, ya que antes cada Cámara tenía su propio servicio bibliotecario y lo que se llamaba Biblioteca del Congreso de la Unión, dependía de la Cámara de Diputados.

En este título se previene la existencia de un *Diario de los Debates* de cada Cámara, en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, el nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se de lectura en el Pleno.

Otra innovación es que el último artículo de la Ley, establece que las dos Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa, para la mejor información y realización de sus trabajos.

El Título Quinto inserta al Congreso de la Unión en la era de la información, con el propósito de que la ciudadanía y la opinión pública en general tengan acceso a las tareas que desarrollan ambas Cámaras.

NOTAS

- ¹ *Op. Cit.* Ed. Guernika, México 1991, págs 123 y 124.
- ² Publicado por la UNAM, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998.
- ³ Los senadores de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, presentaron en la Comisión Permanente, sendos proyectos de modificación de los Títulos Tercero y propuesta de nuevos títulos sobre cuestiones. También se realizaron reuniones de Conferencia entre las dos Cámaras para acordar sobre todo asuntos de interés general en el Título Primero, como aspectos de los Títulos Cuarto y Quinto.
- ⁴ 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100.
- ⁵ La reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del 30 de julio de 1999. La Ley reglamentaria de esa disposición está todavía preparándose.
- ⁶ Artículo 45, numeral 1.
- ⁷ La Controversia Constitucional, fue promovida el 13 de noviembre de 1997, por el diputado Pedro Jiménez León, Presidente de la Gran Comisión del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Fue registrada con el número 33/97. En uno de los planteamientos de la sentencia se sintetiza la cuestión así: "Dado que los actos que se combaten en la presente controversia constitucional tuvieron por objeto investigar si se usó indebidamente de fondos federales, lo cual puede ser constitutivo de responsabilidad política, y en su caso, dar trámite a una denuncia de juicio político, contrariamente a lo argumentado por la parte actora, la Cámara de Diputados (Federal) si estaba facultada para realizar dicha investigación."
- ⁸ Véase, por ejemplo, el tratado de Nicolás Pérez-Soriano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos Madrid, Capítulo 5 "Naturaleza de los Grupos Parlamentarios". Págs. 142 y siguientes.
- ⁹ La rotación de presidentes de la CRRP se produjo en cuatro casos. Empezó presidiendo el PAN, seguido del PRI, PRD y PVEM. Cuando hubiera correspondido en el rol al Coordinador del PT, cambió la Ley y se estableció el rol previsto en ella, por el cual el PRI, que tenía 237 diputados pasó a ocupar la Presidencia de la Junta, por el último año de la LVII Legislatura.
- ¹⁰ Uno de los temas más discutidos en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, fue la duración en el cargo del Secretario general. Había propuestas para que tuviera una duración de ocho años, más de dos legislaturas, equivalente a la que tendrá el titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. La negociación sólo alcanzó a darle la duración de una legislatura, pero alcanzó a plantearse su reelección, si la siguiente legislatura está de acuerdo con mantenerlo. Los secretarios de servicios parlamentarios y administrativos y financieros, por otra parte, fueron previstos como personal que saldría del servicio parlamentario de carrera y tendrán una permanencia en varias legislaturas.
- ¹¹ Se hace incluso una modificación en la Ley, para posponer la entrada en vigor del servicio parlamentario de carrera hasta la siguiente Legislatura (LVIII).



“Escudriñando el futuro”, tinta sobre papel, 1999

José Hernández Belgadillo

La redefinición del Congreso

Diputado Carlos Medina Plascencia*

La conclusión de ciclos temporales siempre ha sido oportunidad de reflexión sobre el pasado y el futuro. Desde que la humanidad dio cuenta con diversas formas de contar el tiempo, el transcurso de los días, meses y años, se ha visto fascinado por los efectos que el cambio le depara. No ha sido gratuito que cada fin de siglo o milenio despierte los más diversos sentimientos: temores, esperanzas, etcétera. En la antigüedad el agotamiento del calendario secular era visto como un presagio del fin del mundo. No obstante lo anterior, en la era moderna, específicamente a fines del siglo pasado la situación fue diferente. Con el surgimiento del positivismo, fundamentado en la sistematización del método científico, el siglo xx fue visto por la humanidad, y sobre todo por los hombres de ciencia, con gran optimismo. Se creía que el siglo que está culminando se caracterizaría por el desvelamiento de todos los secretos de la naturaleza. Se pensaba que el avance científico y tecnológico así como el la eliminación de creencias religiosas serían las condiciones ideales para un progreso material irrefutable.

En los umbrales del siglo xxi podemos decir, con conocimiento de causa que en gran parte nuestros antecesores positivistas se equivocaron. Efectivamente, nadie puede negar que en este siglo la ciencia y la tecnología sorprendieron a la humanidad con avances impresionantes. El hombre caminó sobre la luna, se encontró la cura para muchas enfermedades propiciando la longevidad de la especie, se han descubierto nuevos planetas y nuevos microorganismos. El campo de la biotecnología ha dejado perplejas a las comunidades filosófica, religiosa y jurídicas con procedimientos como la clonación, el descubrimiento del genoma humano con todas sus implicaciones terapéuticas. El campo de las comunicaciones no ha quedado rezagado. Además de fenómenos como el Internet, la capacidad generadora de información es apabullante:

El mundo ha producido en 30 años más información que en el transcurso de los 5.000 años precedentes... Un solo ejemplar de la edición dominical del *New York Times* contiene más información que la que durante toda su vida podía adquirir una persona del siglo xvii.

* Diputado Federal, coordinador de la fracción parlamentaria del PXS, integrante de la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura.

Por poner un ejemplo, cada día, alrededor de 20 millones de palabras de información técnica se imprimen en diversos soportes. Un lector capaz de leer 1.000 palabras por minuto, ocho horas cada día, emplearía un mes y medio en leer la producción de una sola jornada, y al final de ese tiempo habría acumulado un retraso de cinco años y medio de lectura...

En el ámbito político y en el económico también se han dado avances notables. La tendencia hacia universalización de la democracia es una prueba de ello.

Sin embargo, este siglo también será recordado por hecho que francamente ponen en tela de juicio el triunfo de la racionalidad. Muestra de lo anterior son dos guerras mundiales con varios millones de muertos, cientos de conflictos armados que no cesan y que tienen su origen en cuestiones raciales, económicas, religiosas, la pobreza endémica de tres cuartas partes de la población mundial, el renacimiento de fanatismos de toda laya, la contaminación con todas sus consecuencias, entre otros hechos innegables.

En materia económica, se asiste al final del milenio, a la implantación de un sistema único, caracterizado por la universalización de la competencia. Lo anterior seguramente provocará reacciones que todavía no logramos vislumbrar. Lo cierto es que la pobreza que se cieme alrededor del orbe no encuentra respuesta satisfactoria en el sistema de libre mercado puro y que por lo tanto los líderes políticos y los especialistas deben concentrarse en la producción de nuevos planteamientos que tengan como finalidad la instalación de una época en la que, sin minar la eficiencia, se produzca un piso de bienestar sustentable y digno para los más necesitados.

Al tocar estos temas en una coyuntura temporal de cambio de siglos y milenios es difi-

cil evitar la grandilocuencia, por lo que daremos paso al análisis de la institución congresional tratando de enfocarnos al caso mexicano y la transición política que nos ha tocado vivir.

El Poder Legislativo es la pieza más sofisticada que la inteligencia política del hombre pudo haber creado a lo largo de su historia. Todo parlamento que se respete y que proyecte el ideal para el que ha sido constituido tiene como atributo fundamental el integrar en su seno la diversidad de puntos de vista, valores, principios, intereses y opiniones que conforman el complejo entramado de la sociedad. Una de las cualidades del sistema de representación es precisamente la armonización de las diversas perspectivas que sobre la cosa pública se llegan a desarrollar en toda sociedad. Por esta razón el parlamento no sólo es pieza política fundamental de la modernidad, sino también un aparato social indispensable para encauzar la diversidad de expresiones del conglomerado humano. El Congreso es el estabilizador de las energías sociales. Sin éste se produciría un disparo hacia expresiones antagónicas como son el autoritarismo o un desorden anárquico, provocado por el desbordamiento de los intereses en el que el del más fuerte seguramente tendería a prevalecer.

En nuestro país, la tradición autoritaria que imperó durante siete décadas inhibió la participación democrática de los diferentes grupos que conforman la nación, dando como resultado un diseño parcial y faccioso de la de las diversas instituciones públicas, incluido el Poder Legislativo, provocando con ello un lento progreso de la reforma del Estado.

El largo y honroso historial parlamentario del PAX ha tenido como su objetivo fundamental el conseguir que el Poder Legislativo deje de ser un órgano al servicio del Ejecutivo. Se ha entendido, desde la perspectiva de dicho partido,

que la misión fundamental del Congreso incluye precisamente la crítica, el control, el acotamiento de los excesos a los que se presta, de manera inevitable, el ejercicio del Poder Ejecutivo.

Desde Aristóteles hasta el pensamiento liberal de Locke y Montesquieu, ha existido la idea de controlar el Poder mediante su división, no sólo como una forma de obtener una separación funcional de competencias, sino también como garantía de control o autocontrol del Poder, que evita desbordamientos y asegura el imperio de la ley y la libertad de la persona humana.

Es impensable una democracia moderna sin división del Poder, ya que ésta permite al Estado cumplir con mayor eficacia sus funciones estableciendo un verdadero sistema de pesos y contrapesos y con el debido respeto de los derechos de los ciudadanos. Estos poderes deben estar en un plano de igualdad, no puede existir uno superior a otro. De este equilibrio depende el desarrollo pleno del país.

La Cámara de Diputados aceleró su transformación en 1988, cuando por primera ocasión el partido oficial dejó de obtener dos tercios en la conformación de la misma. Este proceso se intensificó en la LVII Legislatura, en la que ninguna fuerza política cuenta con la mayoría absoluta. Lo anterior nos ha llevado a vivir los beneficios y dificultades de la transición democrática. Esto obviamente significa un adelanto considerable del Poder Legislativo, pero también un reto que implica desarrollar a plenitud las facultades establecidas en la Constitución.

En este entorno cobra especial relevancia el soporte jurídico e institucional sobre el que se construya el pluralismo. Si una de las características que debe suponer el ejercicio del Poder Ejecutivo tiene que ver con el valor de la eficacia administrativa, en un sistema democrático debe reconocerse como valor esencial del Poder Legislativo al pluralismo, con todas sus

consecuencias. En este sentido causan extrañeza algunas expresiones que exigen al Legislativo que actúe de manera expedita, siendo que muchos procesos legislativos (y no hablamos sólo de producir leyes) requieren de tiempo suficiente para elaborar consensos, sobre todo cuando se parte de ideas del Estado y la economía discrepantes. Por supuesto que lo anterior no obsta para exigir una depuración de dichos procesos a fin de alcanzar un grado de ordenamiento superior. Esta asignatura ha sido emprendida por la LVII legislatura y en buena medida se ha progresado. Sin embargo reconocemos que todavía queda mucho por hacer.

La diversidad de opiniones y puntos de vista debe ser preservada como un bien en sí mismo. El pluralismo implica generar una opinión pública informada y participativa. En México no podemos ni debemos aspirar a la homogeneización o unanimidad. Debemos entender que el nuestro, es un país con diversidad de intereses e ideologías que hacen imposible el alineamiento de una sociedad. La pluralidad exige como virtud esencial a la tolerancia, es decir, al trato cívico y respetuoso. Implica apreciar y evaluar en los otros lo que es valioso y pertinente.

El pluralismo y la tolerancia son presupuestos de carácter ético y político cuya observancia garantiza la convivencia en un régimen democrático y permiten la solución pacífica de los conflictos, la ausencia de la violencia institucional y la disposición de los actores políticos para establecer acuerdos. Uno de los saldos más favorables en lo que va de la presente legislatura se ha dado precisamente en el terreno del cultivo de la tolerancia. Se debe advertir que ésta no puede ni debe ser un hipócrita intercambio de pareceres sin que los interlocutores se manifiesten prestos a la colaboración y a la distribución de responsabilidades. Lo contrario

no sólo es la negación de la tolerancia, sino de la propia idea democrática.

A la legislatura que corre, le tocó dar el cerrojo al siglo xx pero también le ha correspondido plantear los objetivos y retos de un Congreso efectivamente funcional. De esta manera se han conseguido diversos frutos y experiencias. Algunos de estos son muy concretos y han adquirido una formalidad constitucional y legal, otros se inscriben más bien en el terreno de la maduración política del país.

Un ejemplo trascendente de lo anterior es la aprobación de la creación de la Entidad Superior de Fiscalización que tendrá como finalidad la supervisión autónoma del ejercicio presupuestal de los tres poderes y de los organismos autónomos del estado.

Otro de los avances que implican un avance en la materia es el paquete de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Para ser eficiente en su tarea, todo Congreso debe contar con una ley moderna y consecuente con el arduo trabajo de los representantes populares. De dicha enmienda se pueden resaltar los siguientes puntos:

- Se establece la obligación de rendir cuentas de los recursos que reciban cada uno de los grupos parlamentarios.
- Se reduce el número de comisiones o grupos de trabajo formado por los diputados de los diferentes grupos parlamentarios en la Cámara para la dictaminación de iniciativas. De esta manera de las 64 comisiones se tendrán 27, conservándose la posibilidad de crear subcomités especializados para abordar el estudio y dictamen de temas específicos, lo que seguramente redundará en un trabajo más eficaz.

Tal medida legislativa no implicará de ninguna manera la generación de legisladores

ociosos. Al desaparecer comisiones que en años no habían sesionado se liberarán recursos para dar adecuada atención a diversas asignaturas que requieren mayor atención. El cambio referido también tiene un contenido político muy importante, consistente en la desaparición de beneficios que no tenían una justificación sólida en el trabajo de producción de leyes o de acciones de control.

Otro aspecto fundamental, es el establecimiento de una mesa directiva anual, la cual será electa por la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores. El Presidente de dicha mesa será el representante del Congreso para todos sus efectos. Como en todo Congreso moderno y funcional, también ha sido creada una Secretaría General que tendrá a su cargo los asuntos parlamentarios y administrativos, que tendrá a su cargo el servicio civil de carrera.

La reforma implica la creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual se integra por los coordinadores parlamentarios más el Presidente de la Mesa Directiva.

Dicha conferencia se encargará, entre otras cosas, de demandarle a las comisiones legislativas la elaboración de los dictámenes y la programación del período de sesiones.

Por otra parte, se habilita la Junta de Coordinación Política, que sustituye a la desaparecida Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que hasta el momento ha sido el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. Esta Junta tendrá la representación de todos los grupos parlamentarios y estará presidida por el coordinador de aquella bancada que tenga el mayor número de legisladores.

Con los cambios mencionados, la Cámara de Diputados estará en posibilidad de dar cumplimiento a sus obligaciones como instancia de

representación popular y que, por supuesto, están íntimamente ligadas a las necesidades de la población y el país.

La importancia de esta reforma cobra una dimensión profunda al recordar a Adolfo Christlieb Ibarrola, legislador, político y panista de excelencia que escribió lo siguiente:

El Reglamento del Congreso no es un simple conjunto de disposiciones procesales cuyo cumplimiento pueda quedar al arbitrio de la mayoría. Si ésta, por razón de número puede rechazar proposiciones minoritarias, las únicas armas de la minoría para hacerse oír y dar a conocer sus puntos de vista a la opinión pública, son el cumplimiento de los procedimientos parlamentarios y el respeto de su derecho a debatir sus iniciativas.

Por lo anterior, considero que es urgente seguir trabajando en la dignificación del Poder Legislativo, reivindicando para él, su importantísimo lugar que la Constitución le atribuye entre los órganos de gobierno, de tal manera que funcione como un contrapeso efectivo del Ejecutivo. Lo anterior no debe implicar la generación de obstáculos, sino la racionalización de las decisiones, porque el equilibrio y la armonía de un sistema constitucional es el resultado de la interacción de sus poderes concertada a través de diferentes tipos de controles entre uno y otro.

El camino hacia un Poder Legislativo fuerte no ha sido transitado todavía en su totalidad. Existen asignaturas pendientes, muchas de las cuales revisten carácter de urgente.

Dentro de esta agenda se encuentra la necesidad de cambios en la forma en la que se desarrollan las relaciones de este poder con los otros poderes, así como con los diversos actores sociales, políticos, económicos y ciudada-

nos. Por otra parte quedan temas pendientes en la reestructuración interna de la función cameral, como puede ser el aumento de la duración de los períodos de sesiones, el contar con una reglamentación que haga más eficaz y democrático el trabajo en el seno de las comisiones, etc.

Por otra parte, reviste particular interés el tema de la reelección inmediata de los legisladores. Esta polémica asignatura puede generar discusiones, sin embargo consideramos que la reelección está plenamente justificada, sobre todo porque conlleva la profesionalización de las funciones parlamentarias. Lo anterior permitiría el desarrollo de la carrera legislativa como mecanismo que ayuda a mejorar su desempeño y le da continuidad a los proyectos. Además, permitiría mayores condiciones de independencia del órgano legislativo, fortaleciéndolo y convirtiéndolo en instrumento necesario para restringir el presidencialismo exacerbado en el que hemos vivido.

La discusión sobre la implementación de la reelección inmediata no es nueva. Ya en el año de 1964 siendo Diputado Federal, Don Miguel Estrada Iturbide manifestó: "...Ni en la doctrina ni en la historia ni en la circunstancia actual de México, hay razón para esta limitación de la reelección...", sosteniendo la posibilidad de la reelección irrestricta.

Es oportuno reconocer que el sistema de reelección tiene algunos riesgos. Esto sin duda es cierto, tiene riesgos, no lleva a un sistema parlamentario immaculado. Como toda institución democrática el Parlamento no es perfecto y está revestido de virtudes y defectos. Sin embargo, los riesgos y fallas de la reelección se compensan en exceso por los beneficios que reporta.

La reelección inmediata podría permitir que el legislador se vuelva un experto en cier-

los temas legislativos, además de que su cercanía con el electorado lograría ser mucho más estrecha, ya que de otra manera difícilmente puede volver a desempeñar su función.

Sobre este tema opina el Consejero del Instituto Federal Electoral Jaime Cárdenas Gracia que: "Es evidente que tal sistema propiciaría la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo representantes de todos los partidos políticos, y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del presidente de la República o de los propios partidos, en tanto que los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones capulares del partido o del presidente en turno".

Otro consejero, Alonso Lujambio, afirmó en su libro "Federalismo y Congreso en México", que "...El amateurismo y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, deberían tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia"

Uno de los retos pendientes es la necesidad de reforzar una cultura de participación y corresponsabilidad con la ciudadanía. Debemos dejar atrás el paternalismo tan arraigado por nuestra tradición política y por el desbordado presidencialismo.

En este sentido, el cabildeo sano es uno de los mecanismos más eficientes a través del cual los diferentes sectores se pronuncian ante el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Este ayuda de manera importante a la actualización de la democracia.

No debemos suponer que el ejercicio del cabildeo debe darse únicamente para que los diversos grupos de la sociedad influyan en nuestras decisiones sobre alguna ley o política

pública. Nosotros los legisladores, también requerimos de apoyo en la apertura de canales de comunicación con la sociedad para la sensibilización política, que en algunas ocasiones hace falta para la mejor comprensión de las decisiones que se toman en cada discusión.

Otra faceta del trabajo legislativo que ha demostrado el compromiso de los diputados de todos los partidos ha sido la discusión de los paquetes financieros anuales, que ya no se aprueban tal y como el Ejecutivo lo pretendía, dando un paso histórico en materia de deliberación en materia de finanzas públicas y aspectos tributarios.

Hemos dado muestra de vocación parlamentaria al desplegar como nuestra, la labor política sobre la base de un serio compromiso de autocontención. El diálogo y la negociación tienen que partir de la misma base. No tiene ningún caso el ir a una negociación parlamentaria a sabiendas de que lo que se desea es someter al adversario o de que se va a ser sometido. Ahí es donde la política cobra su sentido más trascendente. Ahí es donde la política debe implicar una generación virtuosa de posibilidades que finalmente redunden en el beneficio del país. Lo anterior es una de las experiencias más ricas para evaluar el desempeño de la legislatura que corre.

El costo político no puede ser argumento para posponer el bienestar del país, el orden o la armonización social. La hora presente no admite soluciones fáciles, incluso populares, tal es el grado de descomposición en muchas áreas del quehacer nacional que debemos ser muy serios y acatar el mandato gomezmoriniano: encontrar una debida proporción entre los fines y los medios, el partir del conocimiento de la realidad.

Tal razón nos obliga a conducirnos de manera que los hechos, los principios y los va-

lores, gobiernen a las opiniones y las estrategias.

Queremos subrayar que en el centro de nuestras preocupaciones se encuentran los sectores más desfavorecidos de la nación. Por eso hemos generado propuestas de alto contenido social pero que no perviertan políticamente la relación gobierno-gobernado. Una de las causas de la postración política es precisamente el lucro que se hace de la miseria. Eso es lo más inhumano que hay. Por eso nos pronunciamos decididamente en contra de este sistema inhumano, de este sistema que se alimenta del hambre, de este sistema que atenta en contra del propio hombre al que somete y utiliza.

El Poder Legislativo es una institución varias veces centenaria sino es que milenaria. Con toda seguridad su existencia seguirá siendo vigente en las próximas décadas. No obstante para que cumpla su cometido deberá actualizarse y generar en su seno los cambios que le permitan contar con la confianza de la ciudadanía en su labor. La competencia política también afectará al Congreso, sobre todo cuando existan mecanismos de socialización y profundización de la colectivización de las decisiones. Por eso en tanto los sistemas comunicacionales avancen, el Poder Legislativo deberá romper los moldes tradicionales de representación para llegar a etapas de mayor flexibilidad y agilización de los procesos. En una época en la que se privilegia la adaptación al entorno cambiante, los poderes deberán responder al electorado con la misma capacidad de adapta-

ción que el conglomerado social muestre hacia el exterior. En ese sentido los desafíos son inmensos, sobre todo si se toma en cuenta que en muchos aspectos el rezago acumulado, sobre todo en materias económicas y sociales se arrastra un saldo que sigue siendo difícil de remontar.

El año dos mil, como fin de un siglo, es ocasión propicia para que los mexicanos redefinamos los rumbos que queremos seguir. Creo que la apuesta debe ser por más y mejor democracia. Estamos inmersos en un proceso de crecimiento. Es menester recordar al filósofo austriaco Karl Popper, quien con gran fe en la humanidad señalaba que en la vida humana no se puede empezar de cero cada vez y que aprendemos por ensayo y error.

Podemos decir con Popper que toda transición política implica un largo laborioso proceso de ajustes. "Pero aquellos que no les agrada este método por no considerarlo bastante radical, tendrían en este caso que volver a borrar la sociedad recién construida a fin de comenzar sobre un lienzo limpio; y puesto que la nueva tentativa —por iguales razones— no habría de conducir tampoco a la perfección, se verían obligados a repetir interminablemente este proceso sin llegar a ninguna parte".

Nosotros creemos que la transición nos debe llevar a un México más justo, y en la medida en que el Congreso, como Poder Legislativo produzca las condiciones para que el pueblo de México, especialmente los más desfavorecidos, progrese habrá cumplido su tarea.



“Adolescente 2”, Cinta sobre papel, 1999

José Hernández Delgado

Balance Legislativo, perspectivas al 2000

Diputado Pablo Sandoval Ramírez*

*Con mi sentido y doloroso recordatorio
para Marco Antonio López Hernández,
mártir de la democracia en Acapulco*

La espléndida victoria ciudadana en Acapulco del pasado 3 de octubre, la afirmación del voto libre y conciente como vía de la renovación de la vida pública, es paradigmática de las tendencias al despliegue definitivo de la transición democrática en México. La transición democrática debe ser prioridad en las tareas a reasumir, crecientemente, por el poder legislativo.

EL PANORAMA MÁS GENERAL

La actividad legislativa afronta hoy, sin embargo, la problemática compleja, a la vez alentadora y llena de obstáculos, del conjunto de la transición democrática. La reforma electoral y del estado ha logrado avances importantes en el transcurso de este decenio, y a pesar de todo no puede afirmarse, de ningún modo, que en México prevalezca ya un régimen democrático, tal como lo postula la propaganda del partido de estado en las tribunas internacionales. La

defraudación de la voluntad popular se mantiene, fundamentalmente a partir de la utilización ilegal de vastos recursos públicos para la compra del voto. Los avances en la participación ciudadana se han logrado desde abajo y con dificultades enormes, incluso con el costo de valiosas vidas humanas, como el caso de Marco Antonio López Hernández, caído en la jornada del 3 de octubre. Dolorosamente y, sin embargo, a pesar de todo, el voto libre triunfa sobre la defraudación y nos abre las perspectivas de la instauración real y a fondo de un régimen democrático en México.

En el ámbito legislativo y en el transcurso de los dos años recientes, se han establecido avances decisivos en la recuperación de la independencia del poder legislativo, particularmente en la Cámara de Diputados federal, asimismo se ha legislado sobre temas importantes de la vida nacional, pero las cuestiones medulares de la reforma del estado, para la viabilización de la transición democrática en México,

* Diputado Federal, miembro del Grupo Parlamentario del PNB, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

ha encontrado la oposición a fondo del partido oficial y del gobierno zedillista.

De ahí la imprescindible necesidad de auspiciar en el último tercio de la actual LVII Legislatura el establecimiento de consensos para asegurar los cambios que posibiliten la entrada al 2000 en un nuevo escenario político signado por la participación incluyente y plural, libre y decisiva de la ciudadanía.

Los datos que nos permiten afirmar que las mayorías nacionales demandan el cambio con perentoriedad son ineludiblemente los de la balanza de fuerzas políticas establecida en el país en la última elección federal, la del 6 de julio de 1997. En ella, 18 millones de mexicanos votaron por la oposición y 11 millones sufragaron todavía por el partido de estado. No está de más resaltar que ello ha implicado un hecho por completo inédito, profundamente estimulante, no visto en la historia contemporánea del país.

Por lo demás, las tendencias al cambio se han venido confirmando en los comicios posteriores al 97. Así, el PRD conquistó ya el gobierno en cinco entidades federativas, empezando por aquella en donde se ubica la ciudad más grande del mundo, en el periodo de los dos años recientes, de 1997 a la fecha. En Guerrero, luego del 3 de octubre de 1999 y con la victoria en Acapulco, el PRD gobierna ya a las mayorías, al 52 por ciento de la población, desde los ayuntamientos, asimismo, podemos decir que el gobierno del PRD se asienta en los municipios en los que se genera alrededor del 75 por ciento de la riqueza social, del Producto Interno Bruto de Guerrero. El mandato popular es, pues, por la renovación de la vida pública, y ello debe expresarse en las transformaciones legislativas idóneas a este propósito.

Cuando la oposición ha actuado convergentemente en la Cámara de Diputados federal,

y se propician acuerdos del conjunto de las bancadas parlamentarias, no sin resistencias conservadoras, se han plasmado avances importantes.

Tal hecho se ha expresado en la nueva conducción, autónoma, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la integración plural de sus órganos de gobierno y de las comisiones, en la intensa actividad de elaboración y dictaminación de las iniciativas de ley, así como en la renovada actividad de consulta ciudadana en los más diversos foros, seminarios y debates, abiertos a la sociedad civil. Debe reconocerse al respecto el valor de las concordancias entre el PRD, PAN, PVEM y PT.

Sin embargo, cuando una parte decisiva de la oposición, el PAN, ha establecido acuerdos con el partido de estado, con el PRI, en temas básicos de la agenda legislativa, las posibilidades de nuevos avances se ha frustrado. Ello ha ocurrido así en relación con el diseño de un Presupuesto de Egresos de la Federación, alternativo a la propuesta del ejecutivo, (debe recordarse, por lo demás, que el presupuesto federal es decidido únicamente por la Cámara de Diputados, sin intervención del senado) y un revés ha ocurrido también en relación con el fraude del siglo, el Fobaproa, tema en el cual, los acuerdos entre PAN y PRI cerraron el paso y han seguido obstaculizando hasta hoy, a soluciones en interés de las mayorías.

Los partidos de oposición deben ser leales en la actividad legislativa al mandato ciudadano por el cambio. En ello debe enfatizarse en el periodo subsiguiente de la LVII Legislatura. Deben sentarse las premisas para la realización de elecciones libres y dignas de crédito en el 2000, jornada a partir de la cual debe consolidarse ya sin duda alguna el curso a un nuevo régimen político en el país. Por lo

demás, el 2000 requiere el triunfo del polo de fuerzas de la renovación democrática del país, la coalición de centro-izquierda, vertebrada por el pna, y al sostenerlo así no lo visualizamos desde una estrecha mira partidista, la victoria del pna y de Cuauhtémoc Cárdenas en la presidencia de la república se ha convertido en una condición básica del arribo a la modernización democrática del país. La pluralidad es un valor imprescindible de las sociedades avanzadas pero el factor básico del cambio en el marco de la pluralidad es el peso determinante de las fuerzas consecuentes de la democratización.

ROS EN LA ACTIVIDAD COMENTARIA

Hemos legislado a favor de
los intereses de la nación

Dentro de los dictámenes aprobados a lo largo del periodo pasado por el pleno de la LXII Legislatura se incluyen leyes y decretos para lograr un mejor control en las compras y obras públicas a realizarse por el gobierno, en el combate contra la corrupción del régimen priista, para enfrentar la inseguridad pública y la delincuencia organizada, los llamados delitos de cuello blanco que ponen en peligro cada vez más amenazadoramente a grandes sectores sociales, así como para proteger los derechos de las víctimas de los delitos, todo ello en el marco de la legislación penal.

Por otra parte, se ha logrado aprobar un dictamen para dotar de autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (cndh), autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, eliminando la sujeción precedente al presi-

dente de la república en el nombramiento de los titulares de la cndh y en sus asignaciones presupuestarias, lo que fortalece a este organismo y le otorga posibilidades de mayor credibilidad, aún cuando se ha impedido la ampliación de sus facultades al ámbito laboral y electoral, así como en asuntos de carácter jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación.

Se ha legislado, asimismo, para dotar de nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la definición de sus estructuras orgánicas.

Con limitaciones también pero en la perspectiva de mejorar sustancialmente la labor de la Cámara de Diputados se ha aprobado la modificación de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, eliminando como su órgano directivo a la denominada Gran Comisión, concebida para el gobierno unipartidista del pri y asignando un papel relevante a las comisiones de la Cámara en la elaboración y dictaminación de las iniciativas de ley, papel que dejaba de cumplirse dado el rol de omnímodo legislador que desempeñaba el Presidente de la República relegando a los legisladores al papel de levantadosos. Tal papel se ha eliminado en la actual legislatura. La nueva legislación expresa la actual realidad de dignificación de la función de los representantes populares.

Una importante reforma aprobada, con limitaciones también, pero avanzada, es la que se refiere al municipio, al artículo 115 constitucional. Tal reforma recupera al municipio como espacio de gobierno, ámbito de vigencia de la soberanía popular, eliminando la concepción de los ayuntamientos como dependencias de simple gestión administrativa, subordinadas, en la desconcentración de las entidades federativas. Así, el ayuntamiento no es

una instancia supeditada al gobierno estatal sino espacio de expresión de la soberanía popular, de gobierno ciudadano y, como tal, rescata la concepción del municipio libre. La reforma, asimismo, enfatiza en la prohibición, ya estipulada en la Constitución, de establecer cualquier autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. El nuevo texto agrega que “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”. De esta manera se reitera la prohibición tajante a establecer cualquier tipo de organismo de representación del gobierno del estado que actúe en el municipio paralelamente al ayuntamiento.

Asimismo, la reforma establece las facultades del ayuntamiento para decidir a través de disposiciones reglamentarias, las formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. De esta forma, una tarea legislativa importante se le depara a los cabildos en el establecimiento de los mecanismos de intervención democrática de los ciudadanos en la vida municipal. Entre otras disposiciones más, amplía las competencias municipales exclusivas y garantiza leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijan las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos, entre otros rubros. Los ayuntamientos requieren tener una gran iniciativa al respecto. La Constitución los faculta a este propósito.

La reforma ha tenido aspectos regresivos y limitaciones desde luego, dado que establece entre otras estipulaciones una facultad discrecional de los gobernadores sobre el mando de la policía preventiva aún cuando se le atribuye por principio al presidente municipal,

también porque sólo sigue facultando al municipio para cobrar el impuesto predial, y de esta manera se le continúa despojando de amplias prerrogativas tributarias, las que siguen concentradas en la federación y en las entidades federativas. Un nuevo federalismo en el país, que incluye el pleno rescate del municipio libre, requiere dotar de plena capacidad financiera a los municipios. Continúa vigente el señalamiento de los Constituyentes, Heriberto Jara e Hilario Medina, en su voto particular del 17: “La libertad municipal fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones”.

Se ha legislado positivamente también en otros rubros: con avances democratizadores importantes en el Estatuto de Gobierno del DF, en esta entidad federativa se elegirán ya a las autoridades delegacionales; asimismo, en la reforma de la Ley Federal de Cinematografía, para el auspicio de la industria cinematográfica nacional; en la reducción de la edad a 25 años para el acceso al Senado; en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para promover los derechos de las nuevas generaciones; en el fortalecimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; en la reforma de la Ley de Turismo, para el auspicio a este renglón decisivo de nuestra economía; en la Ley de Metrología, para evitar la merma o disminución injustificada en la venta de gas; en la prohibición de fumar en edificios públicos de jurisdicción federal; y en diversas reformas constitucionales para la protección ambiental. En muchos de estos decretos y leyes se han señalado limitaciones importantes pero dado que lo fundamental está dado en un sentido avanzado y ello ha sido promovido por nuestra fracción, ésta ha contribuido decisivamente a su aprobación.

Puntos de acuerdo importantes, asimismo, de la Cámara de Diputados federal, con el voto mayoritario de la oposición, han sido logrados en torno a la creación de comisiones especiales encargadas de investigar el desvío de recursos públicos de origen federal en los procesos electorales de Nayarit, Coahuila y Guerrero. Con la inicial oposición y resistencia del PRI, estas comisiones especiales han actuado e inhibido algunas de las formas más burdas de la utilización ilegal de los recursos públicos sin que se pueda afirmar, de ningún modo, que tal expresión de los mecanismos defraudatorios de la voluntad popular haya sido suprimida. La actuación congruente de comisiones de esta naturaleza puede contribuir a enfrentar el fraude electoral. Una comisión muy amplia y plural debe ser designada y actuar con mucha iniciativa en torno al proceso electoral del 2000. El PAX está vacilando con relación a este punto. Pugnaremos por establecer un consenso en torno a ello.

Nuestro grupo legislativo jugó asimismo un papel importante en el acuerdo de todas las fracciones para auspiciar la iniciativa de la Cámara de Diputados en contra de la instalación de un depósito de desechos radioactivos cerca de la frontera de nuestro país, en Sierra Blanca, Texas, lo que se vio coronado por el éxito.

Continúa además la tendencia a que sean los propios legisladores los que presenten las iniciativas de ley y ya no solamente el ejecutivo federal. Las fracciones legislativas que tienen más iniciativas presentadas en este lapso precedente son las del PAX y el PRI. La Cámara de Diputados federal es hoy, asimismo, escenario privilegiado de la realización de los más diversos foros, seminarios, consultas e intercambios de opiniones, abiertos a la sociedad mexicana, sobre los grandes temas del debate nacional. Es también un ámbito impor-

tante de muy diversas publicaciones que reflejan estos diálogos.

La labor legislativa ha sido, pues, creativa y amplia en este periodo precedente.

SOBRE LOS TEMAS LABORAL Y UNIVERSITARIO

Tendría interés de enfatizar en torno de los rubros laboral y universitario, en ellos me he permitido formular diversas propuestas para contribuir a la definición de una nueva legislación para la transición democrática.

De tiempo atrás, nuestro partido ha venido elaborando una propuesta de reforma laboral que cada vez madura más y se consensa con amplitud. Se trata de contribuir al desmantelamiento de la estructura y el sustento jurídico del corporativismo, uno de los componentes del régimen de partido de estado, que lo toman particularmente antidemocrático, en la supeditación orgánica de las organizaciones sociales y, específicamente, sindicales, a un partido que se une a la estructura estatal. Ello socava a fondo la independencia orgánica y política de las organizaciones sociales, vulnera su pluralidad y suprime su capacidad de acción política y en la defensa de sus tareas gremiales inmediatas e históricas.

En esencia, se trata del rescate de la libertad sindical como una de las vertientes de la transición democrática. Hemos dado a conocer una propuesta de reforma laboral completa. Se ha realizado una consulta y un debate amplio al respecto. A su vez, la Comisión de Trabajo y Previsión Social ha convocado a muy diversos foros en el país que han confrontado las posiciones de los distintos partidos y en temas importantes se arriba ya a consensos importantes como el de la derogación del apartado B del ar-

tículo 123 constitucional que socava los derechos a la libre sindicación, a la huelga y a la contratación colectiva de vastos sectores de trabajadores al servicio del estado. En particular, la libre sindicación en este ámbito ha sido asumida ya por dictamen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que es altamente positivo. Requiere consolidarse en las correspondientes disposiciones legislativas. El debate sobre la reforma laboral ha sido amplio, se trataría de intensificarlo y de arribar cuanto antes a consensos para las definiciones legislativas idóneas.

Acerca del conflicto que afronta hoy la Universidad Nacional me he permitido presentar una iniciativa de reformas al artículo tercero constitucional para refrendar sin equívoco alguno el carácter gratuito de la educación que imparte la UNAM. La posición de la fracción parlamentaria del PRD ha sido de principios en apoyo a las acciones por la gratuidad de la educación superior pública. Asimismo, ha llamado al diálogo entre las partes en la UNAM y a la realización de los eventos decisivos de la comunidad universitaria en relación con las grandes directrices de la política educativa, tales como el Congreso Universitario, que permitan la toma de decisiones mediante la participación más vasta de los universitarios, dado que ello es mandato de las estipulaciones constitucionales pues definen a la autonomía como autogobierno, y tal participación posibilitaría una salida inmediata al conflicto. Una dosis importante de flexibilidad, creatividad y voluntad política es imprescindible también para encontrar soluciones a muy corto plazo.

Lo básico para desentrañar el conflicto es la formulación constitucional de que toda la educación que imparte el estado es gratuita. La autonomía a su vez no elimina el carácter estatal de las universidades, tal como lo ha re-

freñado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en reciente tesis jurisprudencial. El carácter democrático del artículo tercero constitucional debe ser refrendado.

En ocasión de reciente visita del entonces todavía rector Francisco Barrés al recinto de la Cámara de Diputados, un grupo de diputados, preocupados por la carencia de voluntad de diálogo y soluciones con que se manejó, le expresamos nuestra opinión para que solicitara su renuncia. Las fracciones legislativas del PRI y del PAN votaron días más tarde por presentarle una disculpa de la Cámara de Diputados con motivo de esta opinión. Pero las disposiciones constitucionales establecen con toda precisión que los diputados no podrán jamás ser reconvenidos por sus opiniones, reconvenición implícita en esta resolución. Ha sido, pues, un contrasentido que vulnera el rol, la función y el fuero de los diputados, el acuerdo promovido por el PRI y el PAN. Sólo eso faltaba, que los diputados tuvieran prohibiciones para expresar opiniones sobre cualquier tema de la vida nacional. Ahora, luego de más de seis meses del estallamiento de la huelga, Barrés ha presentado su renuncia. Lo que espera la opinión pública es urgente iniciativa de la nueva administración universitaria para el diálogo y en el logro de soluciones inmediatas en interés de la UNAM y del país.

Francisco Barrés
Rector de la UNAM

Una reforma legislativa aprobada por la Cámara de Diputados, de carácter decisivo para la transición democrática, fue la de la reforma electoral. El voto unido de la oposición, PAN y PRD, PT y PVEM, logró imponer una gran victoria. El PRI la frenó en el Senado. El

senado continúa siendo una retranca del conservadurismo. La nueva correlación de fuerzas nacional, gracias a una maniobra legislativa, no se refleja en la composición del Senado y es dominado mayoritariamente por el PRI. Advierte la necesidad de operar un cambio decisivo en la próxima legislatura en la Cámara de Senadores. Debe expresarse la nueva realidad de un electorado que se pronuncia en el país mayoritariamente por el cambio también en esta instancia del Congreso de la Unión. Independientemente de los resultados en la elección para la presidencia de la república, que auguramos serán los mejores, con Cuauhtémoc Cárdenas, la certeza es de que en la próxima legislatura del Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, prevalecerá la mayoría nacional por el cambio.

La reforma electoral aprobada por la Cámara de Diputados tenía la mayor trascendencia. Incluía estipulaciones para impedir la utilización de recursos públicos y programas gubernamentales en la compra del voto, reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero, prohibir la afiliación colectiva de los sindicatos y de las organizaciones sociales a los partidos, establecer la equidad en materia de medios de comunicación, evitar la sobre-representación, fiscalizar con mayor amplitud los gastos de los partidos, incluidos los gastos de precampañas, así como restablecer y relanzar las coaliciones y las candidaturas comunes.

El PRI argumentó que la reforma electoral tenía como propósito su derrota. Sin quererlo, el PRI asumió que la democracia es veneno puro para el partido de estado, antidemocrático, corrupto y corporativo. De ahí su decisión de neutralizar esta reforma en el Senado.

Algo semejante había ocurrido ya con la reforma que aprobó la Cámara de Diputados para prohibir a los partidos políticos la utilización de los colores de la bandera nacional. El Senado fue la retranca que impidió la asunción definitiva de este dictamen. Todo enfatiza en la necesidad de un cambio a fondo en la labor legislativa del Senado de la República, estamos seguros de que el PRI, la coalición de centroizquierda y lo que hoy se constituye como la oposición en su conjunto conducirán los trabajos de la Cámara de Senadores en la próxima legislatura y ello garantizará en definitiva la transición democrática en México.

FOBAPROA Y PRESUPUESTO: MEDIDAS ANTINACIONALES

Fobaproa ha estado en el centro de los debates parlamentarios a lo largo de la LVII Legislatura. La posición del PRI fue siempre de rechazo a la conversión de los pasivos de Fobaproa en deuda pública. Consideramos inadmisibles se cargue sobre las grandes mayorías nacionales el pesado fardo de la defraudación producida por banqueros y funcionarios inescrupulosos, en beneficio del capital especulativo, de las campañas del partido de estado y de la cúpula del régimen priista. Nuestra propuesta ha consistido en una solución de la quiebra bancaria vía apoyo a los pequeños y medianos deudores para resarcir las pérdidas de las instituciones de crédito e implica también castigo a quienes desde los bancos y la administración pública incurrieron en fraudes e ilegalidades. Sólo el apoyo del PAN a la fracción priista en la Cámara de Diputados logró se impusiera el enfoque gubernamental en torno de Foba-

proa para hacer recaer en la población los costos de este fraude del siglo.

Sin embargo, la Cámara de Diputados mandató la realización de una auditoría a Fobaproa, luego de la enorme presión ciudadana que se generó con las iniciativas políticas del PRI —como el plebiscito nacional— para convertir este tema en cuestión decisiva de la vida pública del país. Se convino en la contratación de un auditor externo dada la inevitable desconfianza en los despachos contables del país que pueden ser sujetos con mayor facilidad de la presión del poder del estado. La revisión realizada por el auditor canadiense Michel Mackey advirtió alrededor de 70 mil millones de pesos en créditos otorgados por la banca como reportables dadas sus evidentes irregularidades. Sin embargo, una vez más la alianza del PRI y el PAN ha cubierto la espalda a los defraudadores. Argumentando responsabilidad en el manejo de la información, el PRI y el PAN han votado en contra de dar a conocer la relación de deudores cuyas operaciones revelan algún tipo de irregularidad.

Así, la Cámara de Diputados ordenó una auditoría y hoy la propia Cámara de Diputados —gracias a la alianza PRI-PAN— decide ignorar los resultados de esa revisión realizada por el auditor Mackey. Debe recordarse que dentro de la relación de los beneficiarios del Fobaproa se encuentra el PRI. El PRI apuesta a la impunidad, cuenta abiertamente con la complicidad del PAN, entre cuyos dirigentes se supone se encuentran también algunos de los beneficiarios de Fobaproa. Diría Don Quijote: "cosas veredes, Sancho".

Por lo pronto, el nuevo Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) asumirá el costo del fraude del siglo, Fobaproa, para cargarlo en las espaldas de todos los mexi-

canos, con sus ya ahora más de 800 mil millones de pesos de pérdida. Los responsables: PRI y PAN.

Obviamente, la solución antipopular del paquete Fobaproa marcó de manera decisiva el diseño del paquete económico, la Ley de Ingresos, la miscelánea fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 con un perfil por completo contrario a los intereses nacionales; asimismo, afianzó la alianza del PRI y del PAN. De esta manera, se incluyó el aumento de las gasolinas y el diesel, la asignación de 18 mil millones a seis bancos, el rechazo a las medidas de apoyo a los pequeños y medianos deudores de la banca, así como se impusieron los recortes presupuestales al gasto educativo y al desarrollo agropecuario.

El PRI y el PAN establecieron asimismo limitaciones muy severas a la capacidad de financiamiento de la Ciudad de México y eliminaron al DF del fondo 4 del ramo 33 del Presupuesto Federal, despojando a la capital del país de más de mil millones de pesos de aportaciones federales para el desarrollo social. Todo ello en una evidente represalia política contra el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas. El PRI y el PAN intentaron chantajear al gobierno del DF, planteando retirar esta medida si el PRI aprobaba el Fobaproa y las políticas económicas del paquete financiero. Esta indigna propuesta fue rechazada enérgicamente por el PRI, por Cuauhtémoc Cárdenas y los legisladores perredistas. El PRI no renunciará nunca a sus políticas de oposición a los programas antipopulares del régimen priista y a la defensa de principios de los intereses nacionales.

Cómo es notorio, en unos casos el régimen priista recurre al Senado para obstaculizar los cambios —como en el tema de la reforma electoral—, aspecto de la democracia política en el que se da una coincidencia entre PRI

y PAX, y en otros casos, particularmente en las cuestiones de política económica, los cambios se impiden vía la alianza PAX-PR. Realmente no habría obstáculo para que el Presupuesto de Egresos pudiera diseñarse en una propuesta alternativa a la de la política gubernamental dado que el Presupuesto sólo depende de la determinación de la Cámara de Diputados, sin la intervención del Senado, sin embargo contra ello ha operado el acuerdo PR-PAX, partidos que en la Cámara de Diputados asumen los criterios generales de política económica formulados desde las sedes de la tecnoburocracia del poder ejecutivo federal. Abdican así por completo de la preservación de la autonomía del poder legislativo y asumen la política antisocial y antinacional del régimen zedillista. Son, pues, imprescindibles los cambios en la composición del Senado y debe pugnarse por hacer prevalecer en el conjunto del Congreso de la Unión a una mayoría decisiva para la transición democrática. Tal mayoría decisiva resultaría de una amplia victoria de la coalición de centroizquierda y el PRD en el 2000.

EN LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

He tenido el alto honor de haber sido designado Presidente de la Cámara de Diputados y, por mandato constitucional, Presidente del Congreso de la Unión, por el pleno de esta instancia legislativa, en el periodo precedente de labores, para el lapso del 15 de abril al 31 de agosto de 1998.

Ello me enorgullece como representante de los acapulqueños. Nunca en la historia del poder legislativo, durante la prevalencia del actual régimen antidemocrático de parti-

do de estado, cuando menos en los últimos 60 años, un diputado de la oposición de izquierda, de las fuerzas emergentes del cambio democrático, había presidido las labores de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión. El primero del PRD que jugó este papel fue Porfirio Muñoz Ledo, luego he tenido el privilegio de asumir también esta responsabilidad. Hoy, la alianza del PR y el PAX ha cerrado el paso a la posibilidad de que otros compañeros del PRD jueguen un papel similar. Insisto en considerar que mi nombramiento ha sido un reconocimiento al gran pueblo guerrerense, que ha sabido estar a la vanguardia en las batallas históricas de la nación mexicana.

Presenté por escrito un texto de informe de mis labores como Presidente de la Cámara de Diputados en el que se señalan los datos más relevantes de un periodo legislativo muy fecundo. La LVII Legislatura ha desenvuelto una ardua labor en el rescate de la independencia y la dignidad del poder legislativo.

DIVERSAS ACTIVIDADES POLÍTICAS Y DE GESTIÓN SOCIAL

El compromiso con la batalla por la democracia en México implica a su vez un compromiso partidario muy definido. Tuve el privilegio de participar al lado de un relevante líder del pueblo de Guerrero, Félix Salgado Macedonio, en la lucha por la gubernatura del Estado, asimismo me comprometí a fondo en el combate de Acapulco por el cambio, con una destacada personalidad de la sociedad civil, Zeferino Torreblanca Galindo. En estas dos luchas de nuestro pueblo ha habido victorias decisivas.

Se me confirió el honor de ser designado por el Comité Ejecutivo Nacional del PRD, Coordinador General para el Programa de Gobierno de la campaña de nuestro candidato a gobernador Félix Salgado Macedonio. Al respecto, me di a la tarea de auspiciar un amplio proceso de consulta a la ciudadanía de Guerrero, a través de la puesta en práctica de un programa de foros que se llevaron a cabo en todo el estado de Guerrero en relación con los más diversos temas del Programa de Gobierno. Se realizaron muy diversos eventos en Acapulco, Chilpancingo, Taxco, Zihuatanejo, Atoyac, Ciudad Altamirano y Tlapa, entre otros lugares.

Me di a la tarea de publicar el programa base y, más tarde, el que se obtuvo de la consulta a la ciudadanía de Guerrero. El Programa de Gobierno "Por la democracia, el desarrollo y la paz", jugó un papel positivo en la difusión de una visión global de los cambios básicos propuestos por el PRD para Guerrero. La versión calumniosa de los voceros priistas acerca de la carencia de programa en el PRD fue siempre enfrentada con éxito. En realidad, el programa del cambio ha sido definido y enarbola-do por el PRD desde 1988 y ha estado sujeto a sucesivas actualizaciones. La versión actual para Guerrero ha sido producto de una gran intervención ciudadana y de la contribución de destacados dirigentes políticos e intelectuales.

Durante la campaña electoral a la gubernatura se presentó asimismo una denuncia ante la Procuraduría General de la República, en relación con delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, responsabilidad de servidores públicos y los que resulten, en contra de René Juárez Cisneros, dado el presunto desvío de recursos del programa de reconstrucción de Acapulco, luego de la tragedia del *Paulina*.

Presenté, asimismo, ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, una denuncia por delitos electorales, peculado, ejercicio indebido y desempeño irregular de la función pública, contra el servicio público cometidos por servidores públicos, tráfico de influencia y los que resulten, en contra de René Juárez Cisneros dada la distribución de despensas y otros muy diversos materiales que realizó con amplitud como candidato del PRD. El Código Penal del Estado, en su capítulo de delitos electorales señala penas de multa, prisión e inhabilitación a quienes "soliciten votos mediante dádiva". A ello debían agregarse las penas correspondientes por la defraudación de los recursos públicos.

Obvio es decir que las denuncias penales duermen el sueño del olvido en las agencias del Ministerio Público correspondiente.

En la elección de gobernador el candidato del PRD incurrió en la comisión de muy diversos delitos para defraudar la voluntad popular y no pasa la prueba de la legalidad, de ningún modo. La legalidad en los procesos electorales hoy se refiere no sólo al ámbito jurisdiccional electoral, tiene que ver también, ineludiblemente, con el ámbito jurisdiccional penal. Juárez Cisneros no sólo se inviste de ilegitimidad, esto es, de falta de consenso, tampoco ha obtenido legalidad en la elección del 7 de febrero.

Desde luego, la realidad factual es la de un gobierno que ha sido calificado sólo en la vía jurisdiccional electoral, pero en funciones. Las autoridades y los representantes populares electos bajo el emblema del PRD necesitan mantener una relación institucional imprescindible en el contexto de la política del PRD que es una política de oposición.

En el contexto de esta política de oposición, la batalla de resistencia postelectoral reali-

zada por nuestro pueblo, frente a la defraudación descomunal de la voluntad popular en la gubernatura de Guerrero, defraudación que sentó un precedente ominoso en la perspectiva del 2000, ha sido un combate imprescindible y plenamente justo. El abandono de esta lucha, bajo el supuesto de preparar la siguiente batalla, la que se escenificaría el 3 de octubre, habría llevado a frustrar e inhibir el voto ciudadano y a desplomar al PNB entre el electorado. Las versiones en torno a que los candidatos de oposición se venden y claudican, versiones que surgen espontáneamente, pero que también son auspiciadas perversamente por el régimen priista, deben ser enfrentadas con una práctica política consecuente en la lucha por la democracia y contra el fraude electoral. Esa es la mejor forma de preparar luchas exitosas posteriores. Esa es la experiencia de Acapulco en torno al 3 de octubre.

De ahí la validez y trascendencia de iniciativas de lucha como la del éxodo, esta gran marcha por la democracia, realizada de Chilpancingo a la Ciudad de México, del 7 al 18 de marzo de 1999. Tuve oportunidad de participar al lado de miles de ciudadanos en esta gran jornada de la dignidad del pueblo guerrerense y en las diversas acciones de protesta postelectoral realizadas en el estado, particularmente en Acapulco.

Tengo la convicción de que estas movilizaciones fueron premisas insustituibles de victorias como la de Acapulco. A ello se agregaron tres factores básicos aquí en Acapulco: la unidad y cohesión del partido, la alianza de la oposición y un magnífico candidato, Zeferino Torreblanca Galindo.

Una contraofensiva abominable proveniente de círculos dirigentes del régimen priista se desplegó contra el PNB luego de la jornada electoral. Al atentado contra el regidor

electo Marco Antonio López García, en el que murió su hijo, Marco Antonio López Hernández, siguió más tarde el montaje de una trama infame que busca presentar el atentado como producto del enfrentamiento entre perredistas, con el involucramiento de integrantes de la guerrilla. Así, se han excluido absolutamente las líneas de investigación que apuntan a los grupos paramilitares de pistoleros vinculados al partido oficial que estuvieron actuando a lo largo del proceso electoral y, más específicamente, en la jornada del 3 de octubre. Fue muy grave el secuestro por la policía del diputado electo Juan García Costilla y su hijo Amílcar García Estrada. Afortunadamente, el partido se movilizó unitaria e inmediatamente contra esta agresión y fueron liberados. Nuestra demanda es de justicia, respeto al estado de derecho y a la voluntad ciudadana.

La lucha por el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales, contra las detenciones arbitrarias y la privación ilegal de la libertad, contra la tortura, la incomunicación y los traslados ilegales, por la libertad de los presos políticos y de conciencia, es una lucha de principios, vertiente básica de la lucha por la democracia. Estamos plenamente comprometidos con ella.

En Guerrero se viven graves paradojas:

- Dirigentes campesinos que sobrevivieron a la masacre de Aguas Blancas están presos, los autores de la masacre gozan de plena libertad.
- Líderes del PNB están presos por realizar movilizaciones democráticas, los autores de fraudes electorales, que compran votos con recursos públicos, están en libertad.

- Activistas campesinos que sobrevivieron a la masacre de El Charco, sin oportunidad de rendición, están presos y los responsables de los crímenes gozan de impunidad.
- Indígenas en lucha por la autonomía son asesinados y otros están presos, los culpables de los homicidios están en libertad.
- Típico de los regímenes despóticos en el mundo es el encarcelamiento de los abogados defensores de los propios presos políticos. Esto ocurre constantemente en Guerrero.

Para el despliegue de esta lucha, convocamos a un Foro Nacional por la Libertad de los Presos Políticos de Guerrero que se realizó en Acapulco, el 15 de agosto de 1999. Participaron muy destacadas personalidades de la acción por los derechos humanos. Acordó redoblar los esfuerzos de esta lucha con amplia solidaridad nacional. No es una acción sectaria o marginal, es la lucha por la auténtica modernización de las relaciones políticas, la modernización democrática.

Al lado de la acción legislativa y la lucha política, he procurado realizar una labor de gestión acerca de las necesidades más urgentes de la población. Al respecto hemos realizado diversas movilizaciones y mesas de trabajo en distintas dependencias municipales. También he procurado estar en contacto directo y permanente con la ciudadanía. Debe reforzarse esta relación. Me he privilegiado con la visita a diversas colonias y poblaciones: Ciudad Renacimiento, El Coloso, Colonia Emiliano Zapata, Ampliación Tamarindos, Venustiano Carran-

za, Piedra Amarilla, Altos de Miramar, Balcones de Costa Azul, Barrio Negro, Puerto Marqués, Tres Palos, Arroyo Seco, Colonia Bonfil, El Salto, La Joya, Tepeyac, Roca de Oro, Lomas de Chapultepec, Las Cruces, Cacaahuatpec, La Sabana, Xaltianguis, Dos Arroyos, Ejido Nuevo, Kilómetro 30, Altos del Camarón, La Garita, Plan de los Amates, Navidad de Llano Largo, Cerro de Piedra, Praderas de Costa Azul, Cumbres de Llano Largo, Colonia Hermenegildo Galeana, Icacos, Izazaga, Santa Cruz, Vista Hermosa, Los Lirios, Xavier Ovando, Radio Koko, Los Huajes, Paso Limonero, Arroyo Seco, Benito Juárez, Tunzingo, Cañada de los Amates, Del Pacífico, Miguel Hidalgo, José López Portillo, 13 de Junio, Buenavista, Santa Cruz y Panorámica, entre otras. Asimismo, he tenido oportunidad de visitar diversas organizaciones sociales de Acapulco, Grupo Aca, Canaco, Coparmex, Barra de Abogados, Comunidad Cultural de Acapulco, Sindicato de Trabajadores Académicos de la UAG y Comunidad Politécnica, también he estado en diversos actos en escuelas y facultades de la Universidad Autónoma de Guerrero y de la Universidad Americana, entre otras actividades.

Tengo un compromiso: ser digno hijo de un gran pueblo, un pueblo que ha estado siempre a la vanguardia de las luchas históricas en México, que definió la independencia nacional, lanzó el Plan de Ayutla contra la dictadura santanista y para la reforma liberal, aplicó la lucha guerrillera contra los ejércitos franceses, formó la base de masas más amplia del zapatismo en la revolución, conquistó Acapulco con el partido obrero socialista de Juan R. Escudero, desarrolló la lucha agrarista con los hermanos Vidales y María de la O, apoyó al General Lázaro Cár-

denas en la epopeya del petróleo, derrocó al régimen despótico de Caballero Aburto con la pléyade de dirigentes del 60, entre ellos Lucio y Genaro, y echó abajo al gobierno atrabiliario de Rubén Figueroa, con la bri-

llante generación contemporánea, un pueblo valeroso, inteligente y digno, que está desde luego a la altura del reto histórico actual, la conquista de la democracia, ¡Acapulco lo prueba!

QUÓRUM



"Los instrumentos de la guerra", tinta sobre papel. 1999

Incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano*

Diputado Marcos A. Bucio Mújica**

Estos últimos años nuestro país se ha transformado y sobre todo lo más importante es que la sociedad en su conjunto está comprometida con el proceso de cambio político que habrá de dar otro perfil al futuro de la nación.

Así se ha venido configurando una Reforma del Estado, en la cual la sociedad, el gobierno y sus instituciones replantean sus objetivos generales y las rutas para llegar a ellos.¹

Llevar a cabo la Reforma del Estado resulta de la necesidad objetiva de readecuar las instituciones políticas que encarnan las actividades del Estado con el desarrollo social, es decir, reformar el sector público, desburocratizarlo, tener mayor competencia, lle-

var a cabo la innovación administrativa, a través del servicio civil de carrera. En esencia hacer más dinámicas y eficaces las funciones del Sector Público. Recobrar la confianza.

Basta recordar que la confianza es el resultado al que se llega después de que, durante un período de tiempo, las razones para desconfiar no logran encontrar sustento. Es decir, un servidor público confiable es alguien que se expone a un examen escrupuloso y continuo, personalmente y por parte de los demás. Esto, como se vera es lo que cimienta la confianza política en los regimenes democraticos. La oportunidad de poner a prueba la desconfianza que tal procedimiento este institucionalizado y que sea utilizado es de hecho lo que

* Intervención del Dip. Bucio Mújica en el "Seminario Internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado" presentada el lunes 4 de octubre de 1999, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, de la Agencia Española de Cooperación Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRI y coordinación del MI, de la LXII Legislatura.

permite que gobiernos y élites gocen de confianza.²

Las relaciones entre el Estado y la Sociedad, consisten en la atención y solución por parte del primero a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Las demandas más recurrentes de la ciudadanía en materia de seguridad, empleo, salud, vivienda y alimentación. El estado atiende el legítimo interés de una mayor participación de la ciudadanía que desea ver ampliados sus derechos como son: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, derechos indígenas; para lograr una mayor democracia económica y social.

En esta relación se fortalecerá a los poderes públicos y a las instituciones y ello permitirá que la sociedad encuentre en ellos la expresión de sus demandas y la realización de sus aspiraciones.

La Reforma del Estado no es exclusiva del Gobierno, ni de los partidos políticos, la Reforma del Estado implica lograr la participación de todos los mexicanos y mexicanas que tienen la firme convicción de construir un futuro mejor para las nuevas generaciones. Esta participación se dará considerando la pluralidad de nuestra sociedad mediante una convocatoria amplia e incluyente que defina la agenda, el método y los tiempos para entregar resultados a la sociedad.

No debemos olvidar que la razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado no es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente mas que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado

indica también los caminos y las metas de este crecimiento.³

La iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, presentada por los diputados la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura Federal, el 22 de abril de 1999, propone adicionar un párrafo segundo al Artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, con objeto de establecer y garantizar que:

Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales de lo contencioso-administrativo, cuando se originen por la actividad administrativa del Estado.

En estos términos, se substanció la propuesta de incorporar al mencionado ordenamiento supremo de nuestro Derecho Positivo Mexicano, la institución de la responsabilidad patrimonial —objetiva y directa— del Estado. Asimismo, en el cuerpo de la iniciativa se propone ampliar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se denomine:

“De la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos”

En el proyecto se señala la necesidad que tiene el Estado Mexicano de contar con esta institución jurídica a nivel Constitucional, partiendo del reconocimiento, sin ambages, de que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.

De tal forma, en estricta justicia, se estima que para hablar propiamente de un auténtico Estado de Derecho, es necesario asegurar el puntual cumplimiento de los siguientes aspectos básicos:

- La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales de los gobernados;
- El establecimiento de los medios idóneos para la defensa de esos derechos, y
- Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

En la iniciativa se reconoce que desafortunadamente no hemos logrado consolidar un mecanismo que nos permita resolver el problema que se presenta, cuando como consecuencia de las actividades que realiza el Estado —sean lícitas o ilícitas— se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que este tenga la obligación jurídica de soportarlos.

Por ello, el proyecto de reformas propone la edificación de un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter obje-

tivo y directo, que colme tal deficiencia y fortalezca la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

El sistema propuesto tiene por objeto establecer una responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado y vendría a complementar el actual régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Dentro de las finalidades que persigue la propuesta, cabe destacar que contribuiría a mejorar progresivamente la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, ya que se estima habrá una reacción positiva y favorable en cuanto a la eficacia y eficiencia en la prestación de dichos servicios públicos.

La experiencia que se ha tenido en diversos países con la adopción del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, nos permite advertir que lejos de afectar negativamente las finanzas públicas permite, por el contrario, lograr ahorros económicos en función de una mayor eficiencia. Así mismo, se ha observado un fortalecimiento de la confianza ciudadana de los gobernados hacia los gobernantes, lo cual redundará en una mayor inversión productiva tanto interna como internacional.

Sabemos que en las últimas décadas se han hecho importantes esfuerzos a fin de lograr que los servidores públicos desempeñen sus funciones con estricto apego a la legalidad, con honradez, lealtad y eficacia. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes por lo que se considera reenfocar los planteamientos existentes, a efecto de que no sea ya la mera responsabilidad de los servidores públicos el sustento de las accio-

nes del Estado para abatir la impunidad, sino que sea el Estado en sí quien tenga la obligación de responder patrimonialmente de manera objetiva.

La insuficiencia legislativa actual en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad contra el Estado, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado y la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo.

Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos. El supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, sólo se surte cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

Ante esta situación, la iniciativa reconoce que nuestra legislación debe actualizarse para que la responsabilidad patrimonial del Estado sea plena y directa, a efecto de que el Estado sea el único responsable de efectuar el pago de la indemnización correspondiente al particular perjudicado; sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

Por otra parte, la iniciativa señala que si bien en nuestro país se cuenta con un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que en ciertos casos facilita el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un particular, ello no constituye un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos.

Estos sistemas de responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el Estado les inflige daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos.

Es en este sentido, que nuestra legislación actualmente en vigor se encuentra incompleta. El sistema establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos y no a los daños derivados de actuación lícita.

Desde luego que, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad —uno civil y otro administrativo— constituyen un problema de seguridad jurídica tanto para el gobernante como para el gobernado.

En tal virtud, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, la propuesta considera que resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado.

Esta incorporación constituirá la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una

lesión en su patrimonio, lo cual será a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones causadas por la autoridad que no tengan la obligación de soportar.

Derivado de lo anterior, la iniciativa propone incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

- El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y
- La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijudiciales que con su actividad irroge en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, y al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo

dispongan las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales.

Por lo tanto, se prevé en disposición transitoria que tanto a nivel federal como estatal, el legislador ordinario adopte las medidas legales correspondientes. Esto permitirá que las leyes que al efecto se expidan, contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros aspectos.

Asimismo, las disposiciones transitorias de la iniciativa prevén que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales a quienes se les otorgue la facultad de dirimir las controversias o reclamaciones que se presenten con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo. Lo anterior, precisamente con la finalidad de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se establezca bajo una jurisdicción única en la vía contencioso-administrativa, con lo cual se evitaría que el discernimiento de competencias se convierta en un "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa, para reclamar la indemnización correspondiente en contra del servidor público que haya inferido daños y perjuicios a un particular.

En artículo transitorio la iniciativa dispone que la Reforma deberá entrar en vigor al día siguiente de su publicación; sin embargo, resulta conveniente prever que la entra-

da en vigor de las reformas constitucionales sea en el año 2002. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servidores públicos, así como para que la Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos.

A fin de propiciar la efectividad de estas reformas constitucionales, se dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la reforma propuesta, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer al debido cumplimiento de este Decreto.

50 La reforma constitucional que se propone, evidentemente, no busca convertir al patrimonio público en una especie de "aseguradora universal", ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos.

En tal virtud, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se proponen, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, la incorporación de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, como un instrumento solidario y resar-

torio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades:

- Regular con precisión la obligación directa a cargo del Estado Mexicano en cuanto a la reparación del daño;
- Robustecer la respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en una genuina expresión del Estado de Derecho, y
- Propiciar y contribuir al mejoramiento y elevación de la calidad de los servicios públicos, así como fortalecer la confianza de la población hacia las instituciones de la República.

La sociedad y los tiempos actuales exigen de mayor responsabilidad y voluntad política por parte de todos los actores interesados en definir un proyecto de nación. No perdamos la oportunidad histórica.

Finalmente, a nombre del Partido Revolucionario Institucional deseamos reconocer en toda su valía, el esfuerzo decidido y escrupuloso que en beneficio del Derecho Positivo Mexicano ha realizado, nuestro querido amigo y distinguido jurista el Doctor en Derecho Alvaro Castro Estrada, para el establecimiento de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

NOTAS

¹ Fernández A. Germán, Soberanes F. José Luis. *La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, México, UNAM- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996. Pág. 9

² Bejar Algazi Luisa. "Democracia y Confianza" en Revista Asamblea. Vol. 3, Num. 25, febrero de 1887. Pág. 19.

³ Friedrich Meinecke. *La Idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959. PP. 28 y 31.

Quorum



José Hernández Delgadillo
"Gestación", tinta sobre papel, 1999

¿Deben hacerse públicas las listas de los créditos reportables?

Diputada Dolores Padierna Luna*

La encomienda que esta Cámara de Diputados dio al auditor M. Mackey fue la de realizar una auditoría profunda y completa de las operaciones Fobaproa, para que luego se evitaran injusticias e impunidad. Lamentablemente la auditoría no fue tan profunda, completa y eficaz porque se le negó al auditor la información necesaria; sin embargo, los grupos parlamentarios del PRI y del PAN dieron su voto favorable para que el Reporte Mackey se considere como una auditoría válida y poder hacer la sustitución de los pagarés Fobaproa por los pagarés IPAB. Es por lo tanto un documento oficial.

LOS CRÉDITOS REPORTABLES suman 72.7 mil millones de pesos y M. Mackey los clasifica en tres grupos:

A) Créditos que no satisfacen los criterios para ser adquiridos por Fobaproa y que suman 24 mil millones de pesos.

A-a: Los acordados entre bancos y autoridades

A-b: Los NO acordados entre bancos y autoridades

Inicialmente Fobaproa no podía recibir chatarra financiera (ni créditos irrecuperables, ni relacionados, ni cruzados, ni descontados, ni personales, ni en suspensión de pagos, ni en cds, etc.) pero las autoridades bancarias modificaron las reglas de Fobaproa para que ésta pudiera recibir toda la basura financiera de los bancos.

B) Créditos relacionados, es decir, los autopréstamos, los préstamos a sus propias empresas, los cuales se otorgaron sin garantías, sin investigación, no existen los portafolios de crédito, es dinero que se apropiaron los accionistas y los dueños de los bancos en forma de crédito pero que en los hechos constituyó un hecho de saqueo de los recursos del banco porque nunca lo pagaron y ahora aparecen en una gran lista en el Informe de M. Mackey por un monto global de 42 mil millones de pesos.

* Diputada Federal, miembro del Grupo Parlamentario del PAN, integrante de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la LVII Legislatura.

C) Créditos ilegales cuyo monto asciende a 6 mil millones de pesos, así definidos por la CNBV, mismos que están sujetos a investigación criminal y son los únicos que desde antes la autoridad había detectado. M. Mackey encuentra muchos más y los reporta, es tendenciosa la afirmación que hacen algunos diputados que Mackey sólo halló el 1% de créditos ilegales y que todo lo demás estaba perfecto. Al revés, Mackey afirma que le negaron la información pero que pese a ello encontró 2 407 créditos irregulares que suman 73 mil millones de pesos.

La versión original incluía dos anexos, uno con la lista de 2 407 créditos irregulares y otro con una evaluación de cada crédito y las características de cada operación. El primero fue mutilado y el segundo fue codificado.

El GP PRO pide el voto de los diputados y diputadas para que se den a conocer los nombres y la evaluación que hizo el auditor en cada uno de estos créditos antes de que se autorice su conversión a deuda pública, muy especialmente los créditos relacionados.

De los 219 créditos mayores a 50 millones de pesos, 119 son créditos relacionados y suman 38 mil millones, 88 créditos corresponden al grupo A por un monto de 17 mil millones de pesos, y sólo 12 créditos están en operación de crimen y suman sólo 5.6 mil millones, o sea, casi 56 mil millones de pesos están fuera de investigación.

Mackey en las páginas 222 y 223 del Informe describe a los créditos relacionados y afirma que éstos constituirán un costo muy elevado. Dice que los créditos relacionados que el reporta es porque

esos créditos se otorgaron sin hacer ninguna investigación respecto de la posibilidad de repagarlos.

Habla específicamente de los CRÉDITOS A ACCIONISTAS (pág. 222), es decir de los AUTOPRÉSTAMOS y dice que se encontró un gran número de ellos y que la mayoría eran para comprar acciones del mismo banco, es decir, no inyectaron recursos frescos para capitalizar al banco, al contrario, se sangraban los recursos para que los accionistas tuvieran más acciones. Afirma que la única garantía a cambio eran las propias acciones adquiridas y eran incobrables.

¿Cómo es posible que no se quieran analizar estos créditos?

Mackey también reseña los créditos que se dieron a los directores, funcionarios, asesores y empresas de los grupos (pág. 223) y habla que estos créditos se entregaban por "influencias", por la relación que tenían con los dueños o altos directivos del banco. Afirma que se otorgaban sin garantías, que no pedían información o ésta se perdió, que se trató de verdaderos DONATIVOS, no se pagaban sus intereses, se acumulaban, se renovaban constantemente estos créditos y la recuperación para Fobaproa es NULA.

Esas son las consideraciones del auditor y confirman lo que distintos diputados y diputadas habíamos señalado, pero pretenden que pase en el olvido, quieren callar las conclusiones de este Informe. Sólo quieren que sirva para avalar el canje de pagarés pero que se archive todo su contenido.

Es sorprendente leer a Mackey cuando se refiere a los GRUPOS FINANCIEROS (pág. 224), dice que en México hay 10 o

12 Grupos Financieros que operan a través de varias compañías incluyendo al sector financiero, dice que éstas compañías ADEUDAN GRANDES CANTIDADES A LOS BANCOS porque son al mismo tiempo accionistas del banco, es decir, que usan los recursos bancarios para financiar sus empresas y no pagan estos créditos, para colmo, el auditor clasifica a estos créditos como IRRECUPERABLES y afirma que ocasionarán un fuerte costo para Fobaproa.

Además, hace una separación entre bancos vivos y los intervenidos pero agrega que en todos los bancos sin excepción, intervenidos y no intervenidos los Grupos Financieros se autoprestaron, no pagaron sus créditos, se trata de créditos grandes y ellos mismos tomaron la decisión de pasarlos a Fobaproa.

Los 20 créditos más grandes de toda la lista concentran 33 mil millones de pesos y constituyen el 45% del monto total de las operaciones reportables. Conviene hacer un análisis minucioso de estos 20 créditos.

Destaca en la lista el más grande de todos, por un monto de 8 176 mdp otorgado por Banca Confía. En el Reporte Mackey hay una lista de 12 créditos reportables en ese banco, 11 están en operación de crimen menos este. Pero ese solo crédito por su monto representa el 11% del total de las operaciones reportables, analizar este crédito que por sí solo rebasa todo el monto de las operaciones criminales es un asunto de salud pública.

Se trata de un crédito agregado, o sea un conjunto de créditos relacionados que tiene 4 características: es un megacredito, es relacionado, no tiene garantías y no está sujeto a investigación ¿de quién es?

Este crédito fue aprobado por la CNBV y tramitado por los accionistas de Banca Confía para ellos mismos, lo convirtieron en su patrimonio, planearon no pagarlo y hoy está en Fobaproa.

El auditor lo advierte como irregular y aquí se pretende dejarlo en secreto. Ese crédito como todos los demás, va a ser pagado por el pueblo de México, por lo menos que digan a quién se le debe esa cantidad, en qué se usó y por qué no se pagó y qué criterio usaron las autoridades para pasarlo a Fobaproa.

Todos sabemos de los malos manejos al interior de Banca Confía, pero Jorge Lankenau no era el único que tenía responsabilidad en ese banco, Fernando Canales Clarión formaba parte del Consejo de Administración. El resto de los accionistas cuando comenzaron a advertir peligros ante las decisiones sumamente riesgosas que tomaba Lankenau, se inconformaron y abandonaron al grupo financiero. El costo de estos accionistas fue monumental y se financió con autopréstamos y con créditos relacionados. Lankenau y Canales Clarión tomaron esa decisión con la complacencia de las autoridades bancarias.

Fernando Canales fue parte de esos procesos, no paró a Lankenau ni se separó o deslindó de él, no se salió del Grupo, al contrario, sancionó todos los malos manejos, todas las operaciones fraudulentas y es corresponsable de todo lo ocurrido en Abaco-Confía. Como lo es también Raúl Monter, presidente del PAN en Nuevo León, promotor estrella de las operaciones fraudulentas quien fue ayudado para darse a la fuga y hoy es prófugo sin que haya voluntad aparente de las autoridades

judiciales para encontrarlo. Queda claro que hubo acuerdos al más alto nivel para no tocar a los panistas, agarrar a Lankeau y a los otros el silencio y la impunidad.

Cuando se avecinaba el escándalo, el derrumbamiento, la ruina, la vergüenza, la desesperación iniciaron el camino de las *of shore* para financiarse, las operaciones *of shore* se convertirían en una peligrosa solución. Canales Clarión y el resto de los funcionarios del Banco guardaron silencio y entre el más profundo sigilo cambiaron todos los contratos de depósitos de los clientes por el de las operaciones *of shore* en los paraísos fiscales y pusieron en absoluto riesgo el capital de los pequeños inversionistas.

La cxiv sólo observaba el cúmulo de irregularidades y hasta muy tarde intervino el banco.

Se que estoy hablando de los barones del dinero, del clan más poderoso de México, los que se han adueñado del país entero, de 10 o 12 millonarios que al hablar de ellos tocamos las fibras más sensibles del poder. Pero a estos barones del dinero la moral se les fue al desván de los objetos en desuso, sólo tienen intereses, sólo cuentan ellos y su dinero, dinero que tiene orígenes a veces no muy claros.

También es conveniente analizar los créditos reportables de Inverlat, cabe señalar que tan sólo en ese banco hay 10 mil millones de pesos en créditos relacionados, 3 de esos créditos son mayores a 700 millones, uno es de 1.5 mil millones y otro casi de 3 mil millones de pesos. Se trata sólo de créditos relacionados, dados a los propios accionistas cuyos montos son muy altos, no se pagaron, no tienen

garantías y son irrecuperables. Los accionistas se llaman Manuel Somoza y Agustín Legorreta y quien autorizó esos créditos es Alejandro Creel que era Director General Adjunto de Banca Comercial Inverlat y ahora es Vocal del IMB.

Pero más aún, todos los remanentes de operación del Banco de México por 3 años consecutivos van a utilizarse en pagar Inverlat a Nova Scotia Bank a quien Fobaproa le garantizó el índice de capitalización hasta marzo del 2000. Inverlat reporta pérdidas salvajes por el desorden crediticio, por una cartera vencida en dólares espectacular, por la mala administración justamente de sus directivos como Alejandro Creel y sus accionistas Somoza y Legorreta.

Se trata pues de un mugrero que quieren ocultar a la opinión pública y al propio Congreso, por eso no quieren publicar los nombres de los responsables porque se trata de ellos mismos, están metidos hasta el cuello en estas operaciones dolosas, fraudulentas. No es verdad que se quiera proteger a "deudores de buena fe", se quieren proteger a sí mismos; quieren seguir tapando las operaciones irregulares de los Grupos Financieros que están carcomidos por la especulación.

No queremos hacer "escamio de gente inocente" como dice Fauzi Hamdam, no son inocentes, son los verdaderos responsables del desorden bancario y la corrupción en las instituciones de la banca, estas son las verdaderas razones de la pobreza del país, de la situación tan lamentable en que se encuentra la economía nacional y la planta productiva, los costos del rescate bancario los están car-

gandó sólo en las espaldas del pueblo de México y eso sí es hacer escarnio de gente inocente.

Les convoco a que no se hagan cómplices de este mugrero del Fobaproa, que no permitan la impunidad que las cúpulas

tienen preparada, que voten porque se abra el disquet con toda la información detallada de las operaciones reportables, que México conozca esos nombres y se resarza el daño a la nación.



José Hernández Delgadillo
"Mujer plena". Cinta sobre papel, 1999

La LVII Legislatura: un proceso de maduración parlamentaria

Diputada Clarisa C. Torres Méndez*

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión marca justamente el inicio de un cambio radical en el proceso y significado que tiene la Cámara de Diputados y en general el Poder Legislativo en el marco del sistema político mexicano. En términos cuantitativos y estrictamente mensurables podemos decir que es la primera Cámara en donde el Poder Ejecutivo no puede contar con el respaldo de la mayoría parlamentaria de su propio partido político, sino que tiene que buscar alianzas con otras fracciones para lograr cualquier cambio en las leyes federales y ya no únicamente para las reformas en el ámbito constitucional. Es la primera vez que el PRI, aún cuando sigue siendo el partido más numeroso de la Cámara de Diputados, ya no dispone de la mayoría simple, y son los partidos de oposición quienes unidos pudieron ejercer un control sobre el funcionamiento de dicha Cámara.

En términos más cualitativos es posible apreciar que en México existe una base ciudadana cada vez más atenta del desenvolvimiento de las fuerzas políticas, más maduras y más pro-

piensas a cambiar su voto de un partido a otro. Hay una menor fidelidad política y una decisión más acentuada para premiar o castigar el buen o mal desempeño de los partidos en el gobierno, para sancionar con su voto el balance gubernamental, ya sea en forma favorable o desfavorable. En suma podemos decir que tenemos una sociedad que vive un mayor desarrollo político y que muestra un creciente grado de madurez en la materia. Es en este sentido que es posible sostener que la LVII Legislatura constituye un verdadero parteaguas en la historia política de nuestro país, ya que igualmente el funcionario del Poder Legislativo está también experimentando un giro considerable, hacia una mayor autonomía y equilibrio, independientemente de la composición que el mismo tenga en el futuro, ya sea que esté o no controlado por el mismo partido que detente el Poder Ejecutivo Federal.

El cambio sustancial que estamos experimentando en el equilibrio entre estos dos poderes públicos tendrá consecuencias y repercusiones trascendentales sobre el funcionamiento

59

* Diputada Federal por Baja California, miembro de la fracción parlamentaria del PRI. Secretaria del Comité de Biblioteca e Informática de la LVII Legislatura.

del sistema político mexicano en su conjunto. Con el cambio de siglo estamos cambiando también la configuración misma de nuestro sistema político. Quienes hemos tenido la ventura de participar en la LVI Legislatura, hemos tenido la singular oportunidad de ser partícipes y protagonistas de estas notorias transformaciones que marcan el cambio de siglo. Además a la LVII Legislatura le ha tocado en suerte ser justamente la última legislatura del siglo. Además a la LVIII Legislatura le ha tocado en suerte ser justamente la última legislatura del siglo xx y la primera del siglo xxi. Ha marcado así el fin de una evolutiva etapa política y el inicio de otra más prometedora.

Una legislatura que recibió el considerable impacto de un cambio profundo, en función de que por primera vez era dominada por el conjunto de los partidos opositores al pri, no pudo dejar de sacudir y alterar concepciones políticas arraigadas, hábitos de conducta tradicionalmente asumidos y valores o creencias que se consideraba no debían cuestionarse. Por una parte el arraigo a las añejas actitudes o tradiciones de nuestro partido hegemónico y por otra la firme decisión de desafiar ese viejo predominio, muchas veces asumiendo, desafortunadamente, actitudes más destructivas que constructivas, llegaron a generar tensiones y aun enfrentamientos que han sido parte del proceso de aprendizaje y del costo político por la entrada a esta nueva etapa de más amplia pluralidad, de mayor equilibrio de poderes y de generalizada democratización del sistema político mexicano. El costo lo estamos ya pagando y los frutos quizá apenas empezaremos a recolectarlos, pero en todo caso estamos ante un cambio y un proceso de maduración política que no está exento de desviaciones, altercados, intransigencias, maximalismos o comportamientos irracionales, pero que también está

sellado por transformaciones de fondo que indudablemente apuntan hacia un mejor horizonte para México. Tomemos consciencia de que en la historia universal no existen procesos lineales o immaculados de evolución política de las sociedades y del funcionamiento de los poderes públicos, lo que de ninguna manera implica que no exista el compromiso de los legisladores y el imperativo social de promover una evolución con las menores desviaciones y tropiezos posibles, para que el país resulte beneficiado más pronto y más limpiamente.

Por otra parte, es también necesario asumir a plenitud cuáles son algunas diferencias entre la naturaleza de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Ejecutivo es un poder que posee como característica intrínseca una unidad de mando; está perfectamente organizado y jerarquizado en una enorme pirámide de puestos que tiene su cúspide en el Presidente de la República, quien asume en última instancia la responsabilidad de las decisiones que se toman en el conjunto de esta vasta estructura operativa. La razón fundamental para adoptar esta unidad de mando y esta organización puntualmente jerarquizada, de mandos escalonados claramente definidos y sujetos unos a otros, radica en el imperativo de imprimirle la cualidad que llamamos precisamente *ejecutiva* al Poder Ejecutivo. Es con el propósito de lograr que las decisiones adoptadas por ese poder público se apliquen y se ejecuten de manera expedita, sin dilaciones ni grandes controversias, ya que deben apegarse estrictamente al marco legal y reglamentario vigente.

El Poder Legislativo está diseñado por sus creadores e impulsores de una manera distinta. En el Congreso no existe esa unidad de mando con una cúspide de la que emane la autoridad del resto de los congresistas. No se prevé una jerarquización estricta en donde unos legisladores tengan dependencia directa de otros

Y estén obligados legal y administrativamente a sujetarse a sus instrucciones. En el ámbito parlamentario existe el principio de una igualdad básica y sin jerarquías formales, independientemente del liderazgo y la disciplina que se establecen con fines partidistas, pero que no están consagradas como jerarquías de mando legal. Cada uno de las legisladoras y legisladores dispone de voz y voto, y su voto personal vale tanto como el de cualquier otro de sus colegas de Cámara; tiene el mismo peso y cuenta exactamente igual que los del resto.

Es justamente en el marco de esa extraordinaria pluralidad donde es necesario tomar las decisiones que conducen a la elaboración de las leyes o de decretos tan relevantes como el concerniente a la aprobación anual de los presupuestos de egreso. En efecto, en las cámaras los criterios se multiplican y las discusiones encuentran campo fértil de desenvolvimiento. Son muy pocas y excepcionales las decisiones que pueden alcanzarse por unanimidad. La diversidad de criterios en torno a los matices que debiera tener una ley no puede ser cuantificable. Es con frecuencia indispensable llegar a acuerdos, donde algunos cedan en unos aspectos, mientras los opositores cedan en otros. Las decisiones, por la naturaleza misma del órgano, se tejen con mucha mayor dificultad que en el Ejecutivo. Pero en el Legislativo se trata de elaborar precisamente el marco que regirá y al que se sujetarán las decisiones del Ejecutivo. Se trata de decisiones sumamente delicada porque tienen que prever y abarcar en sus conceptos abstractos la enorme multiplicidad de casos concretos que pueden presentarse en la realidad; porque tendrán además un valor de aplicación universal para todos los casos que embonen en los supuestos establecidos.

No es simple casualidad que en la tradición histórica universal de los parlamentos se haya adoptado precisamente este tipo de fórmulas plurales para llevar a cabo la delicada tarea de la elaboración de las leyes. ¿Por qué no se han adoptado en el mundo unos métodos más prácticos, más sencillos y más expeditos para la elaboración de las leyes? ¿Por qué tenemos que pasar por el tenso embrollo de las largas discusiones y el surgimiento de profundas divergencias? ¿Por qué no adoptar una fórmula de menor confrontación y menos desgaste o friccionante? ¿Por qué enfrentar a los partidos de doctrinas y corrientes divergentes o aun opuestas en el seno parlamentario? ¿Por qué no darle mayor unidad de mando y mayor *ejecutividad* ¿Por qué no diseñar procedimientos más ágiles, fáciles y expeditos para la elaboración de las leyes? ¿Por qué exponerse a tantas controversias y desacuerdos?

La respuesta completa no es sencilla, pero tratando de esbozar sólo unos lineamientos fundamentales, diría que es justamente la naturaleza y extraordinaria trascendencia de las leyes lo que obliga a que su formulación sea especialmente cuidadosa y a que se tengan que tomar en consideración los más diversos puntos de vista. La formulación de la ley exige de proyectos integrados por especialistas y conocedores, pero también reclama la opinión de todos los sectores sociales que pueden resultar afectados por la aplicación de la norma, independientemente de sus conocimientos técnicos o vivenciales. No importa si se tienen que discutir mucho; lo verdaderamente importantes es que contemplen todas las facetas, todos los matices y que éstos hayan sido analizados, revisados y debatidos a fondo. Los obstáculos que impone la estructura y operación misma de los congresos sirven para garantizar análisis y ponderación intensivos, así como para evitar

precipitaciones y decisiones sin el debido cálculo o incurrir en acciones irreflexivas. Se trata de que queden minimizadas las deficiencias y que se integren todos los mejores elementos de cada uno de los puntos de vista; que no escapen a la revisión y la confrontación lagunas ni errores; que se llegue al máximo nivel de consenso para que cada vez aprobada la ley tenga la máxima aceptación posible y, en consecuencia, la mayor eficiencia en su aplicación. Por ello el análisis y el debate deben ser exhaustivos. Las leyes son de compleja, delicada y difícil configuración porque por lo general deben tener una visión completa, abarcadora y de largo plazo.

El genio del célebre Barón de Montesquieu, quien en esta materia no deja de ser un gran maestro, nos recuerda en su célebre *El Espíritu de las leyes* que éstas constituyen un elemento sumamente delicado y que de ninguna manera se deben tocar con ligereza, que para tocar la ley lo tenemos que realizar con mucho tiento y conciencia. No son elementos de corto plazo y tampoco conviene tratarlos como tales. Quizás en México hemos llegado a incurrir en ciertos excesos en cuanto a las modificaciones de las leyes. Diversos datos estadísticos en materia de derecho comparado nos indican que nos encontramos muy por encima del promedio de reformas a la carta constitucional, y que ello tiende naturalmente a extenderse a otros ordenamientos legales. Quizás esta misma práctica de cierto *facilismo* reformador o innovador nos ha generada la (distorsionada-errónea-equívoca) imagen de que el congreso debiera funcionar con mayor rapidez y agilidad de lo que lo hace ahora, y que debiera cambiar las leyes funcionando con el compromiso de rapidez de una diligente "pizzeria". Pero en materia de "homeado" de las leyes se requiere de un trabajo mucho más extensivo,

donde el afán de apresuramiento puede tener costos excesivos para la misma colectividad a la que se propone servir.

No obstante lo expuesto, quiero decir que tengo la impresión personal de que si es posible hacer un tanto más expedita la formulación de las leyes, sin llegar a caer en ningún momento en el extremo del combatido fenómeno de *legislar al vapor* o con premura injustificada. Lo cierto es que en este período legislativo nos hemos encontrado en un ciclo de reconocimiento y adaptación a nuevas reglas, a novedosos fenómenos políticos, en donde hemos confrontado más abiertamente nuestras posiciones partidistas, donde en ocasiones ha habido excesos de celo en las posturas asumidas para todas las fracciones parlamentarias: en donde la tendencia a combatir al gobierno en funciones y la obsesión o prurito de destruirlo sobrepasa el objetivo trascendente de luchar para crear, para renovar y construir, en donde a veces se han manifestado algunas tendencias al maximalismo, a la intransigencia, lo cual ha obstaculizado la búsqueda de los puntos de coincidencia, de los acuerdos fundamentales, a partir de los cuales se puede llegar a edificar, a construir un mejor sociedad para beneficio de todos los mexicanos.

Sin embargo, creo que esta ha sido una experiencia necesaria, y a partir de ella podemos revisar sus notables deficiencias y emprender una nueva estrategia, una nueva búsqueda donde el objetivo de atacar o destruir quede supeditado al ideal superior de volverse verdaderamente constructivos. Es imprescindible que nos propongamos eludir enfrentamientos estériles entre fracciones para concentrarnos en ganar, como institución parlamentaria, como formuladores de las leyes, el amplio reconocimiento de la colectividad nacional, en función de que nuestro trabajo efectivamente

así lo amerite. Es imprescindible alcanzar ese reconocimiento al margen de que por su parte pudieran alcanzar, por su propia cuenta, cada uno de los partidos representados en el congreso. La tarea de darle una mayor visión de equidad y justicia, de imprimirle más vigor, funcionalidad y eficiencia al Poder Legislativo es una tarea compartida por todos los legisladores, independiente ente del partido político en el que militemos. Nuestra labor trascenderá en la medida en que releguemos ataques e intransigencias para darle prioridad a ala búsqueda de acuerdos y soluciones.

Es deseable que todas las fuerzas políticas en el congreso hagamos un profundo y sincero ejercicio de autocritica, el cual catalizará aun más nuestro proceso de maduración parlamentaria, porque en las propias circunstancias prevalecientes ya es acelerado, pero aun insuficiente. Todas las fracciones parlamentarias están comprometidas a aportar lo mejor de sí mismas para que el Congreso de la Unión brinde a la colectividad nacional los servicios que ella reclama y que esta a su vez le renueve así a su Poder Legislativo la confianza, el reconocimiento y credibilidad y lo vuelvan a un más útil a nuestra sociedad.

José Hernández Delgadillo

Pintor Muralista. Nace en Tepeapulco, Hidalgo el 1 de enero 1928. En 1945 inicia sus estudios en pintura en el Taller del Maestro Antonio Navarrete, en 1958 ingresa a la Escuela Nacional de Pintura y Escultura "La Esmeralda" INBA.

Sus estudios en el extranjero en 1964 (L'ecole Superiore des Beaux Arts, París Francia) le conducen con firmeza nacionalista, a la tradición naturalista con un trabajo constante y arduo.

Realiza más de 150 murales en las principales universidades, escuelas normales rurales, tecnológicos, sindicatos y comunidades campesinas del país.

Realiza numerosas exposiciones en México D.F., diferentes capitales del interior del país en Estados Unidos de Norteamérica, Montreal, Canadá, América Latina, Bruselas, Amsterdam, Madrid, París, Tokio, y Japón.

Miembro del Salón de la Plástica Mexicana, (en cuatro ocasiones miembro del Consejo Directivo) y en la sociedad Mexicana de Artistas Plásticos, director de Arte Público del Consejo Mundial de Artistas Visuales (1993-1997), presidente de Creadores de arte Público de México A.C. (1995-1998).

Ha ilustrado periódicos y revistas de sindicatos, libros, portadas de disco, realiza actualmente el cortometraje "Liberación".

Su obra se encuentra actualmente en los museos de Arte Moderno México, París, Francia, Polonia, Arizona y en el Museo Delgadillo en el Hotel Hacienda de Cortes en Cuernavaca Morelos.

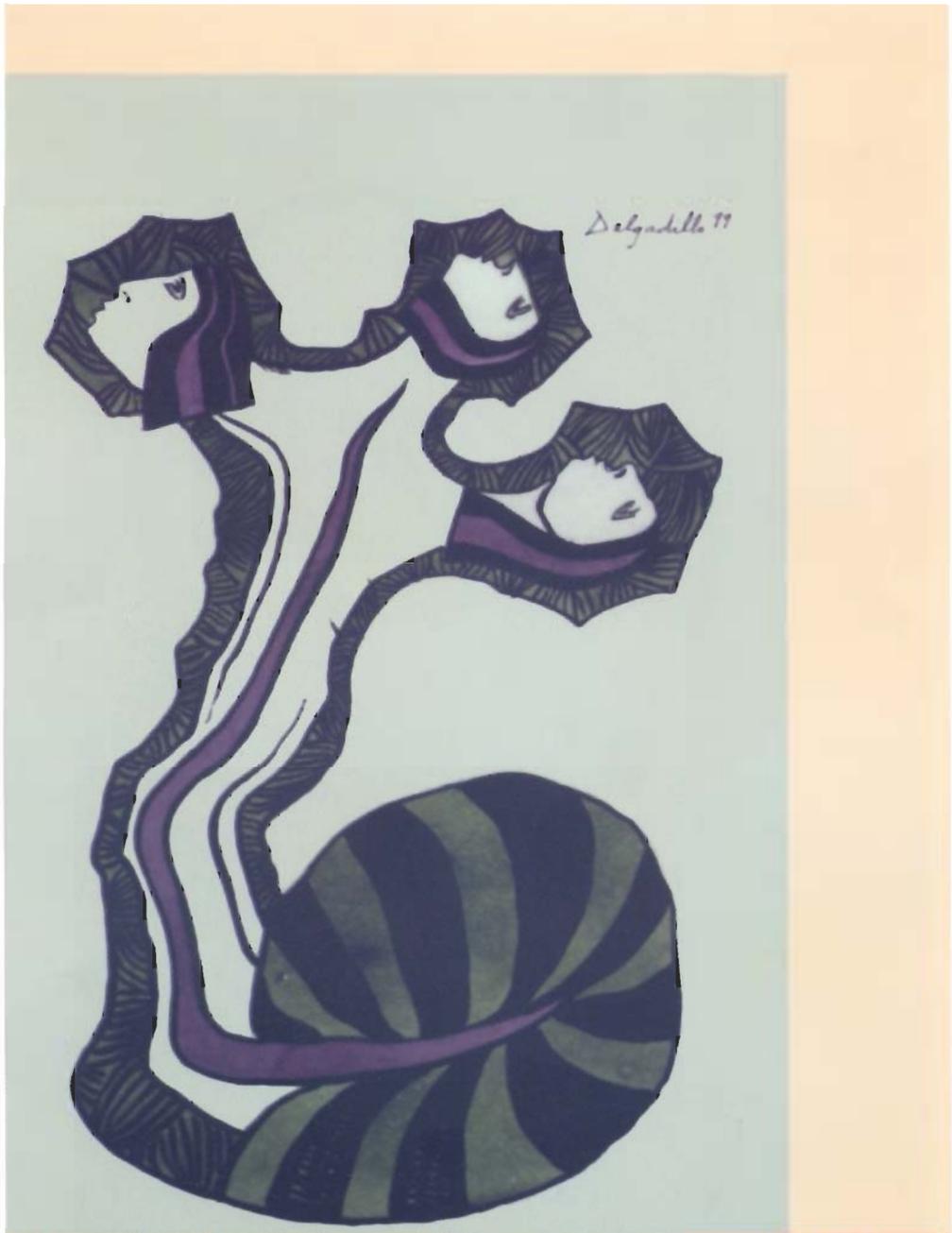
Artista con tradición, pues ha ido a la vanguardia de los movimientos sociales, luchador de causas justas al mismo tiempo al lado del trabajador y del creador artístico.

Para el Arte Spacios
América Gabrielle



Delgadillo 99

José Hernández Delgadillo "Niño", tinta sobre papel, 1999



José Hernández Delgadillo
"El caracol de la vida", tinta sobre papel, 1999



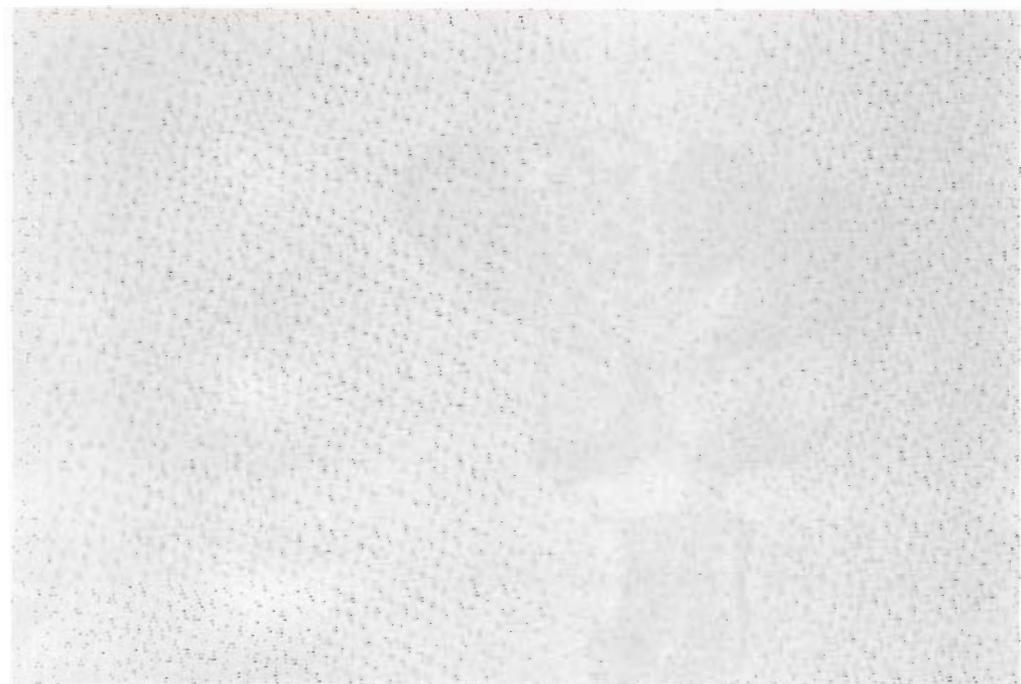
José Hernández Delgadillo

"Planta florecida", tinta sobre papel, 1999



“El hombre con su berrendo”, tinta sobre papel, 1999

José Hernández Delgadillo



José Hernández Delgadillo "Mujer en vuelo", tinta sobre papel, 1999



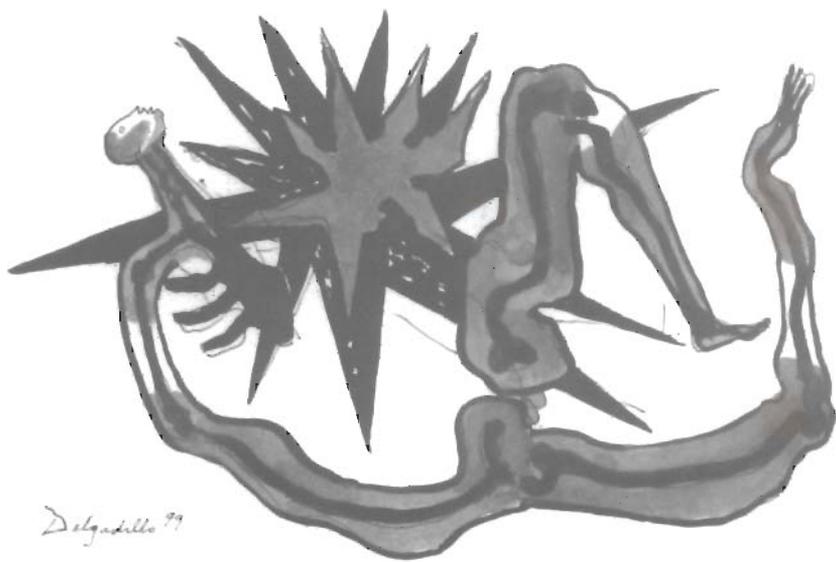
“Adolescente”, tinta sobre papel, 1999

José Hernández Delgadillo



José Hernández Delgadillo

Obra mural (detalle)



“Que importa el hombre”, Ginta sobre papel, 1999

José Hernández Delgadillo

II

Reforma del Estado: Experiencias y expectativas del legislativo al filo del milenio

*Perspectiva
académica*

El poder circunscrito: reflexión sobre los usos del tiempo en la vida parlamentaria mexicana

Bruno Lutz*

La gestión de los tiempos individual y colectivo constituye, en el ámbito político, una apuesta estratégica de primera importancia. Indudablemente el tiempo es una modalidad esencial en cuanto al ejercicio del poder por su presencia, a través de una serie de codificaciones y de prácticas lícitas, en la vida política en general y en la vida parlamentaria en particular. El tiempo es objeto del poder. En México, la intensidad de los debates actuales en torno a los diferentes aspectos de la gestión del tiempo legislativo es, al respecto, significativo. En efecto, puede discernirse una reflexión colectiva para actualizar y por ende mejorar varias vertientes del uso concreto del tiempo. Por lo regular se privilegian los enfoques que apuntan hacia determinar cómo se podría incrementar la eficiencia y la productividad de los legisladores en un contexto de redefinición de las modalidades prácticas del trabajo parlamentario. Empero si bien estos análisis permiten formular cuáles serían las reformas constitucionales más deseables, no obstante, por lo regular, no desarrollan reflexiones teóricas sobre invariantes como el tiempo

por ejemplo. El tiempo es estudiado casi exclusivamente en su manifestación concreta en la vida colectiva. Asimismo parece interesante investigar los usos y las estrategias de uso del tiempo en la vida parlamentaria, es decir, en otras palabras, responder a la pregunta de qué, cuáles son, en los ámbitos simbólico y práctico, las apuestas de la gestión del tiempo legislativo.

LA EDAD PARA LEGISLAR

Uno de los requisitos para poder ser elegido como parlamentario es comprobar una edad mínima. Actualmente los diputados tienen que haber cumplido veintiún años, y los senadores treinta años (artículos 55 y 58 constitucionales). Empero la historia enseña que este requisito fue modificado con frecuencia. Así en la Constitución de Apatzingán en 1814 podía ser elegido como diputado todo mexicano de un mínimo de 33 años de edad. En 1824, 25 y 30 años eran los requisitos para ocupar los cargos de di-

75

* Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

putado y senador respectivamente. La Constitución de 1836 incrementa de 5 años los requisitos anteriormente mencionados. Luego en 1847 puede fungir como diputado quien tiene un mínimo de 25 años y, en la Constitución de 1917, se agrega la condición de cumplir 35 años para ser senador. Luego, la reforma constitucional de 1972 disminuye la edad mínima de los diputados y senadores a 21 y 30 años respectivamente. En 1999 la edad para ejercer el cargo de senador baja a 25 años.

Un elemento invariable en estos numerosos cambios es el hecho de que para ser senador siempre fue necesario cubrir un requisito de edad superior con respecto a la edad para ser diputado, de lo cual puede inferirse que se exige de una experiencia más larga para ocupar un escaño en la Cámara Alta que en la Cámara Baja. El privilegio de los miembros de la Cámara Alta sobre los de la Cámara Baja es también la marca de una diferenciación en cuanto a la naturaleza de las dos funciones: los senadores poseen el monopolio de la resolución de las cuestiones de política exterior y de defensa nacional. Por otro lado, el hecho de que siempre ha existido una distinción de la edad mínima para ocupar uno y otro cargo se refleja en la duración distinta del mandato de los senadores y diputados (cf. *supra*).

En todo caso, la edad legal de 18 años para ejercer hoy día sus derechos cívicos no basta para ocupar algún cargo legislativo. A través de esta exigencia superior se perfila cierta visión del binomio edad-capacidad. La edad mínima para fungir como diputado y senador respectivamente fija el tope inferior de la experiencia básica y de la madurez indispensable. Cabe señalar que en la Constitución mexicana no se hace mención alguna de la edad máxima para ocupar un cargo parlamentario. Este vacío jurídico remite a una percepción general y sobe-

rana del desempeño de la función legislativa que finge ignorar la correlación que existe entre el hecho de poseer una edad avanzada y el hecho de padecer de problemas de salud con más frecuencia y de mayor gravedad. La edad entonces otorga o no derechos pero no conlleva obligaciones.

Para terminar, puede señalarse que a través de la determinación de una condición de edad para ocupar un cargo parlamentario distinta de la para ejercer sus derechos cívicos se perfila una doble representación de las capacidades de los individuos en función de su edad y de las capacidades mínimas que exigen la función de legislador. Aunque limitados en los hechos, los efectos de la imposición de esta normalización de un tope de incapacidad, en el ámbito de las representaciones colectivas, son no obstante ilustrativos del nivel de control de la sintonía de los tiempos individuales con el tiempo colectivo.

EL MANDATO PARLAMENTARIO

Las modalidades de ejercicio del mandato parlamentario, en la historia del México independiente, fueron sujetos a cambios un gran número de veces debido a la manifestación coyuntural de intereses diversos y cambiantes. Así con la Constitución de 1824 la renovación de los legisladores ocurre cada dos años. (Antes los diputados ocupaban su cargo durante seis meses con posibilidad de reelegirse hasta para cubrir un periodo máximo de 2 años). En 1836 se implementa un complejo sistema de renovación de los diputados y de los senadores. Los primeros son renovados por mitad cada dos años mientras el senado es renovado por «terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio : los ocho últimos de la lista al fin

del segundo de en medio, y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos» (Parte Tercera, art. 9). En 1917 se simplifica este sistema de renovación y, en la Constitución, se fija la duración del mandato de los diputados y senadores a 2 y 4 años respectivamente. Con la reforma constitucional de 1933 la duración de los mismos pasa a ser de 3 y 6 años.

Cabe señalar que no siempre la duración del mandato parlamentario correspondió a la duración de una legislatura, en primer lugar porque la primera legislatura reconocida como tal comienza a partir de 1857, y en segundo lugar porque después de esta fecha siempre fue la duración más corta —la de la diputación— que «aparejó» la duración de las legislaturas. La duración del mandato de los senadores es históricamente el doble de la de los diputados lo cual ha permitido una renovación total de las dos Cámaras cada dos legislaturas. Por otra parte, esta determinación de la duración del mandato de los diputados está íntimamente relacionada con la no-reelección inmediata de los legisladores.

Ni los senadores ni los diputados pueden reelegirse inmediatamente después del término de su mandato. Esta prohibición se volvió tema de debate en un momento en el cual las perspectivas de carrera de los cuadros del *par* se estaban reduciendo frente al avance significativo de los partidos de oposición.¹ Entrado en vigor en 1934, el artículo 59 constitucional se hubiera vuelto caduco según la opinión de algunos investigadores: imposibilitaría la “profesionalización” de los parlamentarios y reduciría a la vez la productividad y la eficiencia del trabajo legislativo.² Si bien se puede cuestionar legítimamente la duración máxima del mandato parlamentario, no obstante, atrás de los argumentos anteriormente enunciados, se suele sobreentender *pêre-mêle* la experiencia individual, la es-

pecialidad, el nivel de instrucción, las capacidades intelectuales, el grado de compromiso, la honradez, etc. Sin abundar más en esta discusión, cabe señalar simplemente que factores como la brevedad de los periodos ordinarios, la escasez del tiempo de sesión, y el ausentismo en sus diferentes manifestaciones tienden a limitar el alcance del debate sobre la reelección inmediata de los parlamentarios. En todo caso, la duración de las legislaturas es un tema de suma relevancia en lo que concierne la gestión del tiempo de ejercicio del poder.

Finalmente puede afirmarse que la diferencia entre la duración de los mandatos de senador y de diputado está ciertamente relacionada con sus facultades respectivas, el primero estando el doble del otro. En este caso nuevamente, la gestión diferenciada del tiempo colectivo de los legisladores según si pertenecen a la Cámara Alta o a la Cámara Baja remite a una representación socio-histórica del ejercicio idóneo del poder. La prohibición de la reelección inmediata de los legisladores —que permite, entre otro, un nivel de rotación elevado de los cuadros políticos en la Cámara de Diputados— no es más que uno de los elementos que conforman una amplia percepción anónima y colectiva de lo político.

III. LEGISLATURAS

La duración actual de las legislaturas es definida en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Congreso General (L.O.C.G.), lo cual estipula que: «El ejercicio de las funciones de los diputados y senadores durante 3 años constituye una Legislatura.» Al momento de la entrada en vigor de la Constitución de 1857 las legislaturas eran de 2 años y hubo que esperar hasta la reforma constitucional de 1933 para que la duración de las

legislaturas pasara a ser de dos a tres años. Este significativo alargamiento de las legislaturas ocurrió en un momento en el cual se cuestionaban el alcance y la continuidad del trabajo de los diputados federales.

Las legislaturas se suceden de manera ininterrumpida desde el Constituyente de 1857 y, desde entonces, cada una es nombrada por un número romano. Esta modalidad de identificación de las legislaturas permite realizar un conteo fácil y práctico por no tomar en cuenta los cambios históricos en la duración de las legislaturas (cf. *supra*), la difícil imposición del bicameralismo, etc. Es más, puede afirmarse que la numeración por orden cronológico ascendente de las legislaturas remite a un triple deseo de regularidad, estabilidad y predictibilidad. La codificación algebrica de las sucesivas legislaturas contiene en filigrana la idea de una regularidad ejemplar. Así toda influencia de las contingencias históricas quedaría excluida. Se niega implícitamente la importancia de eventos políticos de gran magnitud como la sucesión de los regímenes de excepción entre 1857 y 1867, y la guerra civil de 1910-1920 entre otros.³ La vida parlamentaria se desarrollaría entonces de manera autónoma al margen de los cambios en el Poder Ejecutivo y de los acontecimientos sociales. Además, la perpetuación de una misma regla de nombramiento de las legislaturas y sobretudo el no-cuestionamiento por parte de las sucesivas generaciones de legisladores del año de inicio de este conteo, contribuyen a reforzar la idea de que hasta la fecha han predominado las ideas conexas de regularidad y de estabilidad. Al principio de numeración universal de la sucesión de las legislaturas está vinculada la representación de una excepcional estabilidad institucional. Este desarrollo histórico supuestamente lineal y sin discontinuidades, da pie a la idea de una pre-

dictibilidad de las futuras legislaturas, de su inicio y de su término. Tal previsión permite, en cierta medida, adecuar estrategias de acción política individual y colectiva.

Para resumir puede decirse que la identificación numérica de las legislaturas, lejos de ser una sencilla comodidad del lenguaje o una anodina costumbre, refleja más bien un renovado deseo de perennidad histórica de la acción política. Esta repetición de periodos idénticos (de dos y luego de tres años) ejerce también una influencia sobre las conductas de los actores políticos al fijar su tiempo de ejercicio del poder. Así el poder, más que caracterizarse en función de las prerrogativas propias de los cargos políticos o en función de su tiempo de uso puede evaluarse con respecto a la gestión personal del tiempo. En otras palabras, el tiempo de uso es secundario frente al uso del tiempo.

EL INFORME PRESIDENCIAL ANUAL

El informe presidencial marca una etapa simbólica, tal vez la de mayor relevancia, en cada uno de los tres años que dura una legislatura. El primer día del mes de la patria, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, el presidente de la República inaugura la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. Este acto protocolario, según la investigadora Carrillo Blouin, tiene como influencia directa los modelos español con la Constitución de Cádiz de 1812, y norteamericano con la Constitución de 1787.⁴ Es en el artículo 68 de la Constitución mexicana de 1824 se estipula por primera vez que el presidente de la federación estará presente en la apertura del Congreso, y en el artículo 120 se precisa que en la misma sesión de apertura los secretarios (de Estado) darán a conocer el estado de su ramo. Luego en la

Constitución de 1917 es solamente el presidente de la República, como jefe del Poder Ejecutivo, quien presencia la apertura del periodo de sesiones ordinarias e informa de la situación general de la administración pública.

Más allá del contenido de los informes presidenciales, puede afirmarse que el enunciado del primer mandatario tiende a convertirse en un irrefragable aserto y, por lo tanto, busca adquirir un carácter de verdad. La irrevocable regularidad con la cual está celebrado este ritual pone de relieve una organización política del tiempo precisa y coordinada. En cuanto a la estricta codificación del ceremonial de apertura del Primer periodo de sesiones ordinarias apunta a reforzar el carácter extraordinario de la intervención del Presidente. Una escenografía estrictamente codificada rige todo el ceremonial de apertura de sesiones. Así, antes del arribo del primer mandatario, el presidente de la Cámara de Diputados hace la siguiente declaración:

El Congreso (aquí el número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha), el periodo de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercero) año de su ejercicio. (artículo 12 del Reglamento Interno del Congreso).

La no presencia del presidente de la República en el recinto legislativo al momento preciso de la apertura oficial y el hecho de que no sea él quien pronuncie estas palabras pretenden acreditar la idea de la autonomía del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. El presidente de la Cámara de Diputados actúa en lugar y en nombre del jefe de gobierno en virtud de un procedimiento de inversión de los papeles que apunta hacer creer a la no injerencia del primer mandatario en la

vida del Congreso de la Unión. En realidad, al inverso de lo que parece ser, la apertura de sesiones en la ausencia del primer mandatario, reafirma el poder —teleológico y por ende superior— de este último. La lectura posterior del informe por el presidente de la República neutraliza, de cierta manera, las palabras *performatives* del presidente de la Cámara de Diputados. Este día el discurso del jefe de Estado es el acto de mayor relevancia. Verdadera metonimia desarrollada para las masas a nombre del Estado, el Informe presidencial, en la opinión pública, sella un nuevo año legislativo, nuevo periodo.

Por otro lado, el hecho de que el presidente de la República de informes en dos Legislaturas sucesivas, es decir independientemente de los cambios ocurridos en la Cámara de Diputados —de personas y de equilibrio de las fuerzas políticas— enseña que es él quien renova el tiempo parlamentario. (Cada informe presidencial recibe un número correspondiente al año del sexenio en curso.) Con la apertura de sesiones se acaba un año legislativo y se inicia otro. Esta periodización del ciclo político permite la puntual reafirmación de la pertinencia del año legislativo, y su superioridad con respecto al año calendario.

Puede concluirse que la lectura del informe presidencial cíclica, en cada apertura del periodo ordinario del Congreso de la Unión —llevado a cabo según reglas protocolarias herederas de un pasado lejano y múltiple—, tiende a confundirse con el acto simbólico de inicio del año legislativo debido al estatus elevado del jefe de Estado y quizá también por la ambigüedad de la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La doble sincronización de los tiempos y de los espacios de poder tiende a hacer del informe presidencial anual el punto culminante del año legislativo.

LOS PERIODOS

Una legislatura está dividida en tres años, y cada año legislativo incluye dos periodos ordinarios —o periodos constitucionales—, y dos recesos. Si bien se precisa que cada periodo de sesiones durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que señale la ley orgánica, no obstante en los mismos artículos 65 y 66 constitucionales se determinan respectivamente el inicio y el fin de los dos periodos de sesiones ordinarias. Con la entrada en vigor de la reforma en 1995, el primer periodo transcurre del primero de septiembre hasta el 15 de diciembre —excepto cuando el presidente de la República entra en función, en este caso se puede prorrogar hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario inicia el 15 de marzo y termina el 30 del mes siguiente (artículo 1 del ric). Por lo tanto, si con las fechas actuales de inicio y fin de periodos, los miembros del Congreso suelen enterarse con más detenimiento de las iniciativas sometidas a su consideración, por otro lado, esta modificación calendaria deja ahora a los legisladores libres de todo compromiso para la fiesta navideña y las vacaciones escolares de verano.⁵ En cuanto a la duración anual máxima de los periodos ordinarios, esta reforma no modificó nada a lo ratificado en 1857: sigue siendo 5 meses. La singular brevedad del periodo ordinario anual —en Gran Bretaña los parlamentarios sesionan casi todo el año— tiene hondas consecuencias.⁶ Una primera implicación es la de dejar una parte de los legisladores siendo «nófitos perpetuales». Martín Vera dice que:

La falta de tiempo para el aprendizaje y el desconocimiento de la Ley Orgánica y el reglamento, llevan a errores frecuentes en la conducción

de las sesiones y en la integración y conducción del trabajo legislativo.⁷

Además de lo mencionado anteriormente, la tendencia general es la de llevar a cabo discusiones y dictámenes durante los recesos. Sin embargo, este último proceso se perfila como un *bricolage* jurídico-administrativo que funge como paliativo por la falta de tiempo para examinar cabal y detenidamente las iniciativas de ley. Al ahorro de tiempo parece corresponder una prodigalidad de irreflexión.

Para finalizar, puede decirse que la división actual de las temporadas legislativas parece haber sido dictada más por conveniencia que por la preocupación para una mayor eficiencia del trabajo legislativo según una tendencia general de disminución del tiempo para examinar y debatir seriamente de los anteproyectos de ley. En todo caso, la brevedad de los periodos constitucionales limita de manera proporcional el número de sesiones y por ende reduce el número de dictámenes posibles.

LAS SESIONES

Cada uno de los dos periodos ordinarios del año legislativo incluye una serie variable de sesiones.⁸ En realidad, el número de sesiones y el orden del día semanales son decididos, el viernes anterior, por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política con el acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva. Pero las sesiones ordinarias, de celebrarse los «días hábiles de los periodos constitucionales», luego del Acuerdo parlamentario del 6 de noviembre de 1997 se celebran únicamente el «martes y el jueves de cada semana». Esta reducción drástica del número de días para celebrar las sesiones ordinarias —que implica una reducción proporcional

del número de iniciativas discutidas— de ningún modo es compensado por el hecho de que la duración máxima de éstas pase de cuatro a cinco horas.⁹ Cabe señalar que las sesiones, eventualmente, pueden ser prorrogadas. Enpero elementos extrínsecos al reglamento interior impiden, en los hechos, la celebración de una sesión de discusión demasiada larga. El ex-diputado Miguel Ángel Camposeco revela que:

No existe regla para limitar el tiempo de una sesión que se prorrogue, y su duración dependerá de la celeridad con que la Asamblea logre resolver los asuntos que se hayan encomendado o de la resistencia física de sus integrantes para estar presentes o de la decisión de los grupos parlamentarios de mantener o no el quórum para que pueda seguir sesionando válidamente.¹⁰ (Los subrayados son nuestros.)

La tendencia general que se puede observar en la modificación de las reglas parlamentarias es una reducción paulatina del tiempo de sesión ordinaria y, con el Acuerdo anteriormente mencionado, un incremento concomitante de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva quien decide, en última instancia, de prorrogar o no una sesión. No obstante, frente a la imposibilidad de dictaminar todas las iniciativas de ley consideradas como prioritarias, durante los periodos de receso, se celebran las sesiones de la Comisión Permanente, y las sesiones extraordinarias.

La Comisión Permanente es un organismo con amplias atribuciones integrado por solamente 37 diputados y senadores. Esta Comisión puede adoptar resoluciones por «mayoría de sus miembros presentes» (artículo 107 de la LOCG), es decir que no es de su obligación reunir el quórum para legislar con todas las consecuencias que esta facultad conlleva. Lo anteriormente

señalado permite a la investigadora Pedroza de la Llave afirmar que la Comisión Permanente carece de representatividad.¹¹ En lo que concierne a la periodicidad de las sesiones de esta comisión, es de una sola sesión semanal (artículo 105 de la LOCG) pero para hacer frente a esta escasez, posee la facultad legal para poder constituir hasta tres comisiones con el fin de delegarles el despacho de los asuntos de su competencia. Sin embargo, el modo general de resolución de las iniciativas de ley por parte de la Comisión Permanente así como la amplitud de sus facultades hacen de este organismo un organismo todopoderoso.

Una de las funciones de la Comisión Permanente es precisamente convocar a sesiones extraordinarias. Estas sesiones son celebradas para resolver asuntos graves e importantes, pero, debido a la lentitud del proceso general de dictaminación, la celebración de dichas sesiones se ha convertido en un procedimiento ordinario.¹² Si bien los periodos extraordinarios son regulamente convocados, no obstante el número de sesiones de los mismos son muy pocos debido al número reducido de votantes y a la urgencia de los asuntos a tratar.¹³ La convocatoria a una serie de sesiones extraordinarias para resolver uno o varios asuntos pendientes es un verdadero procedimiento-límite (*fast track*) en la medida en que las etapas de la convocatoria, discusión y resolución requieren de la opinión de muy pocos legisladores.

Pero las sesiones ordinarias, de la Comisión Permanente y las sesiones extraordinarias no bastan para dictaminar todas las iniciativas de ley presentadas, por lo tanto, al concluir una legislatura, el número de iniciativas pendientes es con frecuencia superior al de las iniciativas aprobadas. En la LV Legislatura por ejemplo, hubo 124 iniciativas pendientes por solamente 98 iniciativas aprobadas.¹⁴ Y para el primer

periodo de sesiones ordinarias del tercer año de la LVII Legislatura había no menos de sesenta iniciativas pendientes.

Finalmente puede afirmarse que la división discrecional y oportuna de los tiempos de sesión a favor del empleo de procedimientos-límites a través de la Comisión Permanente y las de la sesión extraordinaria tiende a reforzar una cierta arbitrariedad en la toma de decisión sin por lo tanto permitir la cabal dictaminación de todas las iniciativas de ley. Las prerrogativas diferenciadas de los legisladores según si participen en los tiempos ordinarios o extraordinarios posibilitan procesos de dictaminación muy distintos en cuanto a su seriedad y su dinámica de resolución.

EL AUSENTISMO

82

Otro aspecto del uso del tiempo en el Congreso de la Unión es el ausentismo. En efecto, a pesar de la exigencia formal para que los legisladores asistan a las sesiones ordinarias, la presencia efectiva de una débil mayoría es un mal crónico. El artículo 45 del ric precisa:

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Cámara que no esté presente al pasarse lista; si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerará como faltante. De igual manera se considerará ausente en caso de falta de quórum al pasarse la lista correspondiente.

Lo mencionado anteriormente señala de manera implícita tres formas de ausencia: el de no firmar la lista de asistencia, el de no votar, y el de no firmar la lista de averiguación de la presencia. Para abrir una sesión el quórum es obli-

gatorio. En la Cámara Baja como en la Cámara Alta hay quórum cuando concurren más de la mitad de los parlamentarios respectivos (artículo 63 constitucional).

La primera modalidad del ausentismo es la ausencia ostentosa del legislador del salón de sesiones. El hecho de advertir verbalmente al Presidente de la Mesa Directiva de su ausencia de hasta 3 días basta. La ausencia del parlamentario es admitida y legalmente reconocida. Empero el artículo 50 del ric preve que:

Cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, *sin causa justificada*, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial y esta publicación seguirá haciéndose mientras continúe la falta.¹⁵ (El subrayado es nuestro).

Si bien se estipula la obligación básica de los faltistas de reportar su ausencia, no obstante, en caso de que no cumplieran con lo previsto en el Reglamento Interno del Congreso, no reciben más que una amonestación simbólica. Cabe señalar también que a falta de quórum, el Presidente respectivo de cada una de las dos Cámaras tiene «facultades amplias» para obligar a los ausentes a concurrir a la sesión.¹⁶ Pero tampoco en este caso ninguna medida disciplinaria está debidamente mencionada. Por lo tanto, el laxismo en materia de control y sanción de las ausencias intempestivas permite comprender, en parte, las condiciones de la manifestación del ausentismo.

Ahora bien, si de manera regular una mayoría de los legisladores firman la lista de presencia al inicio de las sesiones lo que permite la apertura oficial de las mismas, solamente una parte de ellos se queda en el salón. Muchos firman y se van. El ex-diputado Francisco Peralta

Burelo reconoce que: «la permanencia en el salón —y aún en las instalaciones sanlazarinas— fue siempre precaria». ¹⁷ La imagen de un recinto semi vacío se convirtió en una realidad tenaz merced su difusión repetida por los medios masivos de comunicación. No es falso afirmar que los que estén ausentes del palacio de San Lázaro y los que firman y luego *filent à l'anglaise* conforman, juntos, la amplia mayoría. No obstante, en las dos cámaras, es obligación del Presidente: «declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la cámara» (artículo 21 fracc. xv del RIC). ¹⁸ Al momento de la votación se averigua también el número de votantes. Por lo general, los asistentes y asesores de los «diputados furtivos» presentes en el salón llaman a estos últimos para que vengan con celeridad a votar. Merced el empleo repetido de esta práctica para-legal el quórum reaparece muy a menudo en el momento crucial. Los legisladores furtivos cumplen mínimamente sus obligaciones hacia su partido político respectivo. El voto les libera de toda sospecha. Con el voto los nombres se quedan y las ausencias se desvanecen. La ilusión triunfa.

Varias son las causas de esta situación. La sucesión de intervenciones plétóricas y la intervención de los mismos oradores con los mismos enfoques sobre los mismos asuntos contribuyen a cansar al auditorio y, por ende, tienden a reducir todo deseo de asistencia a una insipiente veleidad. También la falta de empeño y la acumulación de funciones por parte de una fracción de los parlamentarios vuelven improbable su presencia regular en el recinto legislativo y, de manera inducida, limita la calidad y la coherencia de su trabajo. La acumulación de cargos —que incluye naturalmente la participación simultánea en varias comisiones ordinarias, comi-

siones especiales o Comités—, refleja la creencia sintomática de cierto número parlamentarios en su propia insustituibilidad. Indudablemente este irreprochable deseo de sumar funciones y responsabilidades constituye un factor de riesgo en lo que concierne a la manifestación del ausentismo.

La incompreensión y la desconfianza general de la ciudadanía con respecto a la actividad legislativa se debe, en parte, a la impresión renovada de un uso abusivo del tiempo: la multitud de asientos vacíos en la cùrula tiende a impresionar más a los telespectadores que a los que ocupan los muy pocos asientos. Los hechos muestran que los fundamentos de la *doxa* ¹⁹ según la cual pocos son los diputados que cumplen con su deber de estar físicamente presente durante las sesiones no son totalmente erróneos.

Para resumir, las ausencias ostentosas y furtivas de los parlamentarios, además de limitar la seriedad de las discusiones de las iniciativas de ley y reducir el alcance de los debates, ponen en cuestión el empeño personal de cada uno de los legisladores. Los motivos para explicar las ausencias no faltan. También la permisividad del Reglamento Interno del Congreso de cierta forma legaliza el ausentismo.

LA LICENCIA

Una de las modalidades legales del ausentismo es la licencia. La licencia autoriza a un parlamentario a percibir normalmente su dieta y seguir oficialmente en funciones sin cumplir con las obligaciones de su cargo. La Comisión Permanente es el órgano legalmente habilitado para otorgar o no las solicitudes de licencia (fracc. vii del artículo 78 constitucional), y en el Reglamento Interno del Congreso de la Unión

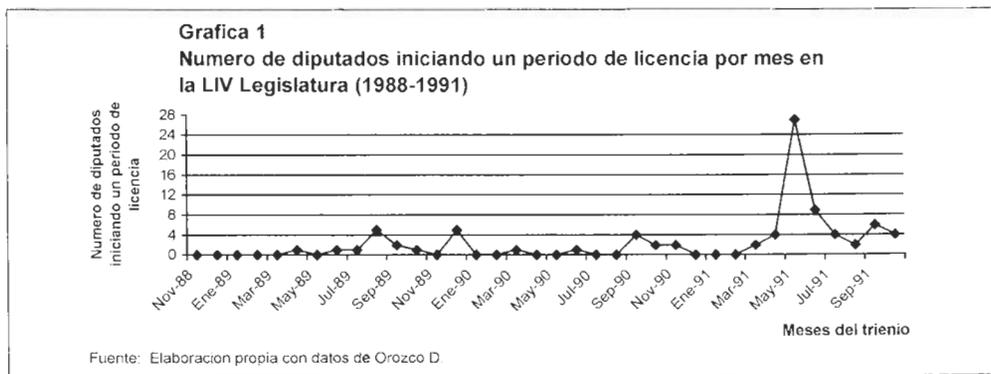
se estipula que se conceden licencias solamente por causas graves —a un máximo de la cuarta parte de los miembros de la Cámara. En este caso, el goce de salario de los parlamentarios —cuyo estado clínico no esté grave— que pidieron licencia es de hasta 12 meses (artículo 49 del RIC). El caso de los legisladores que padecen de una enfermedad deletérea y de los que enfrentan una diligencia jurisdiccional aparte, esta disposición legal permite a quien goza de una licencia actuar por omisión, mantener un *faux-semblant* a veces oportuno y siempre remunerador. La falta de una información precisa y unívoca sobre las situaciones que pueden ser legalmente consideradas como «causas graves» permite, en los hechos, una interpretación laxista del artículo 48 del RIC.

Los datos obtenidos sobre las solicitudes de licencia de los diputados en las LIV, LV y LVI legislaturas permiten concluir lo siguiente.²⁰ En primer lugar, en estas tres legislaturas quienes han pedido una licencia siempre recibieron una respuesta positiva, lo que tiende a indicar que el otorgamiento de las licencias es una sencilla formalidad administrativa que no conlleva un examen sistemático de la pertinencia de las demandas. Por otra parte, el número total de solicitudes acordadas en las LIV, LV y LVI legislaturas²¹ con respecto al número total de

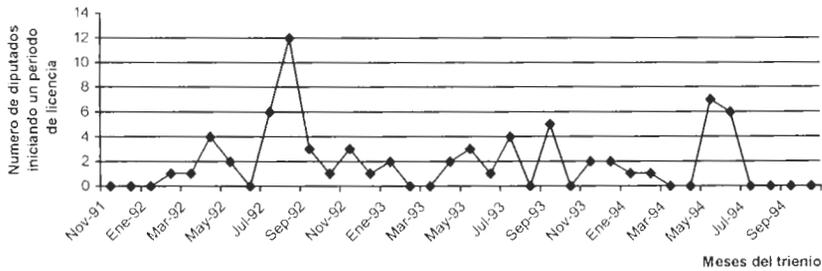
diputados es de: 18.2%, 14.2% y 10.6% respectivamente, lo cual muestra una disminución tendencial del número de diputados que piden una licencia. Quizá este fenómeno se debe al paulatino incremento de la competencia política y a la disminución proporcional del número total de cargos con responsabilidad por ocupar. En tercer lugar, y con respecto a lo mencionado anteriormente, una comparación de tres gráficas muestra que el periodo comprendido entre los meses de abril y julio del tercer año legislativo es el periodo donde se concentra el mayor número de solicitudes de licencia —segundo en importancia por la LV Legislatura. Sin lugar a duda, un factor explicativo de este fenómeno es la búsqueda de un puesto de elección popular al final del mandato.²² En este caso la «gravedad» del motivo para el cual se pide y concede la licencia es por lo menos discutible. La jurista Pedroza de la Llave afirma al respecto que:

es necesario resolver, de forma precisa, cualquier supuesto de solicitud de licencia, alejando la discrecionalidad del presidente de la Mesa Directiva, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores. La solución sería establecer un catálogo, es decir, de uno en uno, los casos en que procede una licencia (...)»²³

84



Grafica 2
Numero de diputados iniciando un periodo de licencia por mes en la LV Legislatura (1991-1994)



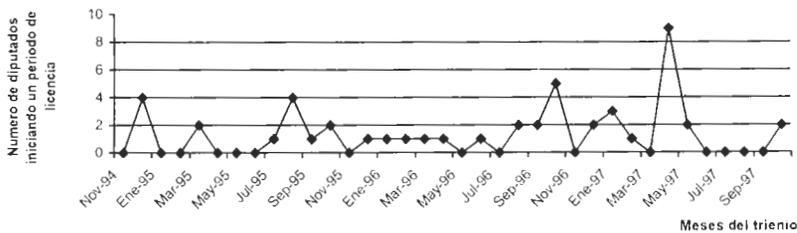
Fuente: Elaboracion propia con datos de Orozco D.

Finalmente, puede decirse que la licencia en sí misma es un principio compensatorio de una incapacidad temporal o indefinitiva y, por ende, remite a la idea de equidad. Sin embargo, al aprobar automáticamente las solicitudes de licencia sin examinar detenidamente los motivos de las mismas se permite que una parte de los legisladores haga un uso mercenario del tiempo. Quizá se requiere de una verdadera deontología de los usos del tiempo parlamentario en general y de la licencia en particular para que luzca la ejemplaridad de la acción de los representantes políticos.

Puede concluirse que la presente reflexión sobre los usos del tiempo en la vida parlamentaria ha permitido identificar y explorar a las prin-

cipales apuestas que éstos conllevan. El límite de edad de los parlamentarios, la duración del mandato de los legisladores y de manera conexa la duración de las legislaturas, el informe presidencial cíclico, la sucesión de tiempos diferenciados dentro de los periodos de sesiones, las formas del ausentismo y las solicitudes de licencia son todos los elementos que intervienen, aunque de manera diferenciada, en la circunscripción del poder de los diputados y senadores. La organización simbólica del tiempo no es menos importante que la gestión práctica del mismo. Empero los principios, los códigos y las reglas de los usos del tiempo político conforman una verdadera *doxa* cuya importancia es innegable. En cuanto a las modali-

Grafica 3
Numero de diputados iniciando un periodo de licencia por mes en la LVI Legislatura (1994-1997)



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Camara de Diputados

dades prácticas de gestión del tiempo, su análisis —aunque parcial e incompleto—, permitió mostrar la preeminencia de conductas de complacencia, las cuales tienden a reducir de manera significativa la productividad y eficacia del trabajo parlamentario. En todo caso, las gestiones colectiva e individual del tiempo político son elementos consustanciales del ejercicio del poder y, por lo tanto, el examen de las mismas por los propios legisladores puede, más que cualquier análisis prospectivo, inducir transformaciones que apuntarían a mejorar el trabajo general y el trabajo de cada uno de ellos.

NOTAS

- ¹ Campos E. "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección" en *Quórum*, Año V, N° 38, enero, 1996, pp. 27-34.
- ² Cfr. Lujambio A. "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas" en *Quórum*, Año V, N° 38, enero, 1996, pp. 19-25. Torres Méndez C. "Hacia nuevos equilibrios en la política mexicana" en *Quórum*, Año VII, N° 61, julio-agosto 1998, pp. 161-172. Carbonell M. "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate" en *Quórum*, Año VII, N° 63, noviembre-diciembre 1998, pp. 35-45. Martín Vera M. "Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano" en *Quórum*, Año VIII, N° 65, marzo-abril 1999, pp. 33-42.
- ³ Cfr. Piccato P. *Congreso y Revolución*, Secretaría de Gobernación, México, 1991, 171 p.
- ⁴ Carrillo Blouin E. *Los informes presidenciales en México: 1877-1977. ¿Ruptura o continuidad?*, UNAM, México, 1996, pp. 111-123.
- ⁵ En efecto, antes de la reforma del 3 de septiembre de 1993 —entrada en vigor en 1995—, los dos periodos ordinarios de sesiones eran del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y del 15 de abril al 15 de julio.
- ⁶ Pedroza de la Llave afirma contundente: «el Poder Legislativo carece de una verdadera represen-

tatividad, debido a que, durante siete meses, éste no ésta reunido (...)» (*op. cit.*, p. 73).

- ⁷ Martín Vera M. *op. cit.*
- ⁸ Por lo regular, el número de sesiones del primer período ordinario no rebasa treinta y cinco, y durante el segundo periodo no hay más de 23 sesiones.
- ⁹ Artículo tercero. Acuerdo parlamentario, aprobado el 6 de noviembre de 1997
- ¹⁰ Camposcoco Cadena M. A., *Manuales elementales de Técnicas y Procedimientos legislativos. De las sesiones. Cámara de Diputados*, México, 1990, p. 22.
- ¹¹ Pedroza de la Llave precisa que: «la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recessos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo el 6% de seiscientos veintiocho parlamentarios en total». (*op. cit.*: 73).
- ¹² Pedroza de la Llave, S.Th., *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*, UNAM, México, 1997, p. 73.
- ¹³ La duración promedio de los periodos extraordinarios en el conjunto de las LIV, LV y LVI Legislaturas es de aproximadamente 30 días.
- ¹⁴ Anónimo. *Resumen de las actividades desarrolladas por la LVI Legislatura al Congreso de la Unión en lo relativo a las iniciativas presentadas*, Sistema Integral de Información y Documentación, México, 1997, p. 2.
- ¹⁵ Es interesante notar que el artículo 63 constitucional en lo que concierne la ausencia de los diputados o senadores durante más de 10 días consecutivos es más coercitivo —el faltista debe renunciar a concurrir hasta el periodo inmediato— que el artículo 50 *ibc.*
- ¹⁶ Fracc. XVII del artículo 21 *ibc.*; artículo 37 *ibc.*
- ¹⁷ Peralta Burelo E., *La Cámara y sus diputados*, Universidad Autónoma de Tabasco, Villahermosa, 1997, p. 85.
- ¹⁸ Un ejemplo entre otros es el de la sesión ordinaria del 2 de septiembre de 1999 que se abrió a las 11:21 sobre la base de 361 diputados firmante. Apenas diez minutos después, a las 11:31, la sesión fue levantada por «falta visible» de quórum.
- ¹⁹ Doxa: designa el conjunto de creencias o de prácticas sociales consideradas como normales, obvias y patentes.

²⁰ Orozco David, "Solicitudes de Licencia en la Cámara de Diputados en las Legislaturas LIV y LV", mimeo, INAM, México, 1997.

²¹ El número total oficial de inicios de licencias de los diputados en las LIV, LV y LVI Legislaturas es de : 85, 70 y 48 respectivamente. (Estas cifras no incluyen las licencias cuya fecha de inicio no esté especificada en las Memorias del Diario de los Debates —en general en caso de deceso del diputado.)

²² Tal vez sería muy interesante estudiar de manera precisa no solamente el mes de inicio de las licencias de los diputados en las LIV, LV y LVI Legislaturas, sino también la duración y los motivos de las mismas. De esta manera se podría confirmar u infirmar el aserto de qué existe una correlación entre el motivo y la fecha de inicio de las licencias.

²³ Pedroza de la Llave, *op. cit.* p 132.

Una aproximación al proceso histórico de la ciudadanía

Alfredo Rajo Serventich*

INTRODUCCIÓN

88

Desde hace poco más de una década el tema de la transición a la democracia se ha vuelto parte sustancial de la agenda política nacional. Lejos de centrar mi análisis sobre el tópico de la transición, considero el problema del arribo a un sistema político democrático desde la perspectiva de la larga duración.

Al no pretender escribir un artículo de características historicistas, sino establecer determinadas continuidades en torno al devenir histórico, voy a arrancar de que la democracia en el albor de la vida republicana e independiente estaba muy lejos de la praxis cotidiana de los agentes del poder.

De una manera similar a las circunstancias que sucedieron a partir de 1989, en los países de Europa Oriental, cuando colapsó el modelo del socialismo real, frente al derrumbe sistémico, emerge una conflictividad, en la cual los resultados no expresan claramente una dirección con relación a lo que los agentes sociales del

cambio plantearon. En otras palabras, lo que las sociedades y las agrupaciones políticas consideraron como parte sustancial de las plataformas de cambio, la democracia, todavía está por verse. Se observa determinada pluralidad, el sistema político ha mutado sus bases institucionales. Sin embargo, algunas rémoras del anterior sistema autoritario siguen en pie. De ahí las alusiones, por ejemplo al "zar blanco", como significación de una serie de prácticas que obstaculizan el tránsito de un sistema autoritario a uno de corte más democrático.

De igual forma, cuando se derrumba el poder español en América, el sector de la sociedad que participó en el proceso de cambio se encuentra ante la circunstancia de las dificultades de construir un orden nuevo. El mismo Simón Bolívar afirmaría alguna vez, instalado en la desilusión que en la ex América Española hacer revoluciones era "como arar en el mar"

Y vamos viendo que los dirigentes de los diferentes países que surgen de la Independencia, frente a un modelo político de dominio que

* Maestro en Estudios Latinoamericanos, especialidad Historia, por la UNAM, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

se ha roto, como es el colonial español, forjan la idea de uno nuevo. A partir de entonces, los ojos de estos sujetos se dirigen hacia Europa o Estados Unidos, pretendiendo trasplantar ideales e instituciones.

La gente común parece estar instalada en el pasado. Con mayor o menor éxito las instituciones del sistema español se han desmantelado, pero no se han consolidado nuevas. Así, asistimos a una circunstancia histórica en la cual se habla, sobre todo, de republicanismo y, en parte, de democracia. A veces se entremezclan estos dos términos. Pero se está, según las nuevas elites liberales, ante el peligro de un sistema democrático arreglado conforme a valores del pasado. Incluso, más de un autor ha afirmado que si las poblaciones hubieran sido libres de elegir a sus gobernantes posiblemente habrían elegido a los portavoces del antiguo sistema colonial.

Esta dinámica de un sistema nuevo que va surgiendo y otro que todavía no arraiga me lleva a establecer una conexión entre pasado y presente por medio de la construcción de ciudadanía. De esta manera, planteo que la formación de ciudadanía, desde el comienzo de la vida independiente es todavía un proceso inconcluso.

LA CIUDADANÍA

La ciudadanía no puede ser encarada de una forma lineal y estática. A lo largo de la vida independiente de México han existido y coexistido varias expresiones de participación en la vida social que no pueden considerarse propias del quehacer ciudadano. Consideramos éste como la actitud cotidiana de sujetos libres y autónomos que ejercen sus prerrogativas en el marco de un Estado de derecho. Desde el mo-

mento mismo de la consumación de la Independencia todos los hombres mayores de 25 años gozaron de una situación de igualdad jurídica que les permitía, más o menos libremente, integrarse de una forma plena a los ejercicios de la representación política. Sin embargo, convivían dos Méxicos, el de la modernidad, a crear a través de los imaginarios que nos remitían al país del futuro, blanqueado y asimilado a la cultura europea, y el del presente, inacabadamente mestizo, con grandes apegos a la tradición colonial, y por ende, patrimonial.

De acuerdo a Escalante, emana un orden tradicional que tiene como expresión la defensa del autogobierno, las tierras comunales y los servicios religiosos en pos de seguridad y cohesión por parte de la comunidad.¹

El indio, en cuanto sujeto comunitario, debía, desde la óptica liberal, ocupar las vitrinas de los museos. La visión de la nueva sociedad tendría que ser vista a través del tamiz de la individualidad. Los recientes viejos tiempos de adhesión masiva a las luchas realistas o insurgentes se agruparían en los signos de la tradición y el oscurantismo. El Estado liberal no dudaría, a través del formativo siglo xix, a combinar sus apuestas de despojo de las comunidades campesinas, a la asimilación de los indios al modelo mestizo —como bien lo pregonaron Ramírez y Altamirano— y bien lo practicó don Benito Juárez.

A modo de ejemplo, la Constitución de Sonora de 1873 decía: “Privar a las tribus yaqui y mayo de los derechos ciudadanos mientras mantengan la anómala organización que tienen ahora en sus pueblos y rancherías, pero concederles el goce a individuos de las mismas tribus que residen en los pueblos organizados del estado”.²

El Estado no podía generar un modelo de sociedad por medio del pensamiento abstracto

solamente. Tenía que encontrar un referente social para impulsar las transformaciones liberales. Ese referente en México sería la hacienda. Institución hermanada profundamente al coloniaje, la cual adquiriría nuevos bríos durante la época independiente como el vehículo idóneo para la disciplina de la mano de obra. Hacendados serían los primeros presidentes del país, al igual que otros prominentes personajes de la vida política local. Un "espíritu" de hacendado campearía en los principales líderes reformistas que realizarían una considerable acumulación de riquezas luego del despojo de las comunidades indígenas que siguió a la Ley Lerdo.

El requisito de libertad para poder ejercer la ciudadanía era entonces inexistente. La mano de obra ligada a la hacienda en sus múltiples modalidades, desde el indígena asimilado en busca de protección, hasta el arrendatario o el jomaleño, tenían en la figura del hacendado no sólo a su promotor o protector económico, sino a la figura política, militar a la vez, en ocasiones impartidora de justicia. Este poder totalitario, benevolente a la vez que autoritario era incontestable. Y su modelo, creado a escala regional ascendía a nacional en la práctica del Estado. En otras palabras, los primeros presidentes gobernaban el país como un hacendado administraba una gran hacienda.

Escalante nos afirma que:

La vida social en la hacienda es jerárquica. La autoridad del patrón se confirma por su superioridad, una superioridad que le viene de ser diferente. No es por tanto, vivida como pura explotación, no como pura fuerza: la jerarquía organiza el conjunto de la vida, y asigna a cada cual su lugar, imponiendo deberes y derechos recíprocos.³

Una sociedad jerarquizada al estilo de la hacienda sería como un arremedo de la vieja

sociedad colonial, en la cual priman los súbditos antes que los ciudadanos. Ya no estaríamos ante una sociedad de iguales, sino que predominaría el "alter ego", ese "guardián civilizador" que sería el caudillo, el hacendado o el presidente, que aseguraría la gobernabilidad, requisito indispensable para lograr las inversiones extranjeras y encaminar al conjunto de la nación hacia un modelo de desarrollo dependiente.

Hay una visión que ha predominado en las más variadas versiones de la historia mexicana y latinoamericana. Me refiero a la interpretación que versa sobre el carácter tradicional y conservador de los hacendados. Se ha dicho que entre el liberalismo que surge a partir de las primeras reformas de Gómez Farías y Lorenzo de Zavala, en las primeras décadas del siglo XIX, se va consolidando una ideología que tiene, como una de sus principales expresiones, el *deber ser* de una clase de pequeños propietarios muy a la usanza de los *farmers* norteamericanos. En otras palabras, el "progreso" estaría emblemático por esos liberales que veían como horizonte el bienestar individual, principal sustento de la felicidad también individual. La contraparte de esto sería el apego a una sociedad tradicional muy ordenada en cuanto a jerarquías, corporativizada en torno a militares y religiosos y tutelada por la Iglesia.

Afirma Fernando Escalante:

Los hacendados, como señores, se sentían representantes y defensores de un plan civilizatorio y, por esa vía, muy próximos al hispanismo radical. Fueron asiduos lectores de la *Historia de Alarcón*, acaso porque justificaba su predominio cultural, y estaban convencidos de que dejar las tierras a los pueblos era lo "más eficaz para volver al país a la barbarie. [...] Tenían, a no dudarlo, una idea propia acerca del orden político necesario; era un orden hispanista, católico autoritario, paternalista.⁴

Mi opinión es que de alguna forma, los hacendados no eran por excelencia adeptos a las posturas del hispanismo radical. Debemos recordar los ejemplos ya clásicos de Juan Álvarez o el mismo Vicente Guerrero, hacendados y liberales. En todo caso, se observa en la sociedad mexicana de la primera mitad del siglo xix a un grupo privilegiado sobre todo criollo-mestizo, quizá Juan Álvarez o Vicente Guerrero sean las excepciones por referentes raciales, que tiende a acumular riquezas en la actividad agropecuaria como en el coloniaje lo habían hecho con el comercio. Si bien es cierto que por los cuarenta se observan posturas de definición industrial, sobre todo en las personas de Esteban de Antuñano y Lucas Alamán, en general, la riqueza, la seguridad y el prestigio estaban consensadamente dados por la actividad de los hacendados. Esa tendencia de los grupos dominantes hacia las actividades rústicas nos ponen ante la tesitura de grupos medios.

En un interesante trabajo, Reynaldo Sordo Cedeño, nos aporta las ocupaciones de 114 congresistas del Congreso Constituyente de 1835-1837. De ellos, 23 son hacendados, aunque justo es reconocer que muchos de ellos comparten sus actividades en las haciendas con otras como la minería, la industria, la usura o los bienes raíces. Lo que sí es concluyente es que todos son propietarios.⁵ En una hipótesis a comprobar sugerimos que el horizonte mental de los hombres detentadores de riqueza en el siglo xix, se dirige hacia la hacienda. Aun en la época de la Reforma, se observa una tendencia hacia la acumulación en la propiedad de la tierra como corolario de las Leyes de ese periodo, aunque los prohombres de ese sugerente movimiento, ideológicamente soñaran con una sociedad menos atávica a la gran propiedad rural.

En otras palabras, los comerciantes del tardo virreinato, devenidos en hacendados, así

como las clases medias, que usufructuaron las sucesivas reformas para la acumulación de capital en el ámbito rural, fomarían una elite promonárquica o republicana, tanto liberal como conservadora, entranpados todos ellos en la difícil viabilidad como nación que se presentaría a lo largo del siglo xix. Los referentes hacia la "época dorada" del periodo colonial que se han presentado a través de los llamados conservadores, o la "vista puesta en el futuro" firme hasta 1847 en su modelo yanqui, dubitativa desde entonces, demostraban el turbulento presente fruto de una sociedad y un Estado rotos.

Se ha escrito hasta el momento de una sociedad marcada por la hacienda con toda su gama de relaciones verticales y clientelistas. De una sociedad poco visible de ciudadanos, que sólo existía en el imaginario de las elites, como con otras palabras lo señala Escalante a lo largo de su obra. A continuación abordaremos al otro gran "protagonista" de la vida nacional: el Estado.

Dice Escalante:

Dondequiera que se mire, en el xix mexicano, está el Estado. Pero, si se atiende con un poco más de suspicacia, resulta que el Estado no está en ninguna parte: en ninguna parte hay una organización jurídica eficiente de las relaciones sociales, ni es un hábito la obediencia, ni siquiera hay un razonable monopolio de la fuerza física.⁶

John Lynch observa una serie de extrañas combinaciones entre sociedad, nacionales, estado y los intermediarios, como son los caudillos:

La soberanía personal destruía las constituciones. El caudillo se convirtió en el estado y el

estado en propiedad del caudillo. Paradójicamente, los caudillos también pudieron actuar como defensores de los intereses nacionales contra las incursiones territoriales, las presiones económicas y otras amenazas externas, fomentando asimismo, la unidad de sus pueblos y elevando el grado de conciencia nacional. Los caudillos eran representantes y a la vez enemigos del estado-nación.⁷

En este particular contorno surge el Estado nacional en México y por ende en América Latina. Algunas circunstancias le dan particularidad a este tipo de Estado. Lo primero a señalar es que el Estado latinoamericano "crea" la ciudadanía. Al apoderarse del poder político, con perspectivas de largo plazo, con variantes en cuanto a los años en que lo hacen, pero casi todas en la segunda mitad del siglo xix, las elites liberales latinoamericanas se conducen en las tareas de generar ciudadanía, desde mi horizonte referencial con poco éxito, para sustituir todo un sistema de relaciones y lealtades que encastraban al súbdito.

La forma de conducirse de esa ciudadanía, que jurídicamente en México se manifiesta desde el comienzo de la vida independiente, obedecía más al conjunto de actitudes, costumbres y valores que databan de la época colonial. Frente a una multitud relativa —los liberales en general se quejaban de lo "desértico" de sus territorios—, que desconfiaba de esos grupos medios e ilustrados que pregonaban un sistema jurídico y formas de gobierno ajenos al universo de lealtades que pasaban por la obediencia al hacendado local, la aceptación de la tutela de la Iglesia, corolarios del vacío dejada por el rompimiento del "contrato" que los ligaba al rey de España.

Además de lo anterior, el peso de la praxis comunitaria de los indígenas en cuanto a la pro-

piedad o posesión de sus tierras, la forma de organizar su vida pública, y el ejercicio del poder, constituían limitantes para el ascenso del ciudadano individual que tanto se admiraba de la tradición europea y estadounidense y que era una herramienta indispensable, esa forma de ciudadanía uniformadora, totalizante y por lo mismo excluyente, de otras posibles formas, para lograr una inserción conveniente para la élite de su país en el mercado internacional.

Consecuencia de esto, fue el intento de borrar de las geografías nacionales a través de la aculturación o el exterminio de "esa barbarie heredada" de la época colonial, que no era para nada individualista, que "protegía" al indio, que otorgaba relevancia a lo hispano y que alejaba a la sociedad del modelo de industriosisdad liberal, patrimonio en el siglo xix de los países de Europa protestante y de Estados Unidos, que era considerado por el liberalismo decimonónico latinoamericano como el *summum* de la civilización.⁸

A través de prácticas que revelan el aforismo albertiano de "gobernar es poblar", las naciones latinoamericanas en general, y México en particular, pretendieron "blanquear" a la población promoviendo con grandes ventajas la colonización de tierras por parte de inmigrantes europeos que a menudo definían como un "inmenso desierto", habitadas muchas de ellas por indígenas. Esta colonización no otorgó las ventajas que los liberales preveían ya que en primer lugar primó la migración de los súbditos y ciudadanos de la Europa católica, y en el caso de México, su territorio fue más el puente hacia Estados Unidos, que la morada definitiva de los inmigrantes. Con todo en algunas partes del país, sobre todo en el centro y en el norte, se consolidaron estos poblamientos.

Otro instrumento para la ciudadanía de corte unicultural fue el de la educación, Le-

jos de respetar la identidad de las comunidades originales o integradas, se pretendió uniformar a través del mestizaje. La escuela tenía que privilegiar una noción de nacionalidad. En el caso de México, más que en otros países como Argentina o Uruguay, la prioridad se presentó en generar un modelo civilizatorio que daba relieve al pasado prehispánico, en esa dimensión precisa, la del pasado, fruto de la corriente ilustrada jesuita mexicana del siglo xviii. Se trataba de resaltar al indio del pasado y negar culturalmente al indio del presente. En otras palabras, para los liberales en general, con excepción de Ponciano Arriaga, entre otros, "no había indio mejor que el indio muerto". El ideal era, en el mejor caso, el indígena, pero el indígena que había asimilado la cultura liberal del criollo, como se percibe en el conjunto de la obra de Ignacio Ramírez.

La preocupación liberal era que el Estado se apropiara de la educación despojando a ésta de la Iglesia, que se consolida después de la Reforma, privilegiando una visión educativa liberal, evolucionista y positivista y cuya expresión emblemática es la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria en 1867, a instancia del destacado intelectual Gabino Barreda.

En suma, los liberales estaban ante la incertidumbre de la necesidad de imponer un sistema que modernizara a la sociedad por medio del Estado, mientras que la primera obstaculizaba muchas de estas intenciones por sus incricias que la ataban a costumbres y tradiciones heredadas de la época del coloniaje.

Fernando Escalante afirma:

El problema no era, como creyeron muchos liberales, que subsistieron prejuicios de la antigua sociedad: el racismo, la religiosidad, la xenofobia, el misonismo. Lo realmente grave (grave para los ilustrados y los liberales, se en-

tiende) era que, en sus prácticas, la sociedad producía un orden ajeno y enemigo de la institución estatal, de las autoridades formales, de la inflexibilidad de la ley.⁹

Domingo F. Sarmiento, en su *Facundo*, afirmaba allá por 1845, en la lejana Argentina, algo que no era ajeno a las preocupaciones liberales en México en el mismo siglo:

La sociedad ha desaparecido completamente; queda sólo la familia feudal, aislada, reconcentrada; y no habiendo sociedad reunida, toda clase de gobierno se hace imposible; la municipalidad no existe, la policía no puede ejercerse y la justicia civil no tiene medios para alcanzar a los delincuentes.¹⁰

Sarmiento, que fue de las personas que más reflexionó reflejaba una preocupación muy acorde con el resto de sus contemporáneos latinoamericanos: el problema de la debilidad y falta de conformación del Estado y ciertas tendencias a la autarquía regional.

Es lo que Escalante define como el poder de los intermediarios.¹¹ Tiene que ver con la consolidación misma del poder español en América tras la conquista. Como lo definiría Charles Gibson a lo largo de su trabajo clásico,¹² una vez que los españoles consolidaron su poder no destruyeron en forma absoluta a la vieja elite indígena. En la medida en que se aculturaron, aceptando dios y santos de los españoles, además de aportaciones económicas para el poder de ultramar, fueron respetadas sus jerarquías. Ese es el caso por ejemplo del *pipiltin* tepaneca castellanizado Juan de Coyoacán, quien en el siglo dieciséis ejerció un poder que le permitió una considerable acumulación de riqueza móvil a costa de sus connacionales. En otros casos, en el mismo siglo, figuras de

jerarquía media como Andrés Mixcóatl y Martín Ocelótl sufrieron la furia del tribunal del Santo Oficio por ejercer en forma clandestina sus creencias originales, además de su poder tradicional. Durante el coloniaje estos intermediarios entre el poder del Estado y las comunidades fueron tolerados en la medida que no atentaran contra el poder estatal.

Ya en la época independiente, luego de varios siglos de luchas indígenas y campesinas que le antecedieron, asistimos a una pugna entre centralismo y federalismo, como expresión del intento de consolidar el Estado por parte de la primera alternativa de organización política, y como expresión de una autonomía de hecho y de derecho por parte de los segundos.

Inclusive, tanto en periodos en los que dominó jurídicamente el centralismo, como el federalismo, la autonomía no resuelta de municipios y regiones, así como el sucesivo olvido de los postulados radicales en lo social que nos recuerdan los decretos de Guadalajara del padre Hidalgo, el enmarque reivindicativo de José María Morelos, o los esmeros reformistas de Ponciano Arriaga, Mariano Otero, entre otras figuras de la inteligencia del siglo xix, serían determinantes para situaciones de conflictividad general como fueron la rebelión de los mayas de Yucatán, la guerra del Yaqui o la rebelión de la Sierra Gorda, por no mencionar rebeliones mucho más enmarcadas en el ámbito regional o local que las anteriores.

El olvido deliberado del contenido social de las reformas del siglo xix, nos podrían auxiliar en la explicación de por qué comunidades indígenas del norte apoyaron los intentos imperiales en la década de los sesenta o por qué la actitud vacilante del caudillo de Alica, Manuel Lozada, oscilando entre posiciones imperiales o republicanas,

Como afirma Escalante este tipo de liderazgos que atraían a las poblaciones locales sobre todo de tipo rural se caracterizaban por ser espontáneas, tanto en su origen como reproducción, actuando al margen del orden jurídico.¹³

La pregunta es por qué esas rebeliones pudieron contar con un apoyo tal que permitió constreñir el poder del Estado. Al margen de la poca estabilidad republicana, que hacen ver el siglo xix en sus primeras siete décadas no exento de guerras y rebeliones, observamos que en la época porfirista, se consolida una elite verdaderamente nacional, que coopta las ansias autonomistas regionales y locales, que tiene su expresión más conocida en la *pax porfiriana*.

Percibimos, entonces, en el México del siglo xix, una etapa formativa del autoritarismo que hoy, en los umbrales del siglo xxi, vemos que pemea las estructuras políticas y sociales. Una consolidación de las figuras de los gobernadores, jefes políticos y caciques que usurpan el papel de los ciudadanos en el sentido de cancelar las prerrogativas que signan las constituciones y las leyes locales. Se va generando en consonancia un sistema de lealtades y reciprocidades que encubren un sistema de tipo clientelar que el porfirismo como versión renovada del liberalismo hereda a la revolución mexicana y que se está sofisticando en este final de siglo.

El abordar la formación de la ciudadanía política desde el punto de vista histórico, nos puede conducir a un aspecto muy importante como parámetro de la ciudadanía: los procesos electorales. Sin embargo, enmarcar la ciudadanía al ámbito electoral puede dejar fuera del análisis otros aspectos muy importantes como en la formación de la esfera pública y de la ciudadanía. Es significativo un artículo de Hilda Sábato que abordando una experiencia concreta,

la bonaerense, entre los años 1860 y 1880, contempla tres aspectos básicos de la vida de la ciudad: la expansión de la prensa escrita, el surgimiento de la actividad asociativa y el desarrollo de una verdadera cultura de la asociación.¹⁴ Por razones de espacio, en este artículo y en este apartado, se va a poner énfasis en el aspecto electoral pero siempre teniendo en cuenta la limitante admitida por el autor.

La Constitución de 1857, siguiendo el modelo de la Constitución francesa de 1848, tenía muy claro la matriz del principio de soberanía: el pueblo. Sin embargo, la forma procedimental empezaba una serie de pasos de carácter restrictivo. La elección era de carácter secreto, pero indirecta en primer o segundo grado, "con el fin de paliar la ignorancia de la población".¹⁵

En primer lugar, la supuesta soberanía del sujeto de la ciudadanía, el pueblo, era traspasada a voceros del sistema político, los Colegios de Electores, que se desempeñaban como primer eslabón de la ciudadanía real.

Durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada, al parecer es cuando aparece uno de los grandes *principes* de la vida política mexicana, el abstencionismo. Según testimonio del embajador norteamericano en México: "Durante los siete años que permanecí en México, visité a menudo las casillas en días de elecciones y nunca vi a un ciudadano depositar su voto".¹⁶ Incluso, Guerra afirma que Justo Sierra fue electo diputado por Veracruz en 1870, a instancias de su relación con el presidente Juárez, sin haber, hasta ese momento, nunca haber puesto un pie en aquel estado.

A la hora de la calificación procedía una dinámica en la cual se combinaban en forma su gerente el conteo de la votación y las bayonetas. Testimonios recabados por Guerra nos plantea una dinámica de confrontación muy eficaz en la cual la rebelión era mucho más útil

que el reclamo conforme a derecho cuando se perdía una elección, a la vez que la intervención del centro con toda su fuerza armada, cuando la elección se celebraba en el ámbito local y peligraba la gobernabilidad.

A todo esto, la brecha del alfabetismo era notoria entre los supuestos electores y los elegidos. 80% de la población era analfabeta. Del restante 20% que proveía los cuadros para la clase política, 57% eran licenciados en Derecho, 15% médicos y 10% ingenieros. En total del 20% letrado, 83% había realizado estudios superiores.¹⁷

Estos sujetos, la elite política y de la cultura, como la denomina Guerra, eran omnímodos en el terreno de las decisiones. El grueso de la población, analfabeta, no era considerada en el momento de la toma de decisiones. Nutrían los procedimientos de la democracia formal, pero no eran efectivos a la hora de elegir, ya que el futuro presidente Díaz afirmaba en 1867: "pues aunque manifiesta es la voluntad del Estado, ya sabemos lo que vale la voluntad de los pueblos ante la de los gobernantes".¹⁸

Quien iba a ser posteriormente vértice de la cúpula del poder pone de manifiesto las razones de Estado para que el ciudadano común no llegara a materializar su voluntad, en el entendido que no era "apto para gobernarse", como muchos años más tarde reconocería el propio Díaz. Es elocuente también que se refiera a "pueblos" y no a "pueblo", denotando, según mi perspectiva, dos actitudes: o todavía no se había configurado el pueblo para este notable político y militar o su visión era más bien tradicional, observando "pueblos" como unidades político-territoriales, más que como el sujeto moderno de la soberanía posterior a la Revolución Francesa.

De acuerdo a lo documentado por Guerra, al parecer en esos años de consolidación del

porfirato, a partir de 1884, un pequeño grupo ejercía una ciudadanía bastante plena, aunque por lo mismo incompleta: el de los allegados al presidente. Eran gobernadores o secretarios de Estado y su poder frente y con el presidente se sustentaba en el grado de apoyo regional con que contaran. Eran contados como se ha dicho. Entre ellos José Ives Limantour, Secretario de Hacienda; Joaquín Obregón González, Teodoro Dehesa, entre otros.¹⁹ “[...] estos hombres gozaron de una confianza particular, que sus relaciones con Díaz fueron estrechas, que gozaban de libertad para manifestar sus opiniones y hasta sus desacuerdos con algunas decisiones presidenciales...”²⁰

De alguna forma las definiciones de François-Xavier Guerra contrastan con las de Leticia Reina. Para esta autora, algunas rebeliones de las tres últimas décadas del siglo XIX, adquirieron el carácter de *democracia agraria*. Tal es el caso de las rebeliones de Pachuca y Actopan, en 1877, la de la Sierra nayarita, entre 1877 y 1881, la de Ciudad del Maíz en San Luis Potosí, entre 1877 y 1883, las del cantón de Acayuca, entre 1881 y 1884 y la de Papantla en Veracruz, en 1885, entre otras.²¹ Esto es, que estas poblaciones asoladas por el analfabetismo, y marginadas por las modalidades de representación dictadas por los grandes círculos del poder porfirista, estaban generando formas alternativas de representación y de ciudadanía que aportarían al movimiento de Emiliano Zapata, entre los años 1910-1919, en un antecedente de mediana duración.

El socorrido argumento liberal del “corporativismo” quedaría en entredicho a partir de las afirmaciones de Reina: “pedían el reparto de la tierra para solares y milpas en *forma individual* [las cursivas son mías], y el derecho comunal a los montes. En cuanto al orden político, se proponían crear un *consejo del pueblo*, formado

por la *asamblea permanente* de los jefes de familia; el presidente y demás autoridades serían elegidos cada año por *todos* (cursivas mías) los habitantes”

Es necesario a la hora de analizar los procesos políticos, no descuidar la dinámica social. En otras palabras, el sistema político —en este caso porfirista— crea determinadas instituciones, ordenamientos jurídicos, forja una cultura política conveniente a sus intereses, pero la sociedad no es estática sino sumamente dinámica. De tal forma que el sistema porfirista se fue agotando, observándose una amplia participación de los grupos y clases subalternas, desconfiados de quienes de diverso modo los habían representado hasta entonces. De acuerdo a Leticia Reina, “los últimos años del porfirato se caracterizaron por librar una fuerte lucha electoral”.²²

Una amplia participación, incluso en las poblaciones rurales más pequeñas, le dieron particularidad a este lapso.

El control que el estado tenía sobre la población, la rápida movilización del ejército por medio del ferrocarril y, sobre todo, la pérdida de la alianza campesina con otros *grupos* sociales, hicieron que a la población indígena y en general a los explotados del campo, se les cerrara cualquier canal para expresar su descontento e inconformidad con el sistema de injusticias en el que vivían. La rebeldía y el malestar social fueron reprimidos violentamente y con ello callaron las diferentes y ancestrales formas de protesta.²³

A partir de aquí se abre un nuevo capítulo en la forja de la ciudadanía. Las clases medias, formadas tras el periodo de desarrollo capitalista, en las últimas décadas del siglo pasado, reclamaron muy pronto su lugar en el sistema

político que les era negado y que creían tener merecido. En cambio, la clase política envejecida, a la que el historiador Luis González y González llama "la momiza" resistía la posibilidad de un relevo generacional antes que se hubiera cumplido su ciclo biológico. Para 1904, el presidente Díaz contaba con 75 años. La edad promedio de ministros, senadores y gobernadores era de 70 años.²⁴

El siglo *xx* casi ha coincidido con el dominio de un sistema político autoritario de corte presidencialista. Luego de diversas crisis que surgieron del mismo seno del régimen —debemos recordar que la disidencia que surgió antes de 1988 y, en parte, durante y después de ese año, ha hecho un tramo considerable de su carrera política en el partido oficial en sus variadas versiones, desde Juan Andrew Almazán, pasando por Padilla y Enríquez, hasta llegar al Ingeniero Cárdenas— y de otras tantas que surgen de grupos independientes del Estado, hoy hay quienes auguran el fin del partido oficial. Sin pretensiones de oráculos y predicciones, hoy, al parecer, el modelo de partido de Estado se está agotando y en la política, como en otras esferas de la vida social, se vive una situación de incertidumbre.

El recuento de las continuidades del presente siglo nos presenta a un país que ha crecido en lo económico, que durante décadas contó con un sistema que hizo de la justicia social y sus instituciones una bandera. De acuerdo a mi perspectiva el tema de la ciudadanía plena sigue siendo una asignatura pendiente.

Acorde con los tiempos de las grandes conquistas sociales, con el Estado del Bienestar, se forjaron sujetos colectivos que no operaron en forma libre y autónoma sino en forma corporativa. Las grandes centrales, obrera y campesina que datan de la época del primer cardenismo, evidencian lo anterior. La afiliación forzosa de los trabajadores del sindicalismo or-

ganizado y dirigido por una burocracia integrante del partido de Estado a éste, pone de manifiesto una pesada maquinaria que ha resistido durante décadas los embates del sindicalismo independiente y sus intentos de democratización. A nivel agrario han sucedido cosas similares.

Hoy día son muchos los bastiones del llamado "charrismo" donde se sujeta a trabajadores eventuales a las reglas del partido oficial tanto en tiempos de comicios como en los demás, bajo presiones de pérdida de empleos o rescisión de contratos. El movimiento petrolero independiente ha sido víctima en sobradas ocasiones.

Las presiones sobre el crédito bancario al sector rural son asiduas, sobre todo en épocas electorales, a la vez que el tráfico con la pobreza rural y urbana, constituye una reserva importante de votos, en un país en el cual la pobreza extrema oscila en 40 millones de seres humanos.

La definición de Fernando Escalante, de ciudadanos reales e imaginarios parece, en estas circunstancias, tener vigencia. Lo mismo que las referencias de Francois-Xavier Guerra a una democracia-ficción en relación con las prácticas republicanas del siglo pasado.

Lorenzo Meyer afirma que al final de siglo, se vive el ocaso de una forma de ejercer el poder, "y que está terminando en medio de crisis económicas y morales, de violencia, de un desastre ecológico, de pobreza extendida, de criminalidad incontrolable, de ingobernabilidad, etc."²⁵

Hoy, a treintaiocho años de distancia parecen tener sentido las palabras del historiador inglés Eduard Hallet Carr:

Por lo que a mí hace, sigo siendo un optimista; y cuando sir Lewis Namier me instiga a eludir

programas e ideales, y cuando el profesor Oakeshott me anuncia que no vamos a ninguna parte concreta y que lo que importa es velar porque nadie mueva el barco, y cuando el profesor Popper se empeña en conservar en la carretera aquel simpático modelo T por arte de un tantico de remiendo pieza por pieza, y cuando el profesor Trevor-Roper da en la nariz a los radicales alborotados y el profesor Morison aboga por una historia escrita con sano espíritu conservador, yo vuelvo la mirada a la calle, sobre un mundo en tumulto y un mundo a la obra, y contesto con las manidas palabras de un gran científico: 'Y sin embargo, se mueve.²⁶

A MODO DE CONCLUSION

Una democracia vista, quizá como utopía, ha estado presente en las diferentes etapas de la construcción nacional. Ha habido un abismo entre los imaginarios y las prácticas reales. En este fin de milenio contemplamos cómo se ha generado una serie de cambios que nos plantea un proceso de ciudadanía en importantes lugares de definición política. Pero en un aspecto relevante, mas no único de la ciudadanía, como el ejercicio de votar, se sigue observando determinados rezagos. Hace más de cien años, Porfirio Díaz hablaba de la importancia de la voluntad de los pueblos, pero cuestionaba lo que ésta valía ante la voluntad del Estado.

Había un sistema, en teoría, que dejaba en libertad a los pueblos para elegir a sus gobernantes. Pero, al final la distancia entre la regulación legal y la constitución se iba haciendo grande. El voto era universal, pero era indirecto.

Desde el primer Congreso Constituyente, el voto era libre para todo varón mayor de 25 años. Pero había que preguntarse quién votaba

y quién era electo. A lo largo del siglo XIX, fue una elite quien votó y quien fue electa. Recién en el tardo porfiriato, vemos el irrumpir de sectores populares ejerciendo el derecho del voto.

Una construcción de redes constituidas en un sistema de lealtades y de relaciones clientelares ha sido la pauta seguida para el encumbramiento de las personas que ejercieron el poder. Se ha afirmado, por ejemplo, que los personajes allegados al presidente Díaz tenían un margen importante de autonomía en sus relaciones con el presidente en la medida de su fortaleza regional.

Con el correr del tiempo hemos visto cómo el clientelismo y su descendiente, el corporativismo han sido constantes en la vida política nacional.

Cuando observamos los procesos electorales recientes, es notoria la forma como los dirigentes sindicales condicionan el voto de los agremiados. De similar manera se condiciona el voto campesino y urbano, por medio de presiones sobre el crédito rural, o mediante paliativos para atenuar la extrema necesidad de la gente del campo.

Los mecanismos de control, en el momento de ejercer la acción electoral se han sofisticado. Se ha hecho cálculos económicos y se han diversificado las estrategias de cooptación de los electores. En ámbitos en los cuales los referentes colectivos todavía tienen sustento en la vida cotidiana, como es el medio rural, se ha trabajado en la dirección de controlar o buscar el control de los dirigentes naturales.

En el ámbito propiamente urbano, se han utilizado todos los elementos y rudimentos de una cultura de consumo, para tener una percepción positiva por parte de la "ciudadanía".

Finalmente, pienso que es pertinente preguntarnos, si todavía estamos ante un amplio conglomerado, que como dijera Escalante son

"ciudadanos imaginarios", y arribamos a una ciudadanía real, mucho más ampliada, pero todavía restringida.

NOTAS

- ¹ Fernando Escalante Gonzalbo. *Ciudadanos imaginarios*. México, El Colegio de México, 1998, pág. 63.
- ² *Ibid.*, pág. 65.
- ³ *Ibid.*, pág. 87.
- ⁴ *Ibid.*, pág. 92.
- ⁵ Reynaldo Sordo Cordero. *El Congreso en la primera república Centralista*, México, El Colmex-IFAM, 1993, p. 435.
- ⁶ *Op. cit.*, pág. 97.
- ⁷ John Lynch. *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*, Madrid, Mapfre, 1993, p.181
- ⁸ Cfr. Alfredo Rajo. *Democracia bárbara*, tesis de maestría en Estudios latinoamericanos con especialidad en Historia, por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, 1998.
- ⁹ *Op. cit.*, pág. 100.
- ¹⁰ Domingo F. Sarmiento. *Facundo. Civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*, México, Editorial Porrúa, 1991, pág. 17.
- ¹¹ Cfr. *op. cit.*, pág. 110.
- ¹² *Los Aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, México, Siglo Veintiuno, 1989.
- ¹³ Cfr. *op. cit.*, pág.110.
- ¹⁴ Hilda Sabato. "Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880" en *Siglo xx. Revista de Historia*, segunda época, número 11. *La ciudad, los hombres y la Política*. Argentina, Brasil, México, Perú, México, enero-junio de 1992, pág. 59.
- ¹⁵ Francois-Xavier Guerra. *México: del antiguo régimen a la revolución*, México. Fondo de Cultura Económica, 1995. Tomo 1, pág. 37.
- ¹⁶ *Ibid.*, pág. 38.
- ¹⁷ *Ibid.*, pág. 65.
- ¹⁸ *Ibid.*, pág. 76.
- ¹⁹ *Ibid.*, pág. 81.
- ²⁰ *Ibid.*, pág. 81.
- ²¹ Leticia Reina. En *Nueva Introducción de Las rebeliones campesinas en México, 1819-1906*, México, Siglo veintiuno editores, 1998, pág. xv. Colección América Nuestra. Caminos de Liberación # 28.
- ²² *Ibid.*, pág. xxi.
- ²³ *Ibid.*, pág. xxi.
- ²⁴ Luis González. "El liberalismo triunfante" en *Historia general de México*, Tomo 2, México, El Colegio de México, 1981, pág. 980.
- ²⁵ Lorenzo Meyer. *Fin de régimen y democracia incipiente*. México hacia el siglo XXI, México, Océano, 1998, pág. 123.
- ²⁶ E. H. Carr. *¿Qué es la historia?*, México, Planeta-Seix Barral, 1988, pág. 212.

Democratización local y cosmopolitismo

Hugo Rodas M.*

100

La explicación de la democracia tiene una dimensión decisiva, la temporal. Más específicamente, la historia particular de su constitución y desarrollo; a esto llamo "democratización local". El cosmopolitismo en cambio, supone espacialidad; el espacio ampliado de lo que no es local. Actualmente la teoría democrática liberal discute sobre valores tradicionales (igualdad y libertad) en el espacio de identidades políticas debilitadas en su carácter comunitario, identidades políticas en las que el individuo tiene preeminencia sobre la comunidad. Es evidente que de la definición negativa de la libertad (individual) respecto a una autoridad (pública) limitante, ha resultado un relegamiento de la ética a la vida privada y que los fines de la moral particularista que deriva son instrumentales. Los ciudadanos no tendrían razones en la actualidad para considerar al espacio político como un lugar en el que la vida se enriquezca de sentido porque la perspectiva instrumental de la política no ofrece sentido a la participación común.

A los fines de estas consideraciones me parece necesario considerar también el debate

protagonizado por la intelectualidad norteamericana, acerca de los límites de las identificaciones localistas y sus argumentos respecto al cosmopolitismo. En relación con los procesos que se vienen desarrollando en otros escenarios, sobre todo el europeo, el debate norteamericano puede alumbrar el antagonismo y radicalidad de la política en el marco de los valores democráticos que exceden el liberalismo. A través de la impresión que sostengo, de que el debate alrededor de la democracia liberal radicalizada —sea por el liberalismo multiculturalista, el comunitarista o el democrático-socialista— se produce entre círculos apenas distintos de las disputas entre patriotas y cosmopolitas norteamericanos, sugiero que debemos considerar "entre paréntesis" y mayor duda el espacio de la política, por la indefinición de la política actual.

La política sería hoy doblemente expresiva en su indefinición: estaría significando la conflictividad de valores internos tanto como una imposibilidad por singularizarse territorialmente. Esto querría decir que los conflictos que estallan del remanso democrático, quedan inmedia-

* Politólogo boliviano y postulante al doctorado en Historia del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Investigador ELACSO y maestro de posgrado en FCA-UNAM.

tamente aislados por lo que es propio y lo que es ajeno. Más especulativamente, me parece advertir un doble movimiento en que la antigua unidad de identidad política, los estados-nación, muestran su debilitamiento bajo la forma exasperada y reactiva de los nacionalismos. Por otra parte, la democracia resulta complejizada internamente a través de la comunicación que sostiene con su entorno. En conjunto sería un movimiento para/de la configuración política (nueva) del capitalismo actual en el que tiempo y espacio se toman intercambiables, igualables y liberados de su autonomía relativa anterior.

Esta sería la forma actual del espacio político alrededor de las nuevas relaciones de dominación. Desdoblado analíticamente significaría que: a) La complejización del espacio político de la democracia liberal la complejiza, pues no es posible realizar la democracia donde no existe soberanía territorial; y, b) La existencia de la nación como un orden subordinado a la rapidez de su intercomunicación es posible en un espacio sin otra alternativa que la "globalización". Pero la "globalización" no es una condición solo del capitalismo; la tendencia del nuevo espacio político no puede ser la negación absoluta del orden soberano y la nueva definición espacial del poder no es una redefinición del mercado (económica) sino de la exclusión (política, de las relaciones de dominación) —lógica distinta a la del "atraso", que se mantenía en los límites comparativos de las relaciones internacionales.

I. TRASCENDENTALISMO NORTEAMERICANO

Una idea sostenida en cierta definición negativa de la política, se ha extendido con el tiempo hasta volverse el apotegma de una fuente diver-

sa: *porque el individuo no tiene límites, el mejor gobierno es el que no gobierna*. Emerson, Wadsworth, Thoreau y otros pensadores norteamericanos del S. XIX, fundamentaron un trascendentalismo nacional que asumía la ética puritana de los inmigrantes pioneros y, en el sentido pragmático en que individuos distintos adoptan espacios comunes, servía para limitar "religiosamente" la actividad política. Si este trascendentalismo expresaba social o políticamente a la nación norteamericana, lo hacía bajo el carácter de un movimiento intelectual, coherentemente basado en la diversidad de sus miembros y un ideal normativo que los trascendía. Hay que insistir en el *quantum* de esta diversidad que incluía "mujeres casadas o solteras" y la intimidad ético-puritana de la que da ejemplo la "última de los trascendentalistas", Emily Dickinson: "Usted pregunta por mis compañeros. Colinas, señor, la puesta del sol y un perro de mi mismo tamaño, que me compró mi padre. Valen más que seres humanos, porque saben pero no cuentan y el ruido del remanso a mediodía es más sonoro que mi piano".¹

La noción de espacio es consubstancial al pasado y presente del trascendentalismo norteamericano. La "forma nacional superada" que se alude, se expresa no menos en la retrospectiva memoria puntual de sus líderes, acrecentada con la erudición cosmopolita de cierta izquierda académica norteamericana.² que en la perspectiva territorial desmesurada, a partir de un presentimiento local —desde Nueva Inglaterra (Concord)— del movimiento propio (Thoreau): "El hombre que encuentro suele ser menos instructivo que el silencio que rompe".³ Correlativamente, la historia del trascendentalismo es la del afianzamiento desde la cultura de un método para pensarse comparativamente y apropiarse del mundo bajo el supuesto de la superioridad nacional norteamericana en cualquier escenario.

En pocas palabras, se busca nacionalizar territorios con identidad ajena a la norteamericana.

La autointerpretación del propio orgullo es evidentemente ideológica, pero cabe considerar en detalle su trayectoria. En el caso norteamericano, el resultado de las introspecciones de esta nación no solo asegura, sino disemina su lugar en el mundo. Esto pareciera ser consecuencia del panteísmo territorial activo de su cultura nacional, que propugna el dios de la *diferencia exitosa* como un rasgo nacional constitutivo (en sentido histórico) y cuya condición de posibilidad en el mundo son las realidades ajenas norteamericanas. En un contexto mundializado por ejemplo, el dólar pudo ser una "moneda fuerte" y "la política de las diferencias" (opuesta al cosmopolitismo)⁴ una traducción acertada de lo que el patriotismo liberal norteamericano y los cosmopolitas debaten. La capacidad "productiva" (en el sentido inmaterial que hoy comporta la reproducción del mundo) de la lógica antagonista proveniente del liberalismo es sin duda enorme, pero debiéramos preguntarnos es si se trata de un re-conocimiento de los conflictos —y por tanto de otros participantes— o es una identidad política cuyo cosmopolitismo deviene irresistible en vez de comunicable.

Hasta antes de la crisis de 1968, de las movilizaciones sociales que mostraban los límites de reducción que el orden capitalista podía producir en la sociedad de la época, la intelectualidad norteamericana mantenía casi intacta la perspectiva nacional descrita. Lo podemos ver siglo y medio después de los trascendentalistas clásicos, respecto a "la política de contención" que definía la guerra contra Vietnam como el adelantarse a un potencial acoso comunista. La izquierda norteamericana habló del traspicé, con términos tan curiosos como los de "nuestro sentido de superioridad na-

cional".⁵ El conocido novelista Norman Mailer podía escribir que el problema de los Estados Unidos no era geopolítico, y Sheldon Wolin advertir que los dirigentes políticos excluían al pueblo norteamericano de la reflexión sobre los acontecimientos importantes, pero lo cierto es que con la derrota de Vietnam, el trascendentalismo norteamericano volvía ileso a casa. En la compilación de artículos del *The New York Review* que refiero, Noam Chomsky acierta a revelar que la intelectualidad norteamericana se ve impelida a discutir no por razones morales, sino pragmáticas (la derrota militar) y en consecuencia a ocultar la derrota ideológica norteamericana al no reconocer en el análisis las cuestiones de principio.

Treinta años después, me parece necesario atender a los argumentos propuestos en la polémica entre patriotas y cosmopolitas norteamericanos en la *Boston Review*, "una vuelta de tuerca" —en la expresión de Henry James— en el plano de la educación de los ciudadanos que, según esta corriente, permite un mayor conocimiento de sí mismos. Pienso que si los norteamericanos aprenden algo de sí mismos, al preocuparse por los derechos humanos de los ciudadanos de otros países —como por ejemplo al que pertenezco (Bolivia), mencionado entre otros, a manera de lugares distintos a los Estados Unidos— se puede adelantar que su visión tendría que descarse opuesta a la política de intervención de su "superioridad nacional". Si la nación es cultura y un nivel constitutivo de los individuos, pero el estado puede dar su propia dirección (imperial) a lo nacional, no parece que baste la participación ciudadana de los norteamericanos para corregir este enfoque, sino que por el contrario, *la propuesta cosmopolita puede extender la permanencia de la tradición que los patriotas norteamericanos dejan intacta*. Lo que no ha cambiado es que la "seguri-

dad nacional" que los Estados Unidos propone políticamente al mundo, es simultáneamente la inseguridad de lo nacional en el mundo.

Los argumentos cosmopolitas referidos a la educación, pueden ser notablemente distintos a la luz de este "síndrome de soledad" norteamericano o visión distinta de los Estados Unidos "desde el mundo", a la que la fe norteamericana en su "superioridad nacional" puede esperar. El cosmopolitismo norteamericano, que se sugiere como un ejercicio de pensar el mundo, podría reconocer que existe un largo tiempo de ventaja "patriótica" de los valores nacionales norteamericanos sobre las obligaciones (morales) y argumentos ("sólidos") que sugiere. Si no se parte de un nivel cosmopolita compartido o común, las cuatro premisas que la inteligencia de Nussbaum sugiere se pueden plantear primero negativamente: 1) Conocer no es conocer más y esto último no es conocerse mejor; 2) Resolver problemas comunes implica re-solver la misma relación entre participantes implícitamente no-asimétricos; 3) Las obligaciones con los demás deben ser evidentes moralmente también a los ojos de los otros; y, 4) La solidez de los propios argumentos no es previa a su existencia cosmopolita.⁶

II. REPUBLICANISMO EUROPEO

Similares operaciones, en las que el concepto de nación demuestra su importancia como técnica de dominación, efectúa el "el espíritu racional" europeo, aunque dentro de un conjunto de identidades nacionales más susceptibles a la uniformización común. Un conjunto más problemático en el sentido positivo de conservar mayor riqueza plural. Así por ejemplo, para situarse mejor respecto a Norteamérica y a la vez distinguirse del conjunto en que

se identifica, el discurso instructivamente familiar de un reconocido intelectual francés diría que Francia es la única democracia europea cuyo espíritu laico figura en la Constitución y una república en la que —inversamente a los Estados Unidos— lo general se sitúa por encima de lo local. La razón es razón pragmática en clave educativa —esa "dulce violencia" del Iluminismo—, el ejercicio democrático de la naturaleza humana: "No es el corazón el que marca la diferencia, sabes, sino la lógica —comenta Debray con su hija. [...] Todo está en la idea, pero todo no se hace de golpe. [...] —¿Cómo saber entonces cuándo hay que desobedecer y cuándo no? Haciendo funcionar tu cabeza...".⁷

En este caso, no es el mundo sino la síntesis europea, lo que multiplica la idea democrática, en parte porque la nación europea no tiene una existencia desmesurada (lo mismo que la democracia) como la norteamericana. Mientras el pluralismo democrático tiende a la ampliación de la deliberación, con cierta independencia del espacio en que esta última se realice, el nacionalismo, por su parte, tiende a la unidad propia, es decir, a la de la cultura y la reproducción de una identidad moral tradicional, que el pluralismo democrático asume de manera distinta: estimulando la creatividad de la conflictividad limitada por un marco legal. La necesidad de reconocer la diversidad social y de ponerle límites, complejiza la política democrática: se reconocen nuevos niveles de diversidad (étnica, religiosa, sexual) y su referencia concreta es local, cuestionando de hecho una ampliación abstracta de la democracia.

La ley ha sido por mucho tiempo el nivel posible de igualdad y libertad del liberalismo y su máximo nivel de generalización hasta hoy, sin enfrentar lo local y lo cosmopolita como para separarlos, ha sido el nivel constitucional en el que se realizó la máxima generalidad so-

berana de la ley. La tensión productiva entre pluralismo democrático y nacionalismo (cosmopolitismo y patriotismo) tiene como efecto el de la conflictividad argumentativa y la complejización. En cambio, esta tensión es requisito que para superar el nivel cultural de la nación, y articular su diversidad en un plano político.

Entonces, el cosmopolitismo parece menos capacitado que el "patriotismo constitucional" para efectuar *antes* esta articulación, aunque la velocidad que desarrolla sea mayor a la del patriotismo porque no se contextúa en lo local sino en el proceso de "globalización" o reproducción capitalista con predominio de un sentido cultural, la "lógica cultural" —a decir de Fredric Jameson— del capitalismo actual. La articulación política de un mundo deshistorizado por la velocidad de esta lógica, es retardataria del horizonte deseable que el cosmopolitismo sugiere (por ej. una ciudadanía mundial). El "patriotismo constitucional" en cambio, en tanto política limitada o "definición mínima de la política" implica un orden institucional recreativo de la solidaridad republicana, que incorpora mayor diversidad que el simple nacionalismo. Al orden del "patriotismo constitucional" corresponderían las perspectivas europeo-nacionales que proponen una "definición mínima" de la política en términos de una "definición-deseo" de la democracia. Esta última consistiría en considerar negativamente una mayor nacionalización de la unidad alcanzada en cada caso europeo, porque esto reduce el pluralismo que permite la democracia. A los fines de fortalecer la cultura e historia nacionales (aspectos de la nación y el estado) se trataría de no eludir las diferencias y conflictos que supone la democracia (un control no menos histórico).

Considerado desde la faz patriótica del "orgullo nacional de la democracia",⁸ los italianos, por ejemplo, no necesitarían ser mejores que

los demás (visión norteamericana) sino que les bastaría con ser conscientes de haber luchado, como sociedad, por la libertad y la justicia; lucha que en estos términos, la atemporalidad de la democracia y la potencial extraterritorialidad del "orgullo nacional", pone en entredicho por ser valores del pasado republicano que requieren ser actualizados. Viroli añade a las opciones para pensar la democracia, la sugerencia de Norberto Bobbio: que la complejidad de los procesos de nacionalización y de democratización se desarrollan en tiempos diferentes y que el sentido del primero se difumina con la realización del segundo. Por tanto, la nacionalización o grados de la unidad propia, no requeriría mantener la conflictividad y diversidad de las diferencias, sino reconocer su sentido en la complejidad generada por la democracia en varios niveles (igualdad, libertad y justicia). Como la comunidad de pertenencia europea es la nación, porque ella contiene los valores democráticos, su opción por el "patriotismo constitucional" se trata de una perspectiva que opta por una nacionalización en la tradición y no en el mundo. Pero, hasta donde alcanzo a ver, para que la complejidad democrática no sea transformada y reducida en una técnica del consenso parece imprescindible entender la democracia no como algo dado —sea cual fuere la riqueza que el "orgullo nacional" otorgue a su cultura— sino como un proceso de aprendizaje. Una república lograda y acaso "olvidada" podría ser enriquecida por la constitución de un proceso democratizador donde la lealtad y solidaridad fuesen virtudes políticas adquiridas. Esta otra perspectiva reconocería la necesidad de un ámbito de comunicación que controle cualquier etnocentrismo.

Así por ejemplo, lejos de la abstracción, el "patriotismo constitucional" sería historizado como una idealización alemana que se pro-

pone como síntesis de la experiencia histórica en un momento en que el pensamiento histórico es el menos referido. Pero en lo más importante, el "patriotismo constitucional" que buscaba sintetizar Iluminismo y liberalismo alemanes, podría verse como una versión de la "política de las diferencias" (entre naciones) que lo que comunica son límites, porque es el carácter especial con que una nación se considera a sí misma, el que motivó el "patriotismo constitucional". Fue Habermas —señala Rusconi— quien dotó de este sentido al concepto, bajo la idea de una "anormalidad alemana".

Podría ser una alternativa más interesante lo que los comunitaristas democráticos consideran una re-construcción crítica de la democracia o de una "definición-deseo" algo más modesta y precisa: se trataría del re-conocimiento de una solidaridad común, basada en el costo y conflictividad que esta solidaridad supuso y supone hoy y que se traduce en una "nación-de-los-ciudadanos", un ideal normativo para Italia.⁹ El sentido de la construcción de un orden mundial es el mismo en espacios menores, así también Europa es la ausencia de alternativas y por eso los estados-nación que inventó están siendo desmantelados. Si no hay rechazo a este proceso es porque no puede haberlo. En suma, la fidelidad constitucional en los Estados Unidos, creencia en base a un pasado suficiente, sería un "intercambio de razones" en Europa, una reunión de nación y democracia.

Una elaboración compleja de las relaciones entre patriotismo/cosmopolitismo, consideraría seguramente la definición de territorio y más ampliamente, de espacio, que subyace a la discusión. Los comentarios a la polémica ampliada entre Rorty y Nussbaum lo sugieren, pero se trata de una consideración que incorporará la pregunta por el orden político actual o la manera en que la política implica una trascen-

dencia de sí misma. En pocas palabras: si el cosmopolitismo significa una aventura en la que se parte de lo local para tener que retomar, y el patriotismo sería el reforzamiento de los propios valores locales, en ambos casos se sigue cumpliendo un movimiento invisible pero determinante. La inmediatez en que se advierten los tremendos efectos de la velocidad de la recomposición capitalista mundial, puede ser un signo iluminador sobre esta corriente invisible. Igualmente polémica me parece la idea de Charles Taylor de la *facilidad* con que surge entre las minorías el sentimiento de abandono e indiferencia en un contexto democrático de desigualdades y que esta facilidad evidenciaría el riesgo de la solidez democrática, su vulnerabilidad.¹⁰ El cosmopolitismo y el patriotismo no debieran sumarse sino replantearse en otros términos, acaso los de la redefinición espacial a nivel global y la velocidad que determina en cada caso cierta inmovilidad local y otra (refleja) movilidad cosmopolita.

III. DEMOCRACIAS CONSTITUTIVAS LATINOAMERICANAS

Ser conservadores o posmodernos y ambos a la vez para pensar la complejidad latinoamericana, es un recurso que cada vez es menos útil. La ambigüedad de este escenario no ha sido explorada sino reducida. Pero se puede hipotetizar que el nuevo orden del mundo, la velocidad que define espacios como locales o móviles, está sobredeterminando sin alternativas atenuantes este espacio, así como mostrando el aparente antagonismo posmoderno/conservador, cosmopolitismo/patriotismo y otros: "Cuerpos queridos a lo lejos / Y cuerpos próximos sin puentes / La gaviota de los adioses / Está inmóvil en la corriente".¹¹

También se puede optar por el laconismo y afirmar que como la democracia debe servir como “cemento” cultural para las sociedades, su mismo debate es una hipótesis. En ambos casos, me parece, hay sugerencias de interés para establecerse sobre un eje que polemice lo local y lo cosmopolita. Sin embargo, los estudios y perspectivas que han definido el debate sobre la democracia latinoamericana son trabas previas a la consideración patriotismo/cosmopolitismo en nuestros propios términos. *Mutatis mutandis* a la reconstrucción crítica de la democracia de los comunitaristas democráticos europeos, el punto de partida es la crítica de la “teoría de la transición” y la idea de que es posible la “redemocratización” latinoamericana con abstracción de su historias específicas: así se desprende del análisis de política comparada y los grandes esquemas elaborados sobre la región.¹² Aquí solo la refiero, lo mismo que el antiautoritarismo constitutivo de la democracia en Latinoamérica.

Un “lugar común” descuidado, que en los escenarios en los que el valor de la libertad no supone la realización de la igualdad —como el latinoamericano, en relación al europeo y norteamericano— la tradición democrática republicana es distinta y su historicidad fue abandonada por la perspectiva de análisis político de las últimas tres décadas alrededor de la “transición democrática”. La pretensión ilusoria (rápidamente desencantada) de corregir la frustrada industrialización latinoamericana (idealizada en el pasado) por una modernización institucional cuyo objetivo fuese la “consolidación de la democracia” (el fin de la democracia) evidenció más bien que la constitucionalización del poder político en la región no fue mucho más que una forma de superación de los regímenes militares dictatoriales — mientras Centroamérica puede considerarse una variación de este proceso. Mé-

xico y Cuba tienen otros notoriamente distintos. En esta situación sostendríamos más bien una interrogación por la democracia conquistada según cada historia particular.

También la ciudadanía es aquí una aventura no poco especulativa si se ignoran las relaciones de poder existentes. En relación a las sociedades con mayor grado de modernidad en las que se trataría de elegir individual y reflexivamente (igualdad y libertad) *entre diversas opciones de vida*, la región, como otras, denota ausencia de integración lo mismo que el desarrollo de identidades en las que la exigencia específica de su reconocimiento por los otros lo es en la forma de una identidad de resistencia.¹³ La política de la identidad (entre individuos autoconstituidos y nacionalismos extremos) debe situarse históricamente y reconocerse en una diversidad y complejidad tales, que el debate agrieta los límites de la teoría liberal.

En cuanto a la exploración dramática de alternativas al orden mundial, cabe articular una reflexión sobre la configuración polar del sistema/antisistema más radical, que está siendo “borrada” por un nuevo proyecto de orden o espacio político. Dos proyectos políticos antisistema, ambos fuertemente antimodernos y negando esta de manera absoluta, uno de ellos organizado en nombre de un “fondo nacional histórico”, recurrieron a la lógica de negación absoluta e ilimitada del capitalismo liberal, un “más allá” de cualquier fundamentalismo que a diferencia de los anteriores, contraponen a la modernidad la defensa de algún orden tradicional. La negación absoluta o ilimitada —formas intra e inter/nacional del antagonismo inmanente a la democracia liberal—¹⁴ fue desarrollada por dos organizaciones lejanas en el espacio: el Khmer Rojo (Camboya) y el PCP-Sendero Luminoso (Perú). Lo nuevo de ambas era que también negaban un orden tradicional anterior.

Ambas plantearon no solo un "juicio negativo" del capitalismo, sino un "juicio ilimitado" que negaba toda forma de modernización y de reproducción de tradiciones funcionales al capitalismo —en particular el sistema educativo y los intelectuales eran considerados vestigios tradicionales a suprimir en tanto reproducción de un orden anterior que daba bases al orden moderno. No se trató de una de por sí extrema *tabula rasa*, pues la idea clásica de revolución (de la francesa de 1789 a la nicaragüense de 1979 y a diferencia de la que sugiere la caída del "socialismo real" en 1989) implicaba una ruptura que permitía prometer el "empezar de cero".

En particular la negación ilimitada del capitalismo parece relacionada al riesgo de que el conocimiento propio de lo social desaparezca. En relación a nuestra interrogación por la ausencia de identidad política común, se trataría de una respuesta a la destrucción de una forma comunitaria. De manera coherente con las sugerencias de la teoría social de la identidad, lo que el Khmer Rojo y Sendero Luminoso hicieron (antes de conquistar en el caso de este último, la "Nueva Democracia") fue la escenificación de la violencia, cuyo surgimiento significa que es la unidad simbólica de una comunidad (la construcción del sentido propio) lo está en peligro. Esta negación antisistémica ilimitada recrea más que otras la fantasía de un capitalismo absolutamente ausente. Una negación simbólica de la historia, aunque la forma del rechazo la inscriba más nítidamente en ella. Y sin embargo de las consideraciones históricas que se haga, para situar las relaciones de poder en el capitalismo, o si se quiere, junto a éstas, cada vez es menos fácil olvidar que el actual capitalismo globalizador incorpora una dimensión de lo que no es visible. Un recorrido o nuevo dibujo del espacio que como todo tra-

yecto retorna y es por ello, también, concluyente. El que los procesos se realicen en esta invisibilidad —un símil del nuevo espacio político en formación—, en la nueva época histórica del capitalismo, sería una de las dimensiones en las que el pensar histórico no es el privilegiado; trascender la historia pareciera ser la forma de llevarla al lugar específico, a la razón local que permite protagonizarla.

Es difícil definir el debate sobre la democracia y la sociedad actuales, sin considerar que está en curso "una nueva trascendencia de la política",¹⁵ un tema por desarrollar en el sentido de considerar la riqueza de lo social y político sin reducirlos. Se trataría de considerar la democracia desde una perspectiva distinta a la reducción de lo social que implica la "gobernabilidad democrática" y de lo político como forma democrática única de identificación. Se puede sugerir el alcance todavía intraducible de la relación entre *sociedad y política* en términos de "democracia ampliada", de espacios en que sociedad y política se insinuarían bajo un nuevo orden en proceso de constitución y que transforma, desde esta perspectiva, a los debates sobre los valores democráticos tradicionales y la discusión de lo local//global en retornos al pasado, incapaces de superar la ambigüedad del orden que los sobredetermina.

Latinoamérica comporta una extraordinaria variación de regímenes políticos que bajo la "teoría de la modernización" norteamericana intentaron homogeneizarse en los '60s, frustrantemente: hubo mayor concentración de la riqueza, exacerbación de las desigualdades sociales, y autoritarismo en los países más desarrollados de la región: Argentina (1966), Brasil (1964) y Chile (1973). Si se piensa que la democracia en la región debiera producir certidumbre, no se deja de pensar en un contexto de disolución en el que todo parece posible: la

democracia representativa-particularista no implica el aprendizaje de la democracia "como modo de vida". Mientras el pluralismo político parece haber sido resultado de un proceso histórico secularizador (Laski, 1953; Bobbio, 1989; Hefner, 1989; Sartori, 1988, 1995), el pluralismo democrático, en cambio apuesta a valorar escenarios de alta incertidumbre (Przeworski, 1986), mayor relación con las condiciones materiales (Weyfer, 1989), implica inestabilidad política regional (Irschman, 1986).

Desde la perspectiva olvidada de una larga tradición de persistencia de la idea democrática (visible en Francisco Suárez y otros pensadores hispanistas), el espacio latinoamericano tiene la particularidad de que la idea democrática se constituye en oposición al autoritarismo. Y dentro del autoritarismo militar, a los golpes de estado que se produjeron en la región en los '70s y '80s. Por su parte, las razones norteamericanas para intervenir en apoyo al militarismo, fueron invariablemente de "seguridad nacional" norteamericana, lo que nos lleva otra vez al principio del debate sobre la importancia de los valores ("patrióticos/cosmopolitas"); la defensa de los valores nacionales propios suele tomar la iniciativa en términos de agresión a otros valores y corresponde a valores más comprensivos, históricamente constituidos trascender estos peligros.

NOTAS

- ¹ Ver en J.L. Borges y Esther Zemborain: "Trascendentalismo", *Introducción a la literatura norteamericana*, Madrid, Alianza, 1999, pp.34, 59-60.
- ² Diógenes, los estoicos, en: Martha Nussbaum *et al.* *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, Barcelona, Paidós, 1999.

³ J. L. Borges, *op.cit.*, p.38.

⁴ Ver Richard Rorty, especialmente el debate compilado a propósito de su artículo "La academia antipatriótica", en: *Cosmopolitas o patriotas*, Buenos Aires, BCE, 1997.

⁵ Mary McCarthy, entre otros, *USA: Después de Vietnam*, Barcelona, Anagrama, 1975, pp. 27 ss.

⁶ Martha Nussbaum, *op.cit.*, pp. 22-26.

⁷ Régis Debray, *La república explicada a mi hija*, Buenos Aires, BCE, 1998, pp. 9 ss.

⁸ Maurizio Viroli, "La querelle entre cosmopolitas y patriotas", en: *Cosmopolitas o patriotas*, Buenos Aires, BCE, 1997, p. 16.

⁹ Gian Enrico Rusconi, "Descender de la cosmópolis", en: *Cosmopolitas o patriotas*, Buenos Aires, BCE, 1997, p. 82.

¹⁰ Ver en Martha Nussbaum, *op. cit.*, el artículo de Charles Taylor: "Por qué la democracia necesita el patriotismo", p. 146.

¹¹ Enrique Molina: *Antología poética*, Madrid: Visor, 1991, p. 141.

¹² Reiteradamente en Laurence Whitehead, como observó hace más de una década Peter Smith: "Sobre la democracia y la democratización en América Latina. Especulaciones y perspectivas", en: *Foro Internacional*, No. 1, vol. xxix, julio-sept., El Colegio de México, 1988, pp. 5-29. Para un desarrollo crítico del nucleamiento de los "transitólogos" y del carácter dominante de su perspectiva que se sintetiza en que un régimen de minorías, a través de "actores estratégicos", desarrollarían la "transición democrática"; ver Carlos Franco: *Acerca de cómo pensar la democracia en América Latina*, Lima, Fundación Ebert, 1998.

¹³ Cf. teoría social y políticas de identidad referidas por Manuel Castells en: *La era de la información*, vol. II, México, Siglo xxi, 1999, pp. 28-34.

¹⁴ Nociones elaboradas por Slavoj Žižek, en: *El acoso de las fantasías*, México, Siglo xxi, 1999, pp.62-68 y 109-114.

¹⁵ Toni Negri, "La crisis del espacio político", en *Viento del sur*, Núm.15, México D.F., junio de 1999, pp. 57-64.

III

**Investigaciones
Legislativas**



Consideraciones acerca del principio de claridad en las leyes

Miguel Acosta Romero*

CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En sentido amplio, "técnica" es definido por nuestro el Diccionario como "conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte", y el término "legislativa" hace referencia a las normas en sentido amplio, a las leyes en conjunto; sin embargo, al conjuntar los términos "técnica y legislativa", ya nos estamos refiriendo a un concepto jurídico, al que precisamente Anibal Bascuñán Valdez hace referencia, y nos dice que

Simplymente, la Técnica Legislativa es el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.¹

En un principio, hablar de técnica legislativa era hacer meras críticas a la redacción de las normas, lo que, contrario a nuestros días, ha alcanzado una dimensión mucho mas amplia. Por lo que hoy, la técnica legislativa ha supera-

do su concepción originaria o arte de redactar bien los preceptos jurídicos.

También, apunta Fernando Sáinz Moreno, que técnica legislativa "es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica".²

El interés por la misma refleja la preocupación que se tiene hoy por mejorar un mundo jurídico complejo en el que proliferan el número y especialización de sus fuentes normativas haciendo peligrar, entre otras cosas, el principio de seguridad jurídica.

El objeto de la técnica legislativa es mejorar la calidad de las normas, pero teniendo en cuenta dos datos obvios: el primero, que cada norma no vive aislada, sino inserta en un sistema normativo cuya coherencia global es presupuesto incluíble para que la norma tenga sentido. El segundo, que no basta con que el ordenamiento esté bien estructurado para que sea real y efectivo. Es necesario que sea viable

* Doctor en derecho, investigador nacional y catedrático de la UNAM.

económica y psicológicamente. Debe generara confianza y aceptación.³

Al respecto, sorprende la escasa dedicación de que ha venido gozando, en la doctrina y en la práctica, en proporción casi inversa a la que debiera tener la técnica legislativa. A este respecto es preciso señalar que es muy poca la bibliografía que hemos encontrado, salvo libros nacionales⁴ aunque cabe resaltar el brillante trabajo del Grupo Gretel (España), lo que consideramos que dice muy poco de nuestra capacidad para tratar temas tan importantes como es el que ahora abordamos.

No es, pues —el de la técnica legislativa— un concepto pacífico, sino más bien un concepto abierto sobre el que caben diversas interpretaciones y en el que, en todo caso, se descubre un propósito común, la mejor producción de nuestras leyes.

12 Este tipo de técnica —nos dice Bascuñán Valdez—

importa la adecuada solución o el aporte para la solución de problemas [...] el proceso formativo de la ley, del mismo modo, debe responder al tipo de gobierno de cada Estado y logrado ello, satisfacer la general exigencia de eficacia, rapidez y perfección de la labor legislativa [...] la subordinación, sistematización y correlación de las leyes y la adecuación de su contenido con respecto de la jerarquía escalonada de las normas es problema de técnica.⁵

La profundización en los problemas de la buena redacción de las normas jurídicas ha conducido, inevitablemente, a ampliar su horizonte, porque la causa de tales problemas no se encuentra sólo en cada norma aislada, sino en el sistema en el que la norma se inserta. De ahí que, sin abordar en su núcleo originario —el

lenguaje jurídico—, la técnica legislativa ha de ocuparse “del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura del ordenamiento jurídico”.⁶

Esta concepción de la técnica legislativa puede sufrir la crítica de quienes prefieren un campo de actuación más acotado, menos pretensioso, y así más eficaz en sus resultados. Sin embargo, eso no es posible. Los problemas que plantea la buena redacción de cada norma no pueden resolverse sin situarlos en el ordenamiento al que la norma debe su existencia y al que va a incorporarse.

La integración de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano se predetermina, fundamentalmente, por la Constitución, de manera que ésta no sólo ocupa una posición preeminente, sino que ejerce una función integradora de todo el ordenamiento (garantía de los principios de legalidad, jerarquía y autonomía —que implica la distribución de competencias normativas—)

La configuración real del sistema se realiza por la interpretación y aplicación de las normas. De la interpretación depende la integración efectiva del ordenamiento. Por ello, las reglas de la interpretación jurídica deben ser examinadas también de acuerdo con los criterios de técnica legislativa.

Las cuestiones de técnica legislativa que la integración del ordenamiento plantea no pueden desligarse de los principios materiales que rigen cada ordenamiento. No son, evidentemente, cuestiones puramente formales cuya solución sirve para cualquier ordenamiento, aunque se inspiren y traten de crear un fondo común. La técnica legislativa en nuestro país debe ajustarse pues, a las peculiaridades del ordenamiento jurídico mexicano y concretamente, al alcance que en este ordenamiento tienen los principios de autonomía, legalidad y jerarquía.

A. Principio de autonomía

El principio de autonomía abre el ordenamiento jurídico mexicano a antes internos, internacionales o supranacionales, a los que se reconoce la potestad autónoma de dictar normas dentro de un ámbito competencial delimitado, que pasan a formar parte del mismo. Pero la autonomía reconocida por la Constitución no produce ordenamientos diferentes, separados, sino reglas que integran, junto con otras, grupos normativos de acuerdo con criterios fijados en los títulos competenciales y dentro del límite que traza la igualdad de todos los mexicanos.⁷

La potestad normativa autónoma se reconoce a:

- el Estado;
- los organismos internacionales o supranacionales a los que se atribuya el ejercicio
- de competencias normativas;
- los entes locales.

También se atribuye cierta potestad normativa a otros entes públicos dependientes o vinculados a los anteriores. Las normas dictadas por cada uno de estos entes tienen un valor distinto según la fuente de la que proceden y según su naturaleza, lo que se refleja, o debe reflejarse, en su formulación técnica.

B. Principio de legalidad

Del principio de legalidad se deducen algunas directrices de técnica legislativa:

La norma legal que regula materias sujetas a reserva de ley debe contener todos los elementos esenciales de esa regulación (delimitación del supuesto de hecho, determinación de la consecuencia jurídica). El reglamento de ejecución de esa norma puede "complementaria"

en aspectos adjetivos pero no "completar" sus elementos esenciales.⁸

Los conceptos indeterminados que la norma legal utilice deben ir acompañados de precisiones que delimiten su objeto y sentido.

Si la ley atribuye una potestad discrecional para su ejecución, debe hacerlo clara y expresamente. Y si el ejercicio de esa discrecionalidad está sometido a directrices (objeto, alcance, sentido de la discrecionalidad), éstas deben incluirse en el mismo precepto que atribuye la potestad discrecional o en su entorno inmediato.

Si la ley establece excepciones debe determinarlas clara y expresamente, evitando las excepciones a las excepciones. Además, las excepciones deben ser completas incluyendo o excluyendo todos los supuestos semejantes, sin infringir el principio de igualdad.

Las normas que contienen mandatos o prohibiciones cuya no observancia se amenaza con una sanción deben tipificar si la sanción es penal o administrativa así como su alcance. Debe quedar clara, también, la incidencia de la infracción sobre el negocio jurídico en que se produce (si le afecta o no, y, en caso de afectarle, en que sentido y medida).⁹

C. Principio de jerarquía

El principio de jerarquía exige que las normas expresen claramente su rango jerárquico, bien formulándose en textos separados según su clase, o bien, si excepcionalmente se incluyen en un solo texto, mencionado a continuación de cada precepto la norma de que se trata. Esto último puede limitarse a los preceptos de rango diferente al de la norma que los contiene.¹⁰

Si el rango jerárquico de una norma se modifica después de publicada (por ejemplo, degradación de una norma legal o incorporación

de una norma reglamentaria a una ley) la seguridad exige que se derogue la norma originaria.

D. Eficacia, aplicación e interpretación de las normas

A la técnica legislativa corresponde formular directrices sobre la eficacia, aplicación e interpretación de las normas, con la finalidad de ofrecer a quien las redacta y a quien las interpreta y aplica un cuestionario de problemas y de soluciones técnicas que le ayuden a su razonamiento. De hecho, las reglas sobre eficacia, aplicación e interpretación de las normas se encuentran fragmentariamente tratadas en diversas normas de forma incompleta y, a veces, contradictoria. Además, no está claro el valor normativo de esas reglas, sobre todo de las reglas sobre interpretación. A la técnica legislativa le corresponde formular directrices en las que de forma clara y concreta se sintetice lo que la jurisprudencia y la doctrina han ido estableciendo sobre el alcance y contenido de esas reglas. Hasta ahora esa tarea no se ha realizado por los estudios de técnica legislativa por entender, quizá, que excede de su ámbito propio (la redacción de las normas), pero si se acepta que la función de la técnica legislativa consiste en formular directrices para la mejor construcción del ordenamiento, parece claro que debe ocuparse también de las reglas sobre la eficacia, aplicación e interpretación de las normas.¹¹

E. Principio de continuidad del ordenamiento

El ordenamiento jurídico constituye un "continuo" en el tiempo, pese al cambio incesante de las normas que lo integra e, incluso, pese al cambio de muchos de sus principios funda-

mentales. Los cambios políticos radicales que lo largo de la historia de los pueblos se producen no llegan a quebrar la continuidad de su ordenamiento ya que aun en los casos más extremos, es necesario establecer un régimen transitorio que garantice esa continuidad. Tales cambios radicales no son frecuentes. Por lo general, el "nuevo orden" que se instaura después de un cambio político sustancial, necesita apoyarse y asumir gran parte del ordenamiento que se pretende cambiar.¹² La mutación global del ordenamiento es un proceso paulatino, como lo es el cambio de la sociedad del que emana.¹³ Si el nuevo orden se presenta como garantizador del "Estado de derecho", la trabazón entre las nuevas normas y las anteriores es una exigencia de la seguridad jurídica.

La continuidad global del ordenamiento coexiste con la temporalidad de las normas que lo integran, cuya vigencia debe quedar claramente determinada tanto en lo que se refiere a su comienzo y a su término como a las modificaciones de su contenido.

a. Vigencia temporal de las normas

A la técnica normativa corresponde formular directrices dirigidas a lograr que los cambios que se producen en el ordenamiento por incorporación de nuevas normas, modificación de las existentes, derogación o abrogación de éstas se realicen con la mayor precisión posible, acompañados de disposiciones transitorias o de acoplamiento. Las cuestiones más relevantes que la vigencia temporal de las normas plantea y a las que la técnica normativa debe dar respuesta son las siguientes:

- Entrada en vigor, irretroactividad o retroactividad

- Modificaciones expresas e interpretaciones vinculantes de su contenido
- Normas transitorias
- Pérdida de vigencia, derogación o abrogación

Sobre cada una de estas cuestiones las directrices de técnica legislativa deben formular criterios.

b. La entrada en vigor de las normas

Esta se determina, como regla general, por referencia a la fecha de su completa publicación en un periódico oficial. La mediación de un plazo entre la fecha de la publicación y la fecha de la entrada en vigor debe mantenerse para permitir el conocimiento de la norma (*vacatio legis*) y la posible corrección de errores (fe de erratas). Sólo excepcionalmente deben entrar en vigor el mismo día o al día siguiente de su publicación. Ahora bien, la seguridad jurídica aconseja introducir en el sistema actual algunas modificaciones. La primera, hacer coincidir la fecha de la norma con la fecha de su publicación, coincidencia que comienza a generalizarse en los países europeos. La segunda, establecer la entrada en vigor fijando la fecha (día, mes y año) en que la misma ha de tener lugar. La tercera, y quizá más importante, hacer coincidir la vigencia nominal de la norma con su vigencia efectiva, estableciendo que los reglamentos de ejecución o normas complementarias se dictaran en el periodo de vacancia de la norma. En ese periodo deberían constituirse también los órganos de cuya existencia depende la efectiva aplicación de la norma.

c. La irretroactividad de las normas

Es la regla general e, incluso, es una exigencia constitucional cuando se trata de disposicio-

nes sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, pero si una norma establece su carácter retroactivo debe hacerlo de forma suficientemente expresa. Esto es, debe fijar la fecha a la que se retrotrae su entrada en vigor y debe determinar si los plazos que esa norma puede contener se computan desde su entrada en vigor o desde su publicación.

d. La modificación de normas vigentes

Esto plantea problemas de los que todas las directrices de técnica legislativa se ocupan: título de la norma modificativa; no agrupación de la modificación de diferentes normas en una sola (salvo en supuestos excepcionales, pero dejando constancia en el título de la norma); no inclusión de normas sustantivas propias en normas modificativas; no modificación de las normas modificativas sino directamente de la ley modificada; no derogación de una normas modificativa sino declaración de vigencia de la redacción anterior de la norma modificada; orden de la modificación; fórmula para indicar la modificación, redacción completa del precepto modificado.

e. La derogación o abrogación de las normas

Esta debe ser expresa, clara y terminante. Las normas derogadas deben mencionarse singularmente, pero parece inevitable —dada la dificultad de prever de antemano el alcance derogatorio de una norma— incluir una cláusula de derogación material. Las derogaciones parciales deben contener la redacción completa de la norma afectada. La modificación de un precepto no precisa declarar derogada la redacción anterior del precepto modificado. No cabe derogar una derogación.

II. LA REDACCIÓN DE LAS LEYES

Uno de los aspectos más importantes en cuanto a las leyes mexicanas es precisamente la forma en que éstas son redactadas. Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso sólo menciona que habrá una Comisión Permanente de Corrección de Estilo (artículo 43), misma disposición se encuentra en el Reglamento Interior del Congreso General (artículo 66).

Más adelante, el artículo 139 del Reglamento señala que:

Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren pasará el expediente relativo a la Comisión de corrección de estilo para que formule la matula de la aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

Al respecto, opina Bielsa¹⁴ que "la redacción de una ley tiene más virtud, eficacia y mérito cuanto mayor es su claridad y unidad"; estas dos cualidades son las principales y exigibles; otras cualidades tienen también influencia, y a veces decisiva, para lograr el éxito deseado: tales son la elegancia y la armonía. La redacción es, pues, la obra total o integral, o sea que lo comprende, todo: Gramática, lógica y retórica.¹⁵

La redacción de una ley o de sus reglamento, consiste, pues, en una ordenación lógica de conceptos, expresados en cláusulas construidas con claridad, precisión y unidad.

En efecto, el Reglamento señala en su artículo 165 que "Las leyes serán redactadas con precisión y claridad [...]".

La claridad, la unidad y la precisión son necesarias para que se comprenda o se entienda lo que se dice.

Estas tres cualidades afirma Bielsa¹⁶ importan mucho, sobre todo en los de carácter legislativo, ya que se trata de disposiciones imperativas, en las que, por su misma índole, no se explica ni se ilustra con aclaraciones ni ejemplos el valor y el sentido de la norma. Tampoco cuentan los factores de expresividad personal, como en la literatura. Las leyes, en sentido lato, ordena, disponen.

A. Claridad

Quienquiera que se proponga redactar un escrito, por pequeño que sea, lo que más debe preocuparle es hacerse comprender, y una vez que haya logrado transmitir el papel de su pensamiento, mediante palabras que tengan un sentido exacto de lo que quiere decir, entonces ya podrá intentar el adorno y el revestimiento elegante, sin descuidar el orden cronológico, que es uno de los elementos de la claridad, o sea, conceder a cada párrafo del escrito, el lugar que en consecuencia le corresponde, ya que el mismo encadenamiento lógico será la mejor guía del que escribe, para no caer en anacronismos ni dejar lagunas o expresiones incompletas.

Cada uno de los párrafos debe apoyarse en la comprensión que hayan proporcionado los que le preceden y cuya redacción debe haberse nutrido de hechos concretos, de realidades palmarias, de evidencias diáfanas y raciocinios fundados.

Es necesaria la claridad para evitar oscuridad o ambigüedad, que tanto puede resultar de las palabras mismas como de su colocación. Esto, tratándose de esta materia, consiste en lo siguiente: a) en el empleo de la palabra propia y necesaria; razón por la cual se deben evitar sinonimias y equivocados, y b) en la adecuada colocación de las diversas partes de la oración.

Ya en el Fuero Juzgo se disponía como se deben redactar las Leyes:

Cuemo debe fablar el fazedor de las leyes. El fazedor de las leyes debe hablar poco, é bien é non debe dar iuyzio dudoso, mas lano, é abierto, que todo lo que saliere de la ley, que lo entiendan luego todos los que lo oyeren, é que lo sepan sin toda dubda, é sin nenguna gravdumbre

La redacción de las leyes debe ser clara, sobria y gramaticalmente correcta. Contrario a este principio, podemos citar como ejemplo los artículos 31 y 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, que precisamente carecen de esta característica, poniendo en su redacción fórmulas que no son entendibles.

ARTÍCULO 31.- Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos donde representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i-ésima entidad federativa.

$$F_i = (M * T_i)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

F_i = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de T_i de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = D_i / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max\{POBi * (PMIN * 0.5 * (IEMi) - Gti), 0\}$$

En donde:

POBi = Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per capita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

ARTÍCULO 34.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos.

I. Fórmula:

$$IGPJ = Pj1 B1 + Pj2B2 + Pj3B3 + Pj4B4 + Pj5B5$$

En donde:

Pjw = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar i en estudio:

B1...,5 = Ponderador asociado a la necesidad básica w, y,

j = Hogar en estudio

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar. IGPj, el cual se conforma con las brechas Pj1, Pj2, Pj3, Pj4 y Pj5 de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II: sus correspondientes ponderadores son B1 = 0.4616, B2 = 0.1250, B3 = 0.2386, B4 = 0.0608 y B5 = 0.1140.

II Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

- w1 = Ingreso per cápita del hogar.
- w2 = Nivel educativo promedio por hogar;
- W3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda.
- W4 = Disponibilidad de drenaje; y
- W5 = Disponibilidad de electricidad combustible para cocinar.

III Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

En donde:

Zw = Norma establecida para la necesidad básica w.

Xjw = Valor observado en cada hogar j, para la necesidad básica w.

IV. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

V. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCHj = IGPj^2 * Tj$$

En donde:

MCHj = Masa Carencial dl Hogar j;
Tj = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

En donde:

MCEk = Masa Carencial de Estado k;
 MCljk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el Estado k; y,
 Jk = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado! Como lo indica la siguiente fórmula:

En donde:

PEk = Participación porcentual del Estado k;
 MCEk = Masa Carencial del Estado k; y
 MCN = Masa Carencial Nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PEk) que se asignarán a cada Estado.

B. Precisión

El lenguaje jurídico es técnico, y por eso la precisión en el empleo de las palabras concierne a la técnica. Toda disciplina tiene una terminología, a veces puramente "convencional", aceptada por la costumbre, que si bien puede ser arbitraria o ilógica, en general no lo es, al menos en el lenguaje. En nuestro sistema jurídico, el legislador utiliza ese lenguaje técnico, propio de las leyes. Sin embargo, en el ejemplo antes citado, podemos ver que el legislador dejó a un lado la aplicación de este principio, básico en la elaboración de las leyes.

C. Unidad

Es necesaria para dar más energía a lo que se dice; para lograrla es preciso que haya en los conceptos un orden, que diríamos jerárquico; el concepto principal domina y da cohesión a los demás.

La repetición de una palabra cuya significación es la propia o pertinente en textos legislativos es una virtud. Hay quienes confunden el sentido jurídico con el retórico de otro género y sienten como especie de horror por las repeticiones, lo que es absurdo, pues las repeticiones pueden ser necesarias.

Cabe resaltar que el artículo 140 del Reglamento establece que la minuta que formule la comisión de corrección de estilo deberá contener exactamente lo que hayan aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan que las correcciones que demande el buen uso del lenguaje y vuelve a recalcar, "y la claridad de las leyes".

Como ejemplo de la importancia que tiene esta cuestión en nuestro sistema jurídico, citaremos el artículo 3 del proyecto de ley reglamentaria de la fracción v del artículo 76 de la

Constitución general de la República, presentado en la sesión del 14 de diciembre de 1978.

Modificación. Orden de la sintaxis, reforma del estilo

Artículo 30. La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por los senadores y diputados federales o por los ciudadanos en la entidad. Dicha petición seguirá el trámite que establezca la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y será resuelta dentro de los cinco días siguientes.

Artículo 30. La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La Resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

Modificación: orden de la sintaxis claridad en la enumeración de las personas reconocidas para solicitar al Senado la declaración de desaparición de poderes. Se consideró que la redacción de la iniciativa, podría ser interpretada en el sentido de que los senadores y diputados federales tendrían que solicitar conjunta y solidariamente la petición respectiva y de que ninguno de ellos por separado tendría tal facultad, según fue la intención final.¹⁷

D. Idioma español

Aunque parezca obvio, en este momento en que tanto se habla de las lenguas indígenas, cobra especial importancia señalar las leyes deben redactarse en español.

En las leyes no se deben utilizar expresiones de idiomas extranjeros, pues siempre existe una expresión o palabra equivalente en nuestro idioma. Las leyes no son el vehículo para introducir nuevas palabras a nuestra lengua, por lo que hay que evitar en ellas utilización de palabras, nuevas, no consagradas por el uso de los diccionarios.

Tampoco hay que caer en el extremo contrario y pensar que las lenguas son inmutables. Las lenguas, como los organismos vivos: crecen, se desenvuelven y se modifican después de haber recibido vida de otros idiomas; no son estáticas. El español es derivado del latín vulgar, no del que hablaban los patricios, y recibió la influencia de otras lenguas, por lo que no se puede decir que de hoy en adelante ya no se aceptan nuevas palabras.¹⁸

Por esto no tuvo mucho éxito, al igual que la gran mayoría de las comisiones intersecretariales que se han creado, la denominada Comisión del Español, establecida por el presidente López Portillo para "cuidar el uso del idioma, coordinar las actividades para su defensa".

E. Ortografía y sintaxis

Al redactar una ley es necesario observar las reglas de ortografía y sintaxis.

La primera nos enseña a escribir correctamente las palabras y los demás signos de la escritura. La segunda trata de la coordinación y unión de las palabras para formar las oraciones y expresar conceptos.

Dado que en la redacción de una ley se debe buscar ante todo la sencillez y la claridad, la sintaxis que se recomienda es la regular sobre la figurada. Con la regular, el enlace de las palabras se hace de modo más lógico y sencillo; mientras que la figurada autoriza el uso de las figuras de construcción para dar más vigor o elegancia.

F. Puntuación

Se deben observar las reglas de puntuación, para distinguir el valor prosódico de las palabras y el sentido de las oraciones. Al mismo tiempo, el uso de los signos de puntuación permite acortar las frases, lo que facilita su inteligibilidad.

Hay que utilizar la coma (,), el punto y la coma (;) y el punto (:), tantas veces como sea aconsejable para una mayor claridad del texto, sin olvidar que una misma oración puede tener un significado muy distinto, por el simple cambio de su puntuación.

En las leyes se debe evitar —y por tradición se proscribió— el empleo de palabras entre paréntesis y de notas en pie de página.

G. Tiempo y modo de verbos

Aun cuando dar reglas para determinar el empleo correcto del tiempo y modo de los verbos en la redacción de las leyes, corresponde a la filología, para efectos de uniformidad conviene proponer algunos lineamientos.

Es muy común que en las disposiciones taxativas o de observancia obligatoria, los verbos se pongan en futuro de indicativo, pero lo más recomendable es la utilización del presente de indicativo. En todo caso, contrario a lo que generalmente se hace, cuando se señalen requisitos, se debe usar el presente y no el futuro.

Como excepción, se puede citar el caso de las sanciones, en que se acostumbra emplear los verbos en su tiempo futuro. Por ejemplo: el “Se impondrá” se usa para advertir el castigo a que se hará acreedor quien cometa una infracción.

Por regla general, en las leyes conviene reducir el empleo del tiempo compuesto de los

verbos, y sustituirlo por la forma simple, lo que contribuya a una mayor claridad del texto. En las disposiciones transitorias, para hacer referencia a hechos acaecidos con anterioridad a la entrada en vigor de una ley, puede ser necesario el empleo de los verbos en su forma compuesta. Por ejemplo, en la Ley Federal de Telecomunicaciones en el transitorio quinto se dispuso:

Las solicitudes de concesión en trámite, se ajustarán a lo previsto en la presente ley, excepto cuando, de conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación, el resultado de los estudios técnicos les hubiere sido favorable y se hubiere publicado la solicitud en el Diario Oficial de la Federación, siempre que no se hubieren formulado objeciones o estas se hubieren desechado...

Sin embargo, se debe señalar que, al menos en México el futuro del subjuntivo, ya está en desuso. Por lo que se recomienda emplear tanto simple como compuesto presente de indicativo. *Acudiere*, o *hubiere acudido*.

H. Estilo y retórica

Dos autores pueden escribir muy bien, y tener sin embargo cada uno peculiar estilo: como pueden dos rostros humanos ser muy bellos y tener distintas fisonomías. Los estilos, por su ornato, pueden ser áridos o floridos.

La redacción de una ley debe ser, sobre todo, una obra de estilo sobrio, lacónico, sin adornos, a fin de expresar el contenido de las disposiciones con toda sencillez, claridad y exactitud. Su elegancia resulta de la claridad, propiedad y pureza de la frase, aunadas con la adecuada elección de las palabras, y la acer-

tada colocación de éstas y de las preposiciones.¹⁹

Para transmitir con fidelidad una idea, es preciso no decir ni de más ni de menos, pero tampoco cosa distinta de lo que intentamos significar. En las leyes, la propiedad del lenguaje, entendida como la adecuada correspondencia de las palabras con las ideas, es indispensable para que se entienda bien la norma. La ley debe ser clara, que se comprenda fácilmente lo que se dice. Un texto oscuro da lugar a problemas de interpretación y a litigios.

El estilo en las diversas leyes, según la materia, puede no ser idéntico. Es posible imaginar diferencias entre el texto constitucional y las leyes ordinarias, así como entre las diversas leyes ordinarias. Las leyes agrarias, teniendo en cuenta que van dirigidas al sector rural, salvo excepciones, no precisamente el más desarrollado, pueden tener un estilo distinto del empleado en materias muy técnicas como es la nuclear.

El uso de los relativos "quien", "cual" y "que", en ocasiones puede ser suprimido, ya que su repetición no ayuda a la elegancia de un texto. Sin embargo, en caso de presentarse la disyuntiva entre la elegancia y la claridad, es mejor optar por esta última.

La reiteración en ocasiones facilita la comprensión, pero en un texto legal no es admisible. Corresponde al lector, en caso necesario, leer dos o más veces un texto, y no al legislador repetir una misma idea.

Lo anterior no obsta para utilizar lo que algunos denominan "espejos", que consiste en que cuando se reforma el texto de un artículo, se deben también reformar los artículos en que se repite directa o indirectamente una disposición, para evitar las incongruencias.

En la redacción de las leyes no es aconsejable el empleo de la retórica, entendida como

"el arte de bien decir, de embellecer la expresión de los conceptos, de dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover"²⁰

1. Léxico jurídico o técnico

Las palabras provienen del léxico jurídico o técnico deben emplearse en su sentido preciso. Es necesario lograr la uniformidad de la terminología empleada en las diversas leyes, sin perjuicio de que, por excepción, se le dé un contenido especial para los efectos de una ley determinada.

En material federal, el empleo de la figura de la concesión, por ejemplo, debiera reservarse únicamente en relación con bienes del dominio de la Federación o de la prestación de servicios públicos, en términos del artículo 28 constitucional, y no como en el pasado, que se le daba un uso arbitrario, como era el caso de las llamadas concesiones ganaderas (artículos 115 y 295, Código Agrario)

NOTAS

¹ Bascuñán Valdez, Anibal, *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales*, 2ª. Ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960. (Col. de Apuntes de clase, 8). Pp 202.

² "Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural". *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 19.

³ *Idem*

⁴ Son algunos los estudios que hemos encontrado sobre el tema de la técnica legislativa: Sáenz Arrollo, José, et. al., *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, 130 pp.; Sempe Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Pomia 1997, 259 pp.; y cabe destacar el excelente estudio de Carbonelli, Miguel, "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las dero-

gaciones fáciles: notas de técnica legislativa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año xxx, número 89, mayo-agosto de 1997, pp. 433-447.

⁵ Bascuñán Valdez, Anibal, *op. cit.*, p. 202.

⁶ Sainz Moreno, Fernando, *op. cit.*, p. 21.

⁷ Ríos Estavillo en su libro *Legislación*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 2., nos dice “que la división de competencias entre la Federación y los estados se rige por el principio del artículo 124 Constitucional”.

⁸ Sainz Moreno, Fernando, *op. cit.*, p. 34.

⁹ *Idem*

¹⁰ Este supuesto está establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal.

¹¹ Sainz Moreno, Fernando, *op. cit.*, p. 35.

¹² Un ejemplo de esto es la vigencia del Código de Comercio y de la Ordenanza General de la Armada, publicados respectivamente en 1889 y 1912.

¹³ Tan sólo, nuestra ley fundamental ha sufrido más de 350 reformas a su texto original.

¹⁴ *Los conceptos jurídicos y su terminología*, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 215

¹⁵ *Ibidem*, p 216

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Ejemplo tomado de González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª. Ed., México, UNAM, 2007, p. 130.

¹⁸ Sempé Mirvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1998, p.29

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Idem*

La libertad posible: Mora y los poderes de emergencia*

José Antonio Aguilar Rivera**

José María Luis Mora, (1794-1850) fue el principal teórico liberal de la primera mitad del siglo XIX en México. Se vio ante la tarea de explicar una de las deficiencias críticas del modelo constitucional que su país había adoptado: la ausencia de poderes de emergencia. ¿Cómo interpretó Mora la evidencia que contradecía los supuestos de la teoría liberal? La Revolución por excelencia, la francesa, tuvo para los liberales el mismo efecto que produce un hijo contrahecho. El espíritu regenerador y sus terribles consecuencias difícilmente podían ser separados limpiamente por los "amigos de la libertad". La energía emancipadora de la revolución y el Terror tienen sutiles y complejas vinculaciones, como ha demostrado François Furet.¹ Los liberales, en Europa y en América, propusieron diferentes respuestas teóricas al dilema histórico que constituía la revolución. A esa luz, pues, deben estudiarse los pensadores que tenían como legado común el espíritu de la ilustración.

A principios del siglo pasado, los liberales europeos se encontraban separados por un océano de sus contrapartes americanos, sin

embargo ambos se encontraban vinculados por una misma experiencia histórica: la revolución. Las guerras de independencia de las colonias españolas fueron vividas por sus protagonistas americanos, lo mismo que por los observadores europeos, como continuaciones temporalmente asincrónicas —pero ideológicamente inseparables— de la revolución de 1789.² De ahí que los liberales franceses atrapados entre la reacción restauradora y el fervor jacobino, encontraran en las nuevas repúblicas una esperanza para los ideales de la libertad.

¿Cuál es la contribución de los pensadores americanos decimonónicos a la teoría liberal? Esta pregunta no puede responderse si no se considera el referente común de la revolución. No son las coincidencias entre los liberales de las nuevas repúblicas americanas y sus maestros europeos lo que importa, sino más bien sus diferencias. La aportación de Mora es su concepción heterodoxa sobre los límites legítimos del poder público: después de un rechazo inicial de los poderes de emergencia —acorde con la ortodoxia imperante— revisó la exclusión

* Una versión preliminar de este trabajo mereció el premio "El Liberalismo Mexicano y el Pensamiento del Dr. José María Luis Mora", otorgado por el Congreso de la Unión en 1994.

** Profesor investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE.

de estos poderes y propuso para ellos una teoría liberal. Según Charles Hale, Mora compartió con Jovellanos el dilema del constitucionalismo hispánico, “el dilema de tratar de forjar un sistema constitucional en el que los precedentes históricos eran débiles o inexistentes, en el que los lazos monárquicos eran fuertes y donde el régimen de privilegio estaba aún intacto”.³ Al forjar un vigoroso programa de reforma, los principios constitucionales “tenían que padecer”. Después de 1830 Mora “consideró que Constant ya no venía tanto al caso respecto de los problemas de México”.⁴ La relevancia de este quiebre teórico no puede comprenderse cabalmente si no se consideran las doctrinas políticas liberales que eran hegemónicas en la primera mitad del siglo xix.

LOS PASOS DEL MAL

La herencia ideológica de los liberales hispanoamericanos fue diversa. La influencia de las ideas de Rousseau y Montesquieu en América ha sido objeto de numerosas investigaciones. Sin embargo, en la tarea práctica de diseñar constituciones para los estados emancipados —o en proceso de emancipación— el filósofo político de mayor peso para los hispanoamericanos fue Benjamin Constant. Su *Curso de política constitucional* fue escrito como una guía práctica para redactar constituciones apegadas a los principios de la razón y la libertad. El libro se tradujo rápidamente al español y en América fue la guía obligada para los independentistas que buscaban refundar la legitimidad política en los nuevos estados emancipados. La influencia de Constant en México ha sido ampliamente documentada por Hale.

Constant plasmó las preocupaciones de su tiempo en su libro de texto.⁵ Si Montesquieu

sentó en sus *Consideraciones sobre las causas de la grandeza de los Romanos y de su decadencia* las bases históricas del rechazo a la dictadura, Constant en *El espíritu de la conquista y la usurpación y su relación con la civilización europea* (1814), desarrolló una teoría completa sobre la inadmisibilidad de los poderes de emergencia. La Revolución produjo una gran desconfianza hacia el poder político, monárquico o popular. La lógica detrás de esta desconfianza era que los “poderes constitucionales no podían suspender a la Constitución. [...] cada vez que las constituciones han sido violadas, no son las constituciones las que se salvan sino los gobiernos”.⁶

El rechazo de los poderes de emergencia estaba basado en una teoría que postulaba que las dictaduras acababan por derrotarse a sí mismas. Constant rechazó lo que puede concebirse como la forma de operación bimodal de la constitución. Es decir, que la constitución operaba de forma diferente en circunstancias normales y extraordinarias. Constant sostuvo que existía un solo modo de operación de la constitución. Ninguno de los derechos que la constitución garantiza a los individuos podía suspenderse en ningún momento. Constant criticó a las medidas extraordinarias caracterizándolas como respuestas miopes y de corto plazo a los trastornos políticos. Eventualmente, Constant afirmaba, esas medidas sólo empeorarían las cosas. Los males que intentaban suprimir reaparecerían al cabo de un tiempo con más fuerza que antes. En sus propias palabras: “no existe seguridad pública sino en la justicia, no hay justicia sino en las leyes, y no existen las leyes sino en las formas abiertas”.⁷

De acuerdo con Constant, ningún golpe de estado había salvado a un pueblo o a una familia de la ruina: “la ejecución de los cómplices de Catilina sin un juicio fue el *coup de état* de Cice-

rón, quien vio caer a la república que quiso salvar".⁸ En medio de una crisis política, sentenciaba Constant, "es sencillo hablar sobre la utilidad de las medidas ilegales y sobre esa celeridad extrajudicial la cual, al no permitirle a los sediciosos que maniobren, restablece el orden y mantiene la paz". Debido a que existía esta tentación los ejemplos clásicos debían revisarse:

Los Graco, nos dicen, pusieron en peligro a la república romana. Todas las medidas legales que se pudieran tomar contra de ellos resultaron inútiles. El Senado recurrió dos veces a la terrible ley de la necesidad y la república se salvó! Es decir, que hasta esa fecha podemos rastrear su caída. Todos los derechos fueron ignorados, toda forma de constitución subvertida. El pueblo solamente pedía derechos iguales; juró castigar a los asesinos de sus defensores y entonces el feroz Mario vino a presidir su venganza.⁹

26

Cuando, declaraba Constant, los gobiernos emplean las medidas de emergencia para evitar el estallido de una conspiración,

el mal que ha sido pospuesto por algunas horas regresa más terrible, agravado por el mal que ha sido cometido. No existen justificaciones para aquellos medios que sirven a todas las causas y apuntan a todos lados por igual y que, defendidos por hombres honestos en contra de bandidos, reaparecen en boca de los bandidos con la autoridad de los hombres honestos, con la misma apología de la necesidad, el mismo pretexto de la seguridad pública.¹¹

"Durante las crisis de esta naturaleza," decía Constant,

los culpables que son castigados son siempre pocos. Otros permanecen silentes, se ocultan y

esperan. Toman ventaja de la indignación que la violencia ha levantado en el espíritu de los hombres. Toman ventaja de la consternación que la apariencia de injusticia levanta en la mente de los hombres de escrupulos. Al emanciparse de las leyes, el poder pierde su carácter distintivo y su feliz preeminencia. Cuando es atacado por facciones... la masa de ciudadanos se divide, ya que les parece que sólo tienen una elección entre dos facciones. Se nos cuestionará citando al interés del Estado, el peligro de procedimientos tardados, la salud pública. ¿No hemos escuchado ya demasiado estas expresiones bajo los más execrables de los regímenes? ¿Nunca se agotaran? Si se admiten estos pretextos, esas palabras aparentemente plausibles, entonces cada partido identificará el interés del estado con la destrucción de sus enemigos, verá los peligros de la tardanza en una hora de pesquisas e identificará la seguridad pública con una condena emitida sin juicio ni evidencia.¹¹

Las consecuencias de acción retardada son una parte medular de la teoría fatalista de Constant. Este "mecanismo" guarda alguna similitud con la concepción de Tocqueville según la cual la sociedad política obedece a un tipo de lógica "hidráulica". Cadenas causales sutiles y no evidentes conectan eventos separados en el tiempo y el espacio. El argumento sobre los efectos contraproducentes de las dictaduras está vinculado lógicamente a la forma en que, de acuerdo con Constant, se produce el aprendizaje político. Rescatado años después para criticar a Bolívar, Constant formuló su tesis en términos muy claros:

La libertad, argumentan [los proponentes de las medidas extraordinarias], había de ser pospuesta hasta que las facciones fueran eliminadas: pero

las facciones sólo desaparecen cuando la libertad no es postpuesta. Las medidas violentas, adoptadas dictatorialmente a favor del espíritu público, impiden que el espíritu de la libertad surja. Es un círculo vicioso.¹²

Aquí se encuentra otra similitud con la idea toquevilliana de que los males de la democracia sólo pueden ser curados con más democracia.¹³ Explícitamente, Constant reconoció que las emergencias podían ocurrir. Su crítica estaba dirigida a las respuestas que los gobiernos daban a estos eventos:

Existen, sin duda, momentos de peligro para las sociedades políticas, que la prudencia humana difícilmente puede conjurar. Pero no es por medio de la violencia, a través de la supresión de la justicia, que esos peligros pueden evitarse. Ello se logra, por el contrario, arduándose más escrupulosamente que nunca a las leyes establecidas, a los procedimientos tutelares para preservar las garantías. Dos ventajas resultan de esta valiente persistencia en el camino de la legalidad: los gobiernos dejarían a sus enemigos el oprobio de violar la más sagrada de las leyes, y ganarían, con la calma y seguridad que demuestran, la confianza de aquella masa tímida que estaría por lo menos incierta si las medidas extraordinarias traicionaran en los custodios de la autoridad un urgente sentido de peligro. Cualquier gobierno moderado, cualquier gobierno que descansa en la regularidad y en la justicia, se amaña por cada interrupción de la justicia y por cualquier desviación de la regularidad. Puesto que está en la naturaleza [del gobierno] el ablandarse tarde o temprano, sus enemigos esperarán hasta entonces para aprovecharse de los resentimientos contra él. La violencia que pareció por un momento venir a su rescate, en lugar de

ello hizo que su caída fuera inevitable. Ya que al librar al gobierno de algunos de sus opositores generalizó el odio que esos opositores sentían por él.¹⁴

Las medidas dictatoriales provocarán, inevitablemente, la caída del régimen en el largo plazo. Es sólo en libertad que los ciudadanos aprenden a hacer buen uso de la libertad política. De acuerdo con Constant: "sólo cuando una constitución es vieja, ha sido observada por un largo tiempo, es conocida, respetada y estimada se puede suspender por un instante, cuando una gran emergencia así lo requiera. Pero si una constitución es nueva y no ha sido practicada, ni se identifica con los usos de un pueblo; cada suspensión, sea parcial o temporal, significa el fin de la constitución. El *habeas corpus* puede suspenderse en Inglaterra porque en ese país las instituciones, los cuerpos, las prerrogativas y los derechos tienen una estabilidad garantizada por 150 años de existencia".¹⁵ La sombra de Montesquieu rondaba a Constant.

En esta aparente contradicción Constant parece aceptar, en algunos casos, el principio de operación dual. Reconoce que bajo ciertas circunstancias extraordinarias sería útil suspender los derechos garantizados por las leyes por un breve lapso de tiempo con el fin de preservar la constitución. Más aún, aunque no lo hubiera dicho explícitamente, parecería que Constant pensaba que no existía ningún procedimiento institucional seguro, capaz de prevenir un potencial abuso de los poderes de emergencia. Confiaba más en los hábitos y en los viejos usos liberales producto del tiempo que en la misma constitución. Entre líneas, podemos leer que Constant creía que la verdadera salvaguarda de las sociedades contra la tiranía estaba en las *meurs* toquevillianas. Esta subestimación de los procedi-

mientos —“las deidades tutelares de la sociedad”— y de las instituciones es muy sorprendente en un pensador considerado el “apóstol constitucional” de su tiempo. Así, parece que después de todo las medidas de emergencia si eran útiles: sin embargo las leyes no podían hacerlas seguras. No existía ninguna garantía del todo confiable contra la posibilidad de abuso. En este sentido, la implicación tácita de Constant era que la sociedad estaría mejor si la caja de Pandora permanecía cerrada. Tal vez, los procedimientos existían —en la constitución romana— aunque se encontraran ocultos por el manto liberal. El problema de cómo las constituciones lograron adquirir estabilidad no es abordado por Constant. Y esta es una omisión significativa. Otros supuestos teóricos son cuestionables. Puesto que cualquier evento presente puede ser explicado como la consecuencia retardada de algún acontecimiento pasado, es muy difícil eliminar la causalidad espuria. Algunos de los alegatos de inevitabilidad son poco plausibles.

VISIONISMO DE MORA

Mora sostenía que la reforma liberal de 1834 había fracasado debido a que el vicepresidente Valentín Gómez Fariás había mostrado un “excesivo respeto por las formas constitucionales”. “De todos modos”, afirmaba, “la Constitución debía acabar por desplomarse, en razón de que las fuerzas destinadas a sostenerla, lejos de conspirar al efecto, tiraban en direcciones contrarias o se hallaban en diametral oposición”. Hablando en tercera persona afirmaba: “Mora hizo cuanto pudo para que los hombres de acción se convenciesen de que no les quedaba otro arbitrio para salir del paso que *un acto dictatorial* de las Cámaras, del presidente o de ambos poderes a la vez, por el cual se hicie-

sen desaparecer el *fuero eclesiástico y militar* y el artículo de la Constitución que lo garantiza”.¹⁶ Ese golpe de Estado, se lamentaba Mora, “no habría tenido los inconvenientes ni riesgos de la ley de proscripción y habría sido infinitamente más útil: en él no habría riesgo de equivocarse al inocente con el culpado, ni la inevitable presunción de parcialidad e injusticia que pesa sobre todo gobierno que castiga por sí mismo a sus enemigos”. Según Mora, en lugar de esto Santa Anna utilizó sus facultades extraordinarias para fortalecer la posición de los militares.

Estas recomendaciones son por demás sorprendentes viniendo de un atento discípulo de Constant. Mora no era un lector superficial de la escuela constitucional francesa. En sus escritos de 1827 había hecho suyo el rechazo a los poderes de emergencia.¹⁷ Entonces, afirmaba convencido: “uno de los medios de los que más comúnmente se ha valido la ambición y que nada ha perdido de su eficacia a pesar de la frecuencia con que se ha usado, es el fingir conspiraciones o excitarlas para que sirvan de pretexto al ensanche y aumento de poder que se solicita [...] cuando esto se ha conseguido, se aventura la distinción entre el bien de la república y la observancia de las leyes: después se pasa a sostener que aquél debe preferirse a éstas”. El gobernante deseoso de establecer el régimen arbitrario, aducía “la necesidad de aumentar la fuerza del gobierno, por la suspensión de las fórmulas judiciales, por las leyes de excepción y por el establecimiento de tribunales que estén todos a devoción del poder y bajo su dirección e influjo”. El ataque a las libertades públicas, concluía Mora, era más temible cuando tomaba esas libertades como pretexto y se cubría con la “máscara de su conservación”.¹⁸

¿Qué le sucedió a Mora? De acuerdo con Hale, lo que ocurría era que había descubierto

que el constitucionalismo liberal, a la manera de Constant, era un obstáculo para la modernización de la sociedad mexicana. Los fueros eclesiásticos y militares no podrían ser destruidos si se observaba rigurosamente la constitución liberal.¹⁹ Antes de que las teorías de Constant pudieran tener algún significado real en México, debían de ser borradas primero las reminiscencias del pasado.²⁰ El desencanto constitucional de los liberales mexicanos ha sido atribuido a los obstáculos impuestos por un orden político tradicional, pero existe también otra razón. No sólo el modelo constitucional liberal había resultado ilusorio ante los privilegios corporativos. También, su aplicabilidad general fue cuestionada debido a la incapacidad de proveer a los gobiernos con medios legítimos para enfrentar las emergencias. Este es un punto general que va más allá del ámbito mexicano. Los liberales cada vez eran más escépticos de las medidas constitucionales porque comenzaron a percatarse, con sorpresa, del "inmenso vacío" que la constitución había dejado en tiempos de crisis.

En realidad, la historia mexicana no es tan excepcional como pareciera a primera vista. La lectura de Hale sigue la interpretación convencional que concibe al liberalismo como una teoría que esencialmente limita al poder. Ese es un supuesto probablemente equivocado. En efecto, la correlación positiva entre los derechos individuales y las "capacidades" del Estado figura de manera prominente en la historia del pensamiento liberal. Después de todo, resulta poco plausible concebir a los derechos liberales como naturalmente incompatibles con el poder político; como si esos derechos pudiesen florecer cuando el Estado se debilita. Como afirma Stephen Holmes, el poder estatal y la libertad son interdependientes.²¹ Algunos opositores políticos de la Iglesia no dudaron en recurrir al poder secular para combatirla en diversos

momentos de la historia europea. Solamente un poderoso Estado centralizado es capaz de proteger los derechos individuales de las mayorías religiosas. Sólo un estado enérgico e ingenioso puede defender al débil del fuerte. Por eso Pierre Bayle, un francés protestante partidario del poder monárquico en el siglo xvi, pensaba que únicamente un Estado poderoso sería capaz de desamarrar a la iglesia y resistir la presión eclesiástica para que se persiguiera a la minoría protestante.²² En este sentido, la revocación del Edicto de Nantes, que establecía la tolerancia hacia los hugonotes fue, más que un abuso despótico de poder, una muestra palpable de la debilidad del Estado y por tanto simbolizó la incapacidad de Luis xiv para imponer su voluntad soberana a las autoridades religiosas católicas. Existe más de una semejanza entre Bayle y los teóricos liberales mexicanos de la primera mitad del siglo xix, como Mora.

Los historiadores han hecho notar que Mora y Alamán, las dos cabezas intelectuales de las facciones liberal y conservadora, estaban de acuerdo en un punto: excluir a los poderes de emergencia de la constitución de 1824 había sido un error.²³ En *México y sus Revoluciones*, [1836] Mora reflexionó sobre los fracasos de la carta de 1824. La constitución, se lamentaba Mora había sido secuestrada por las comisiones militares. De la misma forma, se quejó de los abusos de las facultades extraordinarias, pero insistió en que tales facultades eran necesarias:

La ley fundamental mexicana... ha dejado al congreso general una autoridad sin límites, de la cual se ha abusado sin interrupción, decretando sin cesar facultades extraordinarias y expidiendo leyes de excepción; por las primeras ha estado autorizado casi siempre el gobierno para disponer de las personas unas veces, de

las propiedades otras, y no pocas ha tenido a su disposición ambas cosas: por las segundas, para ciertos delitos se han proscrito todas las fórmulas tutelares de la libertad civil y de la seguridad individual, poniéndose toda la nación a disposición de comisiones militares que han cometido los excesos propios de la ferocidad de su carácter, sirviendo bajamente a las venganzas y rencores del poder y de los partidos en cuyo favor ha sido secuestrada la constitución.[...] Enhorabuena que en circunstancias apuradas, se autorice al gobierno para salvar hasta cierto punto las fórmulas, pero esto debe ser por un tiempo limitado y nunca debe extenderse hasta la privación de la vida. Las comisiones militares en ningún caso posible deben existir, y las facultades extraordinarias sólo en el caso de una abierta y armada sublevación y por el tiempo que ella dure. Conceder éstas últimas, como ha sucedido, en plena paz, y mantener a la nación por diez años bajo el poder de la ordenanza, aunque se ha visto, es una cosa inexplicable.²⁴

En 1833, mientras se ocultaba de sus enemigos políticos, Lucas Alamán, líder del partido aristocrático, escribió una apología de la administración de Bustamante. En su *Examen imparcial*, Alamán criticó las facultades extraordinarias: "estas facultades, al ser extraordinarias, cargan un estigma de odio". Mas aún, pocas eran otorgadas en las circunstancias en que eran necesarias. Sin embargo, como ya se ha visto, Alamán pensaba que de haber estado contempladas en la constitución habría ayudado a disuadir pronunciamientos.²⁵

En mi tesis doctoral intenté demostrar que el uso de facultades extraordinarias inconstitucionales contribuyó a la caída de la Primera República Federal.²⁶ Aunque existieran serios conflictos inter-élites dichos conflictos no pue-

den ser culpados del fracaso. Según Costeloe, lo que provocó el colapso de los gobiernos constitucionales fue el problema aparentemente irresoluble de los pronunciamientos militares.²⁷ En este sentido, la incapacidad de los gobiernos para conjurar las revueltas es un factor clave para explicar la fragilidad política del temprano régimen republicano. Las facultades extraordinarias ilegales también dañaron la reputación de la constitución y crearon problemas de legitimidad.

Durante la reforma liberal de 1833, Mora escribió un artículo en el que proponía una teoría liberal de los poderes de emergencia.²⁸ Las razones de esta revisión se encuentran en su experiencia política. En esos años Mora participaba activamente en el gobierno liberal de Gómez Fariás que intentaba de reformar a la sociedad mexicana a través del uso de las facultades extraordinarias. Por ello, Mora fue obligado a reexaminar los argumentos clave del liberalismo sobre los poderes de emergencia. Sin advertirlo, repetía los argumentos esgrimidos por De Pradt cuatro años antes en su polémica con Constant. La turbulencia política, contenida, no era endémica de México.

La pregunta si era posible y racional reconocer un poder ilimitado en la sociedad, que Constant había respondido negativamente, fue puesta otra vez más sobre la mesa en 1833.²⁹ La experiencia de la Primera República Federal llevó a Mora a afirmar que "la sociedad no debe estar indefensa frente a las rebeliones armadas". En esta línea argumentativa la referencia obligada era Roma. Mora afirmó que:

No ha habido jamás en el mundo gobierno alguno que no haya salido de las reglas comunes establecidas para regir a los miembros de la sociedad, más o menos, según era mayor o menor el riesgo que corría o se figuraba correr

en las turbaciones públicas, y este modo constante y uniforme de obrar es una de las pruebas más decisivas de que el orden de las sociedades no está ni puede estar sometido a reglas que sean comunes a estos diversos períodos. Los antiguos romanos nombraban unas veces un dictador, otras autorizaban a los supremos magistrados con la fórmula de *caveant consules, ne quid Respublica detrimenti capiat*.³³ En ambos casos las formas y las personas eran diversas; pero la suma del poder público que se depositaba en sus manos era la misma, y ante ella doblaba la cerviz el pueblo más orgulloso de su independencia que se conoce en la historia.³⁴

Mora había, en pocas palabras, develado el manto liberal. La repetición de tales ocasiones, argumentaba, “debió llamar la atención de los hombres pensadores y suscitar dudas fundadas y dignas de examinarse sobre las reglas que de hecho se prescriben, las que convendría prescribir a los gobiernos en lances críticos que no dejan de ser frecuentes”.³² Mora creía que estas cuestiones habían sido siempre discutidas sin la ecuanimidad necesaria. Argumentó que los gobiernos, al igual que los individuos, contaban con un sentido de autopreservación, y que para ambos éste era un imperativo. Esta necesidad creaba en los individuos como en los gobiernos un “derecho discrecional” a apartarse de las reglas ordinarias, para usar la fuerza y todos los recursos disponibles para repeler una agresión y preservar su existencia. “¿Por qué entonces”, Mora se preguntaba, “se le debería negar al gobierno el mismo derecho cuando se halle en las mismas circunstancias?” Para la sociedad su existencia es tan importante como lo es para el individuo la suya.

De acuerdo con Mora, la única diferencia entre el derecho de la sociedad para autopre-

servarse y el mismo derecho de un individuo era que el primero era de naturaleza civil mientras que el segundo era de orden natural. Pero ello nada tenía que ver con la existencia misma de ese derecho, ni con el uso que se le pudiera dar.³³ Por tanto, se preguntaba otra vez Mora, “¿es posible y racional reconocer un poder ilimitado de la sociedad?” Para responder a esta interrogante, afirmaba, era necesario hacer una distinción entre un poder ilimitado y un poder que se sale de las reglas ordinarias. “El primero no está limitado por ninguna regla, mientras que el segundo se encuentra sujeto a muchas”. Tales reglas, “son las mismas que deberían moderar la conducta de un individuo en caso de que enfrentara una agresión. Todas ellas podrían ser resumidas en una sola: el no causar al enemigo un mal mayor de lo que las circunstancias demandan para la conservación propia”. Esta es una reminiscencia de la forma en que actúan los hombres en el estado de naturaleza de Locke. Aunque es cierto que estas medidas son dejadas al libre arbitrio de la prudencia, “esto no puede ser de otro modo y la razón es perentoria, porque como los casos pueden ser infinitamente variados, y la resolución ha de ser pronta por la naturaleza misma de las cosas, no es posible establecer otro regulador que el de la opinión que cada uno se forme del riesgo momentáneo y de la eficacia de los medios de evitarlo”.³⁴

Al mismo tiempo que reconocía que tal evaluación de las cosas a menudo estaba equivocada, Mora contendía que ese era un mal inevitable. Las instituciones no son “tan perfectas que basten por sí mismas a sostener la sociedad contra los ataques infinitamente variados a que puede hallarse expuesta, por la razón sencillísima de que no han podido prevalecer sino un corto número de ellos”.³⁵ En este sentido, era necesario dotarlas con un poder

discrecional para ser usado cuando las circunstancias así lo requiriesen. Aquí yace, por tanto, "la necesidad de las facultades extraordinarias para ciertos casos, que no pueden ser otros que una agresión armada que ponga en riesgo la existencia de la sociedad". Las facultades extraordinarias, afirmaba Mora, "son para la sociedad lo que para el particular el derecho de defensa contra la agresión privada. Si es atacada, la sociedad no debe ser obstaculizada con reglas ordinarias si estas no resultan efectivas. Es necesario convenir que las garantías constitucionales desaparezcan en toda revolución que amenace seriamente la existencia de la sociedad". Pero el punto no era que las garantías desapareciesen o no, Mora contendía, "sino el hecho de que sea posible preservarlas durante dichas circunstancias. Como no se ha probado hasta hoy esta posibilidad, nada puede ser dicho en contra de los poderes extraordinarios". Lejos estaba ya Mora de su maestro Constant.

Una vez que se ha admitido que, en ciertas ocasiones, la sociedad no puede ser salvada a través de los medios ordinarios, "es indispensable en ellos autorizarla extraordinariamente y pasar por los inconvenientes temporales que pueda traer consigo el ejercicio de semejante poder".³⁶ Estos inconvenientes, continúa Mora, no pueden evitarse del todo, ya que la naturaleza de un poder discrecional lo expone al abuso, pero pueden establecerse ciertos límites para disminuir el miedo legítimo que inspira. La primera limitación, "que está en la naturaleza de las cosas", es el tiempo. Puesto que "lo único que puede justificar este formidable poder son circunstancias muy apuradas, y estas son de naturaleza pasajeras, el remedio debe ser como ellas eventual, y de una duración coñida a periodo determinado de tiempo, pasado el cual, debe restablecerse el

curso ordinario de las cosas, y con él las garantías sociales, sin las cuales no se concibe sea posible conservar la libertad de un modo estable y duradero". El imperio de la constitución debía ser restaurado tan pronto como "cesó el motivo que creó la necesidad de interrumpirlo".³⁷ De manera consciente o no, Mora recuperaba una de las limitaciones de la dictadura romana.

El poder extraordinario sobre el pueblo, afirmaba Mora, no debía "extenderse más allá de la destitución de empleos, suspensión de la libertad y extrañamiento del territorio. La vida de cada hombre es demasiado sagrada para someterla a un juicio discrecional, ni exponer a un inocente a sufrir un daño irreparable".³⁸ Para que la sociedad se salve de las amenazas de sus conspiradores es suficiente, contendía, con situarlos en donde no puedan hacer daño. Esto se consigue por medio del derecho de arrestar o de extrañar. Puesto que existe un margen de error, Mora advirtió que sólo estas medidas eran legítimas. El hecho de que el gobierno, durante las revueltas armadas, fuera libre de arrestar, confinar o extrañar le parecía no sólo "una verdad muy clara, sino también una medida de indispensable necesidad". La única forma de prevenir una revolución es desarmando al enemigo y "¿cómo podrá hacerse todo esto por los trámites ordinarios de un juicio, cuya lentitud y morosidad son no sólo conocidas de todos, sino positivamente intentadas por el legislador?" En las crisis peligrosas la salvación del gobierno depende de "aprovechar los instantes, que serán inevitablemente perdidos si se pretende ligar su acción a las formas ordinarias".³⁹

Mora argumentó que el derecho a arrestar no era suficiente para prevenir las revueltas. Y de aquí que fuera más allá de la suspensión del *habeas corpus*. Cuando las revoluciones aún no han estallado, o cuando existen conspiracio-

nes limitadas, los males pueden ser conjurados simplemente arrestando a los sospechosos sin la necesidad de extrañar a nadie. Sin embargo, en algunos casos “el gobierno sabe de cierto que existen algunas personas conjurando, pero carece de la suficiente evidencia como para llevarlos ante un tribunal”. Es entonces cuando los conspiradores son absueltos y dejados en libertad para seguir conjurando. La única solución a este problema es extrañando a los sospechosos por cierto tiempo. En este caso el extrañamiento resulta mejor que los juicios llevados a cabo por los tribunales militares que permiten las ejecuciones arbitrarias. Cuando los poderes extraordinarios se ejercen abierta y francamente, “dan resultados más humanos que cuando se ocultan bajo la guisa de fórmulas legales y el aparato de un tribunal”. Aquí hay un argumento *liberal* a favor de incluir los poderes de emergencia en la constitución, y en contra de las arbitrarias leyes marciales extraconstitucionales. Mora afirmó:

Una vez establecido el poder discrecional y la funesta necesidad de ejercerlo nada debe omitirse para alejar de su aplicación cuanto pueda causar errores, que son siempre de consecuencias funestísimas. Las facultades extraordinarias excluyen la responsabilidad legal en la autoridad que las ejerce, pero suponen e implican en una nación donde la prensa es libre, la responsabilidad ante *la opinión pública*; más claro los tribunales no pueden encauzar ni pedir cuenta de los procedimientos emanados del poder discrecional, pero *el público tiene un derecho indisputable para enterarse, más pronto o más tarde de los motivos que lo han impulsado a obrar de tal manera en determinado caso.*⁴⁰

Mora preservaba el principio kantiano de la publicidad en las acciones del gobierno; aún

aquellas tomadas en condiciones apuradas. Bajo la administración de Bustamante, acusó Mora, las comisiones militares algunas veces y otras los comandantes generales “asesinaban en todas partes a los sublevados contra el gobierno”. Los abusos de la administración de Bustamante fueron mucho menos notadas, decía, porque se cometieron contra los pobres y las personas poco conocidas.

Mora no descaba persuadir a nadie de la bondad de los poderes extraordinarios; los reconocía como un mal necesario. Sugirió que los poderes de emergencia fueran *limitados*, pero su propuesta iba más lejos que la clásica suspensión del *habeas corpus*. Asimismo, Mora señalaba que era muy importante no perder de vista el carácter excepcional de los poderes extraordinarios. Esos poderes no podían regular los asuntos cotidianos.

LIBERTAD POSIBLE

Los excesos del Terror produjeron un contra-exceso en los liberales temidorianos franceses. El temor a los abusos de poder se materializó en la teoría monista de la constitución. De esta forma se resolvió, para los liberales, el problema que representaba el otorgamiento de facultades extraordinarias en situaciones de emergencia. La constitución debía tener una sola forma de operación. Sin embargo, aunque el problema de cuándo se podían suspender ciertas garantías había sido resuelto en la teoría —no se podían suspender nunca— Constant no había hecho sino tapan el sol con un dedo. Había producido un modelo constitucional ideal, pero con escasa viabilidad política real. Las deficiencias constitucionales no podían apreciarse cabalmente porque muchas de sus provisiones no habían sido probadas.

Si el modelo constitucional de Constant era teóricamente congruente, decía en cambio muy poco sobre cómo gobernar un país donde la autoridad política se había desintegrado y el regionalismo y el atraso económico eran el pan de cada día. Como hemos visto, la explicación tradicional del fracaso de las constituciones liberales en América latina es que esas naciones no estaban preparadas para las sofisticadas ideas constitucionales liberales. Ese modelo constitucional, como he intentado demostrar a lo largo de estas páginas, sufría de una grave falla estructural que obstaculizaba su funcionamiento, no sólo en México y en los otros estados de América latina sino, en general, en aquellas sociedades políticas que no disfrutaban de la excepcionalidad norteamericana.

Los liberales americanos de principios del siglo xix se encontraron, por estas razones, ante la formidable tarea de poner en práctica un modelo constitucional deficiente: Mora propuso restituírle algunos elementos cruciales de la tradición republicana. La teoría de Mora debe entenderse como una revisión interna de algunos de los axiomas que en aquel momento eran los pilares de la teoría liberal dominante. Esta revisión de los preceptos constitucionales aceptados a hace a Mora un liberal heterodoxo y singular.

Como las emergencias —invasiones extranjeras, rebeliones, etc.— no iban a desaparecer por el simple hecho de que las formas constitucionales no las previeran, los gobernantes debían encontrar formas que les permitieran hacer frente a estas situaciones críticas. Esas fórmulas, por lo general primitivas, no fueron las más adecuadas, y en lugar de preservar el imperio de la constitución, acabaron por suspenderla —“secuestrarla” como apunta Mora— en la práctica.

Mora y su generación se enfrentaron, pues, a los excesos de las comisiones militares

que actuaban bajo la autoridad extraordinaria decretada por el congreso. La revolución había traído el caos político y éste había hecho necesario que el gobierno se valiese de poderes extraordinarios. Sin embargo, el gobierno había abusado de esos poderes al cometer excesos y cancelar indefinidamente las garantías de los individuos. Mora, pedía que se fijaran “límites claros y precisos a la autoridad de las asambleas deliberantes” y esperaba que no estuviera lejos el momento de conseguirlo desalojando así “a la arbitrariedad del último de sus atrincheramientos, por disposiciones que así como para el ejecutivo, fijen constitucionalmente límites al poder legislativo, trazando una línea bien marcada que no le sea lícito traspasar”.⁴¹ Como hemos visto, la indefinición de los límites del poder legislativo formaba parte del modelo mismo de separación de poderes propuesto por Montesquieu. Los excesos legislativos no eran característicos de México: eran más bien el resultado de una estructura institucional que creaba incentivos para que los congresos invadieran las esteras de competencia de los otros departamentos.

Mora rompió con Constant después de observar los resultados producidos por la constitución de 1824.⁴² Este desencuentro no fue único. Mora conceptualizó a los excesos cometidos por el poder público como un problema no de principios sino como un asunto de límites. Mora llevaba así una de las enseñanzas más importantes de Constant a un campo que su maestro, por considerarlo una cuestión de principios, se había negado a considerar del todo. Lo que previene el poder arbitrario, afirmaba Constant, es la observancia de los procedimientos. Para Constant, los límites y los procedimientos a seguir para el otorgamiento de los poderes de emergencia eran irrelevantes, puesto que no debían existir en primer lugar:

los derechos individuales no podían ser legítimamente suspendidos nunca. Por el contrario Mora, al aceptar que las emergencias hacían que en circunstancias excepcionales la constitución no pudiera preservarse únicamente por medio de sus provisiones ordinarias, (y en consecuencia que las medidas extraordinarias —limitadas y específicas— eran necesarias y legítimas), rechazó el modo de operación monista. Reconoció que no podía limitarse y regularse lo que en primer lugar no era reconocido como un recurso válido de la autoridad pública. Al ignorar la necesidad de los poderes extraordinarios, la constitución liberal no cambiaba la realidad, que se caracterizaba por asonadas y una turbulencia política crónica, pero sí dejaba abierta la puerta a la arbitrariedad en las medidas que el gobierno, con provisiones constitucionales o sin ellas, tomaría en situaciones críticas.⁴³ Así, Mora se acercaba al modelo constitucional republicano. Al final de su vida parecía ser un lector atento de Maquiavelo y Rousseau, más que de Constant. Sin embargo, su argumento sobre la admisibilidad de los poderes de emergencia es firmemente liberal. Mora no era un republicano clásico: no albergaba ilusiones sobre la restauración de la virtud de las antiguas repúblicas y le concedía una enorme importancia al interés individual. Mora aceptaba que, en ciertas circunstancias —tales como una sublevación— y para garantizar el imperio de la constitución, ciertos derechos de los individuos podían ser suspendidos temporalmente; de esta forma abrió la caja de Pandora. Sin embargo, el que Mora señalase que los poderes extraordinarios no debían extenderse hasta la privación de la vida es muestra de que la idea de los derechos no es abandonada, sino calificada.

Al restituirle a las constituciones americanas los poderes de emergencia, los constitu-

yentes decimonónicos no recuperaron los complejos mecanismos y procedimientos institucionales que, en la constitución romana, prevenían la usurpación del poder y el abuso de las facultades extraordinarias. El manto liberal, que había sido arrojado sobre la tradición republicana por Montesquieu y Constant, ocultó la experiencia constitucional adquirida a lo largo de varios siglos, (y consignada en la historia romana) que podría haber sido útil para diseñar mecanismos menos vulnerables al abuso. El aprendizaje constitucional en América tuvo, por esta razón, que iniciarse (o reiniciarse) desde el principio, sin el beneficio de saber cómo se habían desempeñado los distintos mecanismos y fórmulas constitucionales en el pasado. El resultado fue que, a lo largo de la historia de Hispanoamérica y como lo consignaba Mora para el caso de la constitución mexicana federal de 1824, las provisiones de emergencia sirvieron como “una puerta de escape” para suspender en la práctica los derechos consignados en las constituciones.

Mora pudo evitar caer en el contra-exceso de Constant, porque, a diferencia de éste, el liberal mexicano no sufrió el Terror revolucionario. Aunque la independencia mexicana fue sin duda un episodio sangriento en la historia del país, no hubo en América, como sí la hubo en Francia, una atroz violencia política organizada por, y desde, el Estado que justificara ideológicamente sus crímenes, recurriendo explícitamente a la teoría la soberanía del pueblo y a su corolario: la primacía del bien público sobre los derechos de los individuos. En el viejo mundo la teoría liberal, agravada por los excesos revolucionarios, había dejado el mundo de lo posible para sumergirse en la utopía constitucional de lo deseable. En ese sentido, abandonaba a la deriva a aquellas naciones recién conformadas que se encontraban urgidas de una guía

política, un sentido de dirección, que una filosofía política reactiva y marcada negativamente por la historia reciente, no podía proveer. El liberalismo que Mora heredó callaba ahí donde era vital que proveyera una guía certera y clara. A Mora le preocupaba, finalmente, la libertad posible.

NOTAS

- ¹ Véase François Furet, *Penser la révolution française*, París, 1978 y "Une polémique thermidorienne sur la terreur", *Passé Présent*, 2 (1983), pp. 44-45; François Furet y Richet, D., *La révolution française*, París, Vervier, 1973.
- ² Véase: Charles A. Hale, "The Reconstruction of Nineteenth-century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas", en *Latin American Research Review*, 8(verano 1973), p. 58.
- ³ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la era de Mora (1821-1853)*, México, Siglo XXI, 1985, p. 128.
- ⁴ *Ibid.*
- ⁵ Sobre Constant véase: Benjamin Constant, *El espíritu de conquista*, Madrid, Tecnos, 1988; Guy H. Dodge, *Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980; Stephen Holmes, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven, Yale University Press, 1984; Etienne Hofmann, *Les «Principes de politique» de Benjamin Constant*, 2 vols, Geneve, Droz, 1980 y Marcel Gauchet (ed.), *Benjamin Constant: De la liberté chez les modernes*, París, Le Livre de Poche, 1980.
- ⁶ Benjamin Constant, "De la suspension et de la violation des constitutions" en *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, 372-380, citado por Dodge, *Constant's Philosophy*, 102. Constant, *Principles of Politics Applicable to all Representative Governments*, en Benjamin Constant, *Political Writings*, editado por Biancamaria Fontana (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), 292.
- ⁷ Benjamin Constant, "Principes de Politique", 72, citado por Dodge, *Constant's Philosophy*, 110.
- ⁸ Benjamin Constant, "Coups d'état" *Le Temps*, 1830, citado por Dodge, *Constant's Philosophy*, 102.
- ⁹ Benjamin Constant, "The Spirit of Conquest and Usurpation and their Relation to the European Civilization", en Benjamin Constant, *Political Writings*, 133.
- ¹⁰ Benjamin Constant, *The Spirit of Conquest*, 137.
- ¹¹ *Ibid.*, 136.
- ¹² Constant, *The Spirit of Conquest*, 111.
- ¹³ "En la inmensa complejidad de las leyes humanas sucede a veces que la extrema libertad corrige el libertinaje, y la extrema democracia evita los problemas de la democracia", Alexis de Toqueville, traducido del francés al inglés por George Lawrence, *Democracy in America*, (New York, Harper & Row, 1969), 1:195. Véase: Stephen Holmes, "Toqueville and Democracy", manuscrito sin publicar.
- ¹⁴ Constant, *The Spirit of Conquest*, 136.
- ¹⁵ Benjamin Constant, "De la liberté des brochures" 471, citado por Dodge, *Constant's Philosophy*, 101.
- ¹⁶ Cursivas en el original. José María Luis Mora, *Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*, en Lillán Briseño Senosiain y Laura Suárez de la Torre, (comps.), *Mora Legislador* (México: Cámara de Diputados, 1994): 329.
- ¹⁷ José María Luis Mora, "Discurso sobre los medios de que se vale la ambición para destruir la libertad", *El Observador*, 20 de junio de 1827.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Hale, *El liberalismo*, 114.
- ²⁰ *Ibid.*, 128.
- ²¹ Véase: Stephen Holmes, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1995).
- ²² *Ibid.*, pp 19-20. Sobre Bayle, y su idea de que el absolutismo constituía el único remedio para la opresión clerical, véase: Elisabeth Labrousse, *Bayle* (Oxford: Oxford University Press, 1983).
- ²³ Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, 226-227.
- ²⁴ José María Luis Mora, *México y sus revoluciones* (México: Porrúa, 1986): 1: 282-283.

- ²⁵ Lucas Alamán, *Examen imparcial de la administración del general Bustamante*, citado por José C. Valadés, *Alamán: estadista e historiador*, México, UNAM, 1977, pp. 334-335.
- ²⁶ Véase: José Antonio Aguilar Rivera, "The Liberal Cloak: Emergency Powers in Nineteenth-century Mexico", tesis doctoral, departamento de ciencia política, Universidad de Chicago, 1996.
- ²⁷ Micheal P. Costelloe, *La Primera República Federal en México, (1824-1834)* (México: Fondo de Cultura Económica, 1975).
- ²⁸ José María Luis Mora, "Reflexiones sobre facultades extraordinarias," *Indicador de la Federación Mexicana*, 13 de noviembre de 1833. Más tarde, en 1837, Mora reprodujo este artículo en su *Revista política*. Esto prueba que su segunda posición sobre los poderes de emergencia no cambió al final de su vida.
- ²⁹ Hale, *Liberalismo mexicano*, 114.
- ³⁰ Mora hace aquí referencia a la fórmula del *senatus consultum ultimum*, con la que el Senado investía a los cónsules con un poder extraordinario ("Vean cónsules que la república no sufra daño"). Después de que la dictadura cayó en desuso, el *senatus consultum ultimum* se convirtió en el mecanismo de emergencia por excelencia.
- ³¹ Mora, *Revista política*, 388.
- ³² *Ibid.*
- ³³ *Ibid.*
- ³⁴ *Ibid.*, 389.
- ³⁵ *Ibid.*, p. 390.
- ³⁶ *Ibid.*, 389.
- ³⁷ *Ibid.*, 391.
- ³⁸ *Ibid.*
- ³⁹ *Ibid.*
- ⁴⁰ *Ibid.*, 395. *Mis cursivas.*
- ⁴¹ José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1986, Vol. 1, p. 282.
- ⁴² Esto es aún más excepcional si se considera que la familia de Mora había sido arruinada en un sólo día por la revolución que encabezó Hidalgo. A pesar de ello, Mora mantenía que "la revolución que estalló en septiembre de 1810 ha sido tan necesaria para la consecución de la independencia, como perniciosa y destructura del país". En el volumen 3 de *México y sus revoluciones*.
- ⁴³ A diferencia de los liberales europeos, para Mora no había ningún dilema moral o político en que el poder público sometiera rebeliones, por el contrario, se quejaba de la imposibilidad de hacerlo efectivamente: "Luego que se tiene noticia de un movimiento revolucionario, el gobierno, no da orden sino que suplica a uno o más generales o jefes que le inspiren menos desconfianza se pongan a la cabeza de las tropas y salgan a batir a los sublevados [...] Los generales del gobierno luego que bien o mal han acabado con las sumas que recibieron, piden otras, y si no se les remiten, el resultado es la desertión de la tropa, el pillaje de los pueblos o su pronunciamiento contra la autoridad que los ocupa, y a favor del enemigo [...]" . José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, vol. I, pp. 425-427.



José Hernández Delgadillo
"Pareja", tinta sobre papel, 1999

IV

Federalismo

Los dilemas de la descentralización educativa en el Distrito Federal

Lorenzo Gutiérrez Bardales*

INTRODUCCIÓN

El principal problema educativo en el Distrito Federal es que, históricamente, ha carecido de un sistema educativo propio. Con la aprobación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el mes de mayo de 1992,¹ que establece, entre otras cosas, la descentralización de la educación básica del gobierno federal a los gobiernos de los estados, se sentaron las bases para superar este vacío. Sin embargo, a diferencia de las demás entidades federativas, en el Distrito Federal el proceso será más complejo, en virtud de que se trata, para decirlo en términos médicos, de una operación de cirugía mayor, no sólo por su magnitud, sino porque su instrumentación implicaba, previamente, la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa con personalidad jurídica propia y autónoma del gobierno federal, dar pasos definitivos hacia la reforma del Estado y modificar la situación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más numeroso en América Latina.

Los trabajos preparatorios de la descentralización de la Educación Básica al Distrito Federal, tienen como marco la existencia de un gobierno propio, electo por voto universal, directo y secreto, en el año de 1997, mismo que, surgido de las filas de la oposición, representa la recuperación de los derechos políticos de los habitantes de esta entidad, después de casi 70 años de cancelación del régimen municipal, desde el año de 1928. Este hecho, coloca a la actual administración del Distrito Federal en una posición difícil, toda vez que, por razones obvias, no dispone de estructuras, instrumentos legales, cuadros administrativos experimentados ni los estudios necesarios para elaborar una estrategia de negociación de la transferencia de los servicios, diseñar un nuevo modelo educativo y sustentar una política propia en la materia, imprescindibles para su posterior operación.

En este contexto debe entenderse el² aplazamiento, por parte del gobierno federal, de la descentralización educativa a esta entidad, ya que desde la aprobación del Acuerdo Nacional

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

para la Modernización de la Educación Básica en 1992 y hasta finales de 1997 en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la capital de la república, hecho considerado como el peor descalabro de su historia,³ no emprendió ninguna medida de trascendencia práctica en ese sentido.

También forman parte de este telón de fondo, algunas manifestaciones de resistencia al cambio por parte del SNE, cuya dirección nacional, logró introducir el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, aprobada en el año de 1993, para condicionar la descentralización a un acuerdo previo entre con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Un verdadero candado que condiciona el desarrollo del proceso y el cumplimiento de una política nacional, con ello, el grupo que dirige al SNE, expresa su preocupación por las implicaciones políticas de la descentralización.

ASPECTOS CONCEPTUALES

La descentralización, es una política de reorganización de la Administración Pública Federal, orientada a redefinir las relaciones intergubernamentales, busca cerrar la brecha entre necesidades de los gobiernos locales y posibilidades del gobierno federal.⁴

Como mecanismo administrativo, por descentralización se entiende la transferencia de recursos, facultades y funciones de una entidad gubernamental a otra, independiente y autónoma. Figuran entre sus modalidades principales la municipalización, la regionalización y la federalización.

El federalismo educativo, como también se conoce a la descentralización de la educación, no se presentó como un rayo en cielo sereno; por el contrario, numerosos factores tanto in-

temos como externos explican su pertinencia. Entre los primeros figura la crisis del régimen político vigente en México, cuyo centralismo, antidemocracia y autoritarismo, causaba ineficiencia institucional, burocratismo e incapacidad para hacer frente a los problemas acumulados a lo largo de décadas en el ámbito educativo.

Esta política, además, forma parte de un proyecto de largo aliento aplicado en el país a partir de 1982, que privilegia los mecanismos automáticos del mercado: se propone adelgazar al Estado, privatizar las empresas públicas y elimina los subsidios, medidas encaminadas, según sus diseñadores, a estabilizar las variables macroeconómicas y enfrentar así la crisis de la deuda externa que condujo a la insolvencia financiera a principio de la década de los años ochentas

Los factores externos se refieren al impacto de la globalización y de la apertura a los mercados externos en el quehacer educativo, emplazándolo a modernizarse y adecuarse a un medio más competitivo.⁵

Así, debe entenderse la descentralización educativa como una decisión del gobierno federal, previamente acordada con el SNE, alentada como una recomendación del Banco Mundial para condicionar el otorgamiento de créditos; pero también como una parte de la reforma del Estado, para hacer que el sector opere dentro de parámetros de eficiencia, persigue reorganizar a la SEP, pero también es una demanda de la sociedad para mejorar la calidad, abatir el rezago y promover una nueva forma de participación social.

Desde esta perspectiva, la descentralización como respuesta al agotamiento de un modelo centralista, que engendró ineficiencias, un pesado aparato burocrático de control y un alarmante estancamiento de la calidad.

La descentralización, así mismo, es un fenómeno político que tiene expresiones jurídi-

cas, que reclama modificaciones jurídicas y creación de nuevas leyes y ordenamientos tanto a nivel federal como en cada una de las entidades de la república y de manera muy destacada en el Distrito Federal; políticas, en tanto que es una medida que afecta la organización del Estado, la relación entre distintos niveles del gobierno y la concertación con los actores que intervienen en el proceso, principalmente con el *SNTE*; administrativas, pues significará una redistribución de funciones y atribuciones entre la federación y los gobiernos estatales; laborales, en virtud de que ocasionará cambios en la relación contractual, ya que los gobiernos estatales sustituyen a la *SEP* en su papel de patrón; financieras, al buscarse que los gobiernos estatales y los particulares participen en su financiamiento y, desde luego, educativas, pues se pretende que incida en el mejoramiento de los contenidos educativos, en la actualización de los planes y programas e incluso fomentando un mayor compromiso de la comunidad a la que se otorga un papel protagónico en la gestión educativa.

ANTECEDENTES

La desconcentración de la Administración Pública Federal, incorporada como parte del programa de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), fue un antecedente cronológico y de experimentación para llegar a la descentralización.

En efecto, este proceso inició su marcha en 1973, cuando se decretó que toda la administración tanto centralizada como la descentralizada llevara a cabo una delegación de facultades efectiva, promulgándose con ese motivo, la Ley Federal de Educación

Durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), la desconcentración administrativa de la *SEP* se concreta en 1978, al crearse 31 delegaciones de esta secretaría, una por cada entidad federativa, quedando marginado de esta medida el Distrito Federal.

La descentralización de la educación como tal, se anunció en el discurso de toma de posesión como presidente de la república de Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1982; no obstante, durante este sexenio no se dio ningún paso práctico, por el contrario, a lo largo de su mandato se revirtió la tendencia histórica de mejoramiento de los niveles del desarrollo educativo.⁶

Balance de la Descentralización

Con el propósito de concretar los cambios previstos en el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, en 1992, mediante convenios específicos el gobierno federal desincorporó y luego transfirió a 31 estados de la república, más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para la administración; más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipo de oficina y otros materiales.

A partir del ciclo escolar 1992-1993 los estados prestaron servicios a cerca de dos y medio millones de niños en preescolar, más de nueve millones de primaria y más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir con las obligaciones que ya venían desempeñando.

También se transfirieron 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales.

En 1992, la *SEP* canalizó a los gobiernos de los estados más de 15 mil millones de pesos, en 1993 más de 22 mil millones y en 1994 la cifra rebasó los 40 mil millones.

A efecto de dotar de sustento jurídico a la nueva política educativa, para el mes de junio de 1998, el avance de la descentralización de la educación mostraba que en 11 entidades federativas ya habían promulgado y publicado su Ley de Educación, para adecuarla a la normatividad establecida en la nueva Ley General de Educación.

Por otra parte, 11 estados aun no cuentan con sus respectivas leyes. Tamaulipas, Michoacán (cuya ley vigente data de 1932), contaban con sendas iniciativas de ley; mientras que Hidalgo, Puebla (con ley educativa del año de 1953) y Sinaloa tenían anteproyectos de la misma, en tanto que Zacatecas se encuentra en proceso de preparación y en Chiapas, Nuevo León y Tlaxcala no se registra ningún avance.

La integración de los servicios educativos estatales y federales no fue necesaria en Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, en virtud de que al momento de la descentralización, no contaban con un sistema propio, por lo que bastó con la creación de un organismo público descentralizado.

Las restantes entidades federativas existían servicios educativos operados por las respectivas autoridades estatales, situación que representó una dificultad adicional al proceso de federalización, ya que se configuraron dos estructuras educativas, con plantillas separadas de personal sujetas a distintos niveles salariales, prestaciones y representaciones sindicales.

Para el año de 1998, el grado de integración en un solo sistema de educación básica y normal registraba avances considerables. En efecto, el informe anual de la SEP correspondiente a ese año, daba cuenta que en Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Ta-

maulipas y Zacatecas, los servicios educativos estatales y federales ya estaban adscritos a una sola unidad administrativa.

Los 9 estados restantes: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, México, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala, persistía el funcionamiento de las 2 estructuras debido a la existencia de obstáculos que dificultan su integración.⁷

Mención aparte merece el caso del Distrito Federal, dado su evidente desacompañamiento con respecto a los avances logrados en las demás entidades federativas.

Después de la publicación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en el año de 1992, no existen avances inmediatos para su implementación en el distrito Federal, y no es, sino hasta diciembre de 1994, en el periodo del último regente de la Ciudad de México, cuando se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cambiándose la denominación de la entonces Secretaría de Desarrollo Social en Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social, otorgándole nuevas facultades al regente para normar la función social educativa.

Junto con lo anterior, se realizaron algunos estudios acerca de la educación en el Distrito Federal. No obstante, estos esfuerzos no derivaron en la creación de áreas administrativas específicas para elaborar los diagnósticos, las políticas y los instrumentos jurídicos y administrativos para instrumentar la descentralización.

Independientemente de que por ahora no exista una evaluación que de cuenta del impacto de la descentralización de los servicios de educación básica; dada la brevedad del tiempo para medir los resultados,⁸ hay que decir que el proceso ha tenido lugar en medio de grandes contradicciones, pues por una parte se im-

puso a los gobiernos estatales como una decisión autoritaria y antidemocrática, en la que, ni los maestros ni los padres de familia participaron en su diseño y realización.⁹

La lección que deja es que el cambio institucional, la adopción de las nuevas reglas del juego que regirán a la educación con base a un nuevo arreglo social, no se puede lograr de un día para otro, pues no se trata de una solución fácil y sencilla, más bien es un camino lleno de dificultades y si bien, se ha optado por un modelo de descentralización aparentemente flexible y gradualista, lo cierto es que avanza en medio de precipitaciones, conflictos, indecisiones e inconsistencias.

Así, encontramos por ejemplo, que eventos tan importantes como la transferencia de recursos, servicios y atribuciones a las entidades federativas, la aprobación de la Ley General de Educación y la elaboración de los nuevos libros de texto gratuitos, tuvieron lugar en un tiempo récord, casi sobre las rodillas,¹⁰ mientras que rubros tan inoperantes como la constitución y funcionamiento de los Consejos de Participación Social, la propia transferencia al Distrito Federal, la inclusión del nivel municipal en la transformación estructural de la educación y la integración orgánica de los servicios estatales y federales adolecieron, prácticamente no fueron tocados.

EL CAMAÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL DF

El Distrito Federal cuenta con la concentración más alta de recursos culturales y educativos del país.

Cifras de la Secretaría de Educación Pública indican que durante el ciclo escolar 1997-1998, en la Ciudad de México, la cobertura de

la educación básica y normal proporcionada por el gobierno federal alcanzó la cifra de 1 millón 564 mil 667 estudiantes.¹¹ Correspondiendo 853 mil 073 (equivalente al 55%), a educación primaria: 430 mil 423, (28% del total), a secundaria: 219 mil 106 alumnos (14%), al nivel preescolar: 40 mil 91 (2.5%), a inicial, 13,924 (casi el 1%) adscritos a educación especial; y 7 mil 730 alumnos (0.05%), pertenecientes a la educación normal.

La educación básica (inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial) y normal, se imparte en la Ciudad de México en 5 mil 744 escuelas,¹² de las cuales 2 mil 429, que representan el 42% del total, son de primaria, 912 equivalente al 16%, son de secundaria, 1 mil 142, es decir, el 20%, son de preescolar: 847 escuelas, que representan el 15% son de educación inicial; 405, o sea el 7% corresponden a educación especial y, finalmente, 9 escuelas son de educación normal.

En lo que toca al personal docente y de apoyo encargado de la atención a la población usuaria de los servicios de educación básica y normal, de acuerdo con datos de la misma fuente,¹³ indican que ascienden a 132 mil 272 trabajadores, de los cuales, 50 mil 445 (38%), están adscritos a los servicios de educación primaria; 28 mil 164, (16%), corresponden a secundaria; 34 mil 554, (26%), en los servicios de preescolar, 14 mil 928, (11%), pertenecen a educación inicial, 3 mil 189, (2%) a educación especial y, finalmente, 992 pertenecen al servicio de educación normal.

La descentralización de los servicios educativos al Gobierno del Distrito Federal, significa la transferencia de recursos financieros por más de 12 mil millones de pesos tan solo en lo referente a la educación básica y normal

Comprende también más de 3 mil inmuebles.

Desde luego que cuando se trata de transferir bienes muebles e inmuebles, maquinaria, equipo, recursos financieros, personal y una gran cantidad de servicios sin que esto signifique poner en riesgo la continuidad en su operación, es indispensable depurar la información, acompañarla con los soportes necesarios y validarla previamente a la firma de las actas de entrega-recepción correspondientes.

LAS ADECUACIONES JURÍDICAS

La transformación a que se ha sometido al sistema educativo ha implicado un intenso trabajo de tipo jurídico y legislativo para sustentar las decisiones políticas y legalizar los cambios que permitan crear las instituciones, los organismos y la normatividad acorde con el sistema jurídico vigente.

146 Así, el 18 de mayo de 1992, al aprobarse el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, se persigue la transformación del sistema educativo para ponerlo en correspondencia con las necesidades del país. Entre los propósitos más importantes de dicho acuerdo figura la reorganización del sistema educativo a través de la federalización de los servicios.

En este acuerdo, firmado en la Residencia Oficial de los Pinos por el presidente de la república, 31 gobernadores y como testigos los secretarios de Educación Pública y de Gobernación por parte del Distrito Federal, por cierto, concurrió ningún representante a suscribirlo, esto, en virtud de que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República quien lo ejercía a través de un departamento administrativo, hecho que en sí, constituye una aberración tanto política como jurídica.

El 13 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Educación, en calidad de ley reglamentaria del Artículo 3° Constitucional, en sustitución de la Ley Federal de Educación de 1973, con la cual se redistribuyó la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios y se estableció la participación de la sociedad en la gestión educativa.

No obstante, dadas las características de excepción del régimen político existente en el Distrito Federal, este nuevo marco jurídico no era aplicable en forma directa en esta entidad, previo a ello, se requería un conjunto de modificaciones constitucionales emanadas de los poderes ejecutivo y legislativo, aunado a una aceptación tácita del *SENTE* para que el gobierno local se encargase de la educación básica, por lo que la *SEP* continuaría haciéndose cargo de los servicios educativos en esta demarcación, tal y como sucede hasta el día de hoy.

CAMBIOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Con fecha 25 de octubre de 1993, se reforma el Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para equiparar a la Ciudad de México con el Distrito Federal, elevarla a rango constitucional¹⁴ y otorgarle por primera vez la naturaleza de entidad federativa.

Estas disposiciones fueron incorporadas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de fecha 26 de julio de 1994 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁵

Sin embargo, este cambio constitucional no fue acompañado de las modificaciones correspondientes en la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal, toda vez que se le incorporó un artículo transitorio que determina que la calidad de departamento administrativo del gobierno federal se mantendrá hasta el año de 1997.¹⁶

Para el 25 de octubre de 1993, con la reforma constitucional de los artículos 44, 73 y 122 se modifica la naturaleza, la organización y el funcionamiento del Distrito Federal, al dejar de ser Departamento Administrativo y pasar a ser gobernado a través de los poderes federales y por los órganos locales: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

De acuerdo con esta reforma la Asamblea de Representantes legisla en las materias que le señala la Constitución y en el caso del Jefe del Distrito Federal, preveía su designación en forma concurrente por el titular del Poder Ejecutivo Federal y la Asamblea de Representantes de entre los integrantes de la fracción mayoritaria de la propia Asamblea, de los diputados o de los senadores de la entidad.

Cabe señalar, que a partir del acuerdo de los partidos políticos del 12 de febrero de 1996, contenido en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto del mismo año, esta situación se modificó, transformándose la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa y estableciéndose que el titular del Ejecutivo del Distrito Federal sería electo por votación popular, universal, directa y secreta.¹⁷

A pesar de lo positivo de estas reformas, el Distrito Federal aun no alcanza la categoría de estado de la federación, sino que es un gobierno especial local y al mismo tiempo, sede de los poderes federales.¹⁸ De aquí que el gobierno esté a cargo de órganos locales y de los poderes federales.

Al aplazar, hasta 1997, la entrada en vigor de esta reforma explica el motivo de que no se haya avanzado en la descentralización educativa en la Ciudad de México, toda vez que, para que sea tal, ésta tiene que tener lugar entre dos entidades autónomas e independientes entre sí, lo que naturalmente, no era el caso del Departamento del Distrito Federal con respecto al gobierno federal.

Aunque no es objeto de este trabajo, habría que señalar que por decisión del gobierno federal, los alcances de la descentralización en materia educativa fueron ampliados considerablemente, con la publicación, el 7 de agosto de 1997, en el Diario Oficial, del Programa para un Nuevo Federalismo.¹⁹ adicionando a la educación básica, la descentralización de la educación para adultos; la capacitación no formal para el trabajo; la construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado; y capacitación, los servicios de educación comunitaria rural; la preparatoria abierta; la educación tecnológica en los niveles medio superior y superior; la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas; el registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas y vigilancia del servicio profesional; las unidades regionales de culturas populares y la administración de las villas deportivas y juveniles.

EL FACTOR SNTÉ

En la descentralización de los servicios de educación básica al Distrito Federal, tanto el gobierno local como el snté, están llamados a jugar un papel muy importante, los cambios en la situación política de esta entidad y del

país juegan en ese sentido, y aunque se afirma que el sindicato ha perdido terreno en materia educativa,²⁰ es innegable su importancia, tan sólo en cuanto a su estructura, los trabajadores adscritos a los servicios de educación básica del Distrito Federal, están agrupados en tres secciones sindicales: la Sección 9 de educación inicial, preescolar, primaria, especial e indígena, con 4567 delegaciones sindicales; la Sección 10 de educación secundaria y física con 450 delegaciones y la sección 11 de personal administrativo de apoyo con 77 delegaciones

Además, la relevancia de la participación de este sindicato se desprende de lo establecido en el Artículo 4° transitorio de la Ley General de Educación, en el sentido de que la transferencia de los servicios de Educación Básica del Gobierno Federal al Distrito Federal, se llevará a cabo en los términos y en la fecha que al respecto acuerden la SEP y el SNTE.

Si bien esta disposición ha quedado rebasada por las mutaciones registradas en el país, de todas formas su instrumentación requiere consensuar los términos, los plazos y los compromisos de cada una de las dependencias participantes, tomando en cuenta las opiniones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de sus secciones sindicales existentes en el Distrito Federal y desde luego de los profesores y sus corrientes políticas, entre ellas la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, cuyos integrantes han flexibilizado su posición al respecto.

Una cosa debe quedar muy clara: para garantizar una buena transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal es indispensable la participación de los maestros agrupados en el SNTE.

La transferencia de facultades, recursos y servicios de la federación al Distrito Federal, debe inscribirse como parte de la transformación de éste en un estado con plenos derechos, su instrumentación forma parte de los esfuerzos de la nueva entidad por dotarse de la normatividad, instituciones y organismos necesarios para desempeñar sus funciones y debe llevarse a cabo como un acto de ejercicio democrático, de respeto a dos instancias de gobierno que son independientes entre sí, con acuerdos técnicamente sustentados y políticamente consensuados

En este sentido se requiere de un plan que contenga los objetivos, las estrategias, las vías, los eventos fundamentales, la definición de los tiempos debidamente enlazados y descritos los productos o resultados que permitan pasar de una fase a otra hasta su entrada en operación.

La definición de la figura jurídica del organismo que recibirá los servicios, recursos y atribuciones en materia de educación básica al Distrito Federal, parte de dos opciones: La primera consiste en crear la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, como parte integrante del sector central, misma que además de cumplir la función normativa, operaria y administraría directamente los servicios. La segunda, consiste en la creación también de una Secretaría de Educación encargada únicamente de la normatividad y complementada con la constitución de un Instituto de Educación Básica del Distrito Federal, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, patrón sustituto de la SEP en lo tocante a las relaciones laborales, dotado de la autonomía orgánica y flexibilidad necesarias para adaptar los servicios al contexto, desconcentración de toma de deci-

siones, agilización de gestión y procesos, coordinación operativa con la delegaciones en un esquema desconcentrado e incorporación de los recursos transferidos al patrimonio propio.

ACTORES DEL PROCESO

Para que este proceso no constituya un acto burocrático y tenga lugar en las mejores condiciones posibles, deben definirse y concertarse las estrategias, los cambios legislativos, las formas, los plazos y las acciones entre los actores involucrados de acuerdo a las funciones específicas que tienen asignadas tal como se indica a continuación.

Gobierno Federal: Presidencia de la República, que validará el proceso y firma del decreto respectivo; secretarías de Educación Pública, como parte actora principal; Hacienda y Crédito Público, en su carácter de titular del ejercicio del gasto público para que intervenga en la autorización de los recursos que se juzguen necesarios; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que verifique que el proceso se realizará de acuerdo a la normatividad establecida; del Trabajo y Previsión Social, que coadyuvará a que el proceso se realice en el marco de la legislación laboral vigente; de Gobernación, en tanto entidad globalizadora; y, la Cámara de Diputados, en virtud de que la transferencia implicará cambios legislativos en la normatividad del Gobierno de la Ciudad de México.

Gobierno del Distrito Federal, como entidad receptora de la transferencia de atribuciones, servicios y recursos y uno de los actores principales del proceso; secretarías de Desarrollo Social, como entidad responsable del proceso por parte de el Distrito Federal; Finanzas, responsable de la suficiencia de recursos para la continuación de los servicios y la realización de la transferencia;

Contraloría, que coadyuvará a la observancia de la legislación en materia de los cambios administrativos; Secretaría de Gobierno, coadyuvante del proceso en materia jurídica; Oficialía Mayor, en tanto titular de los asuntos administrativos y de recursos humanos; Asamblea Legislativa del Distrito Federal que concurrirá en los aspectos legislativos y normativos de su competencia como la Ley de Educación de esta joven entidad.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sus secciones 9, 10 y 11 como titulares de la representación sindical y laboral de los trabajadores que serán transferidos.

Además de otras instituciones involucradas de manera indirecta en el proceso como el ISSSTE, FOVISSSTE y la Aseguradora Hidalgo.

Para asegurar una descentralización exitosa, es necesario también, definir mecanismos para consultar a las Asociaciones de Padres de Familia y la Asociación de Escuelas Particulares, Organizaciones No Gubernamentales, intelectuales, medios de comunicación y líderes sociales cuya opinión y participación es de suma importancia para la rápida implantación de la descentralización.

La estrategia considera la formalización de la descentralización, es decir, la publicación del decreto y la firma de los convenios correspondientes como la culminación de una serie de actividades agrupadas en las siguientes 4 etapas o líneas de acción: preparación, formalización, instrumentación e implantación.

ANEXO I ESTRATEGIA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Como parte de la estrategia para asegurar una descentralización exitosa, ésta debería tener lugar agrupando las distintas actividades y eventos en cuatro grandes fases.

Preparación

Existen un conjunto de acciones que deberán acordarse con antelación a la firma los Convenio de Colaboración entre la SEP y el gobierno del DF y la publicación del decreto de descentralización:

- Diseño de la estructura de coordinación para apoyar la descentralización (integrada por ejecutivos de alto nivel tanto de la SEP como del GDF)
- Conformación de grupos de enlace (encargados de elaborar los expedientes técnicos sobre aspectos específicos: finanzas, recursos humanos, recursos materiales, seguros, etc. conformados por personal tanto de la SEP como del GDF)
- Integración de un Comité de Descentralización del GDF conformado con representantes de las secretarías de Finanzas, Contraloría, Oficialía Mayor, Desarrollo Social, y Gobierno Delegaciones y Asamblea Legislativa.
- Integración del expediente de recursos humanos (salarios, prestaciones, seguridad social, escalafón, derechos laborales, homologación, SAR, premios al magisterio, sistemas de pago).
- Conciliación de bases de datos de las plazas, puestos y presupuesto de servicios personales a transferir.
- Inventario físico validado de bienes muebles, incluyendo sus escrituras, seguros, valor actual, etc.
- Analizar y decidir si se incluye en el proceso la educación normal y la Universidad Pedagógica Nacional, con base en el hecho de que el gobierno del Distrito Federal en su carácter de operador y ad-

ministrador del sistema de educación básica, debiera, además, asumir la formación de los recursos humanos encargados de la enseñanza.

Además de lo anterior, se deberá atender en forma simultánea asuntos como los siguientes:

Aspectos generales. Definir las características, modalidades, responsabilidades y tiempos del proceso de descentralización, indicando los productos que corresponderán a cada una de las etapas y fases: convenir el agrupamiento y consolidación de las funciones y atribuciones y recursos a transferirse por parte de la SEP en la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y, definir el papel y la participación de las Delegaciones en el proceso.

Aspectos jurídicos. Adecuar el marco jurídico e iniciar la elaboración de los proyectos de Ley de Educación para el Distrito Federal y del modelo de operación; definir el carácter y formular las bases, las atribuciones y funciones para el establecimiento del organismo que aglutinará y coordinará a las instituciones, organismos y dependencias de educación básica y normal; elaborar el proyecto de Convenio de Coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Distrito Federal; elaborar el proyecto de acuerdo sindical SEP-SNTE-GDF.

Capacitación. Organizar en coordinación con la SEP la capacitación de los recursos humanos a nivel directivo que se encargarán de la operación de los servicios.

Aspectos financieros. Evaluar la repercusión financiera de la transferencia incluyendo la ampliación y rehabilitación de las instalaciones, la homologación de sueldos y prestaciones, las liquidaciones y posibles demandas laborales; ela-

borar el presupuesto de recursos necesarios para llevar a cabo la descentralización, mejorar la calidad de los servicios, aumentar la cobertura de acuerdo a las características de la demanda; Identificar los recursos humanos, financieros, materiales y el equipo de cómputo que se transferirá

Recursos humanos. Entre los aspectos que deben abordarse para arribar a un diagnóstico completo y veraz se encuentran los siguientes: nómina del personal activo que se transfiere, importe presupuestal autorizado para el pago del personal, plantilla de personal por tipo y categoría de plaza, tabuladores de sueldos, catálogo de puestos, prestaciones económicas, sistema de pago, conceptos nominales por pagos adicionales y otros tipos de nómina en caso de existir, listado de expedientes del personal activo e inactivo, control de registros de personal, tipo de credencialización, registro de incongruencias resueltas e información de las que se tenga conocimiento y se encuentren por resolver, estructura orgánica, manual de organización y manuales de procedimiento.

Situación laboral y sindical. Condiciones Generales de Trabajo o Contrato Colectivo de Trabajo, incluyendo convenios adicionales, así como normas y procedimientos, ambiente sindical, organización y estatutos sindicales, número de trabajadores sindicalizados, cuotas sindicales, sistema escalafonario, información de aportes patronales y programa de capacitación y becas.

Mobiliario. Se requiere realizar con el suficiente tiempo, la integración, verificación, física y validación del padrón inventarial de bienes instrumentales y de consumo, que contenga la información individual en tomo a clave, descripción, ubicación, estado físico, marca, modelo, número de serie, fecha de adquisición; así como el inventario correspondiente a los archivos de trámite, concentración y otros.

Inmuebles. También, se requiere realizar en forma conjunta el inventario de los inmuebles propiedad de la SEP y otros, que serán transferidos al Distrito Federal, con su correspondiente información soporte de los inmuebles a transferirse, así como con la que acredite la propiedad de los mismos por parte de la SEP u otras instituciones.

Informática. De igual forma se debe llevar a cabo la integración de un expediente técnico dedicado a la documentación de los bienes y servicios informáticos (Hardware, software, sistemas, mantenimientos, así como otros servicios), incluyendo las facturas, las licencias de uso y los derechos de autor correspondientes.

Vehículos. Como parte de la fase de preparación, se elaborará una relación de los Vehículos propiedad de la SEP, que serán transferidos, conteniendo la información individual en tomo a clave, descripción, ubicación, estado físico, marca, modelo, número de serie, fecha de adquisición; así como el inventario correspondiente a los archivos de trámite, concentración y otros.

Otros Recursos. Finalmente se prevé la integración de expedientes técnicos donde se de cuenta de los sistemas Básicos de Información relativa a educación, servicios y personal.

Formalización

En esta fase, se daría la conformación de los grupos de enlace integrados por funcionarios tanto de la Secretaría de Educación Pública como del Gobierno del Distrito Federal para abordar la situación, los problemas y las particularidades de los puntos indicados en la fase de la preparación.

Uno de los objetivos más importantes que se asignarían a los grupos de enlace es la pre-

paración e integración de expedientes técnicos correspondientes a los aspectos sustantivos a transferir

Instrumentación

La tercera fase del proceso de negociación de la transferencia es la de su instrumentación en la que se firma el Acuerdo Laboral-Sindical entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública: la publicación del decreto de creación del organismo o los organismos que operarán los servicios; la firma del Convenio de Coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Distrito Federal; la validación y firma de los expedientes técnicos y firma de Actas de Entrega-Recepción.

Implantación

Por último, la fase que concluye el proceso es la de su implantación, cuyos eventos principales son la integración de los cuerpos directivos, el inicio de operaciones y la elaboración de estatutos orgánicos y reglamentos

CONCLUSIONES

La descentralización de los servicios de educación al Distrito Federal, es una tarea madura y al parecer ha alcanzado una aceptación prácticamente universal. Importa, a partir de ello, encararla como una operación altamente compleja y delicada, pues su realización no sólo implica el cumplimiento de una directriz de la política nacional y hasta cierto punto un anhelo popular, sino que sobre todo, con ella se pone en juego el futuro educativo de cientos de miles de niños y jóvenes.

La insuficiencia de recursos financieros constituirá una de las limitaciones para reorganizar el sistema educativo, elevar la calidad de sus servicios, abatir el rezago, avanzar hacia la equidad y mejorar las condiciones de vida de los docentes, por lo que deberá contemplarse la necesidad de recursos presupuestales adicionales de origen federal y local e incluso prevenirse el concurso de la sociedad en este sentido

La realización de estudios que indiquen la fortaleza y las debilidades del sistema educativo en el Distrito Federal, el comportamiento de la demanda social y la respuesta social organizada, el papel de los maestros, de los padres de familia y la comunidad, sus costos y las virtudes del modelo educativo, deben anteceder a la descentralización propiamente dicha.

La creación de espacios de discusión y de un sistema de información para la toma de decisiones deberían tener lugar aun antes de iniciarse el proceso para contribuir a que este sea transparente, democrático y goce de amplia legitimidad.

Por lo anterior, y para asegurar el éxito del proceso de transferencia, el gobierno del Distrito Federal junto con todos los actores participantes deben encarar este desafío aportando sus mejores esfuerzos, actuando con la más alta responsabilidad y profesionalismo, con seriedad y madurez, alejados de cualquier improvisación y exclusivismo. La Ciudad se lo merece.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ La firma de este acuerdo ha sido considerado como un hecho histórico que modificará los causes del desarrollo educativo, Schmelkes, Silvia, Educación básica: prioridad recuperada, en *Universidad Futura*, Vol. 5, Num 14, México, 1994.

- ² Estamos ante un caso en que la descentralización educativa está condicionada a la transformación del régimen político vigente hasta 1997 en el D.F.
- ³ Palacios Alcocer, Mariano, declaraciones publicadas en el diario *Reforma* 1 de marzo de 1999.
- ⁴ Ayala Blanco, José, *Economía Pública*, Fac. de Economía, UNAM, México 1998, pag. 287.
- ⁵ Vásquez V. Tomás, Secretario General del SNTF, entrevista a *Educación 2001* No. 36, México 1998, pag. 12.
- ⁶ Schmelkels, Silvia, Educación Básica: Prioridad Recuperada, en *Universidad Futura*, Vol. 5, Num. 14, México, 1994, pag. 4.
- ⁷ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1997-1998*, México, octubre de 1998.
- ⁸ Pardo, María del Carmen, *Aprendizajes y Dilemas de la Federalización Educativa en México*, El Colegio de México, 1997.
- ⁹ Bolaños Martínez, Víctor Hugo, Panel: El SNTF ante la Educación, *Educación 2001*, México, 1998, pag. 38.
- ¹⁰ Ibarrola, María de, Latapi Pablo, Pescador, José Ángel y Rockwell Elsie, Los Cambios Actuales en Educación Básica en México, *Universidad Futura*, Vol. 5 Num. 14, México, 1994.
- ¹¹ Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, Dirección General de Programación y Presupuesto en el D.F., *Prontuarios Estadísticos inicio de cursos 1997-1998*.
- ¹² Ibd.
- ¹³ Ibd.
- ¹⁴ *Mexicano: esta es tu Constitución*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pag. 168.
- ¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.
- ¹⁶ Hernández, María del Pilar, en Departamento del Distrito Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estado de Gobierno del Distrito Federal Comentado*, México, agosto de 1996.
- ¹⁷ Ibd.
- ¹⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, en Departamento del Distrito Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estado de Gobierno del Distrito Federal Comentado*, México, agosto de 1996, pag. 35.
- ¹⁹ *Diario Oficial*, miércoles 7 de agosto de 1997.
- ²⁰ Martín del Campo, Jesús, declaraciones a *Educación 2001*, Num. 35, México 1998, pag. 14.

Federalismo, regionalización y globalización en México y Canadá*

María Cristina Rosas**

Los procesos de globalización y regionalización se encuentran íntimamente relacionados. La globalización involucra una transnacionalización creciente, principal, aunque no exclusivamente en el terreno económico. Algunos analistas consideran que la globalización induce a la regionalización, ya que propicia una división internacional del trabajo a escala planetaria que requiere espacios económicos y mercados jerarquizados en condiciones distintas a las que por mucho tiempo posibilitaron los Estados-naciones. Por el contrario, hay otra corriente de pensamiento que asume a la regionalización como un proceso "defensivo" ante los embates de la globalización. En cualquier caso, hoy en día, los mercados nacionales resultan insuficientes para garantizar el proceso de reproducción y expansión del capital. Así, la globalización y la regionalización contribuyen a generar un nuevo escenario en que se gestan las relaciones económicas internacionales de finales de siglo y milenio.

Para México y Canadá el análisis y la comprensión de éstos procesos son imperiosos,

toda vez que son influenciados por ellos pero a la vez, debido a la creciente interdependencia que subsiste en el mundo, éstos países también impactan el curso de los acontecimientos globales y regionales. Como se verá a lo largo del presente trabajo, México y Canadá encaran una serie de desafíos ante la globalización y la regionalización, lo que da lugar a la conformación de nuevos escenarios tanto a nivel interno como en términos de la vinculación de éstos países con el resto del mundo. Los cambios son vertiginosos y a menudo rebasan la capacidad de comprensión de parte de los estudiosos de éstos temas. Además, para efectos de análisis, México y Canadá son naciones con muy poco en común. Uno es un país en desarrollo también considerado *economía emergente* con una población que triplica a la canadiense y que manifiesta profundas desigualdades sociales entre sus habitantes. El otro es un país desarrollado, que según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) registra los índices más altos de desarrollo humano, que es miembro del Grupo de los Siete¹ (G-7, que con

* Una primera versión del presente análisis fue presentada en el seminario internacional titulado *Globalización, desarrollo regional y federalismo en México y Canadá* celebrado el 29 de octubre de 1998 en la Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, México.

** Profesora e investigadora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC).

la adhesión de Rusia ahora ha sido rebautizado como Grupo de los Ocho o G-8), que una tendencia al envejecimiento en su población e innumerables retos en términos de convivencia y tolerancia a nivel provincial y nacional. Empero, ambos países han venido desarrollando una interacción creciente, sobre todo con el advenimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) del que ambos forman parte, y actualmente efectúan notables esfuerzos para lograr el establecimiento de una verdadera relación bilateral sin triangulaciones.² Un paso en esa dirección es el conocimiento mutuo, trascendiendo nociones como las de *frontyard* y *backyard*³ que por mucho tiempo han contribuido a confundir y limitar las relaciones entre México y Canadá.

Es innegable que los intereses, las capacidades y las vulnerabilidades de México y Canadá son distintos. Hoy, los postulados de William T. R. Fox quien afirmaba hace más de una década que “nadie, sino Estados Unidos y Canadá (...) ni siquiera una potencia media como México, han sido tan activos en los escenarios de la competencia Este-Oeste, al menos desde la segunda guerra mundial. La geopolítica de norteamérica es una geopolítica de dos”, parecen válidos en cierto sentido, ya que la guerra fría propiciaba una cierta rigidez en las relaciones internacionales y Ottawa encontraba subordinados sus intereses de manera irremediable a los de Washington. Sin embargo, Canadá es la tercera economía a nivel continental (detrás de EE.UU. y Brasil) y en la posguerra fría el sistema internacional ha padecido una especie de “relajamiento” que implica que sus actores son más libres de perseguir sus propios objetivos sin la tutela a ultranza de las grandes potencias (Hettne e Inotai, 1994: 1-49). Ello no significa que EE.UU. haya dejado de ser importante para Canadá. Sin embargo, todo apunta a que

en el sistema internacional de la posguerra fría se han abierto espacios para que los actores que poseen ciertas capacidades promuevan con mayor margen de maniobra sus intereses, y Ottawa parece caer en ésta categoría. Para muchos resulta comprensible que Canadá ingresara a la Organización de Estados Americanos (OEA) hasta 1990, época en que la guerra fría estaba desvaneciéndose. Desde 1948 cuando fue creada la OEA, Canadá se había mantenido como observador en la institución, en parte porque dada la rigidez del mundo bipolar, Ottawa no quería violentar la relación con EE.UU. apareciendo como competidor de éste en la zona considerada por Washington como su propio *backyard*. Claramente el fin de la guerra fría modificó la geopolítica y la geoeconomía del mundo y dos de los procesos que lo definen en la actualidad son justamente la globalización y la regionalización.

155

BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN

Sin duda resulta difícil acotar una definición de aceptación universal respecto a la globalización, sobre todo porque en el discurso político se le emplea para justificar ciertas políticas públicas. De ahí que sea necesario rescatar la revisión académica que sobre el concepto de globalización han efectuados los globalistas respecto a los rasgos del mundo. Así, para los globalistas, las siguientes premisas serían las que caracterizarían el proceso de globalización, cuando afirman que:

- 1) Es necesario entender el contexto global en el que los Estados y otras entidades interactúan. Los globalistas argumentan que para explicar la conducta de alguno o todos

los niveles de análisis —individuos, burocracias, sociedades y entre Estados y entre sociedades— debe tomarse en cuenta la estructura en conjunto del sistema global a cuyo interior esa conducta tiene lugar. Los globalistas, al igual que algunos teóricos del realismo político, consideran que el análisis debe comenzar en el sistema internacional. En gran medida, la conducta de actores individuales se explica por un sistema que proporciona límites y oportunidades.

- 2) Los globalistas enfatizan la importancia del análisis histórico en la comprensión del sistema internacional. Sólo rastreando la evolución histórica del sistema es posible entender su estructura actual. El factor histórico clave en la definición de las características del sistema en su conjunto es el capitalismo. Este sistema económico funciona en beneficio de algunos individuos, Estados y sociedades, pero a costa de los demás. Incluso los Estados socialistas deben operar en el interior de una economía mundo capitalista que de manera significativa limita sus opciones. Por tanto, para los globalistas, la guerra fría en su dimensión Este-Oeste nunca fue tan importante como la confrontación Norte-Sur en la cual se manifiesta, además, la competencia entre Estados Unidos, Alemania y Japón.
- 3) Los globalistas consideran que existen ciertos mecanismos de dominación, los cuales evitan que el Tercer Mundo se desarrolle por lo que ello contribuye a un desarrollo global todavía más desigual. El entendimiento de estos mecanismos requiere un exámen de las relaciones de dependencia entre los Estados industrializados del Norte (Europa, Japón y América del Norte) y sus vecinos pobres en el hemisferio sur (África, Asia, América Latina).

- 4) Por último, los globalistas consideran que los factores económicos son fundamentales en la evolución y el funcionamiento del sistema mundo capitalista y para relegar a los Estados del Tercer Mundo a una posición subordinada.

Asimismo, los globalistas analizan el mundo desde una óptica de economía política, además de que al revisar la naturaleza capitalista del sistema internacional enfatizan la revisión del contexto en que tienen lugar los acontecimientos y donde se desenvuelven los actores. También los globalistas toman en cuenta el análisis de la transnacionalización y sus impactos socioeconómicos y en el terreno del bienestar (Viotti y Kauppi, 1993: 449-450).

La globalización es un proceso que entraña especial más no exclusivamente, la transnacionalización y la desregulación crecientes. Ello obedece a los imperativos del sistema capitalista que para poder garantizar su reproducción y expansión requiere operar en mercados cada vez más amplios (léase, "transnacionales") y encuentra en la acción estatal un obstáculo a la "libertad económica." La desregulación (Haas, 1997, capítulos 2 y 3) implica privar a la autoridad estatal de márgenes de maniobra y funciones, los cuáles rápidamente son apropiados por los intereses transnacionales que en esencia son promovidos por las grandes corporaciones.

Las acciones de las empresas transnacionales denotan la privatización del proceso de toma de decisiones a escala planetaria. Estas corporaciones gobiernan la distribución nacional y global de los recursos, el monto y el carácter de las inversiones, el valor de las monedas, y los lugares y las formas de producción (Barnet y Cavanaugh, 1994). Los Estados, por su parte, quedan desprovistos de capacidad de control y monitoreo de las acciones que desa-

rollan las empresas transnacionales y cualquier intento por regular las actividades de éstas es motivo de intimidación y amenazas, intención que puede observarse en el fallido Acuerdo Multilateral sobre Inversiones.⁴ Lo irónico del caso es que los Estados-naciones son monitoreados permanentemente a fin de que no restrinjan la "libertad económica." En contraste, no hay un monitoreo sobre las corporaciones, o éste tiende a desaparecer, como se observa en el caso de las desregulaciones desarrolladas en EEUU a lo largo de las administraciones de Ronald Reagan y George Bush y que en parte ayudarían a explicar el amplio margen de maniobra que tiene en éstos momentos un monopolio como *Microsoft*, por citar sólo un caso.

También, como es sabido, las empresas transnacionales son quienes encabezan y promueven la privatización de las industrias en todos los países en sectores como las telecomunicaciones, la industria automotriz, la producción de alimentos, los servicios financieros, etcétera. Las empresas transnacionales, principales creadoras de tecnología, son las mayores usuarias y beneficiarias de la misma⁵ (Ostry y Nelson, 1995) y constituyen la fuerza motriz para la edificación de un mercado global, de un escenario desregulado a escala planetaria y de una producción elegida y asentada en lugares que garanticen la competitividad y la rentabilidad en el orbe. El planeta es visto, por éstas empresas, como una gigantesca fábrica mundial y no es para menos. En el momento actual existe un mercado global organizado y dirigido por un reducido número de grandes corporaciones (37 000, para ser exactos). Esas 37 000 empresas ocupan los puestos clave en el orden económico internacional, y de ellas las 100 grandes corporaciones manejaban recursos, hacia 1993, por 3. 2 billones de dólares (canti-

dad 8 veces superior al producto nacional bruto de México), de los cuáles 1. 2 billones se encontraban fuera de los países donde tienen sus matrices (Schiller, 1995: 20-21).

En la era de la globalización la distinción entre lo "nacional" o "local" y lo "internacional" se torna difícil (The World Bank, 2000: 31-50). Hoy las economías "nacionales" o "locales" se encuentran sometidas al escrutinio internacional. Esto propicia tensiones básicamente a tres grandes niveles, a saber:

- 1) Implicaciones transfronterizas. Las actividades que se llevan a cabo en un territorio tienen consecuencias que trascienden las fronteras y afectan a otras naciones. Por ejemplo, con el uso de las tecnologías más modernas en los ramos bancario y de las aseguradoras que posibilitan la creación de complejas redes interconectadas, las legislaciones laxas de un país erosionan la capacidad de otras naciones para lidiar con transacciones fraudulentas. Cuando una nación arroja contaminantes al aire o agua que otras naciones respiran o beben, el problema va más allá de la esfera nacional y se convierte en tema de negociación internacional.
- 2) Autonomía nacional disminuída. En la medida en que la transnacionalización se incrementa, los gobiernos nacionales experimentan grandes problemas para controlar los acontecimientos en el interior de sus fronteras. Esas dificultades que podrían formar parte del concepto de *autonomía disminuída* revelan las tensiones que surgen entre la soberanía política y la integración con la economía global, como se ejemplificará más adelante.
- 3) Desafíos a la soberanía política. Las presiones de la transnacionalización algunas

58 veces llevan a los individuos o los gobiernos a que desafíen la soberanía política nacional. En el actual sistema internacional de Estados-naciones, se asume que los residentes de un Estado son libres para perseguir sus propios valores y seleccionar sus propios arreglos políticos sin la interferencia de terceros. De manera análoga, los derechos de propiedad son asignados por los gobiernos (siendo las excepciones el espacio exterior y las profundidades marinas). Se considera que una nación tiene el derecho soberano de explotar su propiedad de acuerdo a sus propias políticas y preferencias. Así, la soberanía política se toma análoga al concepto de soberanía consumidora. Pero en un entorno transnacionalizado existen presiones para que entidades no-nacionales incurran en esferas que tradicionalmente eran de la competencia de una nación.

Así las cosas, la globalización apunta a la creación de un mercado productor, distribuidor y consumidor global, con nuevas reglas que desafían el ámbito de competencia y operación tradicional de los mercados (y sus gobiernos) nacionales, y es aquí donde cobra especial relevancia el concepto de regionalización.

TRES ACEPTACIONES SOBRE LA REGIONALIZACIÓN

Existen por lo menos tres grandes acepciones sobre la regionalización: la *interestatal* o *intergubernamental*, la *transestatal* y la *intraestatal*. Cada uno de éstos fenómenos se vincula directamente con la globalización, si bien obedecen a factores específicos. Como establece Alberto

Melucci, el mundo está presenciando crecientemente "el declive de grandes formas colectivas de identificación, y el surgimiento de actores colectivos múltiples y fragmentados" (Melucci, 1990: 14). En otras palabras: la evolución de los nuevos movimientos sociales, la creciente impotencia de los gobiernos, el advenimiento de las crisis de autoridad, y la transnacionalización de las economías nacionales, entre otros factores, han intensificado las tendencias descentralizadoras de los Estados-naciones hasta no hace mucho considerados como los actores más importantes del sistema internacional (Rosenau, 1993: 5). Anthony Giddens resume en los siguientes términos la caracterización del Estado-nación en el momento actual cuando afirma que: "el desarrollo de relaciones sociales globalizadas probablemente provocará la disminución del sentimiento nacionalista vinculado al Estado-nación, pero provocará también la intensificación de los sentimientos nacionalistas de carácter más local. En circunstancias de globalización acelerada, el Estado-nación ha llegado a ser demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida, pero demasiado grande para los pequeños problemas de la vida. Al mismo tiempo que las relaciones sociales se extienden lateralmente, y como parte del mismo proceso, vemos intensificarse las presiones hacia la autonomía local y la identidad cultural regional..." (Rosas, 1997: 17).

1. El regionalismo interestatal o intergubernamental

Se trata posiblemente del regionalismo más estudiado. Involucra la participación de dos o más Estados que deciden profundizar las relaciones mutuas, esencial, aunque no exclusivamente, en el terreno económico, y para ello eliminan obstáculos como los aranceles al flujo

de bienes y servicios, posibilitan el libre tránsito de capitales y en muchos casos de personas y, como se observa en la Unión Europea (UE), pueden evolucionar hacia la configuración de una moneda y banco central únicos, y a la creación de entidades supranacionales que gobiernan el mercado ampliado.

Los procesos de regionalización económica interestatal en el mundo no son nuevos. En el siglo XVII, por ejemplo, el mercantilismo fue precursor de los actuales regionalismos comerciales. Los franceses, españoles, holandeses y británicos controlaban vastos sistemas comerciales regionales. Claro que en la actualidad hay una diferencia cualitativa de los procesos de regionalización respecto a los de los vastos imperios coloniales citados, en el entendido de que la decisión de pertenecer a un proceso de regionalización es voluntaria, además de que los países o territorios que optan por involucrarse en una dinámica de ese tipo buscan obtener ventajas de esa asociación. Evidentemente, en la actualidad el principio rector de los procesos de regionalización es la integración económica en oposición a la explotación económica colonial de siglos anteriores (Hartato, 1994: 44).

El debate actual en torno a la región y el regionalismo interestatales tiende a involucrar a agrupaciones de Estados-nacionales que por diversas razones han convenido en la implantación de mecanismos de cooperación e integración que les permitan, en última instancia, buscar la elevación de los niveles de vida de sus pueblos. Esto es especialmente visible en las regiones económicas que podrían ser consideradas como "áreas geográficas caracterizadas por una estructura particular de sus actividades económicas y por un marcado grado de homogeneidad económica y social" (*Ibid.*).

¿Por qué los países favorecen la regionalización intergubernamental? Según Ramón Tamames, porque plantea los siguientes beneficios a los participantes:

- 1) La creación de economías derivadas de la producción en gran escala (economías de escala);
- 2) La intensificación de la competencia dentro del nuevo mercado ampliado;
- 3) La atenuación de los problemas de la balanza de pagos por el ahorro de divisas convertibles;
- 4) La posibilidad de abordar actividades que difícilmente podrían acometer determinados países individualmente por separado, por la escasa dimensión de sus mercados nacionales, insuficiencia tecnológica, incapacidad financiera, etcétera;
- 5) El aumento del poder de negociación frente a terceros países o ciertas agrupaciones regionales, así como una formulación más coherente de la política económica;
- 6) La ineludible necesidad a plazo medio o largo de introducir reformas estructurales que en el contexto de un *statu quo* nacional podrían aplazarse *sine die*;
- 7) La posibilidad de conseguir, sobre la base de un rápido proceso de integración, una aceleración del desarrollo económico (no simplemente del crecimiento) (Tamames, 1993: 81-82).

En la actualidad existen en el mundo más de un centenar de procesos de regionalización que en distintas magnitudes propician la interacción entre Estados-naciones en áreas geográficas claramente delimitadas. A grandes rasgos, los especialistas distinguen seis grandes etapas en los procesos de regionalización interestatal, a saber:

- 1) *El acuerdo o la zona de comercio preferencial.* En ella, los países signatarios convienen en otorgarse un tratamiento preferencial en los aranceles que se aplican a las importaciones que realizan entre sí. La disminución arancelaria puede aplicarse a todos los productos pero no se propone alcanzar el nivel de arancel cero. Tampoco se adoptan compromisos para eliminar las barreras no arancelarias y se mantiene la independencia de cada país para fijar aranceles a terceros que no forman parte de la zona de comercio preferencial. Uno de los ejemplos de acuerdos preferenciales más conocido es el sistema generalizado de preferencias (SGP).
- 2) *La zona o el área de libre comercio.* En este caso se eliminan todas las barreras para el comercio recíproco. Esto significa que a diferencia de la zona de comercio preferencial las tarifas aduaneras se llevan a cero y se eliminan además barreras no arancelarias. Cuando una zona de libre comercio es creada, los países o territorios que la conforman mantienen independencia en su política comercial frente a terceros.
- 3) *La unión aduanera.* A lo anterior se suma la adopción de un arancel externo común para las importaciones procedentes de otros países.
- 4) *El mercado común.* Supone, además de la abolición de obstáculos al comercio mutuo y la fijación del arancel externo común la libre circulación de los factores de la producción (capital, tierra, trabajo y organización).
- 5) *La unión económica.* Establece que además de un mercado común se unifican las políticas monetarias, fiscales y socioeconómicas. Se le considera como una fase crucial en los procesos de integración ya

que en ella también los países que la integran convienen en adoptar una moneda común bajo el control y emisión de un Banco Central (CEDUR/DATES, 1994: 29-30).

- 6) *La integración total.* En ella se requiere la formación de una unidad supranacional puesto que ya no basta con armonizar las políticas sino que es necesaria la unificación y ello no sería factible ante la ausencia de una autoridad supranacional cuyas decisiones serían obligatorias y cumplidas por los países que forman parte de este diseño.

En los últimos años, con motivo de la crisis del sistema multilateral de comercio, se produjo una escalada —sin parangón en la historia—, de los procesos de cooperación e integración regionales a nivel interestatal en prácticamente todos los continentes. De los cien procesos existentes, por lo menos la tercera parte nacieron en el período comprendido entre 1989 y 1994. A grandes rasgos, tres serían las razones que, en principio, explicarían el ascenso de los regionalismos intergubernamentales, especialmente de los que se generaron a finales de la década de los 80 y principios de la actual:

- 1) El estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales, el cual comenzó a manifestarse en la década de los 60, pero se tornó irresoluble en el transcurso de las Rondas Tokio (1973-1979) y Uruguay (1986-1994) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Justamente el desencanto de una buena parte de los territorios del llamado Tercer Mundo que hacia la década de los 60 estaban accediendo a la independencia y que padecían las consecuencias de los desiguales términos de intercambio, fue lo que llevó a que la Organización de las Naciones Unidas

convocara en 1964 a la realización de una Conferencia sobre Comercio y Desarrollo que pasaría a denominarse *UNCTAD* (*United Nations Conference on Trade and Development*). Al igual que el *GATT*, la *UNCTAD* ha realizado esfuerzos en el ánimo de buscar la liberalización del comercio mundial, y, especialmente, una mejora en los términos de intercambio asumiendo que esto sería una vía para lograr el desarrollo de los pueblos más desfavorecidos. Nueve conferencias se han realizado al amparo de la *UNCTAD* (Ginebra, 1964; Nueva Delhi, 1968; Santiago de Chile, 1972; Nairobi, 1976; Manila, 1979; Belgrado, 1983; Ginebra, 1987; Cartagena de Indias, 1992 y Midrand, Sudáfrica en 1996) sin que ello ratificara en los hechos la consigna de que el comercio constituye la mejor vía para alcanzar el desarrollo y el bienestar de los pueblos.

Así, ni el *GATT* ni la *UNCTAD* fueron capaces de trascender el *nuevo proteccionismo* de las naciones industrializadas y, por lo menos en el caso del *GATT* se determinó su desvanecimiento en aras del surgimiento de una institución más compleja que se denomina Organización Mundial de Comercio. El *GATT*, oficialmente se incorporó a la *OMC* el 15 de diciembre de 1995, y con ello se cerró una etapa trascendente en la historia del comercio mundial.

2) El *GATT* ha dejado algunos legados, por ejemplo, el correspondiente al artículo XXIV de sus estatutos, el cual posibilita una excepción a la *cláusula de la nación más favorecida* toda vez que faculta que dos o más países o territorios se otorguen un tratamiento preferencial sin hacerlo extensivo al resto de la comunidad internacional.

3) En realidad, el artículo XXIV se convertiría, al paso del tiempo, en la justificación jurídica de la existencia de innumerables procesos de regionalización intergubernamental. Curiosamente en el transcurso de los años en que tuvo lugar la Ronda Uruguay del *GATT*, se produjo un disparo sin precedente en la suscripción de acuerdos regionales encaminados a liberalizar parcial o totalmente el comercio y ello da cuenta del temor que numerosas naciones manifestaron en torno a un posible fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales, mismo que posibilitaría nuevos obstáculos para acceder a los mercados de sus socios comerciales.

4) El fin de la guerra fría, que ha contribuido a que disminuyan las presiones *hegemónicas globales* (por ejemplo, las que ejercieron Moscú y Washington sobre el mundo desde la finalización de la segunda guerra mundial, hasta finales de los 90) dando paso a presiones *hegemónicas regionales* como producto de la difusión del poder a escala planetaria (léase Brasil en el Mercado Común del Cono Sur, India en la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional, Alemania en la Unión Europea, etcétera).

5) El declive relativo de la hegemonía estadounidense, que entre la década de los 40 y la de los 60 lideró el desenvolvimiento del sistema capitalista y de sus instituciones como el propio *GATT*, el Banco Mundial (*BM*) y el Fondo Monetario Internacional (*FMI*). No es de extrañar entonces que, ante el declive del liderazgo estadounidense, visible especialmente en la última parte de la década de los 60 y a lo largo de la de los 70, éstas instituciones hayan experimentado tantas dificultades para mantenerse vigentes (Rosas, 1997a).

1. Los Estados-regiones y el regionalismo transestatal

Los procesos regionales interestatales se encuentran tipificados por el derecho internacional. El artículo XXIV del GATT los justifica jurídicamente y algunos de ellos, como la UE, operan como verdaderos organismos internacionales o superestados que ejercen una notable influencia en los asuntos globales. A diferencia de ellos, el regionalismo transestatal aún no es motivo de normatividad o reglas jurídicas internacionales y su existencia obedece más a la creciente interacción que efectúan partes de un Estado con partes de otro(s) en una economía crecientemente globalizada. Kenichi Ohmae explica que los principales vínculos de los *Estados-regiones* tienden a producirse con la economía global y no con los Estados que los albergan:

62

Los *Estados-regiones* se convierten en puertas de entrada a la economía global porque las características que los definen se ven permeadas por las demandas de esa economía. Los *Estados-regiones* tienden a tener entre 5 y 20 millones de habitantes. El rango es amplio pero los extremos son claros: no se trata de medio millón ni de 50 o 100 millones de personas. Un *Estado-región* debe ser lo suficientemente pequeño para que sus ciudadanos compartan ciertos intereses económicos y de consumo pero de tamaño adecuado para justificar la infraestructura —vínculos en transportes y comunicaciones y servicios profesionales calificados— necesarios para participar a escala global.

Debe contar, por ejemplo, con un aeropuerto internacional y, además, con un buen puerto con facilidades para el manejo de carga en el comercio internacional. Un *Estado-región* debe ser lo suficientemente amplio para proporcionar un **mercado atractivo para el desarro-**

llo de productos de consumo líderes. En otras palabras, los *Estados-regiones* no se definen por sus economías de escala en la producción (...) sino porque se han convertido en economías de escala eficientes en su consumo, infraestructura y servicios profesionales” (Ohmae, 1993: 80).

Ohmae plantea ejemplos de *Estados-regiones* asociados entre sí más que con los Estados de los que forman parte. Entre otros destaca el caso del norte de Italia, de Gales, Cataluña, Alsacia-Lorena o Baden-Württemberg. También hace referencia a la estrecha vinculación que existe entre Tijuana y San Diego, entre Hong Kong y el sur de China, o bien el llamado “triángulo de crecimiento” de Singapur con las vecinas islas indonesias (Ohmae, *Op. cit.*: 79).⁶

2. El regionalismo intraestatal

Se trata de una especie de atomización, favorecida por la jerarquización de los espacios geográficos en que la crisis del Estado-nación juega un papel importante. Dentro de cada Estado existen diferentes regiones, las cuales pueden ser clasificadas a partir de criterios como el económico, el geográfico, el etno-cultural, etcétera. En cada una de esas regiones se desarrolla una dinámica que responde a intereses cada vez más locales y que tiende a identificarse menos con los del Estado de que forma parte. Aunque en cierto sentido existen semejanzas con el *Estado-región* de Ohmae, el regionalismo intraestatal se distingue porque ocurre dentro de un Estado-nación. Ello no significa que una cierta región, en el interior de un Estado, esté menos expuesta a los imperativos de la globalización. Al contrario, como lo muestran numerosos ejemplos, el regionalismo intraestatal cada vez es más influenciado por las relacio-

nes económicas internacionales, situación ilustrada, entre otros casos, por Silicon Valley en Santa Clara, California (Siegel, 1995:153-155).⁷

Otro ejemplo de las conexiones que existen entre las regiones en el interior de un Estado y la economía global se produce en la Unión Europea. Justamente uno de los órganos más importantes de ésta institución es el *Comité de las regiones*. Dicho Comité es producto de la supranacionalidad, autoridad otorgada por los 15 Estados miembros de la UE a Bruselas a efecto de que sea ella la que decida las políticas de la integración del mercado único. El Comité establece contactos directamente con las regiones de los Estados miembros de la UE sin requerir de la intermediación de los gobiernos participantes (<http://www.cor.eu.int/>).

Las regiones, en el interior de los Estados, presentan diferentes niveles de desarrollo, y los contrastes son frecuentes entre cada una de ellas. Hay áreas que gozan de un mayor nivel de bienestar y otras con niveles considerables de pauperización. Así, la desigual distribución de la riqueza que se observa entre los diversos Estados-naciones a nivel internacional, también se reproduce en el interior de ellos, revelando nuevamente las contradicciones del sistema capitalista desde los ámbitos más locales hasta los más globales.

MÉXICO Y EL REGIONALISMO INTERESTATAL

En sus relaciones internacionales, México, en su condición de Estado-nación participa en una serie de organismos e instituciones regionales abocadas a la cooperación política, económica, social, etcétera. En el terreno político destacan la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humana-

nos (CIDH), el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En el ámbito económico destacan el TLCAN, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Grupo de los Tres (G-3), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). En el terreno social puede citarse la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Todas las iniciativas enumeradas tienen como denominador común la cooperación intergubernamental con América del Norte, América Latina, el Caribe y con el continente americano en su conjunto. Estos mecanismos se han hecho necesarios dada la especificidad de la problemática de los Estados-naciones participantes, que encuentra en el regionalismo no sólo un nivel de subsidiaridad sino también de afinidades e intereses comunes que pueden ser representados adecuadamente en ese ámbito.

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y LA ORGANIZACIÓN DEL CARIBE (OECAR)

Canadá también se encuentra inmerso en buena parte de las instituciones del llamado sistema interamericano que involucra a la OEA, el BID, y la OPS. Con la Unión Americana mantiene el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EUA (ALCCAEU) y un mecanismo de cooperación militar que fue muy importante durante la guerra fría denominado Sistema de Defensa Aérea de Norteamérica (NORAD).

Dada su herencia colonial, Ottawa ha mantenido importantes intereses en el Caribe que en 1986 posibilitaron el surgimiento de la iniciativa Canadiense del Caribe (CARIBCAN), en

respuesta, en buena medida, a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) que EEUU había dado a conocer en 1984 bajo la presidencia de Ronald Reagan.

MÉXICO Y EL REGIONALISMO TRANSESTATAL

Quizá una de las regiones donde se observa con mayor claridad el desarrollo de intensos vínculos transestatales es la frontera entre México y EEUU. Ello obedece a varias razones. Por ejemplo, desde el punto de vista geográfico y ambiental, el área integrada por seis estados mexicanos (Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y cuatro de la Unión Americana (California, Arizona, Nuevo México y Texas) como se observa en la Figura, constituyen una sola área.

164

Miles de personas viajan a lo largo y ancho de la frontera diariamente para trasladarse de sus hogares a los centros de trabajo. De hecho, millones de personas cruzan hacia Estados Unidos desde México cada año (más de 200 millones, tanto indocumentados como documentados), haciendo de la frontera México-EEUU la de mayor tráfico en el mundo.

La frontera es un espacio regional que en realidad no se encuentra dividido. Varios ríos (Santa Cruz, Bravo, San Pedro, Colorado, Tijuana y Nuevo) fluyen a lo largo de o cruzan la frontera. Tres importantes regiones desérticas (los desiertos de Sonora, Mojave y Chihuahua) con ecosistemas singulares se encuentran localizados a ambos lados de la frontera política. Mantos fráticos que proporcionan recursos hidráulicos para el consumo tanto humano como comercial, subyacen en ese entorno. Y por si fuera poco, las ciudades vecinas de uno y otro países comparten las mismas cuencas de aire



y zonas de recarga (tales como Tijuana-Dan Diego, Reynosa-Laredo, Ciudad Juárez-El Paso, etcétera).

La frontera política que delimita a México y EEUU se prolonga a lo largo de 3 200 Km entre el Golfo de México y el Océano Pacífico. Casi la mitad de ésta longitud coincide con el cauce del Río Bravo. También a ambos lados de la frontera tanto las características climáticas como las de los suelos son parecidas. La mayor parte de la frontera (con la notable excepción de la cuenca del Río Bravo) atraviesa desiertos de gran altitud poblados por especies de plantas y animales adaptados a las sequías. Las temperaturas en el área (que pueden llegar

a extremos de 40°C hasta inferiores a los 0°C) varían considerablemente dependiendo de la hora del día, la estación y la geografía.

Debido a los climas y los tipos de suelo, la frontera se encuentra escasamente poblada. De hecho, apenas 8 millones de personas residen en un área de aproximadamente 647 222 Km. Empero, la población no se distribuye de manera homogénea a lo largo de la franja fronteriza. Un porcentaje considerable de personas habita en ciudades vecinas ubicadas a lo largo de la frontera común o cerca de ellas. Aproximadamente 7.7 millones de personas viven en catorce pares de ciudades vecinas o "gemelas", como Matamoros, Tamaulipas y Brownsville, Texas; Reynosa, Tamaulipas y McAllen, Texas; Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas; Piedras Negras, Coahuila y Eagle Pass, Texas; Ciudad Acuña, Coahuila, y Del Río, Texas; Ojinaga, Chihuahua y Presidio, Texas; Tijuana, Baja California y San Diego, California, entre otras.

Históricamente la economía de la frontera ha estado dominada por la minería y la agricultura. El área es rica en oro, cobre, plata, plomo, fosfato y manganeso. A pesar de que el promedio de precipitación pluvial anual es de sólo 28 mm al año, la tierra permite la existencia de ranchos de ganado vacuno y ovino, así como granjas que producen forrajes, trigo, maíz y mijo. Debido a la extensa irrigación en áreas fértiles, se producen y se procesan grandes cantidades de vegetales y frutas destinadas a ambos mercados fronterizos. Empero, en los pasados 25 años, la economía se ha industrializado cada vez más.

En 1965, el gobierno mexicano estableció el Programa de Industrialización Fronteriza como una medida encaminada a hacer frente a los desafíos que implicó la finalización del Programa Bracero que fue echado a andar con HCU desde los tiempos de la segunda guerra

mundial. La idea del programa era atraer industrias que emplean mano de obra intensiva y también frenar la presión migratoria de mexicanos a HCU (si bien en las maquiladoras también se emplea mano de obra que reside en la Unión Americana). Con este programa, a las industrias con matriz extranjera se les permitió traer bienes de capital, componentes y materias primas sin pagar impuestos arancelarios. Los materiales son manufacturados por industrias establecidas en México a las que se les conoce con el nombre de maquiladoras. Los productos terminados se exportan entonces a mercados extranjeros.

Alrededor de tres cuartas partes de las maquiladoras están localizadas en el área fronteriza. Hasta noviembre de 1991, las 1 700 maquiladoras de la región empleaban a 380 000 personas. Alrededor de 43 por ciento de las maquiladoras ensamblan equipo, material y refacciones electrónicas. El resto se aboca a una variedad de productos que incluyen derivados del petróleo, metálicos, transporte, equipo médico, etcétera.⁸ Como producto de ésta intensa actividad industrial, la contaminación transfronteriza es un problema severo. De ahí la cooperación entre las comunidades asentadas a ambos lados de la frontera para denunciar proyectos potencialmente contaminantes y nocivos como el de la planta de residuos radiactivos que las autoridades texanas pretendían establecer en Sierra Blanca.⁹

De las áreas de la zona fronteriza que podrían ejemplificar a un Estado-región en la línea de análisis sugerida por Kenichi Ohmae ocupa un lugar muy importante la denominada "conexión México-California", donde el Estado-región compuesto por Tijuana-San Diego es su parte nodal. Los especialistas acotan que "las barreras al movimiento de personas, bienes y capitales a lo largo de la frontera México-California

están desapareciendo rápidamente. Ni siquiera desde principios del siglo XIX, cuando California era todavía parte de México, habían existido relaciones tan estrechas entre México y su antiguo territorio. De hecho, para efectos prácticos, la frontera se ha convertido en algo parecido a una abstracción" (Lowenthal y Burguess, *Op. cit.*: v-vi).

En muchos sentidos, la "conexión México-California" rebasa los niveles de integración prescritos por Ohmae si se considera que hoy en día uno de cada cinco californianos es descendiente de mexicanos, a comparación de uno por cada 10, relación que prevalecía en 1970. Se espera que al iniciar el tercer milenio, la población latina, cuyo principal componente son los mexicanos, represente la tercera parte de la población de California. Baste mencionar que en Los Angeles hoy representan el 38 por ciento de la población. En los 80, la mitad de los bebés nacidos en el condado de Los Angeles eran latinos, y de ellos el 80 por ciento mexicanos o mexicano-estadunidenses. Los latinos representaron casi la mitad del crecimiento de la población de California en los 80, tanto debido a la inmigración continua como a las altas tasas de fertilidad.

Como se explicaba anteriormente, la migración documentada e indocumentada continúa a pasos acelerados. Más de la mitad de las detenciones de migrantes indocumentados que ingresaron a EEUU durante los 80 en el tramo Tijuana-San Diego, más el número de detenciones en ese punto se elevó desde 1986. Los cruces documentados en la misma zona se duplicaron durante los 80, llegando a 60 millones de personas que anualmente entran a EEUU. Y un fenómeno interesante que se observa en los patrones de migración de mexicanos a EEUU es que los migrantes buscan quedarse en EEUU, con lo que la idea de regresar al país de origen

tiende a desvanecerse. De los 1.25 millones de mexicanos indocumentados cuya situación en la Unión Americana se regularizó gracias a las disposiciones del Acta de Control y Reforma a la Inmigración de 1986 (también conocida como IRCA por sus siglas en inglés o bien, Ley Simpson-Rodino), 43 por ciento de ellos residen en California, así como el 53 por ciento de los trabajadores agrícolas que también fueron amnistiados con una ley similar (*ibid.*).

También en el terreno comercial, los lazos entre México y California han crecido ampliamente desde mediados de los 80, elevándose en un 60 por ciento en valor de 1988 a 1991, pasando de 6 mil a 10 mil millones de dólares. México es el segundo mercado internacional para California (detrás de Japón) y es la fuente de una amplia diversidad de importaciones, tanto agrícolas como de manufacturas. También los vínculos financieros entre ambas partes son fuertes. Además de efectuar considerables inversiones en las maquiladoras, las empresas y los californianos se sienten atraídos por la apertura de México y la modificación de las normas sobre inversiones extranjeras de éste país. Además, se calcula en 3 mil millones de dólares anuales la cantidad que fluye a México por concepto de transferencias de dinero o remesas de los mexicanos que trabajan en EEUU, cifra de la que 2 mil millones es generada por mexicanos que trabajan en California. Y si bien el flujo de recursos financieros es asimétrico, también millones de dólares de capitales fugados de México son invertidos en bancos, industria y bienes raíces californianos. La cerveza y el cemento mexicanos son muy populares en California, al igual que las frutas y los vegetales. Los programas de televisión producidos en México se transmiten por las cadenas hispanas de EEUU y también empresas mexicanas han ingresado a California con la edición de re-

vistas y la producción de programas de radio y televisión con destino a los mercados latinos (*ibid.*).¹⁰

En el terreno educativo se observa que 63 por ciento de los alumnos en escuelas públicas de Los Angeles (y 67 por ciento en escuelas primarias) son de origen latinoamericano (especialmente mexicanos), y más de la mitad de ellos viven en hogares donde se habla español. En el terreno de la salud, los inmigrantes hispanos, a menudo jóvenes y en condiciones económicas precarias, imponen necesidades especiales al sistema de salud pública de California, el fortalecimiento de medidas sanitarias, la inmunización masiva y el desarrollo de programas encaminados a combatir el consumo y el tráfico de estupefacientes (*ibid.*).

En el terreno político el panorama se modifica rápidamente, debido a las cambiantes realidades demográficas. Si bien hoy en día prevalece la discriminación y la subrepresentación política de las comunidades hispanas en EEUU y California,¹¹ la aprobación en México de la legislación sobre la no renuncia de la nacionalidad mexicana y la discusión del voto de los mexicanos en el exterior prometen impactar considerablemente el espectro político de ambos países.

El estado y los inmigrantes en las provincias

El regionalismo transestatal en Canadá se ve favorecido por el hecho de que la mayor parte de los canadienses se asientan en la franja fronteriza del sur de las provincias, interactuando considerablemente con los estados del norte de la Unión Americana. Se sabe que más de la mitad de los canadienses, por ejemplo, viven a una hora, en automóvil, de la frontera con Estados

Unidos. Hacia 1991, los canadienses efectuaron 59 millones de cruces en automóvil para comprar bienes y servicios en EEUU.

Pero los vínculos no se limitan al tránsito de personas (que naturalmente es mucho más fluido en el caso de canadienses que ingresan a EEUU que con los mexicanos que buscan ingresar a la Unión Americana, debido a que tanto Ottawa como Washington son naciones desarrolladas) y vehículos. Baste mencionar que desde 1973, 11 gobernadores de Nueva Inglaterra y los gobernadores de las provincias marítimas de Canadá se reúnen cada año y han establecido numerosos acuerdos en beneficio mutuo. En 1990, los participantes en éstas negociaciones analizaron en Connecticut las implicaciones regionales del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EEUU y las soluciones a los problemas derivados de la contaminación en la frontera y la lluvia ácida. Los gobernadores de ocho estados de la Unión Americana y los de dos de las provincias canadienses acordaron normas para proteger los derechos del agua en la zona de los Grandes Lagos.¹² (Véase Cuadro 1)

Representantes de Alaska, Columbia Británica y el Yukón también efectúan reuniones periódicas, y los gobernadores de esas dos provincias canadienses no hace mucho invitaron a sus contrapartes estadounidenses para que participen en las reuniones anuales. De manera reciente se recuerda la disputa generada por la pesca del salmón que efectúan los estadounidenses en Alaska, alterando el ciclo biológico y ecosistémico canadiense por cuyos litorales de la Columbia Británica se esperaba que los salmones alcanzaran la edad reproductiva y las condiciones para ser pescados.

Un proyecto transestatal de singular interés es el que se desarrolla en la región de Cascadia, que comprende la provincia de la Columbia Británica en Canadá y los Estados de

Washington y Oregón en la Unión Americana. El proyecto incluye no sólo la creación de un gigantesco corredor industrial, sino también el establecimiento de vías de comunicación que faciliten los vínculos entre las sociedades asentadas en esos territorios.

Otro sector donde se observa una creciente cooperación transfronteriza es el turismo, dado que es una industria que genera importantes dividendos a las economías de ambos países. Así, el estado de Washington y la provincia de Columbia Británica acordaron desa-

rollar una campaña publicitaria conjunta. Los gobernadores de Nueva Inglaterra y los gobernadores de las provincias *marítimas* canadienses también establecieron planes conjuntos para alentar el turismo procedente de América del Norte y de otras latitudes (*ibid.*).

Quebec y Nueva York mantienen una estrecha cooperación ya que el primero exporta energía hidroeléctrica (ya procesada) por un valor de miles de millones de dólares. Y a diferencia de México y EEUU, donde el diferencial económico alienta sobre todo inversiones estadu-

CUADRO I
OFICINAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES DE CANADÁ EN EL MUNDO HACIA 1992

PROVINCIA O TERRITORIO	CIUDADES EN QUE TIENE REPRESENTACIÓN
Columbia Británica	Irvine, Seattle, San Francisco, Londres, Hong Kong, Tokio, Singapur y Seúl
Alberta	Nueva York, Londres, Hong Kong, Tokio y Seúl
Saskatchewan	Nueva York, Minneapolis y Londres
Manitoba	Londres, Hong Kong y Tokio
Ontario	Nueva York, Atlanta, Boston, Chicago, Dallas, Los Angeles, Minneapolis, Londres, París, Frankfurt, Stuttgart, Milán, Tokio, Hong Kong, Singapur, Nanking, Nueva Delhi, Bangkok y Seúl
Québec	Atlanta, Boston, Chicago, Lafayette, Los Angeles, Nueva York, Washington, Ciudad de México, Bruselas, Londres, Milán, París, Estocolmo, Dusseldorf, Roma, Lisboa, Viena, Hong Kong, Singapur, Tokio, Bangkok, Nicosia, Abidján, Damasco, Dakar, Bogotá, Caracas, Puerto Príncipe y Buenos Aires
Nueva Escocia	Portland, Boston, París, Londres y Essen
Nueva Brunswick	Hamburgo
Terranova	Providence y Hong Kong

FUENTE: Earl H. Fry, "Relaciones económicas internacionales de las provincias de Canadá", en Comercio exterior, vol. 44, núm. 2, febrero de 1994, p. 135.

nidenses en la República Mexicana, entre Canadá y EEUU existe un clima de competencia por atraer inversiones. Hace algunos años el gobierno provincial de Ontario y el gobierno federal crearon un paquete de incentivos por un valor de 70 millones de dólares para lograr que la empresa automotriz *Ford* estableciera una nueva planta en Ontario y no en Ohio. Asimismo, durante la negociación del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, las principales discusiones y los puntos de desacuerdo ocurrieron entre los estados de la Unión Americana y las provincias canadienses fronterizas que comparten bases de recursos naturales similares. Los desacuerdos ocurrieron sobre todo en torno a rubros como la papa, el maíz, el trigo, la frambuesa, el petróleo, el gas natural, la madera y el pescado (*ibid.*).

La industria canadiense históricamente se ha desarrollado detrás de un sistema de altos aranceles. Dichos aranceles fueron importantes en ciertos momentos cuando se invertía capital foráneo en especial procedente de Gran Bretaña y EEUU, en las industrias que procesaban recursos canadienses para su utilización en el extranjero. Y adquirieron más importancia a medida que la industria canadiense ha madurado y ha procurado abastecer sus mercados en expansión. De una u otra manera, ello ha influido en la creación de Estados-regiones como los descritos por Ohmac. Las compañías extranjeras, y sobre todo las estadounidenses, se vieron en la necesidad de ubicarse dentro de Canadá para evitar los aranceles y abrieron plantas en lugares como Windsor, Hamilton, Toronto y Montreal. Este hecho se ve favorecido por la vecindad geográfica: buena parte de las regiones canadienses donde establecieron plantas las empresas estadounidenses, se encuentran cerca de las ciudades estadounidenses donde tienen su matriz. Baste mencionar que muchas

corporaciones de Detroit con operaciones subsidiarias en Canadá se han ubicado justo al lado del río, en Windsor. Ello también da cuenta del nivel de integración económica entre los dos países, alentada por el sector automotriz, el cual representa la tercera parte del total del comercio entre Canadá y EEUU (Hoy, 1988: 223).

Desde el punto de vista demográfico, el proceso de urbanización está enlazando cada vez más a las urbes canadienses con importantes ciudades estadounidenses. Los demógrafos hablan de la conformación de la megalópolis de los Grandes Lagos que en los inicios del tercer milenio podría ser la parte principal de un núcleo urbano industrial que involucraría a Illinois, Wisconsin y Ontario y que se extendería hasta el Atlántico. Así como ésta megalópolis se vislumbran también "cadenas de asentamientos", una que va desde Detroit a través de la península de Ontario hasta Búfalo, Nueva York y Toronto, y en grado menor a lo largo del Lago Ontario y el valle del San Lorenzo hasta Montreal. Mención especial merece, en la costa del Pacífico, la creciente interacción que ocurre entre Vancouver y Seattle (Hoy, *Op. cit.*: 226-227).

La frontera entre Canadá y EEUU casi triplica a la que tienen México y EEUU. Entre Canadá y EEUU la línea fronteriza se prolonga 8 893 Km (que incluyen los 2 477 kilómetros de frontera con Alaska). El 90 por ciento de los canadienses se asienta en un radio de 161 Km de la frontera con la Unión Americana. A lo largo de la frontera, cuyos extremos tocan tanto el Océano Atlántico como el Pacífico, se asientan una gran cantidad de ciudades que interactúan más allá de los Estados a los que pertenecen. En éste caso la geografía canadiense tiene una gran responsabilidad, ya que se trata del segundo país más grande del mundo que con

una densidad demográfica tan baja como la descrita y asentada en un radio tan reducido propicia sobre todo los vínculos con EEUU, más que a nivel Este-Oeste entre las provincias canadienses. Quien esto escribe, tras haber recorrido Canadá desde Vancouver hasta Halifax en el verano-otoño de 1989, observó los contactos que continuamente se establecen entre canadienses y estadounidenses más que entre los canadienses mismos. Interrogando a diversos canadienses, un habitante de Vancouver afirmaba que jamás había realizado un viaje transcanadiense y que nunca había visitado Toronto o Montreal ni pensaba hacerlo, ya que le parecía más interesante viajar a EEUU y a ciudades como Seattle, ubicada a unas cuantas millas. Comentarios similares fueron recogidos de habitantes de Hamilton, Ottawa, Montreal, Toronto y Halifax respecto a ciudades consideradas como "remotas", tales como Regina, Calgary, Winnipeg y Thunder Bay.

Las ciudades "gemelas" que podrían ubicarse a lo largo de la línea fronteriza que demarca a Canadá y EEUU son, entre otras, Vancouver, Columbia Británica y Seattle, Washington; Windsor, Ontario, y Detroit, Michigan; Toronto, Ontario y Buffalo, Nueva York; Montreal, Quebec y Plattsburg, Nueva York, entre otras.

MEXICO Y EL REGIONALISMO INTRAESTATAL

El estudio del regionalismo en el interior de México puede efectuarse desde múltiples ópticas. Por ejemplo, desde el punto de vista geográfico, el análisis tiende a ser descriptivo, y a veces hasta determinista, intentando explicar el nivel de desarrollo de las comunidades asentadas en diversas latitudes haciendo una simplista vinculación entre las sociedades y las condi-

ciones climáticas, por citar sólo un caso. Se habla también de aspectos sociocultural característicos de la Mesa Central, la depresión del Balsas y el Istmo de Tehuantepec. Este análisis es muy frecuente debido a la megadiversidad ecológica que existe en la República Mexicana.

Otros análisis se centran en aspectos como el de las fronteras administrativas, siendo la principal de ellas la existencia de 31 entidades federativas más el Distrito Federal. Las fronteras administrativas tienen en el municipio a su célula fundamental. A menudo esta caracterización regional no establece vinculaciones con consideraciones culturales o económicas.

En seguida figura el análisis económico de las regiones de México, siendo los trabajos de Angel Bassols Batalla de referencia obligada en la materia. Bassols Batalla propone ocho regiones económicas en México (norte, noreste, noroeste, centro, centro-occidente, centro-oriente, Yucatán y las regiones del sur). También ubica 108 regiones medias reales, ejemplificadas, entre otros casos, por la Huasteca, con su distintiva geografía física y economía que combina la producción petrolera con la cría de ganado y la plantación de caña de azúcar, propiciando un desarrollo agroindustrial que también involucra el cultivo de cítricos y tabaco. En esta región, Bassols Batalla encuentra un nivel relativamente alto de inversión, fuertes vínculos inter e intrarregionales, una larga historia de asentamientos humanos y la pobreza y el subdesarrollo endémicos (Lieverman, 1992: 45).

Otro criterio es el de las condiciones sociales, que analiza patrones basados en información estadística y experiencias históricas. Algunos trabajos en este terreno se han abocado a revisar el bienestar social, o bien la asimilación de las comunidades indígenas a la sociedad mestiza contemporánea.

CUADRO 2
NIVEL DE MARGINALIDAD MUNICIPAL EN LOS
ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Estado	Lugar que que ocupa a nivel nacional	Índice	Grado
Chiapas	1	2.360	Muy alta
Oaxaca	2	2.055	Muy alta
Guerrero	3	1.746	Muy alta
Hidalgo	4	1.169	Muy alta
Veracruz	5	1.130	Muy alta
Puebla	6	0.831	Muy alta
San Luis Potosí	7	0.748	Alta
Zacatecas	8	0.568	Alta
Tabasco	9	0.516	Alta
Campeche	10	0.477	Alta
Yucatán	11	0.399	Alta
Michoacán	12	0.362	Alta
Guanajuato	13	0.211	Alta
Querétaro	14	0.160	Alta
Durango	15	0.011	Alta
Tlaxcala	16	-0.036	Mediana
Nayarit	17	-0.133	Mediana
Sinaloa	18	-0.141	Mediana
Quintana Roo	19	-0.191	Mediana
Morelos	20	-0.457	Baja
México	21	-0.0604	Baja
Tamaulipas	22	-0.608	Baja
Colima	23	-0.757	Baja
Jalisco	24	-0.767	Baja
Sonora	25	-0.859	Baja
Chihuahua	26	-0.889	Baja
Agua Calientes	27	-0.889	Baja
Baja California Sur	28	-0.968	Baja
Cochula	29	-1.053	Baja
Baja California	30	-1.344	Muy baja
Nuevo León	31	-1.376	Muy baja
Distrito Federal	32	-1.688	Muy baja

El índice de marginalidad o pobreza municipal se calcula a partir de los siguientes criterios: 1) porcentaje de personas que no saben leer ni escribir de 15 o más años de edad; 2) porcentaje de población de 15 o más años de edad que no han concluido la educación primaria; 3) porcentaje de la población que vive en habitaciones sin drenaje; 4) porcentaje de la población que vive sin electricidad; 5) porcentaje de la población que vive en habitaciones sin agua potable; 6) porcentaje de casas con familias hacendadas (con dos o más ocupantes viviendo en la misma habitación); 7) porcentaje de la población que vive en casas con piso de tierra; 8) porcentaje de la población que vive en áreas de 5 000 o menos habitantes; y 9) porcentaje de la población que percibe ingresos de dos o menos salarios mínimos.

FUENTE: Consejo Nacional de Población (CONAPO). Creado por María Cristina Rosas en "NAFTA and Regional Dislocation in Mexico: The Social Dimension", en *Focus Americas*, Volume 2, No. 2, March 1994, p. 8.

Empero, uno de los análisis más interesantes sobre el regionalismo es el que se lleva a cabo desde el punto de vista político y respecto al federalismo, ya que, como se verá en el caso canadiense, el federalismo opera de diferentes maneras y puede alentar el regionalismo intraestatal. Por cuanto toca a México, Carlos Monsiváis acota lo siguiente: "A principios de siglo, existían en México varias ciudades con importantes grupos culturales: si no comparables a los grupos de la capital, se mostraban capaces de efectuar numerosas actividades. Hacia 1960, cada estímulo intelectual importante se ha concentrado en la ciudad de México; hacia 1983, sólo 12 capitales estatales contaban con bibliotecas públicas que funcionaban hasta cierto nivel.

... Políticamente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) confiscó la autonomía [regional] gracias a los engaños del corporativismo, la fusión de los intereses económicos personales y de los derechos administrativos, la represión brutal y sistemática de la disidencia, la despolitización (en muchos sentidos la exclusión gradual de los ciudadanos de la esfera pública) y la desinformación vía el secuestro de interpretaciones y la enorme restricción para acceder a las noticias (Monsiváis, 1992: 248).

Así, para Monsiváis, el regionalismo en el interior de México es en realidad una estrategia de compensación: las identidades locales y regionales han brillado en el laberinto de la marginación, de manera que el orgullo regional es la respuesta a un federalismo inexistente, a un centralismo exacerbado que extrae de las regiones mucho más de lo que les devuelve, beneficiando a un grupo muy reducido de personas.

Como se observa en el Cuadro 2, a partir de un nuevo índice de marginación propuesto por el

Consejo Nacional de Población, se observa la pobreza y la marginación que priva en cada una de las entidades de la República Mexicana. El territorio menos marginado es justamente el Distrito Federal, sede del gobierno central y región que absorbe y concentra buena parte del producto interno bruto generado en el país. Un Estado como Chiapas, cuyas riquezas naturales y humanas han sido ampliamente documentadas, figura en el primer lugar de marginación y pobreza de la República Mexicana, lo cual da cuenta de que Tuxtla Gutiérrez da mucho más al gobierno central que lo que éste le retribuye.

Así, el regionalismo en México tiende cada vez más a manifestarse ante un federalismo caduco. La centralización que resta márgenes de maniobra a las regiones, plantea el riesgo de que éstas, cansadas de supeditarse a criterios que ignoran sus necesidades y realidades particulares, propicien la ingobernabilidad y una *atomización* que pondría en riesgo la existencia misma del Estado mexicano. Por ejemplo, hace un par de años un grupo de empresarios neolconeses propusieron la independencia de Nuevo León por considerar que la federación administra incorrectamente los cuantiosos recursos que ese estado aporta al producto interno bruto del país. Una parte de esta información, publicada en el diario *Crónica* recogió las siguientes inquietudes:

Ante la controversia desatada por su demanda de independizar Nuevo León, el director del Centro Patronal de Nuevo León, Luis Enrique Grajeda, ahora reflexiona la pregunta y dice: Yo no propuse la independencia directa. Propuse un plebiscito para ver qué piensa el pueblo de Nuevo León al respecto. Recula: El objetivo final, pues, no es separarnos de la República, eso no es posible política ni constitucionalmente, aquí en México no se puede hacer toda-

vía eso. Pero lo que queremos es hacer una presión fuerte para que por lo menos nos den parte de lo que nos corresponde. ¿Es una medida severa para presionar o verdaderamente independentista? Yo creo que sería para presionar... yo opino que políticamente al país de ninguna manera le conviene una separación, por lo que yo creo que sería una medida básica para presionar. El despiante separatista del Centro Patronal de Nuevo León fue manifestado el pasado sábado 8 de septiembre, cuando el director del organismo señaló que no es justo que el gobierno federal le quite a Nuevo León los recursos, para otorgarlos a estados como Chiapas, pues asegura que mientras los neolconeses producimos como los suizos, tenemos nivel de vida como los oaxaqueños. Agrega que incluso se pueden tomar otras medidas, como la expresada por el gobernador interino, Benjamin Clariond Reyes, de dejar de pagar los impuestos federales, pero al mismo tiempo revira y dice que el objetivo es que todos nos vayamos juntos, centrados al mismo punto, a presionar para una reforma del Estado... a la cuestión democrática, a la cuestión del gasto público, combate a la corrupción. Argumenta que no es justo el trato que nos da la federación porque Nuevo León aporta oficialmente el 12 por ciento del producto interno bruto, pero en realidad con las 200 empresas que tienen los consorcios regiomontanos en otros estados este monto llega hasta 17 por ciento, según el sector privado. Insiste en que no es justo que la federación nos devuelva sólo 14 centavos de cada peso que se le envía, no sentimos ningún apoyo, ninguna ayuda, por lo que definitivamente decidimos hacer algo drástico (*Crónica*, 12 de septiembre 1996: 12).

Charles F. Doran resume la situación en los siguientes términos cuando afirma que: "el

poder político está siendo arrastrado por una corriente descendente hacia los estados, las provincias y aun las ciudades. Los gobiernos federales se convierten, cada vez más, en recaudadores de impuestos y distribuidores de ingresos. Procesan cheques y ya no controlan los destinos de los Estados-nación, a no ser por el renglón de seguridad, el cual, correcto o no, ahora tiene menos atención. Las unidades subfederales, incluso en un país tan orientado al federalismo como Estados Unidos o tan políticamente centralizado como México, puede ahora exigir políticas federales y asumen sobre los pueblos un poder apenas imaginado a principios de siglo" (Doran, 1994: 28).

CANADA Y EL REGIONALISMO INTRAESTATAL

Por sus dimensiones geográficas y la manera en que se fue integrando el Canadá moderno, el regionalismo asume características *sui géneris* en el interior de éste país. Para muchos, el regionalismo intraestatal es el resultado de un verdadero federalismo que posibilita el que sus provincias y territorios puedan decidir sus prioridades con una notable autonomía. Ese también es un mandato constitucional: cada provincia y territorio debe impulsar el desarrollo económico y lograr el avance regional.

Las dimensiones de las provincias, las enormes distancias que separan a las principales ciudades y centros industriales canadienses, las marcadas diferencias productivas que existen de región a región, y la situación de Quebec, son algunos de los aspectos que ayudarían a explicar el regionalismo canadiense.

Hacia mediados del siglo pasado, las provincias canadienses tenían culturas, tradiciones y orientaciones económicas y políticas distin-

tas. El Canadá anglófono carecía de unidad política y económica y de conciencia e identidad nacionales, no sólo por las fricciones con el Canadá francófono, sino porque cada colonia desarrollaba relaciones directas y *sui géneris* con la Gran Bretaña, mientras que otras establecían relaciones cada vez más intensas con EEUU, las cuales se manifestaron con la suscripción, en 1854, del *Acta de Reciprocidad*, considerado por muchos como el antecedente más importante del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EEUU de 1989.

La preocupación del Reino Unido hacia mediados de la década pasada estribaba en que especialmente el Canadá anglófono, ante la existencia de relaciones mínimas a nivel Este-Oeste fuera absorbido por EEUU en la dinámica Sur (canadiense)-Norte (estadunidense). La Guerra de Secesión y el apoyo que Gran Bretaña dio a los separatistas sureños incrementó los temores de que, en represalia, EEUU buscara la anexión del Canadá anglófono. Así, en 1864 la provincia de Canadá (unido) pidió sumarse a una conferencia de las provincias *marítimas* (Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia y Nueva Brunswick) para elaborar el proyecto de unión política. Los delegados canadienses propusieron que ésta fuera más amplia, basada en el principio federal. En la segunda conferencia, donde participó también Terranova, se aprobaron las denominadas *Resoluciones de Quebec* que establecieron las bases para la confederación. Tras una serie de problemas políticos con las provincias, el Parlamento de la Gran Bretaña estableció el Acta Británica de América del Norte en 1867, mediante la cual se creó el Dominio de Canadá como confederación de provincias con capital en Ottawa. De inmediato, la nueva entidad política adquirió autonomía prácticamente en todos sus asuntos internos y quedaron confederadas la antigua

provincia de Canadá (simultáneamente rebautizada y dividida en Ontario y Quebec), Nueva Brunswick y Nueva Escocia que serían unidas por un ferrocarril intercolonial: la isla del Príncipe Eduardo y Terranova se negaron a incorporarse a la confederación (Limmerich, 1994: 124).

Dadas las dimensiones de Canadá, la construcción de los ferrocarriles fue un elemento definitorio del nuevo país. Los ferrocarriles no sólo servirían para comunicar ese vasto territorio, abriendo las puertas a la inmigración, sino que también fueron un elemento de negociación entre la federación y las provincias. Por ejemplo, Nueva Brunswick y Nueva Escocia desde un principio pidieron (y se les otorgó) el ferrocarril intercolonial (Forbes, 1979). Columbia Británica ingresó a la confederación en 1871 poniendo una serie de condiciones, siendo una de ellas, la construcción de un ferrocarril transcanadiense. La isla del Príncipe Eduardo se adhirió a la confederación a condición de que el gobierno federal mantuviera comunicaciones con tierra firme. Terranova fue el territorio de más reciente incorporación: se adhirió en 1949 con la condición de que Ottawa se hiciera cargo de su descapitalizado ferrocarril. En los territorios que hasta entonces pertenecían a la Bahía de Hudson nació Manitoba.¹³ Alberta y Saskatchewan nacieron en 1905 (Berger, 1989: 65-77).

El Acta Británica de América del Norte sentó las bases para el establecimiento de una unión económica entre las provincias canadienses, la cual no ha podido concretarse hasta el día de hoy. En la sección 121 del Acta se habla de eliminar las aduanas internas dado que "todo artículo producido o manufacturado en cualquier provincia debe admitirse en cada una de las demás". Esta disposición contradice lo dispuesto en la sección 91 (2) del Acta cuando a partir de las disposiciones de la Suprema

Corte se reconoce a las provincias la autoridad para regular los intercambios y el flujo interprovincial de bienes, sobre todo en lo relativo a la producción local, la comercialización, los monopolios, etcétera (Gutiérrez-Haces, 1994: 72-78). Para algunos autores, el hecho de que Canadá desarrolle vínculos comerciales tan intensos con el exterior obedece a las dificultades que supone la existencia de trabas entre las provincias para dar vida a una verdadera unión económica. Este tema fue especialmente debatido a raíz de las negociaciones con EEUU para dar vida al Acuerdo de Libre Comercio de 1989 (Doren y MacDonald, 1997: 135-158).¹⁴

Earl Fry explica que para Canadá el comercio internacional es más importante que para Estados Unidos porque casi el 30 por ciento del producto interno bruto y dos de los 13 millones de empleos que existen en el país, se relacionan con la actividad exportadora. Como porcentaje del producto interno bruto, las exportaciones de Canadá son tres veces mayores que las japonesas, y dos veces más altas que las de EEUU (Fry, *Op. cit.*: 135).

En el terreno político, el federalismo y el regionalismo provincial aparecen como las formas más viables para garantizar una cierta gobernabilidad en Canadá. Un centralismo como el que se observa en México, habría fragmentado a Canadá en diversas entidades políticas. La situación de Quebec, por ejemplo, no habría podido sobrellevarse en un entorno centralizado. Y el regionalismo parece acentuarse cada vez más dado que reconocer a Quebec como una *societad distinta* significa distinguir a ésta provincia del resto, por lo que algunas provincias en el Canadá de las praderas occidentales manifiestan su desacuerdo.

Un Canadá sin Quebec no volverá a ser el mismo, como tampoco un Quebec sin Canadá. Quizá asumiendo esta premisa fue que se reu-

nieron en la ciudad de Calgary el 14 de septiembre de 1997, los gobernadores de nueve provincias canadienses (con la notable ausencia de Quebec) a efecto de discutir un entendimiento político que básicamente buscaba sentar las bases para la unidad nacional. Aunque para otras sociedades como la mexicana y la estadounidense resulte extraño que los canadienses sigan debatiendo un tema que sus vecinos norteamericanos tienen resuelto en principio (esto es, la identidad nacional), una breve revisión de la evolución histórica de Canadá corroborará que todavía falta por definir y consolidar el significado del *ser canadiense*.

A diferencia de México y Estados Unidos que pelearon sendas guerras de independencia que a la postre ayudarían a crear la identidad nacional, en Canadá fue la corona británica la que paulatinamente fue otorgando atributos soberanos a los canadienses. Aspectos como la creación de una legislación que pudiera satisfacer las expectativas de los canadienses anglofonos, francófonos, indígenas y otras minorías, han fracasado, en parte por la herencia colonial británica que fue excluyente respecto a los grupos no anglo-sajones y porque las propuestas constitucionales desarrolladas en el transcurso de los últimos años no han logrado encontrar el equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los diversos grupos que integran a la sociedad canadiense.

El debate en torno a Quebec ha generado recelos en otras entidades provinciales, que consideran que si a los *quebecois* se les da un trato especial en el interior de la federación, entonces se está discriminando al resto de las provincias anglofonas. Por ello los nueve gobernadores de otras tantas provincias (salvo Quebec) están de acuerdo en que la unidad nacional es fundamental para enfrentar el ascenso de los localismos y los regionalismos.

La *Declaración de Calgary*, instrumento dado a conocer en 1997 consta de siete puntos, los cuales pueden resumirse en los siguientes planteamientos: 1) apoyar la diversidad; 2) promover la tolerancia; 3) proclamar la igualdad ciudadana; 4) respetar los diversos niveles de gobierno de la sociedad canadiense; 5) resaltar la igualdad de todas las provincias de Canadá; 6) destacar el carácter único de la sociedad *quebecois*; y 7) enfatizar que si cualquier cambio constitucional a futuro confiere poderes a una provincia, éstos también deben estar al alcance de todas las demás provincias.

Lo más interesante de la *Declaración de Calgary* es que ya no se reconoce a Quebec como el asiento de una sociedad distinta sino que ese concepto fue sustituido por el de *carácter único* que algunos *quebecois* consideran como un retroceso político que ha sido orquestado por el Canadá inglés. En esto sin duda que ha influido la opinión de Preston Manning, actual líder de la oposición oficial en Ottawa por el Partido de la Reforma, el cual fue creado en la provincia occidental de Alberta y que tiene un carácter conservador; así como también la del gobernador de la provincia de la Columbia Británica, Glen Clark. Ambos personajes consideran que otorgar a Quebec una distinción significa promover la desigualdad en el resto de Canadá, dado que, consideran a la *quebecois*, una provincia más que no tendría por qué ser tan "consentida" por el gobierno federal.

Pero las secretas intenciones de la *Declaración de Calgary* fueron más lejos y básicamente fue una maniobra política para influir en las elecciones de la provincia de Quebec que tuvieron lugar en 1998. En ellas obtuvo la victoria Lucien Bouchard, pero su triunfo no fue contundente y los analistas lo interpretan como un mensaje de la sociedad en Quebec para pedir a sus autoridades cautela en torno al tema de la

soberanía, dado que si bien la situación de la provincia en la federación sigue siendo un aspecto de capital importancia, también se percibe cierta fatiga en el resto de la sociedad canadiense que pide volver los ojos a otros problemas que reclaman solución. En cualquier caso sigue sin resolverse el dilema de la igualdad en la desigualdad entre las provincias canadienses, con la diferencia de que cada vez más las políticas regionales están teniendo fuertes impactos a nivel nacional dejando en claro que no sólo es en Quebec donde se plantean más preguntas que respuestas.

CONSIDERACIONES FINALES

La globalización induce diferentes variantes del regionalismo, a la vez que éste potencia y cataliza la transnacionalización y la construcción de una economía verdaderamente planetaria. Tanto México como Canadá son protagonistas de éstos procesos a diferentes niveles y con características no del todo afines.

Las mayores coincidencias se producen en el plano del regionalismo intergubernamental, donde México y Canadá participan en una gran cantidad de procesos de regionalización que ponen de manifiesto los intereses comunes de ambos gobiernos.

El regionalismo transestatal es observado entre el norte de México y el sur de Estados Unidos, así como entre el sur de Canadá y el norte de la Unión Americana, donde se crean dinámicas como las descritas por Kenichi Ohmae cuando caracteriza a los Estados-regiones.

Por último, el regionalismo intraestatal en México cada vez es más resultado de un centralismo exacerbado, o bien de un federalismo frágil, en tanto que en Canadá el regionalismo tiene que ver más con el federalismo ejercido

y exigido por las provincias y territorios que integran al país de la hoja de arce y que últimamente garantizan su existencia como Estado. En ambos casos, el regionalismo amenaza con desbordar a la federación, en México por la ineficiencia del gobierno central y en Canadá por la autocomplacencia retardada de Ottawa y que en los dos países denota la imposibilidad de establecer un nuevo pacto social que sea incluyente y que haga prevalecer la tolerancia ante la diversidad. De ahí que el estudio de los impactos de la globalización y el regionalismo en las concepciones tradicionales sobre el Estado-nación y su ámbito de competencia sea hoy más necesario que nunca.

Bibliografía

- Richard Barnett y John Cavanaugh, *Global Dreams*, New York, Simon and Schuster, 1994.
- Carl Berger, "Regionalism and Federalism: The Case of Western Canada", en Apama Basu (editor), *Imperialism, Nationalism and Regionalism in Canada and Modern Indian History*, New Delhi, Manohar, 1989.
- CHOUR/DAMES, *Se nos vino el MERCOSUR... Los trabajadores en el proceso de integración*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert, octubre de 1994.
- Comité de las Regiones de la Unión Europea, en <http://www.cor.eu.int/>
- G. Bruce Doorn y Mark MacDonald, "The Liberal's Internal Trade Agreement: The Beginning of a New Federal Assertiveness?", en Gene Swimmer, *How Ottawa Spends 1997-98. Seeing Red: A Liberal Report Card*, Ottawa, Carleton University Press, 1997.
- Charles F. Doran, "La liberación de los comercios regional y mundial al estilo de América del Norte", en *Comercio exterior*, vol. 44, núm. 1, enero de 1994.
- Gustavo Ernesto Emmerich, "El sistema político y la cuestión constitucional en Canadá", en *Comercio exterior*, vol. 44, núm. 2, febrero de 1994.

- Ernest R. Forbes, *Maritime Rights. The Maritime Rights Movement, 1919-1927. A Study in Canadian Regionalism*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1979.
- Earl I. Fry, "Relaciones económicas internacionales de las provincias de Canadá", en *Comercio exterior*, vol. 44, núm. 2, febrero de 1994.
- María Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá: entre el libre comercio y las barreras interprovinciales", en *Comercio exterior*, vol. 44, núm. 1, enero de 1994.
- Richard N. Haas, *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*. New York, Council on Foreign Relations, 1997.
- Harini Hartato, "APEC and Open Regionalism", en Sadi Soesastro (editor), *Indonesian Perspectives on APEC and Regional Economic Cooperation in Asia Pacific*. Jakarta, Centre for Strategic and International Studies, 1994.
- Björn Hetting y András Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki, CSC/AMDIK, 1994.
- Don R. Hoy (compilador), *Geografía y subdesarrollo. Un enfoque regional a escala mundial*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Diana Lieverman y Aliha Cravey, "Geographic Perspectives on Mexican Regions", en Eric Van Young (editor), *Mexico's Regions. Comparative History and Development*. San Diego, Center for U. S. Mexican Studies, UCSB, 1992.
- Ruben Mata, "Canadian Maquilas Before and After NAFTA", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, Año I, Vol. I, Núm. 1.
- Alberto Melucci, *Frontierland: Collective Action Between Actors and Systems*, ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Sociología, Madrid, España, 9 al 13 de julio de 1990.
- Kenichi Ohmae, "The Rise of the Region State", en *Foreign Affairs*, Spring 1993.
- . *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies. How new engines of prosperity are reshaping global markets*. New York, The Free Press, 1995.
- Carlos Monsiváis, "Just Over The Hill": Notes on Centralism and Regional Cultures", en Eric Van Young, *Mexico's Regions. Comparative History and Development*. San Diego, Center for U. S. Mexican Studies, UCSB, 1992.
- Sylvia Ostry y Richard R. Nelson, *Techno-Nationalism and Techno-Globalism. Conflict and Cooperation*. Washington D. C., The Brookings Institution, 1995.
- María Cristina Rosas en México ante los procesos de regionalización económica en el mundo. México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1997.
- . *Crisis del multilateralismo clásico. política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*. México, Instituto de Investigaciones Económicas/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997a, primera reimpresión.
- James N. Rosenau, "Coherent Connection or Commonplace Contiguity. Theorizing About the California-Mexico Overlap", en Abraham F. Lowenthal y Katrina Burgess, *The California-Mexico Connection*. Stanford, Stanford University Press, 1993.
- Herbert I. Schiller, "The Global Information Highway: Project for an Ungovernable World", en James Brook e Iain A. Boal (editors), *Resisting the Virtual Life. The Culture and Politics of Information*. San Francisco, City Lights, 1995.
- Lenny Siegel "Las nuevas tecnologías y la polarización de la fuerza laboral en Silicon Valley", en Rosa Cusminsky Mogliner (coordinadora), *California. Problemas económicos, políticos y sociales*. México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1995.
- "Someter a plebiscito la separación de Nuevo León, proponen empresarios", en *Crónica*, 12 de septiembre de 1996.
- Ramón Tamames, "Integración y desintegración en Europa y en las Américas", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Paradojas de un mundo en transición*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.
- The World Bank, *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. New York, Oxford University Press/The World Bank, 2000.
- Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York, MacMillan, 1993, 2nd ed.

¹ Integrado por Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y, como ya se había indicado, Canadá. Sin embargo, el grupo debió ser rebautizado desde un principio como Grupo de los Ocho, debido a que siempre ha estado presente la Unión Europea en sus reuniones.

² Al respecto se ha considerado que las relaciones entre México y Canadá han sido en realidad un asunto trilateral debido a que numerosos contactos dependen de la intermediación no siempre deseada pero a menudo necesaria de parte de Estados Unidos. Numerosos bienes y servicios llegan de México a Canadá vía EEUU y viceversa, situación que reporta beneficios considerables al intermediario y que entorpece los lazos directos entre mexicanos y canadienses. Ello obedece al hecho de que EEUU es el principal socio de México y Canadá, lo cual contribuye también a incrementar la relación mutua que desde un punto de vista geoeconómico podría producirse a costa de los vínculos con EEUU, situación que no es bien vista por Washington. Romper ésta inercia requerirá mucho esfuerzo de parte de México y Ottawa, pero se percibe que a la larga contribuiría a mejorar los términos de negociación de ambos socios frente a Estados Unidos.

³ Estos términos constituyen conceptos despectivos hacia Canadá (el *frontyard* de la Unión Americana) y México (el *backyard*) referidos al hecho de que ambos países constituyen vecinos débiles de Washington a quienes éste puede dominar e influenciar con facilidad de conformidad con las necesidades de la política exterior estadounidense. El término *backyard* también ha sido utilizado para referirse, por extensión, a toda América Latina.

⁴ A partir de 1995, organizaciones empresariales de los países capitalistas avanzados se propusieron crear una legislación que les facilite la realización de inversiones extranjeras en diversas latitudes. Esta iniciativa que en las últimas semanas de febrero de 1998 estaba recibiendo los retoques finales de parte de 29 empresas transnacionales, tendría que haber entrado en

vigor en los siguientes meses, con lo que acuerdos internacionales suscritos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se habrían visto fatalmente afectados, dado que el acuerdo en cuestión reconocía al capital corporativo autoridad y libertad para actuar por encima de la voluntad de los gobiernos nacionales y locales.

El documento en cuestión se denominó *Acuerdo Multilateral sobre Inversiones* (AMI, o bien MAI por sus siglas en inglés, esto es, *Multilateral Agreement on Investment*) y fue gestionado prácticamente en secreto, lejos del escrutinio público, a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en función de tres principios básicos:

- 1) La no discriminación (esto es, que los inversionistas extranjeros no podrían recibir un trato menos favorable que el que se da a las empresas nacionales);
- 2) La eliminación de restricciones para iniciar operaciones (es decir, que los destinatarios no podrían rechazar ninguna forma de inversión extranjera, incluyendo la compra de empresas privatizadas); y
- 3) La eliminación de condiciones o restricciones especiales (tales como asegurar la planta de enjopos o controlar la especulación monetaria).

En el AMI, la "inversión" tiene un amplio significado pues se extiende a rubros como la propiedad intelectual, los bienes raíces y las acciones. Asimismo, una vez que un gobierno suscribiera el AMI, no podría abrogarlo en cinco años y estaría obligado a cumplirlo por 15 años. En el caso de que se suscitara alguna controversia, la empresa transnacional podría llevar al gobierno nacional o local a un tribunal internacional a fin de pedir indemnización por daños pasados o futuros.

Quizá lo más preocupante de ésta situación es que el AMI elevaba los derechos de las empresas transnacionales por encima de los derechos democráticos de los ciudadanos. Desde el momento en que las grandes corporaciones son autorizadas para actuar de acuerdo a sus intereses particulares sin mayores controles, se convierten, de hecho, en "superciudadana-

nos", facultadas para ignorar consideraciones ecológicas o de los derechos de los trabajadores.

El AMI, desde luego, es un acuerdo promotor de la desigualdad. Baste mencionar que 477 de las 500 grandes empresas transnacionales que aparecen en la revista *Fortune* cada mes de agosto, tienen sus matrices en países de la OCDE. Asimismo, más del 85 por ciento de la inversión extranjera directa (IED) fluye de los países miembros de la OCDE y circula entre ellos mismos.

Si el AMI hubiese sido aprobado, habría quedado abierto para su ratificación, no sólo por parte de los miembros de la OCDE (a la que México pertenece) sino a todos los demás países a quienes se invitaría al proceso de adhesión. De hecho, Argentina, Chile, Eslovaquia y Hong Kong ya habían anunciado que lo firmarían en cuanto el proceso de ratificaciones se iniciara, por lo que otros países en desarrollo se habrían visto presionados a signar el convenio, bajo la premisa de que no hacerlo los aislaría de la comunidad internacional. De hecho se considera que el AMI servirá de modelo para las reglas globales en materia de inversión que han sido delineadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

A los inversionistas foráneos les preocupa el hecho de que en la actualidad no pueden competir ventajosamente en los mercados nacionales o locales frente a empresas nacionales. Piénsese en las legislaciones que sobre la IED tienen los países, y que restringen los flujos de capitales foráneos en función de una amplia gama de consideraciones. A continuación algunos ejemplos:

- 1) Taiwán.- Prohíbe la inversión extranjera de empresas altamente contaminantes.
- 2) EEUU.- Algunos estados de la Unión restringen a los no residentes el uso de la tierra o la extracción de minerales, gas y petróleo.
- 3) México.- Prohíbe la propiedad extranjera de instituciones de banca para el desarrollo y uniones de crédito.
- 4) Canadá.- Requiere un "plan de beneficios" que incentive el empleo de canadienses y

ofrezca oportunidades a contratistas canadienses antes de aprobar la IED en sectores como el gas y el petróleo.

- 5) Venezuela.- Limita el número de empleados en empresas con más de 10 trabajadores a un 10 por ciento, con un límite de empleo del 20 por ciento para empleados extranjeros.
- 6) Colombia.- Prohíbe la inversión extranjera en el procesamiento de desechos tóxicos o radiactivos no producidos en Colombia.
- 7) Nueva Zelanda.- Requiere aprobación gubernamental para la IED que controla un número significativo de acciones de empresas que sean superiores a 10 millones de dólares neozelandeses.
- 8) Chile.- Prohíbe la repatriación de capitales hasta que se cumpla un año de que la inversión haya sido efectuada.
- 9) Australia.- Requiere que el inversionista foráneo invierta en empresas australianas existentes hasta por un monto de 5 millones de dólares australianos, o bien que participe en una nueva inversión por un monto de por lo menos 10 millones de dólares australianos sometiendo a una prueba de "interés nacional" ante las autoridades australianas.

La lista podría continuar, pero lo cierto es que incluso los países que son sede de las principales empresas transnacionales del orbe, se habrían visto afectados por las intenciones y designios del AMI.

5. A la estrecha relación que existe entre la globalización y las empresas generadoras de tecnología se le denomina *tecnoglobalismo*.
6. Para el análisis de lo que podría denominarse el *Estado-región Tijuana-San Diego*, véase Abraham F. Lowenthal y Katrina Burgess (eds.), *Ibid.*
7. Los analistas se refieren a Silicon Valley como uno de los casos de regionalismo intraestatal más exitosos en Estados Unidos debido a que 17 de las 44 empresas con base en California que reporta la revista *Fortune* en su lista de las 500 grandes corporaciones del orbe, tienen sus oficinas centrales en Silicon Valley. Cinco de los ocho productores estadounidenses de semiconductores radican ahí, 10 de las 30 principales

compañías de tecnología de la información de la Unión Americana se asientan en Silicon Valley. Otras importantes firmas de alta tecnología como *IBM Adstar* y *Lockheed Missile and Space* se encuentran entre los contratistas más grandes de ese lugar. Cerca de 1 500 de los 2 500 negocios de electrónica más grandes del país se localizan ahí. Los analistas acotan que es de igual importancia que mientras los gigantes "extranjeros" de la alta tecnología tales como *IBM* y *Digital Equipment* luchan por adaptarse a un mercado de alta tecnología que evoluciona con gran celeridad, las firmas asentadas en Silicon Valley como *Intel*, *Sun Microsystems*, *Hewlett-Packard* y *Comer* están creciendo y obteniendo utilidades.

Con el ritmo establecido por *Intel* en 1.1 millones de dólares de ingresos netos, las ganancias de las 25 firmas de propiedad pública más importantes de Silicon Valley se incrementaron en un 46 por ciento, pasando de 2.67 mil millones de dólares en 1991 a 3.89 mil millones en 1992, a pesar de la recesión y la presión de la competencia japonesa y de otras empresas extranjeras.

Llama la atención, sin embargo, que si bien Silicon Valley es el lugar donde existe una fuerza de trabajo bien remunerada, las compañías de alta tecnología ahí alojadas emplean, directa o indirectamente, a una vasta cantidad de trabajadores mal pagados tanto de la localidad como del país y del mundo. La mayoría de ellos son mujeres; la mayor parte son inmigrantes o minorías no blancas. La estructura social de la industria del futuro está polarizada, ya que es racista y sexista. Se insiste, por tanto en el hecho de que cualquier política pública diseñada para promover la industria de alta tecnología debería enfocarse hacia esa estructura ocupacional para asegurar que la alta tecnología beneficie a todos. Empero, es difícil que eso ocurra, no sólo por las crecientes desregulaciones que tienen lugar en esa esfera sino porque sólo de esa manera pueden las empresas de Silicon Valley mantener sus ventajas comparativas en la economía global.

⁸ Las exportaciones de las maquiladoras hacia EE.UU. sólo pagan un impuesto generalmente relacio-

nado con el valor agregado en México (la mano de obra y el costo que tiene su actividad de ensamblaje). En 1980 las exportaciones eran por un valor de 2 mil 500 millones de dólares mientras que hacia 1994 la cifra era de 26 mil 200 millones. Empero, el TLCAM hará el programa obsoleto y el sector se esperaba que desapareciera hacia el 1º de enero del 2001. Sin embargo, el 22 de mayo de 1998, el gobierno de México anunció que ampliaría por dos años más el tratamiento tarifario y tributario para todas las maquiladoras, esto es, hasta el 1º de enero del 2003. Anticipándose a la finalización del tratamiento arancelario preferencial bajo el programa maquilador, las maquiladoras coreanas y japonesas alentaron a sus abastecedores de componentes que radican en Asia para que establecieran unidades de producción en México y Estados Unidos. La crisis financiera en Asia hizo difícil a los abastecedores de componentes el establecimiento de unidades productoras en México. Así, la decisión del gobierno mexicano de posponer la finalización del programa maquilador, responde en buena medida a la idea de permitir que las plantas ensambladoras de Europa y Asia cuenten con más tiempo para desarrollar componentes en América del Norte, evitando el pago de impuestos sobre dichos productos cuando el programa llegue a su fin (Mata, 1999: 113).

⁹ El 14 de agosto de 1983 los gobiernos de México y EE.UU. suscribieron en La Paz, Baja California, el *Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza* el cual establece en su artículo 2 que "las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar fuentes de contaminación en sus respectivos territorios que pudieran afectar la región fronteriza del otro." En el artículo 4 ambos gobiernos coinciden en que "para el depósito de este Convenio, se entenderá que la región fronteriza se refiere al área situada a 100 kilómetros de cada lado de la frontera, en tierra y mar." Asimismo, el artículo 9 plantea que "tomando en cuenta los temas que deben examinarse conjuntamente, los coordinadores nacionales deben invitar, de acuerdo al caso, a representantes de los gobier-

nos federales, estatales y municipales a participar con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales que podrían contribuir con alguna experiencia en problemas que deben ser resueltos." Claramente la construcción de una zona de depósito de desechos radiactivos en Sierra Blanca, Texas, viola el espíritu de éste Convenio, considerando la cercanía del depósito con la frontera mexicana, así como una serie de irregularidades que se explicarán a continuación.

Un punto que conviene esclarecer desde el principio es que se intentaba que en Sierra Blanca fueran almacenados desechos radiactivos de bajo nivel (DLRX). Este tipo de desechos es el que procede generalmente de centrales nucleares hospitales, industrias, universidades y centros de investigación. Se distinguen de los desechos radiactivos de alto nivel (DARX) que incluyen el combustible usado de los reactores nucleares y los residuos que resultan del procesamiento de ese combustible. Así, el criterio para clasificar los desechos nucleares como de alto o bajo nivel toma en cuenta exclusivamente la procedencia y no los niveles de radiactividad y/o su período de vida. Por lo tanto, ésta clasificación es un tanto cuanto inexacta dado que una parte importante de los DLRX que proceden de centrales nucleares tienen vidas medias muy largas, por lo que deberían ser clasificados como de alto nivel (como ocurre en algunos países europeos ya que su confinamiento debe asegurarse por cientos e incluso miles de años). De manera que aunque Sierra Blanca fuese un depósito para DLRX, la toxicidad de los mismos variaría en función de su "vida radiactiva."

En el año de 1980, el Congreso estadounidense aprobó el *Acta sobre Residuos de Bajo Nivel*, mediante la cual se delegó a cada estado de la Unión Americana la responsabilidad sobre el manejo y confinamiento de los DLRX generados dentro de su territorio. Evidentemente, la población estadounidense rechazó los términos del Acta, por lo que no se logró la construcción de los depósitos correspondientes.

De hecho la acumulación de residuos radiactivos es uno de los mayores problemas

para EEUU en la actualidad. Baste mencionar que en 1971 operaban en ese país seis depósitos de DLRX. En 1975 el depósito de Maxey Flats, Kentucky fue clausurado por filtraciones radiactivas hacia el entorno ecológico. En 1978 el depósito de West Valley, Nueva York fue cerrado debido a las filtraciones radiactivas generadas por inundaciones. En ese mismo año, el depósito de Sheffield, Illinois llegó al tope de su capacidad y la población rechazó su ampliación. Y de los tres depósitos restantes, sólo uno continúa aceptando desechos de varios estados de la Unión, otro recién cerró y el tercero sólo recibe DLRX de regiones vecinas.

El proyecto del depósito de DLRX de Sierra Blanca, Texas, serviría, en principio para dar servicio a ese estado y a Maine y Vermont. La elección del lugar se produjo luego de que las localidades de Dryden, Sproford, Sunland Park y Fort Hancock, todas cercanas a Sierra Blanca (y próximas a Ciudad Juárez, Chihuahua y Ciudad Acuña, Coahuila) y seleccionadas por la empresa *Chemical Waste Management* por su relativo aislamiento y poca población, fueran desechadas tras las presiones de grupos ecologistas, gobiernos estatales y federales y legisladores de ambos países. El 18 de septiembre de 1995, el Congreso estadounidense votó en contra del acuerdo que permitiría el envío de desechos de Vermont y Maine a Texas. Sin embargo, el gobernador texano presionó hasta lograr el 7 de octubre de 1997 que el Congreso aprobara el inicio de operaciones de Faskin Ranch, Sierra Blanca. Además, George Bush Jr. invocando las leyes texanas, anunció que su estado podría prestar servicios a otros estados que así lo solicitaran y requirieran.

La legislación texana, sin embargo, establece que para la construcción de un depósito de DLRX el área elegida no debe presentar actividad sísmica, ni fracturas geológicas, ni erosión por viento y lluvias. Irónicamente, en el área de Sierra Blanca existe una pronunciada erosión, hay inestabilidad sísmica (el 13 de abril de 1995 tuvo lugar el mayor sismo registrado en Texas en los pasados 60 años, con una magnitud de 5.6 grados en la escala de Richter y cuyo epicentro se localizó en la región

oeste del estado, donde se encuentra Sierra Blanca), y por ende fracturas geológicas, además de que el suelo es permeable y por lo tanto la posibilidad de contaminar los mantos fráticos es altísima. Por si esto fuera poco, el Río Bravo se encuentra muy cerca de la zona y de producirse filtraciones radiactivas se generaría un terrible problema de contaminación para millones de personas.

La instalación del depósito de uranio de Sierra Blanca se encontraba a tan sólo 36 kilómetros del territorio mexicano. De ahí que diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de México y EE.UU. hayan expresado en distintos momentos su desacuerdo con la realización de este proyecto. Lamentablemente, mientras el proyecto de Sierra Blanca recibía luz verde, la respuesta de las autoridades mexicanas fue atropellada y contradictoria. Así, aunque las titulares de Relaciones Exteriores, Rosario Green y de Medio Ambiente, Julia Carabias, reprobaron la decisión, el Secretario de Energía Luis Téllez externó que no había ningún problema con Sierra Blanca. Unos días después, las tres dependencias emitieron un extraño comunicado en el que se afirmaba que "Sierra Blanca no representaría riesgo alguno para el medio ambiente de México", si bien habían solicitado al gobierno de EE.UU. "reconsiderara" la ubicación del depósito citado (sic).

Al respecto, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) sostuvo que Sierra Blanca "cumple con la normalidad mexicana, así como con los requisitos internacionales de seguridad, incluyendo las normas establecidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como el Código Federal Regulatorio de los Estados Unidos, parte 10." La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por su parte, recordó que en diciembre de 1995 se creó el Grupo Intersectorial sobre Confinamiento de Residuos Peligrosos en la Frontera Norte del país con el propósito de analizar el impacto, sobre México, de los depósitos que EE.UU. erija en la zona fronteriza. A partir de las recomendaciones del Grupo, la can-

cellería afirmó que "reiteradamente, la SRE (...) ha solicitado a las autoridades de Estados Unidos que tengan muy en cuenta las preocupaciones que se han generado en nuestro país, toda vez que compartimos el interés de construir una nueva visión de la frontera, sustentada en el principio de la buena vecindad." Sin embargo, el basurero radiactivo de Sierra Blanca no es precisamente la mejor muestra del respeto al principio de la buena vecindad. Afortunadamente, autoridades texanas finalmente decidieron no autorizar la construcción de la planta por los riesgos potenciales que entraña.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ A pesar de la enorme cantidad de hispanos que existen en el sur de California, menos del 7 por ciento de los electores en las elecciones primarias de California en 1990 eran de origen latino. Mientras que dos terceras partes de los inmigrantes europeos en EE.UU. durante los 80 se han convertido en ciudadanos de ese país, sólo una quinta parte de los latinos han logrado avanzar en esa dirección. Pero incluso los latinos que poseen la ciudadanía estadounidense no tienen un impacto directo en las políticas públicas, dado que se encuentran dispersos, carecen de educación y de un poder económico considerable o bien no presentan una identidad de grupo. (Lowenthal y Burgess, *Op. cit.*: viii).

¹² Earl H. Fry comenta que el documento *The Great Lakes Charter* fue suscrito en febrero de 1985 por los gobernadores de Nueva York, Pennsylvania, Ohio, Michigan, Indiana, Illinois, Wisconsin y Minnesota, y los gobernadores de Ontario y Quebec (*Ibid.*).

¹³ Su nacimiento también tuvo que ver con la rebelión de los méis o mestizos de habla francesa que habían poblado con anterioridad la región.

¹⁴ El 18 de julio de 1994, el Primer Ministro canadiense anunció la suscripción del acuerdo sobre comercio interno que finalmente pone fin a los obstáculos a la unión económica entre las provincias canadienses. Sin embargo, los expertos acotan que se requerirán numerosas negociaciones adicionales antes de que Canadá erradique dichos obstáculos.

V

**Análisis
de coyuntura**



Autonomía, relaciones laborales y financiamiento de la universidad pública 1970-1990

Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio
y Jorge Humberto Miranda Vázquez*

EL MARCO

Los **documentos** y los *testimonios* presentados aquí, se proponen ilustrar los momentos más importantes de la transición y, en aspectos fundamentales de su desarrollo, la ruptura que sufrió la vida de la universidad pública en los años comprendidos entre 1970 y 1990.

Distinguimos dos periodos: el primero, heredero de una idea de la universidad pública que la considera parte integrante de la construcción democrática del Estado, periodo que culmina, desde el punto de vista de la legislación, con el cambio constitucional de 1980 que incorporó a la Carta Magna la autonomía de las universidades públicas y con ello, fortaleció las

garantías legales para su financiamiento; el segundo periodo, se caracteriza por una reorientación de los propósitos de las casas de estudio universitarias que condicionó un cambio profundo de su contenido académico y de su sentido social, por el propósito explícito de la política educativa de limitar el crecimiento del sistema de educación superior público y por la reformulación de facto de las condiciones laborales de los académicos.

En este último periodo vemos surgir y fortalecerse las transformaciones en el financiamiento de la educación superior que se encuentran, de modo preponderante, entre las causas que originan la crisis de la Universidad Nacional, especialmente aguda a partir de marzo de 1999.

185

* Los **documentos legislativos y oficiales se presentan en negritas**; los testimonios de historiadores, funcionarios, pedagogos y otros actores del debate educativo, en *cursivas*. Proyecto "Historia de la cultura y las instituciones políticas en México y en América Latina", coordinador Javier Torres Parés, UNAM, IFEYL, Carlos Juárez Hernández, asistente de investigación. Agradecemos a la Mtra Guadalupe Rodríguez de Iba su ayuda para facilitarnos la consulta del acervo de la biblioteca del Instituto José María Luis Mora.

ACADEMIA, RELACIONES
LABORALES Y AUTONOMÍA
DE LA UNIVERSIDAD

La década de los setenta trajo consigo un nuevo presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Con él llegó el fin del "desarrollo estabilizador" y el inicio de un periodo que retomó parcialmente las antiguas políticas populistas. El nuevo régimen se caracterizó por su renovado nacionalismo, por un reforzamiento del intervencionismo estatal, una política de mayor justicia social y un mayor gasto educativo que intentó frenar la polarización social y política gestada en el periodo previo y que se hizo evidente a partir del movimiento estudiantil de 1968. En el cuarto informe de gobierno, Luis Echeverría consideraba necesario "repartir equitativamente el bienestar, corregir el desequilibrio entre el campo y la ciudad, disminuir la desocupación..."¹

Echeverría enfrentó importantes movimientos campesinos, obreros, estudiantiles, guerrilleros y de otros grupos sociales con una actitud que, si no excluía la represión, intentaba el diálogo y la concertación social con una mayor apertura política. De acuerdo con algunos analistas, la tendencia más general de la economía mexicana en la década de los años setenta fue el estancamiento con inflación.²

El economista José Blanco observa tres procesos que marcaron los límites del desarrollo económico en estos años: la concentración del ingreso, el desequilibrio externo y el déficit fiscal. El poder adquisitivo real de las remuneraciones pagadas aumentó con las mejoras salariales en estos años.

Al asumir la presidencia José López Portillo (1976-1982), México había aumentado su deuda externa y perdió la estabilidad cambiaria. El país hizo compromisos económicos con el

Fondo Monetario Internacional y padeció sus exigentes programas económicos; la inversión privada disminuyó de forma considerable, la sociedad enfrentó altas tasas de inflación a la par que una considerable fuga de capitales y se gestaron graves conflictos sociales y políticos. Para resolver la crisis del país, López Portillo buscó la conciliación por diversos medios entre los que privilegió los convenios de inversión con los empresarios más importantes del país.

La política económica de este sexenio tuvo tres momentos: 1) 1976-1978, años caracterizados por la crisis, el estancamiento productivo, el fenómeno inflacionario y un férreo control salarial; 2) 1978-1980, periodo en el que se produce la "petrolización de la economía", que permitió superar la crisis, dio inicio a la recuperación de las tasas de crecimiento y disminuyó la inflación y 3) 1980-1981, años en los que revivió el proceso inflacionario con altas tasas de intereses, la balanza de pagos se deterioró y se impusieron de nueva cuenta topes salariales. En el contexto del agotamiento del llamado desarrollo estabilizador, se desarrolló la política educativa de los gobiernos de los presidentes Echeverría y López Portillo.

La política educativa impulsada por Echeverría estuvo a cargo de Víctor Bravo Ahuja (1970-1976), el cual implementó una reforma administrativa en este ámbito. El régimen creó nuevas subsecretarías por niveles educativos e intentó descentralizar nuevamente la educación. Para lograr estos propósitos, en diciembre de 1973 se promulgó la Ley Federal de Educación que reafirmó la gratuidad de la educación:

Artículo 12.- La educación que imparta el Estado es gratuita ...³

Por otra parte, esta obligación se enmarca en otra más amplia, el derecho de la población

en general a tener iguales condiciones de acceso a la educación:

Capítulo V. Derechos y Obligaciones en Materia Educativa

Artículo 48.- Los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones relativas.⁴

Esta Ley Federal estipula en el artículo 3, *"que la educación es un servicio público y cumple una función social que ejerce plenamente el Estado..."*⁵, y reconoce la función social que cumplen los organismos descentralizados y las instituciones privadas que imparten educación; organiza el sistema educativo y establece las bases del proceso educacional.

Tres fueron las líneas que se propusieron en la educación nacional: actualización, que permitiría a maestros y alumnos hacer uso de técnicas modernas; apertura, es decir, la capacidad de llegar a más grupos sociales; y flexibilidad, lo que facilitó la movilidad vertical y horizontal de los estudiantes dentro de las diversas opciones educativas. La reforma se decía integral puesto que perseguía articular los diversos elementos del sistema escolar: acercar la educación extraescolar con la escolarizada y fortalecer la labor magisterial; la reforma se propuso ampliar la difusión de la cultura y emprender la revisión y actualización permanente de la legislación educativa.⁶

La reforma educativa impulsó cambios en los programas de estudio de la escuela primaria, en los libros de textos oficiales y en los planes de estudio de la educación normalista; creó la modalidad de la secundaria técnica y el sistema nacional de educación para adultos; las escuelas vocacionales se convirtieron en centros

de estudios tecnológicos y científicos y el Instituto Politécnico Nacional emprendió una profunda reestructuración. En este periodo surgieron nuevas instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo; la educación media se fortaleció con el Colegio de Bachilleres y surgió un organismo burocrático para orientar la investigación, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).⁷

La política educativa del sexenio lópezportillista fue encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, quien se hizo cargo de la Secretaría de Educación Pública. Los rectores de las instituciones de educación superior reunidos en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, fundada en la Cd. de México en 1940), encabezaron la Comisión General de Educación y elaboraron el Plan Nacional de Educación (PNE 1977-1982), cuyos objetivos primordiales fueron:

- I. Fortalecer el carácter democrático y popular de la educación;
- II. Elevar la calidad de la educación;
- III. Vincular la educación con los objetivos nacionales y necesidades de desarrollo y
- IV. Comprometer y organizar los esfuerzos sociales a favor de la educación.⁸

La atención del régimen de José López Portillo centró su esfuerzo en la planeación de la educación en todos sus niveles. En 1977, cinco meses después de tomar posesión de la Secretaría de Educación Pública, Muñoz Ledo dejó el cargo y fue sustituido por Fernando Solana Morales, quien llevó a cabo una evaluación de los resultados del Plan Nacional de Educa-

ción y concluyó que era necesario reformular la educación superior y fortalecerla con una planeación sistemática. Diversas personalidades e instituciones enviaron sugerencias para lograr este objetivo.

Veintitrés fueron los llamados "propósitos" que se plantearon, entre los que se encuentran: descentralizar la educación superior, solucionar el problema del financiamiento por parte del gobierno federal, buscar nuevas modalidades de financiamiento, respetar la autonomía universitaria y vincular la educación superior con las demandas de la iniciativa privada, entre otros. Guillermo Villaseñor agrupa estos 23 propósitos en cinco núcleos: "1) racionalización operativa y coordinación de esfuerzos institucionales; 2) solución a los problemas del financiamiento; 3) legislación de los aspectos laborales y de la autonomía; 4) vinculación de la educación superior con el desarrollo económico y 5) búsqueda de las bases para conformar la estructura para la planeación de la educación superior."⁹

Estos propósitos fueron expuestos en el documento de la XVII Asamblea de la ANUIES y se presentaron como aportación al Programa Nacional Educativo (PNE). En noviembre de 1978, en su XVIII Asamblea, la ANUIES aprobó el Plan Nacional de Educación Superior. Este Plan fue cuestionado por las comunidades de diferentes Universidades del país que reclamaron mayores recursos para cumplir con la función que les corresponde. Fue el caso de las Universidades de Guerrero, Puebla, Sinaloa, entre otras.

El proyecto educativo de este periodo se puede sintetizar con las palabras de Fernando Solana:

"El plan hará posible fijar criterios de prioridades para la creación de nuevas instituciones y nuevas carreras. Mejorar de manera integral la

calidad de los niveles académicos. Perfeccionar la organización y la administración universitaria. Justificar sólidamente la canalización de mayores recursos económicos para las Universidades, en la medida en que garantizará una utilización más eficiente de los mismos... Fortalecer los vínculos entre las instituciones y sus comunidades. Apoyar los programas de difusión cultural. Y diseñar más amplios y ambiciosos programas de investigación científica universitaria que, vinculándose con las actividades docentes, eleven la calidad académica y permitan al país fortalecer el proceso de autodeterminación científica y tecnológica... Cuando se escriba la historia de estos dos años, se reconocerá en ellos el periodo en el que el conjunto de las instituciones de educación superior lograron constituirse, por su propia decisión, en un verdadero sistema."¹⁰

El proyecto en buena medida quedó reducido a la elaboración de planes y proyectos. Sin embargo, la política educativa impulsada por Fernando Solana preservó la tesis de que el desarrollo nacional soberano se fortalece por medio de la ampliación del sistema educativo y del fortalecimiento de la educación superior con recursos estatales, filosofía educativa que se debilitará en los años posteriores para privilegiar la participación de particulares en el financiamiento de la educación superior.

En la primera mitad de la década, se inició en la Universidad Nacional la llamada "masificación", es decir, su matrícula creció especialmente por la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), proyecto impulsado por el Dr. Pablo González Casanova, rector de la Universidad entre 1970 y 1972. El Programa de CCH fue un proyecto pedagógico moderno con un mayor contenido autodidacta, con menos horas de clase, lo que implicaba mayor investigación activa del estudiante y que posibilitó

que muchos jóvenes que requerían emplearse en el mercado de trabajo realizaran estudios de bachillerato; el CCH tenía el fin de proporcionar una formación simultáneamente propedéutica y terminal.

Por otra parte las preparatorias aumentaron los horarios de atención, lo que permitió ampliar la matrícula. Las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP's), creadas entre los años 1974 y 1976, pretendían desconcentrar la matrícula de las instalaciones de Ciudad Universitaria y acercar la Universidad a zonas en las que se previó con acierto un aumento de la demanda educativa. El sistema de Universidad Abierta fue creada en estos años con el fin de extender la educación extracurricular.¹⁴

En estos años surgieron y se fortalecieron diversos movimientos sindicales independientes. En la Universidad surgió un Sindicato de Empleados y Obreros de la Universidad Autónoma de México en 1933.¹² En 1972 el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM (STEUNAM), inició una huelga que duró 83 días, motivada por la demanda de un contrato colectivo de trabajo. En enero de 1973, el Consejo Universitario elaboró un convenio de contrato colectivo que fue ratificado y fue la base para levantar la huelga y nomar las relaciones laborales. Este convenio fue revisado por el personal administrativo en 1974, 1976 y 1980.¹³ La relación laboral de la Universidad con los empleados administrativos se canalizó hacia un convenio colectivo, pese a que esa figura no forma parte de la legislación universitaria.

En 1974 se creó el Sindicato del Personal Académico de la UNAM (SPAUNAM), que pretendía firmar un contrato colectivo que contenía cuestiones de carácter académico, que las autoridades universitarias se negaron a aceptar.

En julio 1975, el SPAUNAM inició una huelga por su reconocimiento. Guillermo Soberón, rector de la Universidad, señaló que, *"no era procedente la firma de un contrato o convenio colectivo de trabajo con el personal académico, por contravenir la naturaleza jurídica de la Universidad"*.¹⁴

El conflicto se resolvió, según narra el rector Guillermo Soberón, adicionando un Título XIII al Estatuto del Personal Académico¹⁵ para normar las condiciones gremiales del personal académico. Un nuevo conflicto sindical estalló en junio de 1977, encabezado por el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), sindicato que surgió de la fusión del STEUNAM y el SPAUNAM, que demandaba, entre otros puntos, *"promoción, adscripción y definitividad del personal académico; suprimir los concursos de oposición para diversos sectores del personal académico, sustituir los órganos de evaluación académica por comisiones mixtas de autoridades y sindicato"*.¹⁶

El conflicto llegó a su fin en julio de ese mismo año con la entrada de la fuerza pública en la Universidad, que detuvo a 531 trabajadores. Para Guillermo Villaseñor, este conflicto sindical universitario es un antecedente importante de la creación de una nueva legislación normativa de las relaciones laborales de la Universidad en 1979 y en las adiciones al artículo 3º constitucional propuestas en 1979.

Como resultado de la inestabilidad creada en la Universidad Nacional por los movimientos laborales, el régimen de López Portillo decidió delimitar, precisar y elevar a nivel constitucional la autonomía universitaria y garantizar su financiamiento. José López Portillo envió la iniciativa de decreto para adicionar la fracción octava del artículo 3º, aprobada y publicada el 19 de junio de 1980 en el Diario Oficial de la Federación en los siguientes términos:

Artículo 3

Artículo único. Se adiciona con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo para quedar como sigue:

Artículo 3º

I a la VII ...

VIII.- Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los trámites de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y en las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Se declara adicionada con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción.¹⁷

El tercero constitucional se propuso en 1917 garantizar la gratuidad de la educación elemental; en 1934, reconoció la necesidad de ampliar la obligación financiera del Estado a los diversos niveles educativos; en 1946 el tercero constitucional señaló explícitamente la obligación financiera con "toda la educación imparti-

da por el Estado" y en 1980 dicha obligación se mantuvo en la fracción IX, vinculada ahora a la educación superior pública para garantizar su financiamiento:

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹⁸

La exposición de motivos que justificaba la adición de la fracción VIII al artículo 3º constitucional señalaba que:

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las Universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.¹⁹

El debate en torno a esta iniciativa abordó el asunto de las relaciones laborales de acadé-

micos y administradores con la Universidad. América Abaroa Zamora fue la única diputada que señaló el problema del manejo del financiamiento de la universidad autónoma. Tomó como ejemplo el caso de Guerrero, en donde el gobernador Rubén Figueroa pretendía el dominio político de la Universidad, amenazándola con retirar el subsidio:

América Abaroa Zamora: No ha sido tampoco una sorpresa para nosotros el que se diga nada menos en la iniciativa en torno al financiamiento de la educación superior, sino se establece en la iniciativa que el Estado tiene la obligación incondicional de financiar la Universidad ...En cuanto al monto del financiamiento éste debe ser aumentado sustancialmente, ya que es inconcebible que el Estado Mexicano sólo destine el 1.7% del PIB en renglones educativos cuando que la UNESCO recomienda que sea el 8 por ciento. Las consecuencias son que el goce de la autonomía y de la educación superior, sólo son patrimonio de una minoría de mexicanos, quedando marginados de estos derechos decenas de millones de mexicanos. El incremento del presupuesto educativo ayudará al proceso de una verdadera democratización de la enseñanza ...²⁰

Según señala Diego Valadés, un antecedente directo de esta iniciativa de reforma constitucional se encuentra en la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978, que fue resultado de la necesidad del Estado para organizar y fortalecer la educación superior. Con esta Ley, el Ejecutivo se proponía: *"dar vigencia al precepto constitucional contenido en el artículo 3º según el cual el Congreso de la Unión debe expedir las leyes necesarias para coordinar la educación en toda la República y distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios."*²¹

La nueva legislación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en junio de 1980, con-

sagró en la Constitución la autonomía universitaria y mantuvo el financiamiento de la educación pública, incluido el de las universidades autónomas por ley y conservó plena concordancia con el artículo 123, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Título VI, del trabajo y de la previsión social, señala en su fracción VII que: **"Para trabajo igual debe corresponder salario igual sin tener en cuenta, sexo ni nacionalidad."**²²

La reforma legislativa mantuvo un estrecho vínculo con la Ley Federal del Trabajo que, durante el régimen de López Portillo, adicionó al Título VI de dicha ley un capítulo XVII, publicado el 20 de octubre de 1980 en el *Diario Oficial de la Federación*, que norma las relaciones de trabajo entre los trabajadores administrativos y académicos con las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, normas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones.

La adición a la Ley Federal del Trabajo hizo una definición más precisa del trabajador académico, de las características de la relación laboral y de las evaluaciones académicas que efectúan los órganos competentes de las propias universidades. Señala en el Artículo 353 L que:

Corresponde exclusivamente a las Universidades e instituciones autónomas por ley, regular los aspectos académicos.

Para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias Universidades o instituciones establezcan.²³

En el Artículo 353 N de la Ley Federal del Trabajo, se señala que **"no es violatorio del principio de igualdad de salarios la fijación de salarios distintos para trabajo igual si este corresponde a diferentes categorías académicas"**²⁴, en tanto que, como el propio Artículo 353 L. establece, estas diferencias salariales sean fijadas de acuerdo con reglas académicas señaladas por el **"órgano competente"**.

En el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la UNAM, se señala que, **"Las designaciones definitivas de profesores e investigadores, deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos y se atenderá a la mayor brevedad posible, a la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera. Para los nombramientos no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni esta será causa que motive su remoción."**²⁵.

De acuerdo con estos preceptos, el Estatuto General de la UNAM, señala en el Artículo 83 que, **"para el ingreso y promoción de los miembros del personal académico se crearán Comisiones Dictaminadoras de acuerdo con las disposiciones del Estatuto del Personal Académico, las que serán órganos auxiliares de los respectivos Consejos Técnicos."**²⁶. Las comisiones dictaminadoras auxiliares de los Consejos Técnicos constituyen el único organismo competente para establecer categorías diferentes entre los académicos y con ello, salarios distintos por el mismo trabajo.

Las reglas de acuerdo con las cuales las Comisiones dictaminadoras ejercen sus funciones, los requisitos para que los académicos accedan a las diferentes categorías académicas y, en consecuencia, salariales, los derechos de los académicos para inconformarse con las resoluciones y los mecanismos para resolver las controversias, se encuentran detallados en el importante Estatuto del Personal Académico de la UNAM, el que fija también los derechos y

obligaciones del personal académico (como la obligación de defender la autonomía de la universidad y la libertad de cátedra), las normas de los concursos de ingreso y promoción y las normas para el funcionamiento de las comisiones dictaminadoras y jurados calificadores, entre otros aspectos de la vida académica. El Estatuto establece las categorías de los diferentes tipos de académicos (técnicos académicos, profesores de asignatura, profesores e investigadores de carrera, etc.), vinculándolas a sus percepciones salariales. Para conservar la coherencia con el conjunto de la legislación respectiva, el Estatuto prevé para los profesores e investigadores de carrera, dos categorías: asociado y titular, cada una de las cuales cuenta a su vez con tres niveles: A, B y C, con base en los cuales se establecen también la diferencias salariales que admite la Ley Federal del Trabajo, la que impide diferencias salariales dentro de la misma categoría y evita diferencias excesivas entre las percepciones de la categoría más baja y la más alta.²⁷

En consecuencia, es posible observar que en el periodo de transformación de la educación superior y la investigación científica impulsado por el régimen de Miguel de la Madrid II., el gobierno instauró sistemas de fijación de becas e ingresos asimilables a salarios para los académicos con presupuestos ajenos a los dispuestos por el Congreso de la Unión para la universidad pública; para ello el Ejecutivo propició, por medio de organismos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), la creación de un sistema paralelo de otorgamiento de recursos para las universidades y de retribución del trabajo académico, ajeno a las leyes vigentes sobre la autonomía universitaria y que ignora los preceptos constitucionales y los establecidos por la Ley Federal del Trabajo, origi-

nando así grandes diferencias salariales por el mismo trabajo académico.

El efecto de ese proceder contribuyó a la disgregación, diferenciación y exclusión de los académicos, por medio de sistemas de selectividad paralelos y ajenos a los establecidos y claramente contrarios a los principios que conforman la legislación vigente, tal como se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se adicionó el Título VI de la Ley Federal del Trabajo que señala:

En conformidad con esta nueva fracción del artículo 3º constitucional, la autonomía y los derechos laborales deben ser aspectos complementarios en la vida de las comunidades universitarias. Entre ellos no debe haber oposición, ni tampoco, primacía de uno sobre otro y de ahí que disponga que en la Ley Federal del Trabajo se fijen, conforme a las características propias de un trabajo especial, los términos y modalidades con los que los derechos consagrados en la fracción A del Artículo 123 de nuestra ley fundamental han de aplicarse al personal académico y al personal administrativo de las Universidades e instituciones de referencia.²⁸

La ley laboral reglamenta que a trabajo igual corresponde igual salario, en la medida en que el puesto, jornada y condiciones de eficiencia en que se desempeña el trabajador académico sean también iguales. Las diferencias salariales entre trabajadores académicos deben corresponder también a diversas categorías académicas en cuyo caso se justifica la diferencia salarial por el mismo trabajo. El financiamiento que las diferentes agencias gubernamentales mencionadas otorgan selectivamente a las universidades públicas autónomas y las diferencias salariales que propician entre académicos, deformaron y anularon de *facto* el sistema legal vigente y en muchos casos, propició una práctica patrimonialista y excluyente de

diversas opciones ideológicas y teóricas en la contratación, en el desarrollo profesional y en las retribuciones salariales de los académicos, lo que a su vez contribuyó al fortalecimiento de feudos académicos que tienden a monopolizar los recursos para el trabajo y las retribuciones de los académicos.

De acuerdo con Carlos Ornelas, en los años 70, junto con el CONACYT, el gobierno apoyó diversas "Universidades paralelas" y "centros de excelencia" como el Colegio de México, el Tecnológico de Monterrey, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Según este investigador, en los años 80, *"para satisfacer requerimientos de la comunidad científica, el gobierno estableció el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). El SNI tuvo efectos tal vez no buscados: primero, sembró el germen meritocrático en la academia mexicana, es decir, se recompensa de manera diferente a los investigadores de acuerdo con criterios de calidad y productividad, y, segundo, esas retribuciones se dan al margen de las negociaciones entre las Universidades y sus sindicatos. En los años 90, el gobierno impulsó aún más los criterios meritocráticos al promover que en las instituciones de educación superior, una parte de los ingresos de los académicos se otorguen por medio de becas, bonos y estímulos y por supuesto de manera diferenciada."²⁹ Otros efectos, éstos deliberados, fueron la ruptura de las cohesiones gremiales y profesionales legítimas de los académicos, una aguda reducción salarial, en rigor ilegal en muchos casos, y el deterioro constante de las condiciones de trabajo de la mayoría de los académicos. A este proceso, violatorio de la legislación y, en muchos casos, de violación de los derechos laborales y salariales de numerosos académicos, se le llamó con cinismo deshomologación salarial.*

II. CRISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y CREACIÓN DE UN NUEVO TIPO DE UNIVERSIDAD

En diciembre de 1981, en los últimos meses del sexenio de López Portillo la SEP, en voz de Elíscio Mendoza Berrueto, subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica manifestó que *"el financiamiento de la educación superior era un serio problema y exhortaba a las Universidades a vincularse con organismos del sector privado y de otros sectores para obtener los fondos necesarios para su mantenimiento"*.³⁰

Por otra parte, la ANUIES, por medio de las declaraciones de su secretario ejecutivo, Dr. Velasco Fernández, *"señaló a la insuficiencia económica como el único problema común que enfrentaban las Universidades"*.³¹

Desde los primeros años de la década de los ochenta, la política gubernamental desarrolló una estrategia sistemática para debilitar a las organizaciones sindicales de los académicos, para debilitar su cohesión profesional y con ello, deterioró de modo constante sus condiciones de trabajo. En este sentido, son importantes las conclusiones que obtiene Guillermo Villaseñor García, en su texto *Estado y Universidad 1976-1982*, en las que observa, *"el desinterés paulatino, sobre todo de amplios sectores de trabajadores académicos, [en] participar en las decisiones de sus centros de trabajo"*. Villaseñor sostiene también que:

"Se crearon las circunstancias más propicias para determinar el tipo de académicos que se quería admitir, incluyendo en ello la selección ideológica de los mismos. Así, finalmente se podría tener una garantía de orientación y con-

*trol del enfoque ideológico que se quisiera dar a la academia en su conjunto."*³²

En diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado asumió el mando de un país inmerso en un grave deterioro económico. Como en los dos gobiernos anteriores, el sexenio se iniciaba con la necesidad de diseñar una solución a la crisis. Miguel de la Madrid respondió a la situación con la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que se propuso fundamentalmente la reducción del gasto y el equilibrio de las finanzas públicas, una política cambiaria realista con la consiguiente devaluación del peso, reformas fiscales para incrementar los ingresos gubernamentales y se distinguió por la reestructuración y reducción de la burocracia gubernamental.

Miguel de la Madrid delineó su política por medio de la campaña de renovación moral, descentralización y desarrollo del federalismo: en 1982 intentó fortalecer este proceso con una reforma constitucional para fortalecer el municipio e intentó frenar la corrupción de los funcionarios públicos ejerciendo acciones judiciales contra varios personajes de la vida pública de los años previos.

En este periodo se mostró una gran informalidad de la ciudadanía, en especial hacia el partido oficial, que se expresó en los procesos electorales, lo que permitió el fortalecimiento del Partido Acción Nacional (PAN). En este terreno se elaboró el nuevo Código Electoral Federal que aumentó a 500 el número de representantes a la Cámara de Diputados y limitaba al 70% la representación del partido mayoritario.

El régimen enfrentó los problemas derivados de la deuda externa y se impuso el cumplimiento de los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El déficit presupuestal y la deuda interna absorbieron los

recursos del gobierno. La crisis se agravó en 1985 con la caída de los precios internacionales del petróleo, el aumento de la inflación y la disminución de la producción industrial, fenómenos que produjeron importantes consecuencias sociales que se expresaron como movilización autónoma de los ciudadanos en los sucesos de septiembre de 1985.

Los partidos de oposición (PPS, PST, PSUM, PMT y PRD), señalaron que los sectores asalariados vieron disminuidos sus ingresos los que, por otra parte enfrentaron aumentos de precios y de tarifas de los servicios, drásticas reducciones de los subsidios gubernamentales y la liberación de controles de precios de algunos productos de consumo general, políticas que afectaron también a los campesinos. La política de Miguel de la Madrid depositó en las clases trabajadoras todo el peso de la crisis, deterioró el empleo y el nivel de vida de la población:

La crisis de 1982 nos muestra, en perspectiva histórica, la importancia que tuvo el stock acumulado de satisfactores sociales, así como los ingresos no mercantiles de los estratos económicamente débiles de la población. Vale la pena tomar nota de esto cuando se examina el impacto de la crisis de 1994-95 en las condiciones de vida de la población mexicana. Si bien en 1982 la crisis fue enfrentada con medidas antipopulares, que esbozaban ya el modelo neoliberal mexicano, entonces se comió con la positiva herencia de la década de los setenta (y de décadas anteriores) en que se reforzaron las "salvaguardas sociales", que permitieron disminuir los ingresos salariales y reducir el número de ocupaciones sin que esto se tradujera en una pauperización absoluta de la población; hubo un gran empobrecimiento, pero la crisis y las políticas de ajuste no golpearon como lo hu-

*bieran hecho de no existir estos diques sociales.*³³

La política seguida en esos años no dio los resultados esperados y condujo a nuevas crisis económicas y sociales que se profundizarían en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari. El gasto total del sector público federal como porcentaje del PIB disminuyó. En 1982 era de 45.4% ; en 1983 fue de 42.2%; en 1984 fue de 41.5% y en 1985 fue el 40.%, es decir, una disminución del 5% en tres años.³⁴

El gobierno de Miguel de la Madrid impulsó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que estableció la premisa según la cual, la expansión del sistema educativo en los años previos, afectó negativamente la calidad de la educación. Para la educación superior el Plan se propone detener un crecimiento que consideró excesivo y articularlo más profundamente con el sector productivo; combatió la burocratización del sector y vigorizó algunas medidas para elevar la calidad de la educación, tales como los proyectos de formación y actualización de docentes; elevó al nivel de licenciatura la educación normal. La revisión y actualización de planes y programas de estudio fueron parte de esta estrategia que intentó mejorar el aprovechamiento escolar y elevar la eficiencia terminal en la primaria. En el periodo se amplió la cobertura del sistema educativo nacional.

El bachillerato creció a una tasa promedio de 5.2% entre 1983-1988 y la matrícula en la educación profesional aumentó en promedio el 7.2%.³⁵ La SEP y las instituciones de educación superior formularon el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, que promovió la creación de 50 carreras de nivel licenciatura, 39 especialidades, 90 maestrías y 25 doctorados que se distribuyeron regionalmente en un proceso de descentralización de los ser-

vicios educativos.³⁶ En la educación superior, a partir de 1982, las universidades públicas sufrieron un creciente cuestionamiento que justificó limitar el gasto estatal en la educación superior y que condujo a un creciente abandono estatal de la cultura y a una reducción de la producción cultural. El antropólogo Claudio Lomnitz sostiene que:

La reducción del papel del estado en la economía llevó a que el gobierno intentara reducir drásticamente su papel en la ciencia, en la educación y en el arte durante los ochenta: las universidades públicas fueron fuertemente atacadas; Televisa comenzó a jugar un papel visible en La Cultura (con mayúsculas) e intentó llenar parte del hueco que el gobierno dejaba construyendo un importante museo de arte moderno, un canal cultural y forjando lazos con importantes intelectuales del país.

196 Por otra parte, como el gobierno quería mantener la hegemonía de partido y el poder presidencial más o menos intactos, y como pronto descubrieron que la iniciativa privada no tenía la voluntad de tener un papel protagonista en la educación y en la cultura, se vio que simplemente no se podía cortar a toda la intelectualidad del erario público, por lo cual desarrollaron nuevas formas de patronazgo que se pretendían modernizadoras y el estado mantuvo un papel importante en materia de educación. El resultado de los recortes gubernamentales en estas áreas dejó a los intelectuales o bien a merced de grandes inversionistas privados o bien en un sistema algo exclusivo de becas gubernamentales. Como resultado de esa situación se buscaron fuentes alternas de financiamiento y se consiguió cierta descentralización y algunos triunfos en la autonomía de la esfera cultural, pero también hubo un empobrecimiento neto de la intelectualidad y una reducción en

*el tamaño relativo de la comunidad de productores culturales.*³⁷

En el contexto de la descentralización educativa de Miguel de la Madrid, el rector Octavio Rivero Serrano (1981-1984) impulsó una reforma universitaria tendiente a mejorar la calidad de los servicios educativos. La relación entre Estado y Universidad era vista a través de una filosofía política que planteaba que una educación superior crítica, humanística y científica fortalecía los intereses de la Nación y justificaba el financiamiento público de este tipo de institución. Así lo expresó por ejemplo, Luis E. Aguilar Villanueva, a la sazón Secretario General de la UNAM.

La Universidad concebida como simultáneamente crítica y perteneciente al Estado por su carácter público, autónomo y nacional se fundaba en que:

*"El Estado mexicano postrevolucionario, liberal y nacionalista, ha querido ver reiteradamente en la U. de México (sic) su reserva intelectual y moral; la ha inscrito en el universo de las condiciones sin las cuales jurisdicción, nacionalidad, soberanía, riqueza, cultura, serían de más difícil consecución. Muchos de los límites externos y de las insuficiencias internas de la formación del Estado mexicano, han sido enfrentadas con esta apuesta en la educación humanista y científica y en el saber libre y crítico de la U. de México. La U. de México se convierte así en una suerte de ciencia y conciencia del Estado Nacional, connotando con ello también la crítica científica y filosófica del Estado."*³⁸

La reforma impulsada por el rector Rivero Serrano partía de una concepción del Estado y una filosofía política que reconocía en la Universidad una parte de la construcción estatal y de

la nación, y reconocía en el nivel conceptual la función social específica de la Universidad como creadora de conocimiento y cultura. Esto permitió que la Universidad no sufriera grandes transformaciones en su estructura institucional y legal. En el aspecto académico, Melgar Adalid señala que en el rectorado de Rivero Serrano fueron elaborados, "los programas universitarios como una modalidad de organización horizontal para conjuntar esfuerzos en diversas áreas del conocimiento de distintos segmentos de la Universidad con entidades externas. Se crearon los programas de alimentos, investigación clínica, computo y energía."³⁹ En los siguientes años, la universidad pública iniciaría un debatido proceso de transformación y de privatización.

El Dr. Jorge Carpizo McGregor asumió el cargo de rector de la UNAM en enero de 1985. El 16 de abril de 1986 sometió a la consideración de la opinión pública y de la comunidad universitaria un diagnóstico muy severo de la institución contenido en el documento **Fortaleza y debilidad de la UNAM**. Para resolver los problemas de la institución, el rector propuso una reforma que contemplaba principalmente la reforma de los reglamentos de pagos e inscripciones, de exámenes, del reglamento de estudios de posgrado, del reglamento para la elección de consejeros técnicos y universitarios y del Patronato Universitario. La reforma incluía la revisión del Estatuto General y del Estatuto del Personal Académico

El diagnóstico contenido en este documento coloca a la masificación de la institución como el principal problema a resolver y del que se derivan otras dificultades que producen una baja calidad educativa. Entre los factores considerados, que determinan un mal resultado académico, se mencionan los altos índices de reprobación y los bajos índices de titulación, la

contratación de personal académico que no reúne los requisitos necesarios, ausentismo de los académicos, excesos en el uso de la libertad de cátedra que implicaba supuestamente un empleo político e ideológico de la cátedra y la hegemonía de una concepción de la institución como Universidad popular que rebaja su nivel y sus fines académicos.

Como resultado de una consulta entre los diferentes núcleos de universitarios, el Consejo Universitario aprobó un conjunto de reformas los días 11 y 12 de septiembre de 1986. En las consideraciones que motivaron el cambio en el Reglamento General de Pagos, el rector señaló la necesidad de aumentar los montos de los pagos de los estudiantes por inscripción y servicios educativos, justificándolos en la:

limitación de la aportación del Estado, motivada por la contracción económica nacional, [en la que] ha influido el progresivo decrecimiento de la participación de los ingresos propios de la Institución en la integración del presupuesto. Al respecto es de hacerse notar que mientras en 1948 estos constituían el 36.6% del presupuesto total, en 1986 alcanzaron tan sólo el 5.64%.

Entre las causas que han contribuido a esta disminución de los recursos propios se encuentra la inamovilidad de los pagos que la UNAM percibe por los diversos servicios que presta, y que han permanecido inalterables desde 1948 en lo que a inscripción se refiere, y han sufrido modificaciones mínimas por lo que hace a otros servicios cuyos precios actuales datan de 1966.⁴⁰

La visión de la Universidad que expresaron aquellas fallidas reformas de 1986, puede considerarse como el arranque de la reacción conservadora gestada en la Universidad Nacional en contra del llamado proceso de masificación de la educación superior.

Los movimientos estudiantiles de 1966 y 1968 que cuestionaron la estructura autoritaria

de la UNAM y el breve rectorado del Dr. Pablo González Casanova (1970-1972), que amplió la cobertura educativa para numerosos jóvenes, generó en los grupos más poderosos de la administración y la academia universitaria, una respuesta que se orientó a limitar la matrícula en la educación superior. Esta percepción del problema fue compartida por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública y las más altas autoridades gubernamentales, que justificaron a partir de ese momento un creciente debilitamiento del financiamiento de las universidades públicas autónomas por ley, para privilegiar la calidad de la educación de un número limitado de jóvenes.

En los años posteriores se opuso de manera creciente la necesidad de mejorar la calidad de la educación a la cantidad de estudiantes que podrían beneficiarse de la educación universitaria, es decir, a la llamada masificación de la educación. La política oficial cuestionó finalmente, la pertinencia misma de las instituciones de formación universitaria, humanística y científica, para justificar su sustitución por enseñanza tecnológica al servicio del proyecto económico trazado por el gobierno.

En el centro del nuevo proyecto que prefigura **Fortaleza y debilidad de la UNAM** para la educación superior, se encuentra el problema del financiamiento. En la base misma de la comunidad universitaria surgieron nuevas fracturas y el destino de la UNAM se hizo objeto de discordia.

La propuesta del Dr. Capizo pretendía quitarle al Estado la obligación de financiar de manera suficiente la educación superior. Con el argumento de la necesaria corresponsabilidad de los estudiantes postuló que:

La mejoría de los niveles educativos sólo se podrá alcanzar a través de la participación armónica de todos los implicados. Los beneficiarios directos de la educa-

ción universitaria de hace dos y más décadas participan efectivamente en el financiamiento de su preparación.

Hoy, en cambio, las cuotas por servicios educativos no alcanzan siquiera a cubrir el costo directo de su tramitación... El bajo precio de los servicios educativos provoca, en muchos casos, que los estudiantes no valoren el costo real de su educación ni la aprovechen como deberían...⁴¹

Vincular a los particulares con el financiamiento de la Universidad como factor determinante de la calidad de la educación, se estableció como referente central para transformar a la UNAM. Este proyecto estaba enmarcado en un cambio profundo del papel de la universidad pública.

La aprobación de las reformas a los reglamentos ocasionó un amplio descontento de la comunidad estudiantil que desembocó en una huelga iniciada el 26 de enero de 1987. Dos de las demandas del pliego petitorio de este movimiento fueron: 1) Derogación de las medidas aprobadas por el Consejo Universitario y, 2) la realización de un Congreso Universitario Resolutivo, en el que se discutiera la transformación de la Universidad.

Al cabo de 17 días, la huelga concluyó el 11 de febrero, después de que el Consejo Universitario suspendiera el llamado "Plan Carpizo" y aceptara la realización de un Congreso Universitario que estaría a cargo de una Comisión Organizadora del Congreso Universitario (COCU). El Congreso Universitario se realizó en 1990, cuando el sistema educativo nacional se encontraba sujeto a la política educativa del régimen de Carlos Salinas de Gortari, caracterizada por la subordinación de la universidad al proyecto económico y político del gobierno en turno y por la profundización de la crisis presupuestaria de la universidad pública.

CRISIS DE LA UNIVERSIDAD

La privatización implícita en el proyecto de universidad iniciada en la década de los ochenta, cuestionó la institucionalidad y los fines de la universidad pública gestada en 1946. El proyecto educativo se propuso, desde los primeros años de la década de los noventa, privilegiar a la educación impartida por los particulares y ampliar el financiamiento del Estado a las universidades particulares, como ocurre actualmente, así como subordinar a las instituciones universitarias y a la educación media superior públicas a la lógica económica dictada por el régimen neoliberal y los organismos financieros internacionales, política económica y educativa que se encuentra en la base de la crisis actual de la Universidad Nacional.

⁹ Villaseñor, García, Guillermo, *Estado y Universidad 1976-1982*, UAMU, Xochimilco, México, 1988, pp. 23-70.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 219-220

¹¹ García Stahl, Consuelo, *Síntesis histórica de la Universidad de México*, UNAM, México, 1975, pp. 239-252.

¹² Valadés, Diego, "La educación universitaria", p. 582 en *Historia de la educación pública en México* Solana, Fernando, et. al. Coord., México, 1982, SEP/FCE, 645 pp.

¹³ Soberón Acevedo, Guillermo, *La Universidad ahora. Anotaciones, experiencias y reflexiones*, El Colegio Nacional, México, 1983, p. 114.

¹⁴ *Ibidem*, p. 115

¹⁵ *Idem*. Las modificaciones mencionadas por Soberón fueron incorporadas a las reformas constitucionales de 1980 y a la Ley Federal del Trabajo.

¹⁶ Villaseñor García, Guillermo, *Op. cit.*, pp. 49-51.

¹⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Comisión de Asuntos Editoriales, T I, artículos 1-4, cuarta edición, LV legislatura, "Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tercera reforma, 1979)", p. 425

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Compilación de Legislación Universitaria*, Volumen I, UNAM, pp. 16-17

²⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo ...Op. cit.*, "Debates (Tercera reforma 1979)", p. 451.

²¹ Valadés, Diego, *Op. cit.* 584.

²² *Compilación...*, *Op. cit.*, p. 20

²³ *Ibidem*, p. 35

²⁴ *Ibidem*, p. 36

²⁵ *Ibidem*, p. 31

²⁶ *Ibidem*, p. 67.

²⁷ *Compilación...*, *Op. cit.*, "Estatuto del Personal Académico de la Universidad Autónoma de México", pp. 183-214.

²⁸ *Ibidem*, p. 39

²⁹ Órnelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, pp 219-220

³⁰ Villaseñor García, Guillermo, *Op. cit.*, p. 340.

³¹ *Idem*.

¹ "Informe presidencial 1974", p. 2 en Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México 1970-1976*, p. 52

² Blanco, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, El Trimestre Económico, No. 39, FCE, México, 1981, p. 297.

³ *Propuestas Educativas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y Legislación Federal de educación*, "Ley Federal de Educación", México, 1992, p. 14

⁴ *Ibidem*, p. 21.

⁵ González Cosío, Arturo, "Los años recientes 1964-1976.", en *Historia de la educación pública en México* Solana, Fernando, et. al. Coord., México, 1982, SEP/FCE, p. 416. Ver Ley Federal de Educación, Artículo 3, p. 2

⁶ *Ibidem*, p. 417.

⁷ *Ibidem*, p. 424

⁸ Cerón Aguilár, Salvador, *Un modelo educativo para México*, Santillana, 1998, p. 177.

³² *Ibidem* p. 373-374

³³ Ibañez, Aguirre, José Antonio, et. al. *Transformaciones mundiales, crisis y deudas. La inserción de México en las corrientes económicas globales*, Instituto de análisis y propuestas sociales. México, 1998, pp. 39-40.

³⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Las razones las obras. Presidencia de la República. Crónica del sexenio 1982-1988. Quinto Año*. FCE, México, 1988, p. 23.

³⁵ Cerón Aguilar Salvador. *Op. cit.* pp. 178-180

³⁶ Omelas, Carlos, *Op. cit.* p. 168-170.

³⁷ Lomnitz, Claudio, *Modernidad Indiana. Nueve ensayos sobre nación y mediación en México*, Ed. Planeta, México, 1999, p. 27.

³⁸ Aguilar Villanueva, Luis E., "La reforma de la universidad", pp. 29-30 en *Los grandes problemas educativos de México*, UNAM, 1984.

³⁹ Melgar Adalid, *Educación superior, propuesta de modernización*, México, 1994, FCE, p. 55.

⁴⁰ *Modificaciones académicas en la UNAM. 11 y 12 de septiembre de 1986*, UNAM, México, Exposición de motivos, p. 30

⁴¹ *Idem*.

VI

**Historia
del siglo XX**

Los líderes políticos del siglo xx

(Primera Parte)

Luis Sandoval Ramírez*

I. EL MUNDO DEL CAPITALISMO DESARROLLADO

El siglo que nos acaba de abandonar ha sido testigo del desarrollo de las sociedades capitalistas, de la cíclica explosión de sus contradicciones internas y externas, de la declinación y desaparición de la hegemonía internacional británica y del ascenso, maduración y relativo declive de la dominación de los Estados Unidos sobre el mundo, así como del crecimiento del movimiento socialista, del surgimiento del socialismo estatal a partir de Rusia en 1917 (luego Unión Soviética), de su apogeo y expansión después de la Segunda Guerra Mundial y de su hundimiento y desaparición en su variante europea en el periodo 1989-91. Ha sido un siglo de catástrofes, de matanzas descomunales, de guerras y revoluciones, de "guerra fría", de encontrarse al filo de la navaja con los acumulados arsenales nucleares, químicos y bacteriológicos, pero también de desarrollo de la ciencia y de la técnica, de la carrera espacial y la llegada a la luna, de fuerte crecimiento demográfico, de incremento del nivel de vida de la población del mundo, pero de un abismo cada vez mayor entre los países ricos y los pobres, así como de

expansión de las desigualdades entre los poseedores de riqueza y el resto de la población al interior de todos los países. Uno de los aspectos más relevantes del siglo fue el relativamente rápido ocaso de los imperios coloniales, la liberación de las colonias y la creación de decenas de nuevos países "emergentes". El mundo de los países pobres ha tenido una fuerte explosión demográfica y en ciertos casos, como en el de la China socialista, ha tenido logros económicos impresionantes, aunque en un marco político no democrático.

A pesar de todo, en este siglo de las peores dictaduras se ha impuesto la tendencia al desarrollo cíclico de la democracia política, condicionada en los países pobres por la dominación de la potencia hegemónica y por peculiaridades nacionales.

El siglo se ha expresado en la política a través de contradictorias personalidades, algunas de las cuales incidieron en la destrucción del orden existente y pugnaron por la hegemonía de sus naciones, mientras que otros trataron de defender el *status quo*, o por imponer sus valores y creencias, por acrecentar el papel de sus países en el mundo o por desarrollar el sistema del mercado capitalista en una época de decli-

* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

nación. Las personalidades políticas más relevantes del siglo se concentran en la época de catástrofes de 1914-1945, época de profunda crisis civilizacional del mundo capitalista pero también del socialismo estatal.

En esta ocasión haremos un rápido recorrido por los líderes políticos del mundo desarrollado en la centuria que acaba de pasar.

El siglo despuntó con el expansionismo norteamericano y con TEODORO ROOSEVELT enarbolando la política del "Gran Garrote" hacia América Latina. El provocó la separación de Panamá de Colombia, con el fin de tener el dominio completo del Canal de Panamá (hoy en manos de los panameños). Pero pronto sobrevendría la Primera Guerra Mundial (1914-18) y las potencias se ensarzarían en una matanza y destrucción nunca vistas, que provocaron la primera gran crisis de la civilización capitalista. GUILLERMO II y FRANCISCO JOSÉ emperadores respectivos de Alemania y Austria-Hungría, movilaron sus fuerzas en contra de la Triple Entente: los imperios francés e inglés, dirigidos en en la fase final de la conflagración por CLEMENCEAU y LLOYD GEORGE y la Rusia zarista con el débil y sangriento NICOLÁS II a la cabeza. La lucha por los mercados, el enfrentamiento de las grandes empresas y la pugna de los imperios centrales por un nuevo reparto del mundo encendieron ese conflicto. Los Estados Unidos, con WOODROW WILSON de presidente entraron en la guerra en abril de 1917, inclinando la balanza en favor de los aliados occidentales.

Wilson había realizado importantes reformas, limitando el poder de los trusts. El ordenó intervenir en Veracruz, en 1914, organizando posteriormente una expedición, para tratar de capturar a Pancho Villa en 1916, sin éxito. En la culminación de la guerra, Wilson elaboró los **CATORCE PUNTOS**, en los que se abogaba por la autodeterminación de las naciones, el fin del colo-

nialismo y la creación de una Sociedad de las Naciones (en la que finalmente se abstuvieron de participar los EUA), para preservar la paz. En el Tratado de Versalles, Wilson contribuyó a poner las bases de la siguiente guerra, al humillar y cargar excesivamente a Alemania con fuertes contribuciones económicas.

En el caótico ambiente postbélico, la destrucción causada por la guerra y los enfrentamientos sociales favorecieron el ascenso al poder de fuerzas y personalidades de "mano dura", incluso totalitarias. Una de ellas fue BENEITO MUSSOLINI, ex-socialista italiano que fundó el Partido Nacional Fascista, obtuvo apoyo popular y accedió al gobierno a través de la marcha sobre Roma en 1922. Con sueños imperiales y el apoyo de las clases poseedoras y del Rey, el Duce suprimió el Parlamento, al resto de los partidos, eliminó las conquistas sindicales, creó el Estado Corporativo, se embarcó en el fortalecimiento del ejército y en aventuras militares coloniales y europeas en las que resultó mal parado. En 1935 envió sus fuerzas a Abisinia, pero la resistencia de los etíopes le impidió lograr sus objetivos. Participó con Hitler en la formación del Eje Berlín-Roma-Tokio, en la invasión a la URSS, así como en operaciones en el norte de África, sufriendo descalabros sucesivos. Fue ajusticiado en 1945 por la Resistencia italiana a orillas del lago Cuomo.

ADOLFO HITLER (1889-1945), fue otra personalidad totalitaria que surgió como líder político del pueblo alemán en el periodo de la primera post-guerra. Líder del partido nazi, se hizo con el poder en 1933, empujado por la ola de descontento social provocada por la crisis del 29-33. En su ascenso fue financiado por los grandes banqueros y empresarios alemanes (y algunos extranjeros como Henry Ford) y recibió el apoyo del ejército. Se convirtió en dictador y fue proclamado Führer. Disolvió el Parlamento, prohibió y

persiguió al resto de los partidos y mandó a cientos de miles de opositores políticos, judíos, gitanos y otras minorías a los campos de concentración. Alemania se convirtió en una máquina de guerra dispuesta a conquistar el mundo y a impulsar el triunfo del fascismo y de la raza alemana de "superhombres". Ayudó decisivamente a las fuerzas sublevadas de FRANCISCO FRANCO a vencer al gobierno republicano legítimo en España. La política de apaciguamiento a Hitler de DALADIER y CHAMBERLAIN condujo a grandes concesiones que culminaron en la anexión de Austria y el Pacto de Munich en 1938, que empujó Checoslovaquia a los nazis.

Desató la segunda guerra mundial, con la invasión a Polonia en 1939, organizó el genocidio de millones de seres, especialmente judíos y eslavos en sus campos de concentración. Preconizaba la inferioridad racial de estos "subhombres". Hitler fue un aventurero enfermo que encabezó una sociedad humillada. La estela de destrucción y muerte que dejó tras de sí tiene pocos parangones en la historia de la Humanidad.

En la declinante Gran Bretaña destacó la figura aristocrática de SIR WISSTON CHURCHILL, quien rápidamente ascendió en el servicio gubernamental y ocupó varios Ministerios de Estado comenzando en 1910, primero como conservador, después como liberal para terminar otra vez siendo conservador. En la Primera Guerra Mundial sus errores en la conducción de operaciones militares, especialmente en Gallipoli, lo llevaron a renunciar a su cargo. Tras varios años de ostracismo político su posición crítica al apaciguamiento a los nazis lo llevó al puesto de Primer Ministro durante el periodo clave de la Segunda Guerra Mundial (1940-45). En este puesto alcanzó relevancia internacional, defendiendo eficazmente los intereses del Imperio Británico, una de las tres potencias (la menor que derrotaron a los nazi-fascistas).

Churchill se ostentaba como un demócrata pero se opuso a que se le otorgara el voto a la mujer, así como al gobierno autónomo de la India y las colonias. Si la Gran Bretaña no tenía amigos, solo intereses, éstos eran indudablemente los de la corona y las clases poseedoras, los suyos. Reprimió brutalmente a los obreros, en especial a los mineros de Gales e inauguró con su anticomunismo el periodo de la "guerra fría". Tuvo dotes de escritor y su *The History of the Second World War* le ayudó a obtener el Premio Nobel de Literatura. A pesar de sus contradicciones, su personalidad fue brillante, aunque no pudo impedir la irremediable decadencia del imperio británico.

CHARLES DE GAULLE fue un militar de carrera, alcanzó el grado de general de brigada al inicio de la segunda conflagración bélica. Tras la derrota de Francia escapó a Londres en donde anunció la formación de un comité nacional francés en el exilio, reconocido por las potencias y los líderes de la resistencia francesa, dando la lucha en contra de los fascistas en diversos frentes, por lo que posteriormente fue electo presidente del gobierno provisional francés en 1945.

De Gaulle, poseedor de una fuerte personalidad pronto renunció, pero en 1958-59 ocupó los cargos de Primer Ministro y Presidente de la V República, realizó reformas económicas y administrativas, otorgó la independencia a Argelia y coadyuvó a formar el Mercomun europeo. Reelecto en 1965, se enfrentó al movimiento estudiantil-popular del 68, confrontación en la que quedó mal parado, renunciando en 1969.

Al otro lado del Atlántico, FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, el 32 Presidente de los Estados Unidos (1933-45) el único electo cuatro veces, en lo peor de la depresión económica dió inicio a un programa de reformas conocido como *New Deal*, o "nuevo trato para el pueblo estadounidense". Éste incluyó un amplio programa agrario dentro

del cual se encontraba la Ley de Ajuste Agrario y el Tennessee Valley Authority que impulsó la construcción de presas para irrigación y energía eléctrica barata. Otras medidas tomadas fueron la Ley de Recuperación Industrial de la Nación de 1933, diseñada para mantener los precios y promover la formación de sindicatos. Reguló de forma estricta la emisión de valores bursátiles a través de la Comisión de Bolsa y Valores e hizo aprobar la Ley de Seguridad Social, el seguro de desempleo y la Ley de Normalización del Trabajo en 1938, lo que incrementó el apoyo de los trabajadores norteamericanos a su presidencia. El gobierno tuvo un gran déficit en sus gastos y promovió las obras públicas y la construcción. Con esas medidas salvó al capitalismo de sí mismo, pero concitó el odio a su persona de vastos sectores de grandes magnates.

En relación a América Latina aplicó la política de "Buena Vecindad", retirando las tropas norteamericanas de Nicaragua y Haití y reconociendo la soberanía de Cuba y Panamá. Fue respetuoso de la nacionalización del petróleo en México.

Roosevelt tuvo una activa participación en la formulación de la estrategia diplomática y política durante la segunda conflagración bélica y participó también en la conformación de las instituciones que surgirían después de ésta, como la O.N.U.

Fue indudablemente un gran demócrata, líder político de talla internacional, el mejor de los presidentes estadounidenses de este siglo.

De los escombros de la guerra comenzaron a resurgir las economías destrozadas, con nuevas instituciones mundiales como el F.M.I., el Banco Mundial, el GATT y posteriormente la O.N.U., el Pacto de Varsovia, etc. Los Estados Unidos superaban con mucho a todos los restantes países en poderío económico y militar y lideraban indiscutiblemente al mundo capitalista. Con las innovaciones tecnocómicas y políticas que se introdujeron en el sistema interna-

cional, un nuevo modelo productivo emergió y esto se tradujo en una época de prosperidad sin precedentes, que duraría hasta 1974-75. Para hacerle frente a los profundos desequilibrios socioeconómicos y al reto político procedente del socialismo del este europeo y de la protesta de los trabajadores que habían soporado lo peor de la conflagración, en Europa sobre todo, se reforzó el "Estado Benefactor". En Inglaterra, el Primer Ministro (1945-51) CLEMENT ATLEE nacionalizó grandes empresas industriales y llevó a cabo extensos programas de bienestar social, sobre todo el Servicio Nacional de Salud. Similares programas se llevaron a cabo en otros países europeos y parcialmente en los latinoamericanos. En Alemania, ADENAUER y EBERHARD pusieron las bases del "milagro alemán" de la postguerra.

Mientras tanto, el presidente estadounidense HARRY S. TRUMAN (1945-53) había tomado la decisión de arrojar bombas nucleares sobre el Japón. Aunque su estatura mundial fue mucho menor que la de su predecesor, participó en la concertación de la paz y en el delineamiento del nuevo orden mundial, impulsó el Plan Marshall de reconstrucción europea, involucró a su país en la guerra civil griega (en reemplazo de los británicos) y en la guerra de Corea (1950-53). Durante su mandato floreció el macartismo, violento movimiento anticomunista. Su sucesor, DWIGHT D. EISENHOWER (1953-61) prosiguió, en plena guerra fría entre las dos grandes superpotencias militar-políticas que emergieron en el orden postbélico, con la política antinacionalista y anticomunista en todo el orbe, organizó el golpe de estado en contra del gobierno legítimo de Arbenz en Guatemala, preparó el derrocamiento de Mossadegh en Irán (para asegurarse el dominio sobre el petróleo de ese país) y puso las bases de la intervención en Vietnam (substituyendo a los colonialistas franceses).

Con JOHN F. KENNEDY (1961-63), los Estados Unidos llegaron al cenit de su poderío. El autorizó la fracasada invasión a Cuba de contrarrevolucionarios refugiados en 1961 y la guerra en Vietnam tuvo una escalada que involucró a 17 mil "consejeros militares" estadounidenses en 1963. Ambos conflictos los había heredado, pero en 1962 la confrontación con los soviéticos alcanzó su punto máximo con la crisis de los misiles de octubre, en la cual la humanidad estuvo al borde del conflicto nuclear. Fue el momento más peligroso en la historia de la humanidad y Kennedy se anotó un tanto. Pero antes de caer asesinado en Houston, en un presumible "crimen de Estado", había comenzado a elaborar una nueva estrategia que implicaba una contención pacífica del adversario y un posible retiro de Vietnam.

En este periodo comienza a ganar espacios entre la juventud norteamericana la oposición a la intervención en Vietnam, el movimiento por la defensa de los derechos civiles y el de la resistencia no violenta a la represión racial, cuyo líder más importante es MARTIN LUTHER KING (1929-68). Este dirigente negro, Premio Nobel de la Paz logró unificar la defensa de los trabajadores con los movimientos anteriores y se encontraba en pleno proceso de radicalización cuando fue asesinado. Igual suerte corrieron MALCOLM X y otros dirigentes del pueblo afroamericano.

En su política hacia América Latina, Kennedy trató de paliar el impacto de la revolución cubana, impulsando un programa llamado Alianza para el Progreso que no afectaba ni los intereses oligárquicos nativos ni las demandas más sentidas de la población del subcontinente, por lo que sus resultados fueron marginales.

RICHARD M. NIXON, feroz anticomunista, fue el Presidente (1969-74) que marcó la derrota del "establishment" norteamericano durante la

guerra de Vietnam y evidenció la profunda corrupción de la política de ese país con el escándalo "Watergate", cuando se utilizó a personal ligado a la CIA para espiar ilegalmente a los oponentes demócratas. El y su vicepresidente fueron obligados a renunciar. Pero antes había alcanzado el logro de la aproximación diplomática a la China de Mao. Kissinger, la CIA y él impulsaron el golpe de estado en Chile en contra del legítimo gobierno del socialista Salvador Allende en 1973.

La onda larga de tonalidad depresiva que envolvió a la economía capitalista a partir de 1975 produjo estadistas que trataron de aplicar políticas neoliberales con el propósito declarado de reimpulsar a estos países por la senda "ahora sí" de una prosperidad nunca vista. Las "economías de mercado" capitalistas, libres ya de las ataduras del "Estado Benefactor" serían capaces de alcanzar altos ritmos de desarrollo. El resultado de las desregulaciones de todo tipo que estimularon los gobiernos del dictador Pinochet, en Chile, del presidente norteamericano RONALD REAGAN y de la Primer Ministro de la Gran Bretaña MARGARET THATCHER primero y posteriormente todos los gobiernos del área capitalista, fue el crecimiento exponencial de la especulación financiera y la subordinación de la economía productiva a ella, la postergación de sus objetivos originales y crecientes amenazas de explosión de esta enorme burbuja, que indudablemente tendrá graves repercusiones para el mundo.

En las postrimerías de la desaparición de la URSS, cuando los Estados Unidos estaban emergiendo como la única superpotencia, los presidentes norteamericanos GEORGE BUSH y WILLIAM CLINTON impulsaron un ciclo de guerras, de las cuales las principales fueron la del Golfo Pérsico (1990) y las guerras de Yugoslavia, la más importante de las cuales fue el bombardeo incesante a ese país durante 1999.

El resto de esta historia, los líderes políticos del mundo desarrollado en los años recientes, está a la vista del lector, por lo que no hay necesidad de incidir en ellos. Con la creación de la Unión Europea el peso de los políticos de esta parte del mundo crece y en el futuro la confrontación con los Estados Unidos les dará mayor relevancia mundial. En las últimas semanas hemos sido testigos del escándalo de la corrupción que ha involucrado a las esferas dirigentes de la Democracia Cristiana alemana, en especial a HELMUT KOHL, ex-Canciller de Alemania y autor de la absorción de la Alemania del Este por la República Federal Alemana, además de que promovió los procesos de desregulación que tuvieron lugar en ese país.

II. LOS SOCIALISTAS

208

El socialismo marxista, que había surgido durante el siglo XIX, a comienzos del XX ya había ganado una influencia considerable entre los trabajadores europeos y australianos y alguna entre los americanos y asiáticos. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial el movimiento socialista cambió radicalmente de orientación: de internacionalista y revolucionario pasó a apoyar a las clases gobernantes de los países en lucha y posteriormense se volvió reformista. Sólo una pequeña minoría siguió apegada a la ortodoxia, perseguida y encarcelada, en ocasiones asesinados sus representantes, como el brillante dirigente francés JEAN JAURES, quien fue asesinado justo antes de comenzar la guerra, por su labor de agitación en contra de ella.

Pero al finalizar la descomunal matanza la influencia de la minoría no cesó de crecer y ésta encabezó una serie de revoluciones, hijas de la conflagración bélica y de la crisis de valores que se extendió por Europa y el mundo.

Estas estallaron en Alemania (1918-19), Finlandia, Lituania, Hungría (1919, con BELA KUN a la cabeza), Eslovaquia, aunque la agitación se extendió a todo el continente. En Alemania fueron asesinados por el ejército ROSA LUXEMBURGO y KARI LIEBKNECHT, espartaquistas y fundadores del Partido Comunista Alemán (KPD, 1918).

En Rusia, VLADIMIR IUCH ULIANOV (LENIN) y LEIV DAVIDOVICH BRONSHTEIN (TROTSKI), encabezaron la revolución de octubre de 1917, a la cual pensaron como la avanzada de la revolución europea, que se produjo solo en parte y fue derrotada. En una situación muy diferente a la que habían teorizado, ambos se dieron a la tarea de construir la sociedad más libre y avanzada, el socialismo, una nueva civilización democrática que acabaría con la explotación capitalista y daría paso a la verdadera libertad humana, en medio del caos y la destrucción que provocó el término de la guerra mundial y el inicio de la cruenta guerra civil y la intervención de las potencias capitalistas en ésta. A la guerra civil y al comunismo de guerra siguió un breve periodo de apertura y concesiones a la economía mercantil llamado NEP (nueva política económica), que duró hasta 1929, durante el cual floreció intensamente la cultura y la economía se recuperó.

Mientras que Lenin se apartó del gobierno ya en 1922 víctima de las consecuencias de una dura enfermedad, entre sus sucesores se desató una despiadada lucha por el poder en la que el fundador del Ejército Rojo, Trotski, fue apartado, expulsado del Politbiuro, del Comité Central y posteriormente del propio partido bolchevique y de la URSS, perseguido por varios países y asesinado finalmente en México en 1940. Una suerte similar o peor corrieron sus partidarios, que acabarían sus días en campos de concentración o liquidados por órdenes del Secretario General del Partido Bolchevique, IÓSEF VISSARÓNOVICH DZUEG-SIVILI (STALIN), quien se fue adueñando de cada vez más esferas del poder, primero en alianza

con KAMENEV y ZINÓVIEV (Tríunvirato), luego, cuando estos fueron apartados apartados, junto con BUJARIN (duunvirato), para terminar gobernando de manera despótica hasta su muerte en 1953.

Para poder centralizar el poder de manera absolutista, Stalin y sus partidarios tuvieron que eliminar a la inmensa mayoría de los miembros del partido bolchevique que habían luchado en la revolución. Entonces ellos aplicaron una política que se apartaba radicalmente de la ortodoxia marxista, sustituyendo al socialismo comunitario por un socialismo estatal autoritario. Ya no se trataba de crear una civilización más avanzada que el capitalismo, sino de transformar en un breve plazo a la atrasada y campesina Rusia y alcanzar aunque rudimentariamente lo que habían logrado los países occidentales en el transcurso de centenas de años. Stalin lanzó una revolución "desde arriba", con el fin de colectivizar por la fuerza a los campesinos y acabar con la economía mercantil. En este proceso murieron miles de kulaks (campesinos ricos) y otros más fueron enviados a Siberia. En la industria se trató de obtener altos ritmos de crecimiento gracias a transferencias desde el campo y a un trabajo intensivo. La planificación centralizada omníabarcante devino una tarea burocrática, sin intervención de los trabajadores, que prácticamente carecían de derechos. Pero con todo ello se transformó a la URSS en un breve plazo: ésta pasó a ocupar uno de los primeros lugares mundiales en la producción de los más relevantes productos, su población se alfabetizó, aunque millones de los mejores cuadros fueron enviados a gigantescos campos de concentración en un proceso de persecución de los opositores supuestos o reales, de paranoia del gobernante y del aparato estatal hipertrofiado.

En esas condiciones se produjo el artero ataque de las fuerzas hitlerianas a la URSS y la carnicería que siguió acabó con la vida de más de veintifré millones de ciudadanos soviéticos. La

URSS tuvo el mérito de haber derrotado a los principales ejércitos alemanes y japoneses y de haber liberado de la locura nazi a varios países europeos. Pero la extensión de su sistema a países del centro y este europeos dió un pretexto para el inicio de la "guerra fría", la confrontación político-militar con los países occidentales que condujo a la sociedad soviética a un grado extremo de militarización. Con la muerte del dictador Stalin se dió un proceso de creciente apertura del sistema y NIKITA JRUJCHEV denunció en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS los crímenes y deformaciones del socialismo que el dictador y sus compinches habían provocado, realizando reformas en el sistema, el lanzamiento de la política de "coexistencia pacífica" con Occidente y el acercamiento a los países del Tercer Mundo, en especial a Cuba, país que se incorporó al campo socialista. La URSS de Jrushchev no era ya el estado represivo en su grado extremo de los años treinta.

Después del derrocamiento de Jrushchev en 1964, la sociedad soviética se fue deslizando en un periodo de prolongado estancamiento, con ritmos de crecimiento económico que tendían a cero. El alza internacional de los precios del petróleo, del gas natural y otros minerales, principales rubros de exportación ocultaron durante algún tiempo la magnitud del desastre, pero la caída de esos precios en 1982 y la estampida de sus compradores, provocaron una fuerte crisis y empujaron a los dirigentes soviéticos a esfuerzos crecientes para reformar a la sociedad soviética. MIJAIL GORBACHOV (1985-91), un cuadro medio regional de edad mediana y de mediocres alcances intelectuales aunque con aspiraciones de reformista, fue impulsado al máximo nivel del poder soviético, en sustitución de la serie de ancianos que habían fallecido en un breve lapso de tiempo (BRÉJZNEV, ANDRÓPOV y GIBERNIKO).

En ausencia de una teorización personal de la situación, Gorbachov comenzó la perestroika (reestructuración) y la glasnost (transparencia) de sus sociedad con medidas moralizantes: una ley seca que socavó los cimientos de la recaudación fiscal de ese país, pues el impuesto sobre el vodka era uno de sus pilares. Ante la profundización del desastre, él recurrió al Fondo Monetario Internacional y otras instituciones occidentales, que le recomendaron el paulatino desplazamiento del aparato soviético de dirección y su substitución por la "mano libre del mercado". A partir de 1988 las reformas para crear un mercado y una democracia tipo occidental se profundizaron, provocando el hundimiento de la economía soviética. En 1989 uno tras otro los países socialistas del centro y este europeos fueron transitando hacia el campo occidental. Primero Polonia y después la República Democrática Alemana, etc., proclamaron su paso a las "economías de mercado".

La deuda externa y su espiral hizo su aparición en los últimos años de la URSS, absorbiendo cada vez más recursos para el pago de intereses y deudas vencidas. El *nóvoe myshlenie* (nuevo pensamiento) reveló las confluencias pro-occidentales de la burocracia dirigente y también mostró que en realidad se trataba de un pensamiento liberal-conservador de data muy antigua en Occidente. Pero la perestroika estaba acabando en catástrofe y la glasnost en un golpe de estado conservador (en el cual el mismo Gorbachov estuvo involucrado), que fue derrotado por sus múltiples errores y por la aspiración de amplias capas de la sociedad por una democracia.

El escenario estaba preparado (estaba siendo observado por millones de personas en el mundo) para que finalmente se le diera la puntilla al gigantesco oso soviético. Dentro de las fuerzas opositoras, "democráticas", destacó Borís Yeltsin, Presidente de Rusia, quien junto con los presi-

dentos de otras repúblicas, proclamaron la independencia de éstas y la disolución de la URSS, la cual fue substituida por la Comunidad de Estados independientes, instrumento de transición hacia la separación de las repúblicas. En éstas, aconsejadas y prácticamente dirigidas por consejeros norteamericanos (Yeltsin se hundió en el alcoholismo), rápidamente se instauró un capitalismo salvaje que condujo a la expropiación de la riqueza acumulada por un grupo de oligarcas ligados al nuevo y corrupto poder, la caída drástica del nivel de vida de la población, la desaparición de los logros de la anterior sociedad, como la educación universal y gratuita, la seguridad social, servicios de salubridad, vivienda, trabajo seguro, etc. Rusia se convirtió en una sociedad dependiente financieramente del occidente, con un nivel de vida del tercer mundo y con una fortísima caída de sus niveles de cultura, con frecuentes crisis financieras que golpean el nivel de vida de sus habitantes y una disminución inclusive del número de sus habitantes: ha perdido aproximadamente siete millones desde 1991 a la actualidad.

Lenin, Trotsky y sus partidarios, impulsados por las durísimas condiciones heredadas de la guerra mundial, trataron no sólo de solucionar los problemas planteados que afectaban sobre todo a la población trabajadora, sino adelantarse a su época y se propusieron construir una nueva sociedad en las condiciones de atraso, destrucción y caos de la Rusia de aquél entonces, pero lo que finalmente resultó no tenía que ver con sus planes originales. Con todo, esa sociedad mostró que se pueden obtener logros impresionantes en un corto periodo de tiempo (carrera espacial, investigación científica, etc.), sin necesidad de los capitales privados, pero también que la democracia y libertad es indispensable para evitar las gigantescas deformaciones que sobre todo en su etapa inicial se dieron en la sociedad soviética, pero que no son inevitables *per se*.

VII

Reseñas bibliográficas

La organización de la administración pública en México

Se trata de un manual de información sobre la operación administrativa del Gobierno Federal. De frecuente consulta, ésta es una edición actualizada con la información reciente del Instituto Nacional de la Administración Pública, que define y deslinda apoyándose en diagramas de funcionamiento, las responsabilidades de cada parte del gobierno.

El presidente del Consejo Directivo del INAP, Lic. José Natividad González Parás, explica en la introducción de la obra como está preparado el contenido de la misma:

Los Antecedentes, que resume las transformaciones más significativas de las dependencias del ejecutivo a lo largo de la historia.

La misión del organismo, tomando en cuenta la legislación aplicable y vigente explica su razón de ser administrativa.

Las atribuciones específicas, con carácter diferenciador y de precisión, se procede a encontrar y explicitar toda disposición y la Ley Orgánica que clarifique ámbitos de incumbencia.

La estructura orgánica, que comprende hasta la dirección general y es acompañado de su correspondiente organograma.

Las funciones sustantivas, explicitación de desempeños de cada una de las unidades administrativas y órganos desconcentrados.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional, donde se describen los Consejos, Gabinetes y Comisiones en que participa la dependencia.

Los trámites y servicios al público, en los que procedimientos básicos quedan descritos.

El Fichero de consulta inmediata y rápida respuesta, integrado por: A) Directorio de Servidores Públicos de Nivel Superior de la Administración Pública vigente. B) Domicilio y Teléfono de la dependencia. C) Datos de Internet y Correo Electrónico.

Totalmente simplificada y con una atractiva presentación gráfica, la edición de Noriega con datos del INAP, incluye un desplegado o cartel que puede montarse y colocarse en lugar visible como recordatorio de GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, desde 1821 hasta el gobierno actual en 1996.

La conclusión que se desprende de tan útil instrumento de apoyo operativo para legisladores, es que se reducirá el error de trámite de elección ante gestiones ciudadanas; así mismo, se precisará sin equivocación o alargamientos inútiles, la actividad con el ejecutivo. Finalmente, el tener a la mano un manual de consulta, dará una consistencia mayor a los asesores del trabajo legislativo.



El libro de INAP y NORIEGA, auguramos será altamente consumido por los casi mil legisladores de Congresos Estatales, Congreso de la Unión y Cámara Legislativa del D.F., como en auxiliar personal.

José Jesús Fonseca Villa

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.
Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada.
1999. INAP y NORIEGA Editores 586 páginas.

La pena de muerte y la protección consular

14

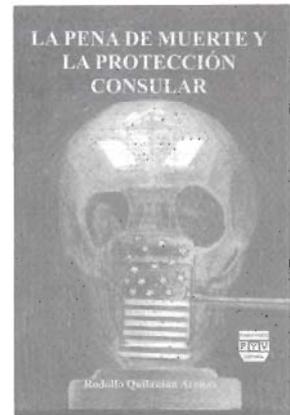
El contenido de la obra que se reseña, comprende siete capítulos que ahondan en la pena capital, desde la referencia histórica en los Estados Unidos de Norteamérica, el debate sobre ella, su situación actual, las posiciones legales sobre tal tipificación penal, las recomendaciones para su atención y los instrumentos internacionales ante ella. Una buena y amplia bibliografía sustenta la acuciosa investigación del autor, quien es el titular de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Embajada de México en Estados Unidos de Norteamérica, acorde con su cargo se aboca al conocimiento, tratado y opinión jurídica sobre la pena máxima, con la plena convicción de que la asistencia y protección de que la asistencia y protección consular debe proporcionarse al acusado en las instancias judiciales, en las que se sigue juicio penal a connacionales, que podrían ser sentenciados a pena de muerte, su obra breve y precisa, es de necesaria lectura y consulta en los consulados y despacho de defensores penalistas, constituye una valiosa aportación jurídica, no sólo en el ámbito de la teoría sino en el campo de aplicación práctica.

El sentido humanista del autor, se manifiesta de manera clara, precisa y contundente en contra de la sanción privativa de la vida y apoya tal criterio en el pensamiento del abogado penalista italiano César Beccaria, en su obra *Dei Delitti et Delle Pene*, sobre la inutilidad e inhumanidad de la pena de muerte, también en las opiniones jurídicas de los jueces norteamericanos, que votaron a favor de la abolición de la pena de muerte, tales como William Brennan y Thurgood Marshall quienes afirmaron que "la pena de muerte es un castigo que degrada a la dignidad humana ; excesivo, innecesario y ofensivo a los valores contemporáneos". la del juez

William O Douglas quien manifestó: "la pena de muerte se aplica en forma desproporcionada, particularmente a los marginados y a los pobres", en la investigación del profesor David Baldus, que demostró la disparidad racial en los casos de pena de muerte, en la evaluación de la Anti-Drug Abuse Act. Of 1988, que dictaminó un patrón discriminatorio en la acusación, sentencia e imposición de la pena de muerte, la moratoria de ejecuciones que demandó la American Bar Association, hasta que se garantizara la aplicación de la pena de muerte sin parcialidad, racismo y arbitrariedad. En el riesgo de ejecutar inocentes, en la mayor probabilidad de que se condene a personas sin pruebas suficientes de culpabilidad de que se condene a personas sin pruebas suficientes de culpabilidad, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas, en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia para Menores, los cuales dispone que los menores de 18 años que cometan algún ilícito no deberán estar sujetos a la imposición de la pena de muerte. En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que condenó a los Estados Unidos de Norteamérica, por la ejecución de delincuentes juveniles. En la firme voluntad política de México para proteger a sus nacionales sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos, conforme a nuestro criterio y tradición humanista, de abolición de la pena de muerte.

Rogelio López Cordero

LA PENA DE MUERTE Y LA PROTECCIÓN CONSULAR
Lic. Rodolfo Quilantan Arenas
Editorial Plaza y Valdez. 136 págs.



Fe de errata

En nuestro anterior *Quórum 69* "Economía nacional deuda y nuevo presupuesto", la Tabla 3 (pág. 81) del artículo *Los retos de la economía mexicana para el siglo XXI*, del maestro Roberto Michel Padilla fue publicada con errores en sus encabezados. En esta ocasión, publicamos aquí la tabla tal y como debió estar consignada y ofrecemos una disculpa al autor y a nuestro público lector.

Cuadro 3
MÉXICO: Ahorro Total de la Economía y sus componentes 1980-1998
(porcentajes del PIB)

AÑO	AHORRO TOTAL	AHORRO INTERNO		AHORRO EXTERNO	
		TOTAL	PÚBLICO		PRIVADO
1980	27.2	23.7	3.1	20.6	3.5
1981	27.4	22.6	-2.0	24.6	4.8
1982	22.9	20.2	-7.3	27.5	2.7
1983	20.8	25.1	-1.1	26.2	-4.3
1984	19.9	22.3	-1.2	23.5	-2.4
1985	21.2	21.5	-3.6	25.1	-0.3
1986	18.5	17.1	-10.3	27.4	1.4
1987	19.3	21.9	-10.9	32.8	-2.6
1988	20.4	18.8	-5.3	24.1	1.6
1989	21.4	18.6	-1.5	20.1	2.8
1990	21.9	18.8	1.6	17.2	3.1
1991	22.4	17.6	3.9	13.7	4.8
1992	23.3	16.5	5.0	11.5	6.8
1993	21.0	14.9	3.9	11.0	6.1
1994	21.9	14.8	3.7	11.1	7.1
1995	20.0	19.4	2.8	16.6	0.6
1996	23.2	22.5	3.6	18.9	0.7
1997	26.1	24.1	2.6	21.5	1.9
1998	24.4	20.5	1.8	18.7	3.9

Fuente: Elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Banco de México