



Órgano de Información de la LVI Legislatura

CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año V / Nueva Época / N° 10 / agosto-septiembre 1996

GOBERNABILIDAD

Rafael Segovia



DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

José Luis Calva



REFORMA DEL ESTADO, ¿PARA QUÉ?

Germán Pérez Fernández del Castillo



LA TRANSICIÓN MEXICANA

José Antonio Crespo



EL DISTRITO FEDERAL: UN CASO

Elisur Arteaga Nava



LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

Leonardo Valdés



José Antonio Aguilar Rivera



Rogelio Hernández Rodríguez

Carlos Reta Martínez

CRÓNICA LEGISLATIVA

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C **RÓNICA LEGISLATIVA**

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

LVI LEGISLATURA



CÁMARA DE DIPUTADOS

1996



Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

Dip. Humberto Roque Villanueva

Partido Revolucionario Institucional

Dip. Ricardo García Cervantes

Partido Acción Nacional

Dip. Pedro René Etienne Llano

Partido de la Revolución Democrática

Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez

Partido del Trabajo

Crónica Legislativa

Año V/nueva época/número 10/
agosto-septiembre 1996

Dip. Salvador Mikel Rivera

Director General

Joel Hernández Santiago

Subdirector Editorial

CONSEJO EDITORIAL

Dip. Martha Patricia Mendoza Peña, PAN; Dip. Francisco José Peniche Bolio, PAN; Dip. Jesús Sánchez Ochoa, PAN; Dip. Humberto Roque Villanueva, PRI; Dip. Luis Antonio Godina H., PRI; Dip. María del Rosario Guerra Díaz, PRI; Dip. Sebastián Lerdo de Tejada, PRI; Dip. Marco Antonio Michel Díaz, PRI; Dip. Jorge Efraín Moreno Collado, PRI; Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez, PRI; Dip. Dulce María Sauri Riancho, PRI; Dip. Víctor Samuel Palma César, PRI; Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, PRD; Dip. Ezequiel Flores Rodríguez, PT; Mtro. Rafael Segovia, Dr. José Barragán Barragán, Mtro. Alonso Lujambio, Dr. Carlos Martínez Assad, Dr. Enrique Montaño Ortega, Lic. Abraham Nuncio, Dr. José Luis Orozco, Dr. Ilán Semo, Dr. José Luis Soberanes Fernández, Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Joel Hernández Santiago, Secretario Técnico.

Teresa Martínez González

Apoyo Editorial

Rafael Alfaro Izarraráz

Investigación

Jorge López González

Diseño

Víctor Manuel Reyna

Distribución

Rocío A. Medrano Valladares

Apoyo General

Las ideas expresadas en cada uno de los textos aquí publicados son responsabilidad exclusiva del firmante.

© D.R. Cámara de Diputados

LXI Legislatura

México D.F., septiembre de 1996

Hecho en México

Crónica Legislativa, órgano de análisis e información de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es una publicación bimestral y se distribuye de forma gratuita.

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo en San Lázaro, Col. El Parque, C.P. 15969 México, D.F. Tel. y Fax (5) 522-3159.

Certificado de Licitud de Título No. 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas

Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derechos de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Tanto el contenido como el diseño de **Crónica Legislativa** son propiedad legal de la Cámara de Diputados. Se prohíbe su reproducción parcial o total sin autorización escrita del editor. Para cualquier solicitud al respecto llamar al (5) 522-3159 o dirigirse a Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel. Palacio Legislativo.

Ilustración de portada:

Destrucción del Viejo Orden, mural del pintor mexicano José Clemente Orozco.

ÍNDICE

G

GOVERNABILIDAD

Rafael Segovia 11

R

REFORMA DEL ESTADO, ¿PARA QUÉ?

Germán Pérez Fernández del Castillo 17

R

REFORMA ELECTORAL, DEMOCRACIA Y PARTIDOS

Rogelio Hernández Rodríguez 27

L

LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

Leonardo Valdés 35

E

EL FUTURO DE LA REFORMA

José Antonio Aguilar Rivera 43

D

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

José Luis Calva 49

L

LA TRANSICIÓN MEXICANA

José Antonio Crespo 55

E_L **DISTRITO FEDERAL: UN CASO**

Elisur Arteaga Nava

67

E_N **DEFENSA DE LA SOBERANÍA**

Carlos Reta Martínez

85

P_{OLARIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE MÉXICO}

Antonia Martínez Rodríguez

91

A_{SCENSO DE LA DERECHA RADICAL}

Chantal Mouffe

107

C_{RÓNICA LEGISLATIVA}

115

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

- José Antonio Aguilar Rivera** Es Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Obtuvo el primer lugar en el certamen nacional de ensayo "El liberalismo mexicano y el pensamiento del doctor José María Luis Mora", 1994.
- Elisur Arteaga Nava** Es profesor de Teoría Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Autor de **Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales** (III Tomo. 1988) y **La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitución** (1996). Actualmente es coordinador de la Facultad de Humanidades en la UNAM.
- José Luis Calva** Es Doctor en Economía por la UNAM. Actualmente es coordinador del Área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y profesor de la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Economía de la UNAM. Es autor de **El Modelo Neoliberal Mexicano, Costos, Vulnerabilidad y Alternativas** (1993) y **Los Campesinos y su Devenir en las Economías de Mercado** (1988).
- José Antonio Crespo** Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y doctor en Ciencia Política por la UNAM. Maestro en Sociología Política por la Universidad Iberoamericana. Es investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Es autor de **Urnas de Pandora: Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas** (1995) y **Elecciones y Democracia** (1995), entre otros.

- Rogelio Hernández Rodríguez** Es doctor en Ciencia Política por la UNAM. Es profesor-investigador en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, del cual es coordinador académico desde 1995. Entre sus publicaciones se encuentra **La Formación del Político Mexicano: El Caso de Carlos A. Madrazo** (1991) y **Empresarios, Banca y Estado. El Conflicto Durante el Gobierno de José López Portillo** (1988)
- Antonia Martínez Rodríguez** Es profesora titular de Ciencia Política y de Administración en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, España.
- Chantal Mouffe** Es politóloga francesa en la Universidad de París y colaboradora de la revista **Leviatán**.
- Germán Pérez Fernández del Castillo** Es licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Filosofía por la Johann Wolfgang Goethe Universität, de Alemania. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde ocupó la coordinación de Ciencia Política. Se ha desempeñado también como asesor político en las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores. Es coautor de **La Evolución del Estado Mexicano** (1985); **75 años de Sindicalismo Mexicano** (1986) y **17 Ángulos de un Sexenio** (1988), entre otros.
- Carlos Reta Martínez** Es licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM. Actualmente es diputado del Partido Revolucionario Institucional en la LVI Legislatura, en donde preside la Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187. Ha sido Secretario General del Departamento del Distrito Federal en dos ocasiones y director del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO).

Rafael Segovia

Es Investigador Emérito de El Colegio de México. Estudió en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH); asimismo estudió en la Vieme Section de l'Ecola Practiques des Hautes Etudes de la Universidad de París. Es Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Entre sus obras se cuenta **La Politización del Niño en México, Tres Salvaciones del Siglo XVIII Español** (1959) y **Lapidaria Política** (1969).

Leonardo Valdés Zurita

Es doctor en Ciencia Política por El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es jefe del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Miembro del Área de Investigación sobre Procesos Políticos y autor de diversos ensayos en materia de Ciencia Política.

Reconocimientos

Para quienes colaboramos en Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, resulta de gran satisfacción que —como una muestra de la pluralidad que existe en el país y en sus instituciones—, el 30 de octubre de 1996, dos miembros distinguidos de nuestro Consejo Editorial hayan recibido nombramientos de alta responsabilidad en la vida democrática de México:

Dr. José Barragán Barragán —Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral

Mtro. Alonso Lujambio —Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral

Asimismo, el 30 de octubre de 1996, dos destacados colaboradores de nuestra Revista recibieron reconocimientos a su calidad universitaria e intelectual:

Dr. Pablo Latapí Sarré, designado Premio Nacional de Ciencias y Artes 1996, en el Área de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía

Dr. José Antonio Aguilar Rivera, reconocido con el Primer Lugar en el Primer Certamen Nacional de Ensayo "Francisco I. Madero", 1996 "Los Valores de la Democracia", convocado por el Instituto Federal Electoral.

GOBERNABILIDAD

Rafael Segovia

De haber un hecho político sólo demostrable a través de la prueba empírica, este es la gobernabilidad, aunque el nombre sugiera más una posibilidad que una situación cumplida, lo contrario de la gobernabilidad sería la anarquía y no el autoritarismo, el totalitarismo u otras formas de gobierno no democrático. Una democracia puede no ser gobernable ante la subida de fuerzas opuestas, mientras que en el Tercer Reich, la Italia facista o la España franquista fueron, si cabe, ejemplos de estabilidad política y de gobernabilidad. La gobernabilidad no resulta ser, por consiguiente, democrática por naturaleza. El problema planteado reside en otro terreno.

Visto el caso desde México, la gobernabilidad parece responder más a un problema propio de la coyuntura, donde se debate el gobierno mexicano, que a un caso de teoría política, puesto que una reforma política no puede definirse sino en función de los caracteres propios e irrepetibles de un sistema político, a los que se quiere reformar para adaptarlo a un modelo ideal, sin tener la seguridad de que tal modelo

puede ser alcanzado en la praxis política, es decir, en el funcionamiento cotidiano del modelo ideal del sistema propuesto.

Es casi un lugar común ver en la democracia la única fuente de legitimidad posible y hacer de legitimidad y democracia una pareja indisoluble. Pero la consistencia interna de los grupos sociales se mantiene con la ayuda de la exclusión, cuando los grupos disidentes amenazan a los guardianes de la ortodoxia y a los principios que la fundan. Las iglesias y los partidos se asientan sobre la unidad y la disciplina. Las corrientes, formas de disidencia inconcreta, sólo son toleradas

mientras no se oponen al acuerdo general. En todos estos casos la solución del conflicto interno sólo se supera por métodos no democráticos: la democracia no es posible en la mayor parte de las organizaciones sociales. Una revolución que destruye un orden político —nos dice Bertrand de Jouvenel y repite Samuel P. Huntington— o sirve para reconstruir el poder o no sirve para nada, y lo reconstruye concentrándolo contra los principios democráticos. Eso han hecho todas las revoluciones de este siglo, empezando por la mexicana.

UNA DEMOCRACIA
PUEDEN NO SER GOBERNABLES
ANTE LA SUBIDA DE
FUERZAS OPUESTAS

La pregunta se traslada, entonces, a la posibilidad de evitar la revolución mediante la reforma. En las reformas electorales de 1832 a 1868, votadas por el Parlamento de la Gran Bretaña, se ve una manera de evitar los fenómenos revolucionarios de 1830 en Francia y de 1848-49 en toda Europa. Se podría entrar en una interminable discusión sobre la validez de las reformas como vacuna o antídoto de las revoluciones o la inestabilidad de éstas. Atengámonos de momento a las precondiciones revolucionarias enunciadas en la *Anatomía de la Revolución* de Crane Brinton, sin detenernos en ellas, aunque es posible que estas precondiciones hayan cambiado entre 1932, cuando Brinton escribió su libro, y nuestros días.

Así pues, las preguntas serían: ¿Un acto de fuerza puede sustituir a una reforma? Puede ser el equivalente en una sociedad a una purga en un partido? ¿Se puede lograr una transformación total de un sistema político? ¿Qué es lo que se puede cambiar? ¿Un régimen presidencialista puede hacerse parlamentario o una economía planificada puede pasar a ser una economía de mercado? ¿Un parlamento corporativo puede hacerse un parlamento democrático? ¿Un sistema de partido dominante puede convertirse en un sistema pluripartidista? ¿Qué es lo que se requiere reformar en resumidas cuentas?

El modelo se supone dado, las pruebas de su valor evidente y la aplicación ineluctable. Así parece o se quiere demostrar en esta coyuntura. No existe una fórmula capaz, pues, de asegurar la gobernabilidad democrática de una nación. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos y

los países de la Europa Occidental consideraron que sólo los gobiernos democráticos eran viables por ser los únicos legítimos y por no haber más fuente de legitimidad que la electoral. El reconocimiento de algunos regímenes dictatoriales por los países democráticos occidentales no fue causa suficiente para modificar la defensa de estos principios obligatorios en todas las naciones: una amenaza comunista bastaba para aceptar un régimen en todo opuesto a la democracia. La desintegración del bloque soviético ha dado paso a una nueva doctrina, capaz de justificar la injerencia de una potencia en los asuntos internos de una Nación de menor capacidad, lo que se practicaba antes de la caída del bloque soviético, como se pudo ver en los casos de la República Dominicana, Panamá y tantos otros que no fueron obra sólo de los Estados Unidos. En otros lugares hemos encontrado a los países europeos, como Francia y la Gran Bretaña, por no decir nada de la Unión Soviética y la República Popular China, interviniendo fuera de sus fronteras.

Siempre se adujeron razones referentes a la gobernabilidad o a la defensa de la democracia para justificar esas acciones. Debe reconocerse que la mayor parte de los cambios de régimen, la destrucción o construcción de los sistemas políticos se han producido en el marco de los estados-nación, cuyas causas fundamentales fueron hechos internos. Si la situación internacional es hoy una garantía para los gobiernos democráticos, en la medida en que estos gobiernos no tomen decisiones abiertamente opuestas a los intereses de los grandes países industriales, esta garantía no ha sido constante en la historia contemporánea. La ejemplar República

de Weimar fue violentamente destruida por la subida del nacionalismo, la crisis económica del 29 y el revanchismo consecuencia del Tratado de Versalles. Crisis económicas a las que se respondió con una respuesta de tipo revolucionario, como las que sacudieron a los países latinoamericanos en los años 70 y 80, que culminaron en dictaduras militares y gobiernos ultra autoritarios, plenamente aceptados por los países llamados democráticos. Gobernabilidad y democracia no son, pues, términos insolubles: en el período de entreguerras, Europa —con excepción de Francia, la Gran Bretaña, El Benelux y los países escandinavos—, está gobernada de manera autoritaria y, debe añadirse, en la mayoría de los casos por gobiernos autoritarios y legítimos. La presencia de oposiciones pequeñas y reprimidas con inaudita violencia en el Tercer Reich o en la Italia fascista, en el Portugal salazarista o en la Polonia de Pildusky no quitó un apoyo mayoritario a estos gobiernos, de la misma manera que la mayoría de los soviéticos sostuvieron al sistema staliniano y una aplastante cantidad de franceses fueron partidarios de Vichy, como lo ha podido mostrar la historiografía actual.

Democracia y autoritarismo, libertad o despotismo no pueden reducirse a las puras instituciones, menos a una forma determinada de administración pública. Es en la relación entre la sociedad y las instituciones donde está encuadrada, donde podríamos encontrar la gobernabilidad; pero no debe perderse de vista el contenido y forma de las instituciones y el comportamien-

to de la sociedad. La crisis de gobernabilidad puede aparecer en cualquiera de los dos componentes —instituciones y sociedad—, aunque con mayor frecuencia se produce en la relación que la une y en cierta manera las determina. Este nexo es la legitimidad, aceptación del derecho a gobernar otorgado a las instituciones y a los hombres que la rigen. Por consiguiente, es una creencia donde se apoya la legitimidad y por ende la gobernabilidad.

La ausencia de un acuerdo social, de una armonización de los intereses de las clases o de sus expresiones públicas plantea de inmediato una crisis solamente superable por la inclinación del Estado hacia uno de los grupos contendientes. Si el grupo favorecido es abiertamente minoritario, es casi segura la prolongación del conflicto, sin salida posible, transfiriendo el grupo perdedor el contencioso al seno del Estado y no al grupo opositor a sus propósitos. El conflicto de clases y contra clases de los años veinte parece haber desaparecido del panorama político actual, mientras se agudiza la lucha contra el Estado, que reviste varias formas y procede de los más variados horizontes.

Ya no se acusa al gran capital de los males sociales ni se habla del egoísmo obrero. Ahora se señala a un Estado o a un gobierno de no saber manejar el conflicto social cuando se presenta una crisis generalizada, como puede ser el desempleo, frente al cual sólo unos cuantos grupos marginales piensan en la destrucción del sistema político en vigor para crear uno de tipo diferen-

EL CONFLICTO DE CLASES
Y CONTRA CLASES
DE LOS AÑOS VEINTE
PARACE HABER DESAPARECIDO

te cuando no opuesto. Nadie recurre a la dictadura del proletariado para salir de la crisis del empleo, para encontrar una situación de pleno empleo. La necesidad de crear foros de discusión y negociación puede verse como una intención de resolver un conflicto por una vía democrática —la negociación—, o como una desconfianza manifiesta en las instituciones del Estado: parlamentos, tribunales, etc. La confianza indispensable para adentrarse en la gobernabilidad, para que en una Nación se cree una confianza mutua entre la sociedad y el Estado, no parece generarse sino por vías paralelas y ajenas al Estado y, en cierta manera, a la sociedad, al no estar representada sino suplantada por grupos particulares. El Estado y el Parlamento quedan reducidos al papel de cámaras de registro, limitándose a tomar nota de lo negociado al margen de la competencia.

Algo semejante se presenta, sin ser todavía una tendencia general, en esta marcha hacia la nueva democracia y su o sus formas de gobernabilidad en cuanto hace a los partidos y a los grupos de presión e interés. La función articuladora y agregadora de intereses se encuentra desafiado por la presencia de las ONG's que, sin ser representativas, actúan en nombre de un problema particular por resolver, o en algunos casos sólo por estudiar, reduciéndose al ámbito de su acción a un problema específico, como consecuencia de la anomia dominante en las sociedades contemporáneas, donde la propuesta de una actividad general y global como la encajada en los partidos, incluso en los grupos de presión, se considera contraria a la democracia, los partidos no son democráticos, aunque sin ellos no se puede haber democracia, se puede alegrar.

Un tema derivado de la anomia e individualismo del mundo mexicano, son las imágenes opuestas en un plano valorativo que las ciencias sociales no ofrecen de la sociedad urbana, informada, comunicada e incluso industrializada y de las comunidades rurales, indígenas, tradicionales y aisladas. Contrapuestas y enfrentadas, las formas de ser gobernadas, las formas del dominio social se plantean como equivalentes en el plano valorativo, negando cualquier idea de evolución política, que introduciría de manera inevitable una escala de formas de gobierno, donde la democracia, el gobierno democrático sería la culminación, legitimidad y democracia quedan contrapuestas, tan contrapuestas como modernidad y tradición lo están desde el siglo XVII, reducidas a una igualdad negadora de una evolución positiva y jerarquizado de los grupos sociales. El Estado pierde su función frente a un mercado social más anárquico que democrático, mientras se prefigura un conflicto político insoluble, dado el rechazo y reiteramiento de las instituciones estatales que rompe como consecuencia con el monopolio de la violencia que se empieza a localizar en grupos particulares abiertamente enfrentados.

La representación política sigue siendo un problema sin resolver. Si las elecciones, como medio de designación de representantes, no presentan ya más que algunos puntos técnicos en litigio, la mediación entre el ciudadano y el legislador no puede verse como un hecho lógico. Desde Rousseau y desde Condorcet sabemos que el legislador ni por un momento se siente obligado a respetar un mandato. Elegido para implantar un sistema político democrático, el designado puede convertirse en un apoyo incondicional de un sistema

autoritario. La democracia debe partir de unas elecciones. No hay democracia sin elecciones, aunque las elecciones no garanticen automáticamente la democracia. Todos sabemos de la existencia de democracias totalitarias, de democracias avasalladoras de las minorías, de democracias sin tolerancia y, por añadidura, legítimas, en cuanto la legitimidad deriva del consenso y de la mayoría.

La única garantía, pues, para la existencia y perdurabilidad de un sistema democrático radica en la presencia de una cultura democrática, en las formas de acción donde el respeto y la aceptación del diseño sea el fundamento político, no sólo del pensamiento y de las actitudes de los ciudadanos, sino también del gobernante. Es cierto que

NO HAY DEMOCRACIA

SIN ELECCIONES

las instituciones y la legislación democrática son elementos seguros para la convivencia y la solución de los conflictos sociales, que no son de por sí garantía permanente del sistema político democrático, ni bastan para defender de manera permanente la gobernabilidad democrática. Se necesitará añadir un adjetivo para estar seguros de la duración o perduración al menos de la gobernabilidad democrática y este es el adjetivo de liberal.

Un proceso de educación y socialización que culmine en la gobernabilidad democrática y liberal implica la aceptación, por parte de la mayoría, de la existencia de diferencias en todos los órdenes de la vida individual y colectiva, y ésto no parece ser algo fácil de conseguir.

REFORMA DEL ESTADO, ¿PARA QUÉ?

Germán Pérez Fernández del Castillo

El presente ensayo forma parte de una investigación cuyos productos saldrán a la luz en los próximos meses, y de la cual adelanto algunas hipótesis. La pregunta del título, el para qué de la reforma del Estado en México, resume en buena medida la inquietud que posteriormente se tradujo en problematizaciones de dicha reforma. La racionalización a que se somete a todas las áreas del sistema económico y de la burocracia contemporánea encierra, en el fondo, una tesis en extremo simple que puede expresarse en un par de palabras: darle sentido racional a nuestro actuar cotidiano, se produzca éste en el terreno de la política pura, de la política económica o de las actividades estrictamente económicas.

En México, este concepto ha sufrido una intensa evolución en las últimas décadas, desde la reforma administrativa, que si bien siguió los modelos de la academia universitaria, sorprendió a la burocracia con sus aparentemente abrumadores formatos. Se pretendió con ella ajustar el desempeño de la administración a programas racionalizados, con objetivos defini-

dos, para justificar tiempos, presupuestos y personal.

La necesidad de guiar nuestra actuación con objetivos claros y precisos puede ser hoy verdad de Perogrullo, pero la definición y el análisis de la historia de esta concepción puede ser de utilidad en este momento. En la indagación del para qué de la reforma del Estado surgen dos hipótesis fundamentales: la primera, que no puede darse una política fundamentada en

ninguna reforma *per se*, sin un objetivo general que le imprima dirección y contenido y, segunda, que la reforma del Estado propuesta por la actual

administración, aun cuando no se ha definido en sus objetivos y fines últimos, supone un proyecto de Nación. Se trata de un proyecto tan delimitado en sus rasgos específicos como puede estarlo el de cualquier país que desee sobrevivir en un contexto internacional que día con día deja márgenes cada vez más estrechos a la definición y resolución de identidades económicas, políticas y culturales.

No hace mucho solíamos tener por rasgos sustantivos del Estado moderno esa definición de identidades, y

DARLE SENTIDO RACIONAL

A NUESTRO ACTUAR

COTIDIANO

hace apenas unas décadas considerábamos inherente al Estado lo que aún algunos entendemos por soberanía, rasgos definitorios cuya modificación se entiende cuando observamos la menguada capacidad para innovar políticas propias de los estados del mundo actual en lo político, pero sobre todo en lo económico. La globalización provoca, en efecto, que los estados pierdan capacidad de imponer disciplina a quien intente lesionar la soberanía del poder político; los estados son cada vez más vulnerables a las pretensiones de condicionar su actuación provenientes de grupos de presión internos y externos, como hemos observado desde hace tiempo.

Puesto que el actuar siguiendo objetivos se ha convertido en materia de sentido común, me detendré muy brevemente en este tema. La tesis weberiana, expresada en *Economía y sociedad*,¹ según la cual la racionalidad occidental, motor del progreso mundial y rasgo que distingue a las sociedades y culturas occidentales de cualesquiera otras, se estudia en ese texto de manera fría y abstracta, pero en realidad es producto del análisis histórico que durante décadas llevó a cabo Weber y que dio fruto en

su excelente *Historia de las religiones*.² De esta historia derivaría posteriormente, ya sistematizada bajo la hipótesis del "actuar de acuerdo a fines", una de las obras más importantes sobre la correlación entre la cultura (de la que forma parte sustantiva la ideología y más precisamente la religión) y la economía. Me refiero a *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*,³ publicada en Alemania en 1904.

Los análisis históricos de Weber son importantes porque demuestran que, primero, el capitalismo no puede ser tal sin racionalidad, entendiendo por racionalidad que las sociedades, al igual que los individuos, sólo pueden actuar persiguiendo objetivos precisos;⁴ y, segundo, que la reforma estructural de un Estado exige modificaciones también estructurales en la cultura y, por ende, en el comportamiento de los ajustes sociales. Adelanto con esto que una reforma del Estado no puede permanecer circunscrita al ámbito puramente legal, cediendo al "fetichismo constitucional" que, según don Jesús Reyes Heróles, encandiló a los liberales del siglo pasado.⁵ Mucho se han desarrollado desde entonces las teorías de la administración

¹ Max Weber, **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**, México, Fondo de Cultura Económica, 1956 (primera edición), 2 vols.

² Max Weber, **Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie**, Tübingen, J. C. D. Mohr (Paul) Siebeck, 1972.

³ Max Weber, **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**, Barcelona, Ediciones Península, 1969 (primera edición).

⁴ Para Weber no se trata de cualquier proceso de racionalidad, sino del proceso de racionalización de la conducta práctica. Véase Wihlem Hennis, *El problema central de Max Weber*, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, Núm. 33, mayo-junio de 1993, p. 77 y ss.

⁵ Jesús Reyes Heróles, **El liberalismo mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1982 (tercera edición, aumentada), 3 vols.

pública y del quehacer económico, pero el sustrato weberiano de actuar de acuerdo a fines sigue en pie.

Niklas Luhmann dirigió en los últimos años la crítica más sólida al funcionamiento del Estado de Bienestar,⁶ basada justamente en la falta de objetivos claros y propios de ese Estado. Luhmann parte de dos tesis que resumen en sí mismas las condiciones de la acción de todo Estado moderno: primero, que todo sistema posee mecanismos de autorreferencia de acuerdo a los cuales tiende a autoconfirmarse hermenéuticamente; esto es, que cualquier Estado, aun los derivados de una revolución, una vez lograda su estabilidad, se caracterizan por excluir todo aquello que no los confirme como tales. Acciones que lleven a desestabilizar el régimen, que transgredan la ley; actividades que atenten contra lo constitucionalmente establecido, son inmediatamente repelidas por el sistema y, en su caso, reprimidas legítimamente por la fuerza pública. Autores como Claus Offe han demostrado, inclusive, que en razón de la misma tonalidad y estructura del lenguaje las ideas pueden ser aceptadas o rechazadas; por ejemplo, las propuestas de la extrema izquierda que el sistema puede excluir, por el característico lenguaje en que se

EL ORIGEN DEL FRACASO
DEL ESTADO DE BIENESTAR
TIENE QUE VER CON LAS
MODIFICACIONES
ESTRUCTURALES

expresan, sin analizar siquiera su contenido.

La segunda tesis de Luhmann indica que el Estado de Bienestar aumentó el volumen de sus aparatos en relación con la sociedad al tomar funciones de los actores sociales (empresarios, sindicatos, escuelas), sin que a cambio proporcionara un modelo alternativo de sociedad que lo justificara. El origen del fracaso del Estado de Bienestar tiene que ver con las modificaciones estructurales que propiciaron que dicho Estado subrogara desproporcionadamente funciones, derechos y obligaciones de la sociedad, al tiempo que fuera incapaz de proponer un modelo distinto al capitalista y a la economía del mercado.

El problema parece abstracto, pero no es muy difícil concretarlo en algunos ejemplos. Una de las dificultades que se les presentó tanto al presidente Luis Echeverría como a José López Portillo fue haber cambiado de manera profunda el papel que había jugado el Estado posrevolucionario en México, sin definir a la vez el modelo al cual pretendían llegar. En los años setenta la participación del Estado en la formación del Producto Interno Bruto (PIB) pasó del nueve a cerca del 50 por ciento.⁷ Con el afán de prote-

⁶ Niklas Luhmann, *El Estado de Bienestar, un problema teórico y político*, en *Estudios Políticos*, Nueva Época, Vol. 5, Núms. 3 y 4, julio-diciembre de 1986, p. 49 y ss.

⁷ En otros trabajos he analizado con detenimiento estos fenómenos: Germán Pérez y Samuel León, "México: en busca de la legitimidad perdida", en Germán Pérez y Samuel León, **17 ángulos de un sexenio**, México Plaza y Valdés (Col. Folios), 1987, p. 11 y ss; Rosa María Mirón y Germán Pérez, **López Portillo, auge y crisis de un sexenio**, México, Plaza y Valdés (Col. Folios Universitarios)-UNAM, 1988; y Samuel León y Germán Pérez, **de Fuerzas Políticas y Partidos Políticos**, México, Plaza y Valdés (Col. Folios Universitarios)-UNAM, 1988.

ger el empleo se compraron miles de fábricas y empresas privadas, y con el propósito de incentivar la producción, la inversión pública aumentó desmesuradamente y se sobrerregularon infinitas actividades económicas y sociales; se intentó también mejorar el nivel de vida de la población usando como instrumento al propio Estado: vivienda a los trabajadores (INFONAVIT); acrecentamiento de la seguridad social y aumento del salario mínimo por decreto, entre otras muchas decisiones. De esta suerte el Estado se volvió responsable de todo lo bueno, pero también culpable de todo lo malo y fue el blanco de las imputaciones, fue el Padre benevolente, el Golem, el Leviatán, y también el Ogro Filantrópico.

Pero, ¿qué se quería en realidad? ¿El gobierno mexicano pretendía arribar al comunismo, al socialismo, o si quiera a la social democracia? Hasta donde es posible sacar conclusiones con los elementos de análisis disponibles, la respuesta es no, y buena parte del fracaso de esos gobiernos residió en su indefinición. Desde luego que esa carencia no fue privativa de México, sucedió en Suecia tanto como en Grecia, y en Inglaterra no menos que en Alemania.

Los ajustes posteriores, la venta de empresas públicas, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, devolvieron las aguas a sus cauces y, a partir de las reestructuraciones, por difícil que sea aceptarlo, se acallaron

buena parte de los reparos que sustentaban lo que Habermas denominó "crisis de legitimidad" del Estado contemporáneo.⁸

Ahora bien, en México los procesos han sido mucho más complejos, porque con el "redimensionamiento" del Estado y la reducción de buena parte de la sobrecarga fiscal, se ataca en forma simultánea el problema de la liberalización del sistema político; esto es, se intenta redefinir la función económica del Estado al tiempo que se levanta el andamiaje para que un ideal añejo, manoseado y en algunas de sus expresiones desprestigiado hasta el grado de ser embarazoso expresarlo públicamente, funcione en la realidad: el liberalismo.

Hay cuando menos dos razones de peso que hacen difícil, si no desaconsejable, hablar de liberalismo en nuestro país. En primer término, el prestigiado sistema liberal del siglo pasado,⁹ modificó en el transcurso de las décadas su significado relativo una vez que dejó de confrontarse con el conservadurismo y el centralismo a los que se oponía y, en la segunda mitad del siglo XX, se opuso al socialismo. En el siglo XIX, seguir la doctrina liberal equivalía a liberarse del sometimiento colonial, a abrir los estancos sociales y reconocer la igualdad racial y cultural de los grupos humanos, a defender los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, a consagrarlos en la Constitución y las leyes.

⁸ Jürgen Habermas, *La crisis de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

⁹ Charles A. Hale, "Liberalismo, la revolución y el nacionalismo en México", en varios, *Libertad y justicia en las sociedades modernas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 30 y ss.

Como se ha mencionado en múltiples textos, un grupo de ilustrados enarboló los preceptos liberales, pero sus luces no fueron suficientes para reconocer el enorme atraso cultural y social del pueblo que pretendían redimir; una vez en el poder, proyectaron programas cuyas consecuencias en la realidad fueron frecuentemente en sentido contrario a lo deseado, como la liberación comercial de las tierras comunales de los pueblos que contribuyó a monopolizar la tierra. La efectiva centralización política y concentración de la riqueza en el porfiriato hicieron ostensible la distancia entre lo explícitamente perseguido en el proyecto liberal y lo realmente acontecido. Sólo muchos años después, en nuestros días, los principios liberales empiezan a incorporarse en la sociedad mexicana en forma de costumbres políticas cotidianas. Los principios liberales sustentan, sin embargo, sólo en parte la reforma actual; ésta no se agota en ellos.

Cierto es que la Revolución mexicana modificó sustancialmente el proyecto liberal decimonónico, pero en ningún momento lo abandonó; simplemente enriqueció sus demandas originales de sufragio efectivo, no reelección, al introducir nuevos ideales que respondían a la transformación de la Revolución en demandas populares y en intervención de las masas en el ámbito político. Nuestro liberalismo se impregnó de elementos sociales que paulatinamente se condensaron en normas constitucionales. El artículo tercero lleva impresa una definición de democracia que sintetiza lúcidamente las aspiraciones liberales y las demandas sociales.

Pese a lo anterior, ni las aspiraciones liberales ni las sociales se llevaron a la realidad como lo previeron los liberales y los revolucionarios. En todo caso, lo que sí sucedió fue que el contenido del concepto de liberalismo se convirtió en otro.

Desde los años treinta, al liberalismo se le atribuyó paulatinamente un carácter cada vez más negativo en la medida en que la idea de justicia social se convertía en el más alto valor tutelado. La implantación de la educación socialista en esos años, el activismo antifascista de los cuarenta, las huelgas obreras de finales de los cincuenta, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), de inicios de los sesenta y los movimientos sociales, especialmente el estudiantil, de finales de esa misma década, la guerrilla de los setenta y la aparición de nuevas organizaciones políticas en la competencia electoral (el Partido Comunista, en las elecciones

de 1979), modificaron la percepción social del liberalismo: de una concepción revolucionaria, como lo fue en el siglo XIX, a otra de reaccionaria opuesta a la justicia social. Esta falsa dicotomía liberalismo / justicia social provocó una tensión política que durante muchos años impediría visualizar de manera apropiada las posibilidades de una economía de mercado con valores de justicia social, al tiempo que obstruyó tanto la fijación de límites claros a las actividades del Estado, como la aplicación de sus recursos en lo que verdaderamente le correspondía de acuerdo a su momento histórico.

Volveremos sobre este punto al final del ensayo; por lo pronto expondré de una manera provisional y resu-

**EL CONTENIDO DEL CONCEPTO
DE LIBERALISMO SE
CONVIRTIÓ EN OTRO**

mida algunos elementos que podrían explicar si no el para qué de una reforma, sí su por qué.

La idea de la reforma del Estado (tal cual se propone como un conjunto de reformas legales), resulta de la necesidad objetiva de readecuar las instituciones políticas que enmarcan sus actividades con la evolución social del país. El crecimiento y fortalecimiento de las clases medias, los medios de comunicación más eficaces desde mediados de los años sesenta, el aumento de la escolaridad y la urbanización innegable, distan de ser cifras en un cuadro estadístico y, en su conjunto, constituyen una textura social absolutamente distinta de la que soportó y dio vida al sistema y las instituciones políticas que caracterizaron a México en el periodo posrevolucionario.

Astucia de la razón, llamaría Hegel a la corrección de desviaciones seudohistóricas de principios básicos que culminarían en el pleno Estado de derecho y el goce de libertades individuales y colectivas, de libertades con justicia, como más tarde acotaría su discípulo Marx. Aún sin dar crédito a la teleología de la versión clásica del historicismo alemán, es incuestionable que la visión manifestada por la pléyade liberal en 1857 sigue siendo válida, aun cuando en su tiempo resultara una utopía en el sentido literal de la expresión. Tal sucedería también con la visión justiciera de Molina Enríquez, Mújica, Cárdenas, entre tantos. Uto-

pías, porque ni las condiciones culturales ni económicas y sociales estaban dadas para sembrar esos principios en la vida cotidiana. Antes de ello se necesitaron décadas de luchas dentro de la nación entre valores tan dispares como la solidaridad y la colectividad frente al individualismo posesivo,¹⁰ característico del liberalismo; de marcado despilfarro frente a la acumulación; de autoritarismo frente a la democracia; de apatía frente al activismo y la participación, de actuar de acuerdo a fines frente a la irracionalidad económica.

Hoy a casi 140 años, la utopía es viable y hay condiciones objetivas para hacerla realidad en su versión liberal; pero hoy también, casi noventa años después de los primeros movimientos armados en busca de justicia con libertad, se le ofrece al país la oportunidad y la necesidad de plantearse con realismo rutas y estructuras que garanticen la distribución de la riqueza, mejores servicios de salud, educación y vivienda para quienes más los demandan. Servicios públicos que son parte, se comprende, del Estado mínimo; por ello se requiere que el postulado de toda sociedad liberal tenga efectos reales en lo social. La libre competencia no implica sólo reglas del juego claras, pues lo que ocurre es que el poderoso se hace más fuerte y el débil más débil. Una política de vivienda, una política de pensiones dignas, una política de empleo, son requisitos indispensables de una sana competencia social.¹¹

¹⁰ C.B. Macpherson, *La teoría política del individualismo pasivo: de Hobbes a Locke*, Barcelona, Ediciones Península, 1997.

¹¹ Para algunos analistas no hay factor más importante en la reforma social que el gasto social y su calidad, porque el problema no es sólo que se gaste poco, sino que se gaste mal. Véase Enrique Iglesias, "Los nuevos desafíos a la reforma económica y social en América Latina", conferencia magistral, El Colegio de México, 12 de marzo de 1996.

El ajuste económico ha sido indispensable para volver eficiente al Estado, reponer la función de la iniciativa privada como motor de la economía y para, en consecuencia, despolitizar y descentralizar al Estado en lo económico-productivo. La exigencia entonces es fortalecer al Estado en su papel económico-social.¹²

En suma, la reforma del Estado que se ha emprendido cobra sentido en la medida en que se readecúan las estructuras políticas, administrativas¹³ y de gobierno a las necesidades del tiempo presente, que ya estaban prefiguradas, repito, en las utopías de ayer.¹⁴

Desde antes de tomar posesión de la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo propuso la reforma estructural en todo lo concerniente a las actividades del Estado. Recogieron este llamado los partidos políticos, con especial interés el PRD, y para enero de 1995 los partidos suscribieron un

LA REFORMA DEL ESTADO
QUE SE HA EMPRENDIDO
COBRA SENTIDO EN LA MEDIDA
EN QUE SE READECUAN LAS
ESTRUCTURAS POLÍTICAS,
ADMINISTRATIVAS Y DE
GOBIERNO

Acuerdo Político Nacional para la Reforma del Estado. El desarrollo de dicho acuerdo no ha sido fácil, y las negociaciones entre los partidos se han interrumpido en reiteradas ocasiones, en parte por los procedimientos acordados para la negociación, en parte por la contaminación

de conflictos ajenos a ésta, pero no menos por las dificultades en la negociación de los contenidos de la reforma.

Es posible sistematizar la reforma del Estado en tres bloques decisivos. El primero tiene que ver con las *reglas de acceso al poder*. No hace mucho que los actores políticos no aceptaban las reglas electorales con argumentos que recuerdan a un partido de fútbol, donde alguno de los equipos acusara al árbitro de parcial y desechara las reglas del juego por injustas en la medida que daban la victoria al contrincante. Este razonamiento era claramente incompatible con el grado de desarrollo político alcanzado por el país, que aseguraba de tiempo atrás la

¹² El ajuste económico iniciado en la administración de Miguel de la Madrid ha implicado severos costos sociales sin que se hayan contrarrestado con programas sociales claros y destinados, sobre todo, a los sectores de extrema pobreza. En otros países de América Latina, los costos sociales de las medidas de estabilización y ajuste estructural se han amortiguado con "fondos sociales de emergencia" (Bolivia, 1986) o "fondos de inversión social" (Chile, 1990). Véase Hermann Sautter y Rolf Schinke, *Los costos sociales de las reformas económicas*, en *Contribuciones*, Buenos Aires, enero-marzo de 1994, p. 7 y ss.

¹³ Reformar el Estado implica reformar el sector público: desburocratización, competencia, innovación administrativa y descentralización. Véase, Chris Painter, *Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government* en *The Political Quarterly*, Vol. 65, Núm. 3, julio-septiembre de 1994, p. 242 y ss.

¹⁴ La reforma del Estado busca formar un gobierno eficiente, un buen gobierno. Fabrini define tal al que cumple dos tareas fundamentales: escoger y formular políticas que expresen una clara dirección, y garantizar que éstas se lleven a la práctica con eficacia. Véase, Sergio Fabrini, "Presidents, Parliaments & Good Government", en *Journal of Democracy*, Vol. 6, Núm. 3, julio de 1995, p. 128 y ss.

imparcialidad y la objetividad; pervertía la actuación de los actores políticos en tanto no había entre ellos un consenso efectivo en la manera de desempeñarse, y atentaba contra la legitimidad y continuidad de las instituciones. De esta suerte, el problema de las reglas del juego se convertía en premisa de viabilidad de la República, más allá de los trastornos a un régimen o a un gobierno, y mucho menos de las incomodidades causadas a un partido.

Además de acabar con el problema de las reglas del juego electoral, un segundo aspecto de este primer bloque de la reforma ha sido la democratización del Distrito Federal. En este punto, y desde hace lustros, el debate giró alrededor de la necesidad real de democratizar al Distrito; esto es, que sus habitantes tuvieran formas de control, de premio y de castigo para sus autoridades mediante el voto, sin que se pusiera en riesgo a los poderes federales. Por su propia naturaleza, el Distrito Federal es sede de dichos poderes, y la polémica estribó en cómo hacer coincidir su democratización con la garantía del libre ejercicio de las funciones de los poderes federales; en otros términos, era un asunto de gobernabilidad. La fórmula aceptada en días pasados, me parece, satisface ambos requisitos. De una parte se asegura la democratización con la elección del jefe de gobierno y de los titulares de las demarcaciones político-administrativas, y de otra, quedan intocadas las facultades originarias del Distrito Federal como atribuciones del Legislativo Federal, al conferirle a éste la facultad de emitir su Estatuto de Gobierno. Ambas reformas se dirigen a

finiquitar problemas de legitimidad en la elección de las autoridades locales y de la federal. Con su logro se cierra un capítulo abierto hace ya veinte años en el que, con aproximaciones sucesivas,¹⁵ se alcanzó a delinear un sistema que en lo fundamental satisficiera a todas las partes.

El segundo bloque de la reforma del Estado comprende las *reglas del ejercicio del poder*. Sobresale en él la reforma al Poder Judicial, cuyos efectos en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia empezamos a observar. Por otro lado, el Poder Legislativo se fortalece cuando menos en tres vías: su mayor pluralidad, la ampliación de sus funciones, en particular las relativas al control del Ejecutivo, y la adquisición de nuevas atribuciones que suponen un mejor equilibrio entre los poderes.

En otro nivel del mismo bloque se tiene el fortalecimiento del Federalismo, que comprende no sólo la descentralización de funciones antaño prerrogativas del Ejecutivo Federal, como la educación y la salud, sino la canalización de recursos que hasta hace poco eran ejercidos directamente por dicho ejecutivo y que hoy quedan en manos de las entidades federativas y los municipios.

Finalmente, el tercer bloque de la reforma del Estado tiene que ver con las *relaciones entre el Estado y la sociedad*. Se comprenden aquí la reforma a los medios de comunicación; la relacionada con la participación ciudadana, el referéndum, la iniciativa popular, o la función que desempeñan las

¹⁵ Algunos clásicos de la ciencia política, como Lord Artus Nugnes, desarrollaron tempranamente el concepto de "aproximaciones sucesivas". Véase su *The Art of Gradual Attachment*, Londres, 1797.

llamadas organizaciones no gubernamentales, entre otros asuntos. Las relaciones entre el Estado y las minorías étnicas se encuentran también en este bloque, materia que ha dado origen a decenas de consultas y que desembocará en la modificación del artículo cuarto constitucional y en las leyes reglamentarias que se deriven.

Los distintos bloques de la reforma del Estado, si bien modifican radicalmente el marco normativo de las relaciones intragubernamentales o del Estado con la sociedad, adolecen de constricciones que deberán atenderse. La primera, son las condiciones de la competencia social, siempre dentro de la lógica liberal. El parámetro de los avances electorales puede orientarnos para entender este asunto. En el debate electoral se ha introducido en los últimos años, con razón, el problema de la equidad en las condiciones de la competencia electoral; de la misma manera, se recupera en el debate de la equidad, ahora en las condiciones de competencia de un libre mercado. En éste, como en el terreno de lo comicial, debe alcanzarse la inteligente pero decisiva intervención del Estado en la búsqueda de equilibrios que eviten que, antes de efectuada la competencia, se conozca a los vencedores. En principio, empleo, educación de calidad, alimentación, salud y vivienda según estándares mínimos internacionales, son políticas y elementos reconocidos por cualquier sistema liberal, por radical que sea, y sin los cuales no solamente se arriesga la estabilidad en cualquier país sino que, en el caso de México, se desconoce nuestra propia historia.

Como afirma Habermas, no obstante, ni el Estado ni el pacto social deben limitarse a un marco meramente ético-político, fundado en la equidad y la asistencia. Se necesita dar un paso más. Un compromiso político e histórico respecto al papel de los actores, de los campos de intervención estatal, de los compromisos con los desposeídos, al tiempo que una reforma legal que mejore los equilibrios entre los poderes, entre el centro y las entidades federativas, que aclare de una vez por todas las reglas del juego electoral, que limite la impunidad y dé seguridad jurídica es, en suma, la recreación de espacios de libertad con justicia por los que el país ha luchado desde su independencia.

La reforma del Estado ofrece una oportunidad histórica para sedimentar un proyecto de Nación perdurable y legítimo, un marco de interacción aceptado por todos los actores que, por consiguiente, con independencia de quien esté en el poder, sea también marco de acción y freno de radicalismos de cualquier índole. Esta reforma puede lograr la redefinición del papel del Estado, ciertamente no para establecer un Estado liberal a ultranza, ni siquiera para llegar al moderno Estado republicano, cuyas relaciones se cimentan en el enlace ético de la solidaridad y el Estado de Derecho. La reforma del Estado ofrece la oportunidad de lograr marcos nuevos de interrelación social que trasciendan los conceptos dicotómicos tradicionales de la prevalencia del mercado o el derecho regulador; de la anomia individual frente a la necesaria centralidad del Estado en cuanto expresión de voluntad mayoritaria.

LA REFORMA DEL ESTADO

DEMANDA UNA ALTA

CALIDAD POLÍTICA

26 □ REFORMA DEL ESTADO, ¿PARA QUÉ?

La reforma del Estado demanda una alta calidad política. Para decirlo en palabras del politólogo español Juan Beneyto: "lo esencial en la política no es la relación entre el mando y la

obediencia, sino ese campo propio de una comunidad determinada: el formar grupos, anudarse, encontrarse, necesitarse unos a otros, y ordenar su intercomunicación".¹⁶

¹⁶ Juan Beneyto, "Hacer una palingenesia del concepto tópico de Estado", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Núm. 20, marzo-abril, 1981, p. 95 y ss.

REFORMA ELECTORAL, DEMOCRACIA Y PARTIDOS

Rogelio Hernández Rodríguez

Después de año y medio de discusiones entre los líderes de los principales partidos políticos y funcionarios de la Secretaría de Gobernación, el Congreso aprobó una reforma electoral que, como todas las anteriores, busca dar más transparencia y confiabilidad a los comicios. Esta reforma es la séptima que se realiza entre 1973 y 1996, el periodo en el cual se ha experimentado una creciente competencia política y un conjunto de cambios que, en términos generales, se ha conocido como la transición democrática del país.

Bajo esa perspectiva, las reformas electorales han sido consideradas como etapas necesarias en el camino de la democracia y, por lo tanto, su pertinencia parece estar fuera de toda discusión. Dicho en otras palabras, se ha supuesto que sus contenidos son indispensables por principio. La última de ellas (julio-agosto de 1996) no ha sido la excepción, pues tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo la han aplaudido a pesar de que algunos de los cambios e incluso el procedimiento seguido para elaborar-

los, han dañado instituciones del país. Para entender el alcance, y acaso la necesidad, de estas modificaciones es conveniente situar la última reforma en la secuencia de las seis anteriores y comparar sus resultados con lo ya conseguido.

Una Historia de Modificaciones Electorales.

Mientras que las reformas de 1946, 1954, 1963 y 1970 estuvieron dirigidas a ampliar la participación ciudadana (voto a la mujer y a los 18 años), o la representación partidaria (supervisión gubernamental y diputados de partido), las reformas siguientes han estado encaminadas a dar legalidad, transparencia e imparcialidad a los procesos y, sobre todo, a las instituciones que organizan y sancionan los comicios. La precisión acerca de los cambios es importante porque siempre se partió de la firme convicción de los partidos opositores, en que las victorias del PRI habían dependido, en lo relativo a los comicios mismos, del control que tanto ese partido como el gobierno habían ejercido en las instituciones encargadas de vigilar las elecciones. Dicho en otras palabras,

LAS REFORMAS ELECTORALES
HAN SIDO CONSIDERADAS
COMO ETAPAS NECESARIAS
EN EL CAMINO DE LA
DEMOCRACIA

las modificaciones no necesariamente buscaban perfeccionar o actualizar la legislación sino evitar la parcialidad que favorecía al PRI. De ahí que la mayoría de las reformas electorales iniciadas en 1973 se concentren en aumentar la presencia de los partidos políticos, en especial de oposición, tanto en los comicios como en el Congreso.

En 1973 las principales conquistas fueron la ampliación del número de diputados de partido y la disminución del porcentaje de votos necesario para mantener el registro. En 1977, con la Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales, se cambió la figura de diputados de partido por la representación proporcional, que garantizaba la presencia de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados, aunque no consiguieran la mayoría en las urnas. En 1987 el Código Federal Electoral conservó el sistema mixto de representación (mayoría y proporcionalidad), pero aumentó el número de diputaciones federales. Fue la primera vez que la reforma avanzó también en los aspectos de legalidad institucional al crear el Tribunal Contencioso Electoral, como organismo autónomo destinado a resolver controversias.

Tan sólo tres años después (1990), el Código fue reformado radicalmente para promover la más importante y profunda transformación electoral. Fue entonces cuando se crearon el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral como organismos autónomos encargados, el primero, de organizar las elecciones, y el segundo, de resolver las impugnaciones. Un aspecto esencial en el carácter de institución autónoma del IFE consistió en que la instancia de decisión estaba constitui-

da por consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo, representantes de los partidos políticos y la novedosa figura de Consejeros Magistrados, mediante la cual los "ciudadanos" estarían representados. No sólo el IFE dejó de ser un organismo dependiente estructuralmente del gobierno federal, sino que se diseñó de tal forma que ni el poder Ejecutivo ni menos el PRI contaban con mayoría predeterminada.

Un primer problema surgió de este objetivo, pues en el afán de quitarle prerrogativas al PRI, los partidos no asumieron plenamente el control, sino que lo delegaron en una figura discutible y, en cierto modo, contradictoria con las funciones del IFE. Los Consejeros Magistrados (que cuatro años después cambiaron su nombre por el de Consejeros Ciudadanos), aparecieron como representantes directos de los ciudadanos y, sobre todo, como personajes imparciales sin compromisos e identificación con los partidos. El primer contrasentido surge de la supuesta representación ciudadana, pues en estricto sentido son los partidos y los diputados los que cumplen esa función en cualquier sistema democrático. Los ciudadanos no podrían elegir de manera directa a sus representantes en el IFE si, en última instancia, ya estaban los diputados (y, en cierto modo, también los senadores). De ahí que la ley dejara en manos de los partidos y los diputados su nombramiento, con lo cual dicha representación ciudadana resultaba bastante indirecta.

La segunda contradicción estuvo en el supuesto de la imparcialidad de los consejeros. Si su selección ya implicaba las preferencias de los parti-

dos por personas identificadas con sus planteamientos, el mismo desempeño de los consejeros en determinadas situaciones demostró que la pretensión de neutralidad era exagerada. Al final, los consejeros actuaron como representantes velados de los partidos más que de los ciudadanos. Y este problema se ha agravado porque en la reforma de 1994 fue eliminado el voto de los representantes de los partidos y ahora, con la más reciente, la presencia del poder ejecutivo, con lo cual las decisiones recaen íntegramente en los Consejeros Ciudadanos (ahora llamados Electorales). Es decir, vuelven a ser los partidos (pues a ellos corresponde elegirlos en la Cámara de Diputados) los principales beneficiarios de la reforma, sólo que sin asumir formalmente la responsabilidad.

Así las cosas,¹ sucesivas reformas si bien han conseguido un alto grado de transparencia en los comicios, también han originado errores que dejan abierta la puerta para discutir la imparcialidad de los juicios y, en especial, de determinadas controversias. Como ya se apuntó, el deseo de terminar con las ventajas (reales o ficticias) del PRI, ha llevado a los partidos de oposición a crear órganos y procedimientos cuyos actos dependen, casi por completo, de ellos mismos.

La Reforma de 1996.

Si se tienen presentes los cambios electorales experimentados hasta 1994 y,

en particular, su aplicación en una coyuntura tan singular como fueron los comicios federales de ese año, es razonable concluir que era muy poco lo que faltaba por añadir a la legislación y los organismos encargados de los comicios. Una vez más, fue la insistencia de los partidos de oposición en que todavía existían prerrogativas ilegítimas del

PRI, lo que llevó a discutir otra reforma. Pero si se comparan las expectativas de esos partidos en cuanto a los resultados de las elecciones de 1994, en especial su certidumbre

en que alguno de ellos ganaría, con sus declaraciones después del triunfo priista, es fácil concluir que el propósito de la nueva reforma no era tanto perfeccionar la legislación sino eliminar a un enemigo que, pese a todo, volvía a conseguir la victoria.

Como ya había ocurrido antes, la reciente reforma avanza en la transparencia e imparcialidad de los comicios, pero también ha hecho cambios con el único propósito de ampliar la presencia de los partidos sin que, en los hechos, nada bueno agreguen a la democracia. Del conjunto de modificaciones es conveniente destacar como las más importantes las relativas al IFE, el Tribunal Superior, el régimen del Distrito Federal y la composición del Senado.

El IFE continúa siendo el órgano autónomo encargado de las elecciones, pero esta vez ha eliminado la presencia del Poder Ejecutivo y ha de-

VUELVEN A SER LOS PARTIDOS

LOS PRINCIPALES

BENEFICIARIOS

DE LA REFORMA

¹ La sexta Reforma es de 1993, pero como el cambio más importante fue la apertura del Senado a la representación proporcional, será comentada en el parágrafo siguiente.

jado su conducción en manos de esa figura ambigua de los Consejeros Electorales. El nuevo Consejo General contará ahora con un consejero Presidente y ocho Electorales, elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos que intervienen en ella. Los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos solamente tendrán voz pero no voto, con lo cual su capacidad de influir en las decisiones es limitada.

Se ha discutido mucho acerca de la conveniencia de eliminar al Poder Ejecutivo de la organización de los comicios. Al final, es evidente que no existen argumentos que justifiquen plenamente la necesidad de mantenerlo fuera. En todo caso, existen tantas a favor como en contra, de tal manera que su salida responde en realidad a la tradicional desconfianza de los partidos de oposición, y no al convencimiento doctrinario o jurídico.²

En todo caso, la ausencia del Ejecutivo deja en manos de los partidos y del Congreso (en particular de la Cámara de Diputados), toda la responsabilidad de los comicios. Como es fácil ver, en lo sucesivo ya no podrá aducirse la conducta del Gobierno Federal como una causa determinante de los resultados en las urnas, al menos no en lo que respecta a la organización y calificación de las elecciones. Vale la pena detenerse en la figura de los Consejeros Electorales porque, aunque sus facultades ahora son mayores, ya no se justifican

por su supuesta imparcialidad y representación ciudadana. El mismo cambio de nombre y el procedimiento de elección los convierten en funcionarios del IFE, acaso especializados en sus tareas, pero confiables para los partidos, de tal suerte que ya no será por su imparcialidad que los consejeros estén ocupando el cargo, sino precisamente por lo contrario: será por la confiabilidad que le reconozcan los partidos, en buena medida derivada de la identificación con sus planteamientos.

Con el propósito de establecer un órgano que dirimiera legítimamente las controversias sobre los resultados electorales, los reformadores decidieron romper la tradición jurídica mexicana que había mantenido fuera de la política al Poder Judicial. Ahora, el Tribunal Superior forma parte de este poder, al igual que la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales de Circuito, y será el encargado de resolver las impugnaciones en elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, así como de realizar el cómputo final de la elección de éste último y declarar su validez y la del presidente electo, atribución que antes correspondía al poder Legislativo. Para confirmar la autonomía del Tribunal, sus magistrados serán elegidos por la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte, es decir, sin intervención alguna del poder Ejecutivo.

Es verdad que las nuevas disposiciones añaden credibilidad a las resoluciones de los conflictos, pero

² La misma Ley deja abierta la puerta a las dudas, pues en el punto Tercero del nuevo artículo 41 de la Constitución, se declara que la organización de las elecciones federales es una función estatal. Si es así, ¿por qué debe quedar fuera el Poder Ejecutivo y sí estar incluido el Legislativo? No existen argumentos contundentes sino preferencias políticas.

politizan a un poder que hasta ahora había fincado buena parte de su prestigio precisamente en no intervenir en los comicios y sus controversias. En ese sentido, no parecen existir suficientes razones para haber sustituido al anterior Tribunal Federal Electoral, que igual conocía de las impugnaciones y estaba integrado por magistrados elegidos por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República y la Suprema Corte. En todo caso, podría haberse eliminado solamente la intervención del Ejecutivo, pero sin comprometer al poder Judicial. Es muy temprano para valorar las consecuencias de este cambio, pero no es descabellado prever que la politización del poder Judicial puede desacreditar al único organismo que parecía confiable. Si esto ocurre, simplemente no habrá poder o institución capaz de poner fin a las controversias.

El nuevo régimen jurídico del DF es quizá el cambio más importante en términos del proceso democrático. Por fin, después de múltiples discusiones y proyectos que se quedaron en propuestas, se logró establecer que el Jefe de Gobierno sea elegido por voto directo de los habitantes de la capital, y no designado por el Presidente de la República. En realidad, más que el régimen jurídico que ahora se establece y la restitución de un derecho a los ciudadanos del DF, lo realmente importante del cambio consiste en que el jefe del Ejecutivo pierde una facultad esencial.

Hasta esta reforma, el regente del Departamento era, diferencias

aparte, un miembro más del gabinete presidencial, sujeto a la autoridad y confianza del mandatario. Este cambio, sumado al que el propio Presidente Ernesto Zedillo promovió al principio de su administración, en cuanto a trasladar la designación del procurador General de la República al poder Legislativo, significa un avance en los controles y límites que se deben imponer al tradicional presidencialismo mexicano. Tal vez sean un precedente para una mayor colaboración entre ambos poderes en la integración del gabinete.

Frente a este indiscutible logro democrático, destaca más el abuso que se ha cometido con el Senado. Ya desde la reforma de 1993, esta institución había sufrido un atentado a sus funciones cuando se decidió introducir el régimen de representación proporcional, con el único objetivo de darle cabida a los partidos de oposición, algunos de ellos declaradamente incapaces de ganar elecciones. Como se recordó en aquel entonces, las funciones de la Cámara Alta no son las de representar a los ciudadanos y, por ende, sus preferencias político-ideológicas, sino la soberanía de los estados y su aceptación del pacto federal, dos aspectos que no necesariamente implican la presencia de los partidos minoritarios.

La discusión parece interminable, más aún cuando los intereses políticos y partidarios se sobreponen a los jurídicos. Pero ahora se ha planteado una auténtica aberración al establecerse los senadores plurinominales, que al igual que los diputados, se elegirán de

EL NUEVO RÉGIMEN
JURÍDICO DEL DF
ES QUIZÁ EL CAMBIO
MÁS IMPORTANTE
EN TÉRMINOS DEL
PROCESO DEMOCRÁTICO

listas según el porcentaje de votos en circunscripciones electorales. De entrada, resulta obvio que ese procedimiento supone una representación desigual de los estados, simplemente porque el criterio de asignación es partidario. Pero también implica un problema en cuanto a cuál será el órgano que determinará los senadores plurinominales, pues no es claro si será una facultad del IFE, los institutos estatales, el Tribunal Superior o cualquier otro organismo.

El asunto es grave porque cualquiera que asuma la responsabilidad estará señalando el carácter de la elección (federal o estatal) y, acaso, creando una incompatibilidad legal, pues a fin de cuentas la elección de los senadores es un derecho de las entidades y no de la federación. Como se ve, el interés de los partidos por extender su presencia, sin correr los riesgos electorales, ha llevado al Senado a desdibujar sus funciones y a transformarlo en una simple prolongación de la Cámara de Diputados. Es difícil calificar como avances democráticos estos atentados institucionales.

Los Partidos y el Futuro Político.

Las frecuentes reformas electorales sin duda han ampliado la participación política y han hecho que la competencia sea más equitativa y transparente. Tampoco puede haber duda en cuanto a reconocer a los partidos como los promotores y, en más de una ocasión, como los autores de esa ampliación democrática. Aun cuando los logros son importantes, no siempre han respetado a las instituciones del país. La última reforma, como ya se puntualizó en las líneas anteriores, no se salvó de practicar al-

gunos atentados, pero no sólo en los cambios mismos, sino en el procedimiento del cual surgieron.

Como bien se sabe, la reforma fue el resultado de las discusiones que mantuvieron los líderes de los cuatro principales partidos políticos, en instalaciones y bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación. Como se dijo siempre, se decidió que fueran los líderes y no los legisladores porque se temía que el PRI impusiera condiciones gracias a su mayoría en el Congreso. Fue la desconfianza y no un principio institucional lo que llevó a que una reforma electoral fuese diseñada y acordada por los dirigentes de los partidos cuando, en rigor, era una responsabilidad de los legisladores que representan a los ciudadanos y también a los partidos. Al final, el Congreso fue convocado a un periodo extraordinario de sesiones para aprobar formalmente un acuerdo alcanzado fuera de esa institución. No deja de ser llamativo que uno de los aspectos más aplaudidos de la reforma reciente sea la madurez de los partidos y la disciplina de sus grupos parlamentarios que, en la práctica, no hicieron otra cosa que confirmar los acuerdos. Es decir, la reforma comenzó y terminó dejando en segundo lugar nada menos que al Congreso de la Unión.

Tal vez, el proceso hubiera mostrado más madurez en quienes tomaron parte en su preparación, si hubiera sido el poder Legislativo el que discutiera los detalles. No es sano, desde ningún punto de vista, intentar el mejoramiento de las instituciones pasando por encima de la autoridad de algunas de ellas. Este es el punto más importante a destacar en este ensayo: la nueva realidad política del país, que se

ha ido configurando en un largo proceso de cambios, ha colocado a los partidos políticos en un lugar predominante y decisivo, no sólo porque han sido ellos quienes los han promovido, sino porque son los que han cosechado los beneficios al obtener mayores facultades legales. Con los últimos cambios, ya no podrá decirse que los resultados electorales dependen de privilegios del PRI o del control que el poder Ejecutivo ejerza en las instituciones que las preparan. Es claro que los responsables son los partidos políticos, directamente con sus líderes o mediante sus representantes en el Congreso.

En esas condiciones, es indispensable que los partidos cobren conciencia de sus nuevas funciones y que avancen en su madurez y disciplina para respetar las instituciones del país y para tomar decisiones que mejoren la

**EL MAYOR RIESGO DE UNA
TRANSICIÓN QUE NUNCA ACABA
CONSISTE EN CREAR UNA
PARTIDOCRACIA INSACIABLE
QUE HACE DE SU PROPIA VIDA
LA FINALIDAD DE LA POLÍTICA**

vida política nacional y no únicamente para aumentar sus atribuciones. Un buen indicador de que están concientes de los riesgos, sería que comenzaran a corregir los errores que han cometido en las frecuentes reformas electorales y, en especial, que dejaran de promover otras que a estas alturas pocos beneficios añadirían a la legislación electoral.

La democracia y la transición que a ella conduce, cualquiera que sea la forma que se le defina y los tiempos que implique, no debería entenderse como la creación de un sistema que coloque a los partidos como el principal interés de la Nación. El mayor riesgo de una transición que nunca acaba (entre otros motivos, porque cada reforma que se plantee concede más poderes), consiste en crear una partidocracia insaciable que hace de su propia vida la finalidad de la política.

LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

Leonardo Valdés

Luego de observar la normatividad y el funcionamiento de diversos sistemas electorales realmente existentes en los países conocidos como democráticos; luego de estudiar el desarrollo de la vasta polémica que enfrenta las características de funcionamiento de los sistemas de mayoría y de representación proporcional; luego de reconocer las virtudes y limitaciones de los sistemas mixtos y de aquellos que intentando obtener lo mejor de ambos mundos adaptan y adoptan características de uno y otro sistema e incluso "inventan" nuevas alternativas; es posible llegar a una conclusión: no existe el sistema electoral perfecto. El que satisfaga todas y cada una de las opiniones. El que deje sin efecto todas las críticas que se han hecho en el campo académico y también en el terreno político.

Por eso, cuando se trata de evaluar un sistema electoral, o una reforma electoral, resulta necesario ser extremadamente cuidadoso en la observación de ciertos elementos. Pues si no existe el sistema electoral perfecto; éste puede ser un instrumento más o menos eficiente para el funcio-

to de la regularidad electoral, consustancial a la implantación, consolidación y desarrollo de un auténtico régimen democrático de gobierno. Quizá la clave que permite evaluar la efectividad de los sistemas electorales, se encuentra en su capacidad para dejar satisfechos a los principales actores políticos en la obtención de tres o cuatro objetivos, que éstos enfatizan en el funcionamiento del régimen democrático.

En primer lugar, el sistema electoral debe estar libre de toda sospecha. Efectivamente, desde que se realizan elecciones, la posibilidad del fraude y, en consecuencia, la desconfianza que rodean al acto electoral, son un dato relevante que requiere ser resuelto. En este terreno, la escrupulosidad en la realización de los procedimientos de la organización de los comicios y la existencia de un sólido y eficaz sistema de contencioso electoral, son el mejor antídoto contra las posibilidades del fraude y frente a la natural desconfianza de los actores.

El sistema electoral, además debe ser equitativo. Equidad que se produce cuando en términos elementales todos y cada uno de los actores, en tanto que competidores, tienen acceso

EL SISTEMA ELECTORAL

DEBE ESTAR LIBRE

DE TODA SOSPECHA

a los recursos necesarios para desarrollar sus campañas proselitistas. Equidad que de ninguna manera significa igualdad. Pues es necesario reconocer que objetivamente los competidores en el mercado político se presentan con capacidades y recursos diferenciados, y ante la posibilidad de desarrollar sus campañas también de manera desigual. Quizá, uno de los elementos más polémicos en este terreno tiene que ver con la idea según la cual uno de los competidores (normalmente el que se encuentra en el poder) inicia la competencia con cierta ventaja. Siendo esto básicamente cierto, es necesario reconocer también que la posición de gobierno, bajo ciertas condiciones, puede ser una desventaja frente al resto de los competidores. Sobre todo cuando la situación social y económica se encuentra en crisis, el partido que está en el gobierno debe hacer frente a duras críticas para lograr mantener su posición. Esto obliga a pensar que bajo ciertas condiciones (normalmente de éxito de las políticas públicas) estar en el gobierno es una ventaja, mientras que en otras condiciones (situación de crisis) estar en el gobierno es ciertamente una desventaja.

Un tercer elemento del que debe dar cuenta todo sistema electoral, tiene que ver con lo que se ha dado por denominar la gobernabilidad. Efectivamente, los sistemas electorales deben permitir las condiciones institucionales para que los actores políticos puedan tener acceso y ejercer con legitimidad las funciones de gobierno que les corresponden. Evidentemente, un aspecto crítico de los sistemas electorales es cómo representan a cada uno de los actores en el mapa constituido por los órganos parlamentarios y/o legislativos. En torno a

esta cuestión la polémica es muy fértil. Algunos consideran que lo óptimo es la representación proporcional, la que le da a cada partido un porcentaje de diputados o parlamentarios equivalente al porcentaje de su votación. Otros argumentan que los sistemas de mayoría otorgan mejores condiciones de gobernabilidad a los partidos mayoritarios, en virtud de que estos resultan sobre-representados en la conformación de los parlamentos y/o de los congresos. Esta polémica pues, tiene que ver con la equidad en la representación, y con la posibilidad de que los órganos de representación política jueguen su papel en el proceso gubernativo: ya sea porque permiten al parlamento formar gobierno, ya sea porque posibilitan a los congresos a aprobar las leyes a partir de las cuales se gobierna. Lo cierto es que, sea cual sea la fórmula electoral, el arreglo institucional requiere del consenso de los diversos actores para que las autoridades que resultan electas cuenten con la legitimidad necesaria para ejercer sus facultades.

Finalmente, los sistemas electorales están obligados a permitir que la ciudadanía participe con confianza y certeza. Evidentemente, un sistema electoral muy complejo puede ser muy confiable, pero a la vez puede bloquear la posibilidad de participación de una ciudadanía que posiblemente no se encuentre acostumbrada a hacer uso de los recursos que el sistema pone a su disposición. Así, desde el punto de vista de los votantes el sistema debe ser confiable, pero también, lo más sencillo posible; a fin de que los ciudadanos puedan, sin grandes dificultades, hacer uso de los recursos que el sistema pone a su disposición.

Frente a estos elementos, es necesario tener en cuenta que la experiencia de reforma electoral en nuestro país es ciertamente abundante. Desde los años sesenta, y con mayor énfasis desde la reforma política de los setenta, hemos vivido una etapa que sin exageración se puede calificar como de reformismo electoral.

Casi todas nuestras elecciones federales desde 1976 se han realizado con un sistema jurídico sometido a revisión y en la absoluta mayoría de los casos reformado. Así, la reforma electoral debe, necesariamente, ubicarse en el contexto del reformismo electoral mexicano.

Por acumulación, con avances y retrocesos, el sistema electoral que surge de la Reforma Constitucional de 1996 cumple, desde mi punto de vista, con los requisitos que imponen los puntos antes señalados. Se trata ya de un sistema que en lo esencial está dotado de la normatividad jurídica que posibilita los procedimientos fundamentales para reducir drásticamente las posibilidades del fraude electoral en México, y en el futuro erradicar la desconfianza electoral tanto de los partidos como de importantes sectores de la ciudadanía. Dos son los elementos que contiene la reforma de 1996 que se inscriben en el marco de esta observación. El primero, es la culminación del proceso llamado de ciudadanización de los órganos electorales mexicanos. Como se sabe, las reformas consecutivas fueron depositando la autoridad electoral en manos de organismos que por su constitución son independientes frente a los parti-

dos políticos y a las autoridades gubernamentales. La nueva conformación del consejo general del Instituto Federal Electoral (IFE), así como la conformación de los consejos locales y distritales, e incluso el procedimiento (ya aprobado y adoptado en 1994) de doble insculación para la designación de los funcionarios de las casillas electorales, han dejado fuera a los partidos y al Gobierno Federal del delicado proceso de toma de decisiones en materia de organización de los comicios. Ha quedado a salvo la participación de los partidos con voz, pero sin voto, en el máximo organismo federal; pues, evidentemente, se considera conveniente que esas organizaciones tengan acceso directo a la estructura de toma de decisiones en materia electoral, con el objeto de que puedan plantear sus inquietudes e inconformidades.

Es necesario señalar también que la ciudadanización de los órganos electorales ha estado acompañada de un proceso de profesionalización del servicio electoral; lo que implica que los funcionarios encargados de aplicar las decisiones que toman los órganos electorales tienen un perfil profesional, y se encuentran formando parte de un sistema que considera los méritos profesionales tanto en el reclutamiento como en la evaluación permanente de los propios funcionarios. Las consideraciones anteriores no garantizan la inexistencia de fraudes electorales, pero reducen drásticamente la posibilidad de que se cometan ese tipo de ilícitos.

El segundo elemento que puede servir de instrumento para erradicar

LA REFORMA ELECTORAL
DEBE UBICARSE EN EL
CONTEXTO DEL REFORMISMO
ELECTORAL MEXICANO

la desconfianza electoral, es la incorporación del Tribunal Federal Electoral (TFE) al Poder Judicial. Este aporte de la reforma de 1996, fortalece al tribunal, y se suma a la definición jurídica precisa que ya antes se había alcanzado acerca de los denominados delitos electorales. La tipificación de los delitos y las penas que implican para quienes resulten responsables de su realización, deben inhibir la realización de fraudes y alimentar la confianza de los actores políticos y del resto de la ciudadanía.

Al lado del fortalecimiento del tribunal electoral, la reforma de 1996 establece el marco de observancia de los principios básicos de objetividad, imparcialidad y profesionalismo, a partir de los cuales deben ser organizados y calificados los comicios. Esos principios ya se encontraban antes explicitados a nivel constitucional, pero la novedad del 96 consiste en que obliga a las legislaciones y a los órganos electorales de los estados de la Federación a adecuar sus definiciones jurídicas y prácticas políticas a esos principios. Además, la Reforma Constitucional faculta al Tribunal Federal Electoral para conocer de las inconformidades de los partidos y ciudadanos frente a la presunta inconstitucionalidad de las leyes y/o de los actos de los organismos electorales en los comicios locales. Esto obliga tanto a una adecuación de los marcos legales a partir de los cuales se realizan las elecciones en los estados de la República, así como a la más esmerada observancia por parte de las autoridades locales encargadas de organizar y calificar los comicios.

El sistema electoral mexicano, con la reforma del 96, también presen-

ta un avance significativo en materia de equidad en el acceso a los recursos de todo tipo para los partidos durante sus campañas proselitistas. Hay que recordar que antes de esta reforma, los partidos han gozado de un sistema de financiamiento público a nivel federal, basado en un criterio proporcional respecto a su fuerza electoral en la contienda anterior. Asimismo, la legislación electoral mexicana estableció, desde hace tiempo, el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación. La reforma del 96, a nivel constitucional, aporta una arquitectura interesante en el aspecto estrictamente financiero que antes ha sido mencionado. El hecho de que el 70 por ciento del financiamiento de los partidos deba ser público; de que el 30 por ciento se asigne sin tomar en cuenta las diversas capacidades de los partidos para convocar a la ciudadanía, y de que el 70 por ciento restante se asigne en función de la fuerza electoral de cada partido, aparecen como un avance formal que será necesario evaluar una vez que los organismos electorales correspondientes establezcan de manera más fina y detallada los montos financieros que corresponderán a los diversos partidos políticos. La otra cara de este aspecto tiene que ver con el establecimiento de los llamados topes a los gastos de campaña. Como se recordará, ya en 1994 se vivió una primera experiencia en este terreno, que será necesario evaluar y profundizar.

En el ámbito de las fórmulas de conformación de la representación, el debate teórico y político ha sido abundante. Está claro que la fórmula electoral debe dotar a los cuerpos legislativos de dos características básicas. Por un lado, deben ser altamente representativos de la pluralidad política que existe

en una sociedad y en un momento histórico determinados. Por otra parte, el sistema electoral debe proveer al órgano legislativo de capacidad para adoptar decisiones oportunamente, lo que con cierta frecuencia se nombra con el concepto de gobernabilidad. Estas dos tareas que debe cumplir el sistema electoral están vinculadas a dos principios centrales de la democracia representativa.

Por un lado, la gobernabilidad tiene que ver con el principio de la mayoría; aquel que postula que la fuerza política que tiene la mayoría de los votos debe estar capacitada para ejercer el poder político. En segundo lugar, la representatividad está vinculada con los derechos de las minorías; derechos a expresar sus puntos de vista, a participar en las decisiones legislativas, e incluso a convertirse en mayoría en el futuro.

En la polémica, con frecuencia, se ha identificado a los sistemas de mayoría como aquellos que dotan al partido ganador de las curules suficientes para poder gobernar. En cambio, los sistemas de representación proporcional han sido identificados con el recurso que tiene el sistema político para permitir que todas las fuerzas, aun representando una cantidad pequeña de ciudadanos, alcancen cabida en el órgano legislativo. De esa polémica surgieron los llamados sistemas mixtos, que con una determinada arquitectura pueden lograr una conjunción de estos dos ideales: dotar de gobernabilidad a la mayoría y de representación a las minorías. Ese tipo de sistemas, no obstante, pueden producir significativos niveles de sobrerrepresentación, si es que los par-

tidos participan en condiciones de igualdad en la distribución de las curules de representación proporcional, y cuando no existe tope alguno a la representación del partido que alcanzó la mayor cantidad de sufragios.

En México las reformas electorales han dado cuenta de los principales argumentos del debate y han ofrecido muy diversas alternativas de conformación de la Cámara de Diputados. La reforma electoral de 1996 incluye dos elementos que están orientados a hacer eficaz una fórmula mixta de conformación de la Cámara de Diputados. Ellos son, el tope a la representación de un solo partido, según el cual ninguno de los contendientes podrá contar con más de 300 diputa-

dos, independientemente del porcentaje de votación que obtenga. En segundo lugar, se estableció que ningún partido podrá tener una sobrerrepresentación mayor a ocho puntos porcentuales, entre la proporción de votos que obtuvo en los comicios y la proporción de curules que le sean asignadas.

Sin embargo, este es el último episodio de una ya larga historia basada en un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Esa estructura básica recibió la adición de representación para las minorías, primero, y después de representación proporcional en los mecanismos de conformación de la Cámara de Diputados. La creación de los diputados de partido en 1963, posteriormente el establecimiento de cien diputaciones de representación proporcional para los partidos minoritarios, en 1978, y, finalmente, su incremento a doscientos diputados en cuya

<p>LA GOBERNABILIDAD</p> <p>TIENE QUE VER CON EL</p> <p>PRINCIPIO DE LA MAYORÍA</p>
--

distribución bajo ciertas circunstancias, también puede participar el partido mayoritario, en la reforma de 1986, evidentemente estuvieron fomentados por el objetivo de que más partidos se encontraban mejor representados en ese organismo.

Estas reformas constitucionales tuvieron impacto también en la conformación de las Cámaras de Diputados de los estados de la República, de los ayuntamientos y de la novedosa fórmula de Asamblea de Representantes que se creó en 1987 como espacio de representación política de la ciudadanía en el Distrito Federal. De muy diversas maneras y con distintas fórmulas para la representación de minorías por la vía proporcional, se implantó de manera general el principio de la representatividad en el país. Quizá la más proporcional de cuantas fórmulas electorales se han ensayado en México, fue la que contenía el Código Federal Electoral promulgado en 1987. Según ese ordenamiento, el partido mayoritario participaría en la distribución de las diputaciones de representación proporcional, bajo los siguientes criterios: se calcularía el porcentaje de votación alcanzado por ese partido y se compararía con el porcentaje de diputados representado por las curules de mayoría ganadas por el mencionado partido. El caso de que el porcentaje de votación fuese superior al porcentaje de diputación, se otorgarían curules de representación proporcional al partido mayoritario hasta igualar el porcentaje de diputados con su porcentaje de votos obtenidos. De esta manera, tomados como dos grandes conjuntos, tanto el partido mayoritario como sus opositores tendrían una proporción de diputados equivalente a la proporción de votos

obtenidos. De esta manera se aplicó la legislación en la compleja elección federal de 1988 y, en consecuencia, la conformación de la Cámara de Diputados de la Legislatura correspondiente reflejó un enorme equilibrio proporcional para el partido mayoritario frente al conjunto de sus opositores.

A partir de entonces se inauguró en México el debate acerca de la llamada cláusula de gobernabilidad. En efecto, durante la reforma electoral de 1989 quedó claro que al partido mayoritario no le convenía una fórmula según la cual su porcentaje de diputados no podría ser bajo ninguna circunstancia mayor al porcentaje de su votación. En consecuencia, propuso una fórmula de gobernabilidad que salvo pequeños ajustes finalmente pasó a formar parte de la primera versión del actualmente vigente Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales (Cofipe). Sin embargo, el tema de la gobernabilidad no era nuevo para la legislación electoral mexicana. Desde la creación de los diputados del partido, la legislación estableció un tope a la representación opositora que en definitiva aseguraba mayoría de diputados al partido más votado.

La legislación, producto de la reforma política lópez-portillista, también incluyó un mecanismo de seguridad, estableciendo que en el caso de que los partidos de oposición alcanzaran más de 90 diputaciones plurinominales, en lugar de distribuirse las 100 diputaciones de representación proporcional se otorgarían solamente 50. Evidentemente, de lo que se trataba era de evitar una situación en la que el partido mayoritario tuviera 210 de los 400 diputados, frente a 190 opositores. Así, la única fórmula electoral en

México que no ha tenido nada parecido a una cláusula de gobernabilidad es la que estuvo vigente en la elección de 1988. La reforma al Cofipe de 1993, estableció una fórmula de gobernabilidad indirecta al hacer competir a los distintos partidos en la distribución de las diputaciones de representación proporcional con el conjunto de su votación, e independientemente de las diputaciones de mayoría que se hubieren obtenido.

La novedad de la reforma de 1993 consiste, como antes se mencionó, en que las posibilidades de sobre-representación del partido triunfador se limitan a ocho puntos porcentuales. Límite que, para la situación mexicana actual parece posibilitar que se cumpla con el principio de la gobernabilidad y, también con el de la representación plural. La fórmula de conformación del Senado de la República, también producto de la reciente Reforma Constitucional, merece comentario aparte que por razones de tiempo y espacio me resulta imposible desarrollar en esta colaboración.

Finalmente, puede decirse que el sistema electoral mexicano, aun cuando no es de los más simples que se pueden observar, cuenta con un bajo nivel de complejidad. Evidentemente, se trata de un bajo nivel comparado con el resto de los sistemas electorales del mundo que, en promedio, tienden a ser un poco más complejos. En este punto, lo importante es que la ciudadanía aprenda a utilizar los recursos que el sistema pone a su disposición, a efecto

de que exprese sus preferencias. Esto, básicamente, se logra luego de que el sistema se aplica durante varios procesos comiciales. Se trata, en estricto sentido, de un proceso de aprendizaje que no puede ser sustituido por otra fórmula distinta a la de la práctica. Por ello, hace falta aún esperar algunos años para poder hacer una evaluación efectiva

acerca de la capacidad de nuestro sistema electoral como medio sencillo de expresión de la voluntad de los ciudadanos.

Como se observa, el balance que se puede hacer del estado actual del sistema electoral mexicano, como producto de la más reciente reforma legislativa en la materia, es básicamente positivo. No obstante, es necesario tomar en cuenta que el examen se realizó a partir de los parámetros al principio explicitados. Sin duda, si se adoptan otros criterios o se pone en duda la pertinencia de los usados, el resultado puede variar. Lo importante, desde mi punto de vista, es que la duda razonable sobre los criterios aquí utilizados es poco factible. También lo es la variación de los resultados analíticos a partir de un conjunto de criterios distintos, si estos son contruidos a partir de los desarrollos de la Ciencia Política especializada en la materia. Por eso, hasta de la evaluación realizada me siento muy satisfecho. Por lo demás, estoy seguro que los importantes avances de nuestro sistema electoral tendrán efectos positivos para la consolidación de la institucionalidad necesaria para el despliegue de nuestra vida plural y democrática.

EL SISTEMA ELECTORAL
MEXICANO, AUN CUANDO NO ES
DE LOS MÁS SIMPLES QUE SE
PUEDEN OBSERVAR, CUENTA
CON UN BAJO NIVEL DE
COMPLEJIDAD

EL FUTURO DE LA REFORMA

José Antonio Aguilar Rivera

Cuál es el futuro de la reforma política que los partidos y el Estado mexicano han acordado recientemente? La vara con la que debemos medir los alcances de los acuerdos es la de la democracia efectiva. Para comenzar, debemos entender a la democracia como un arreglo político donde la incertidumbre se encuentra institucionalizada.¹ Esto quiere decir que en un marco de competencia democrática desconocemos a ciencia cierta, *ex ante*, quiénes serán los ganadores. En las democracias, los partidos políticos y los candidatos ganan y pierden elecciones. Sin embargo, los resultados no están completamente abiertos. Sabemos que *uno* de los contendientes saldrá victorioso. Sabemos que *alguien* ganará; es así que las elecciones tienen salidas previsibles.

En este sentido la incertidumbre se encuentra acotada. Las compo-

nendas postelectorales, las maniobras intra-élite y los levantamientos armados para alterar los resultados de las elecciones, que son el mecanismo aceptado de transferencia del poder, evidentemente no son resultados posibles en un régimen democrático. Una de las características centrales de la democracia es que nadie puede intervenir *ex post* para alterar los resultados del proceso formal. En el grado en el que exista la discrecionalidad por parte de los actores políticos y que los resultados puedan ser alterados después de las elecciones, no se habrá traspasado el umbral democrático. En los sistemas autoritarios, una transición a la democracia ocurre cuando el poder es transferido de un grupo de hombres a un conjunto de reglas.

Así, debemos preguntarnos si la reforma política que ha tenido lugar en México nos acerca a las condiciones arriba mencionadas, y de ser así, en qué grado. En los últimos veinte años Méxi-

EN LOS SISTEMAS
AUTORITARIOS, UNA
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA
OCURRE CUANDO EL PODER
ES TRANSFERIDO DE UN GRUPO
DE HOMBRES A UN CONJUNTO
DE REGLAS

¹ Adam Pzeworski, **Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

co ha experimentado varias reformas políticas. En general, su propósito fue el de ampliar los espacios de participación y hacer flexibles algunas de las reglas del sistema político autoritario. El resultado fue una liberalización contingente. Los beneficios no fueron pocos ni despreciables: la participación política de la izquierda fue finalmente legalizada, la representación en el congreso fue ampliada y se permitió la existencia de resquicios donde existía la libertad de expresión. Sin embargo, y como he apuntado en otro lugar, las liberalizaciones no tocaron los ejes fundamentales del sistema político: la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, la subordinación del Legislativo y la incapacidad del Poder Judicial para imponer el Estado de derecho en el país.² En realidad, las reformas políticas, y sus consiguientes malabares electorales, no depositaron el poder en un conjunto de reglas y por consiguiente los resultados del proceso político formal pudieron seguir siendo alterados, a discreción, cuando contravenían los intereses de la élite en el poder.

A partir de 1994, y por primera vez en la historia reciente del país, los acuerdos pactados nos acercan al umbral democrático. Para entender cómo y en qué medida esto ocurre, debemos considerar las dinámicas institucionales que podrían echar a andar los cambios contemplados en la reforma política. La pregunta es: ¿Cómo modificarán estos cambios la estructura de incentivos que los actores políticos enfrentan? Aquí, es claro, la variable principal es la de prever cuáles podrían ser

los beneficios y los costos que podrían derivar del nuevo marco institucional. En la medida en que los costos de alterar los resultados del proceso político formal se incrementen sustancialmente, la reforma será significativa en el mediano y largo plazo. ¿Cómo podría ocurrir esto?

Las Manos Atadas.

¿Puede concebirse la reforma política como una autolimitación voluntaria de las opciones de los principales actores políticos? Una de las metáforas favoritas de los estudiosos de las constituciones, es la de Ulises atándose al mástil de su barco para evitar sucumbir al canto de las sirenas.³ Esto es, las constituciones pueden ser vistas como una peculiar forma de previsión. Los actores políticos, anticipando una futura debilidad, deciden voluntariamente "atarse las manos" por medio de preceptos y limitaciones constitucionales. Es cierto que esas limitaciones sólo serán realmente efectivas si existe un costo político —no solamente moral— por transgredirlas. Los actores políticos anticipan estos costos y si son lo suficientemente altos, deciden no romper las reglas establecidas.

La metáfora del Ulises y las sirenas es útil porque nos alerta sobre los riesgos del voluntarismo. No es una estrategia sensata hacer que los resultados contingentes de los procesos políticos dependan fundamentalmente de la buena voluntad de los actores individuales. En circunstancias difíciles

² José Antonio Aguilar Rivera, *Las razones de la tormenta. Violencia y cambio político en México*, Nexos, vol. 19, Num 220, abril 1996.

³ John Elster, *Ulises y las sirenas*, México: FCE, 1984.

la flaqueza es una cosa natural. Sin embargo, la voluntad política sí desempeña un papel importante en los momentos fundacionales. Esto es, al momento de institucionalizar un sistema político, cuando los constituyentes deciden por medio de un conjunto de reglas acordadas, “atarse las manos” en el futuro.

Si el cumplimiento de las leyes depende de manera crítica de la voluntad política de los actores, entonces es poco realista esperar que se respeten de manera efectiva. Examinemos, a esta luz, los cambios institucionales que establece la reforma política. En México existe un serio problema de confianza y legitimidad que no ha encontrado aún una solución adecuada. La peculiar historia del sistema político mexicano ha hecho que la organización, realización y fiscalización de los procesos electorales sea un asunto en extremo contencioso. En otros países, una vez que se ha pactado una transición a la democracia, el proceso electoral es menos complejo. Por el contrario, en México la naturaleza de su sistema de partido hegemónico, donde existe el monopolio del control de los recursos del Estado, ha impuesto serios obstáculos al empleo de las elecciones como el mecanismo legítimo de transferencia del poder. Estos problemas tienen una representación institucional. Por ejemplo, la limpieza y la equidad en la organización de las elecciones descansan en los órganos electorales federales y locales. La supervisión del proceso mismo y el control de la constitucio-

nalidad de las acciones de los partidos y de las leyes electorales recae en las instancias judiciales.

En México, ningún arreglo institucional ha sido capaz de generar la confianza necesaria para que los ciudadanos y los actores políticos confíen en la limpieza y la equidad de los procesos electorales. En la reforma de 1996 este problema ha encontrado una salida que sólo puede ser de emergencia: la ciudadanización del organismo electoral. Uno de los cambios más importantes de la reforma es la salida del gobierno del máximo órgano electoral. El propósito de esta exclusión es impedir la manipulación de los procesos electorales. La única salida para garantizar la limpieza de las elecciones a nivel federal ha sido depositar su organización en la “sociedad civil”. Es posible que en el corto plazo el esquema de ciudadanización cumpla con su objetivo. Sin embargo, detrás de esta noción se oculta una seria crisis de representación, que el sistema autoritario de México prohió. El problema, es doble. En primer lugar, la confianza de los ciudadanos y la legitimidad de los procesos electorales, no descansará en las instituciones sino en la integridad de los consejeros ciudadanos. En segundo lugar, estas personas por más probas y ejemplares que sean no cumplen con las exigencias modernas de representatividad política; no serán elegidos por sus representados —la “sociedad civil”— y su *constituency* no podrá tampoco exigirles cuentas de sus acciones. Es posible que en el corto plazo no haya

EN MÉXICO, NINGÚN ARREGLO
INSTITUCIONAL HA SIDO CAPAZ
DE GENERAR LA CONFIANZA
NECESARIA PARA QUE LOS
CIUDADANOS Y LOS ACTORES
POLÍTICOS CONFÍEN EN LA
LIMPIEZA Y LA EQUIDAD DE LOS
PROCESOS ELECTORALES

habido otra forma de garantizar la integridad de las elecciones en México. Sin embargo, esta no puede ser una solución definitiva por la vulnerabilidad del esquema. Ciertamente, los obstáculos al diseño de nuevas instituciones son formidables. Pero la tarea no puede ni debe abandonarse. Un arreglo institucional no depende, en principio, de la excepcional virtud de un puñado de individuos, tampoco depende exclusivamente de la voluntad política de los tomadores de decisiones. La legitimidad consolidada depende, debemos entenderlo, del anonimato con el que operan las instituciones. Esta condición de impersonalidad es lo que, además, le garantiza a los actores políticos que no se encontrarán en desventaja frente a los demás. De esta manera, la legitimidad no debería depender del carácter de los consejeros ciudadanos ni de sus simpatías políticas. Para ponerlo en términos de la metáfora que he empleado, la ciudadanización implica que Ulises se ha atado las manos de manera muy precaria. Se ha depositado el peso de garantizar la integridad política de las elecciones, no en nuevas instituciones sino en la voluntad política de personas claves. El arreglo podría funcionar bien, pero también muy mal. Confiar en la suerte simplemente no es sensato. Y esta salida no debe ser vista sino como una medida de primeros auxilios. En realidad, la cuestión clave en un proceso de transición a la democracia es si es posible diseñar nuevas instituciones que puedan garantizar los intereses vitales de todos los actores políticos relevantes. La reforma política, en el ámbito electoral, le ha dado la vuelta a este problema, pero no por eso ha desaparecido. Si el esquema de ciudadanización es capaz de contener la hemorragia de confianza que existe en

la actualidad, sería conveniente aplicar, en cuanto fuese posible, la sutura institucional. Con suerte habremos comprado algo de tiempo para emprender la tarea de diseñar nuevas instituciones que dependan para su operación, no de la voluntad política de los actores contingentes, sino de un mecanismo de pesos y contrapesos interno.

Las Consecuencias de Mediano Plazo.

La estructura de incentivos—los costos y los beneficios—que imponen los arreglos institucionales son transtemporales. Esto quiere decir que las consecuencias de las acciones pueden ser anticipadas por los actores políticos. Es entonces posible realizar cálculos de costo-beneficio y si el costo de ciertas acciones es muy alto, esto disuadirá a los actores políticos de emprenderlas. Un sistema judicial eficiente puede imponerle a los actores políticos una estructura de incentivos estable. Es aquí, tal vez, donde se encuentran los principales avances de la reforma política de 1996. Los acuerdos establecen la creación de un Tribunal Federal Electoral, que se integrará a la Suprema Corte de Justicia. Esta es una forma de restituir los derechos políticos como garantías ciudadanas.

El Tribunal Electoral será el órgano que califique la elección presidencial. De la misma manera, el Tribunal deberá resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores y de aquellos actos que violen “los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”. Esta es una forma incipiente, pero significativa, de introducir un mecanismo

de pesos y contrapesos en la dinámica política del país. A menudo se ha pensado que la integridad de un poder depende del carácter de los individuos que lo componen. Sin embargo, muy a menudo ocurre precisamente lo contrario: los individuos pueden comportarse de manera más ética y libre si la independencia del poder al que pertenecen se encuentra garantizada efectivamente por el esquema constitucional.

La reforma también dio un paso importante en la dirección de garantizar la constitucionalidad en material electoral. Los partidos políticos podrán reclamar la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales o locales. Este es un avance, aunque insuficiente. El nuevo arreglo será incompleto porque se restringe a los partidos políticos la facultad de reclamar la inconstitucionalidad de las leyes. En realidad, las disposiciones electorales injustas no violan los derechos de los partidos, sino los de los ciudadanos, que son lo que deberían tener el poder de demandar su plena observancia. Los partidos políticos no son sino asociaciones por medio de las cuales los ciudadanos persiguen fines políticos. Por ello, la prerrogativa de demandar el cumplimiento de los derechos ciudadanos no debe ser enajenada a los partidos. Los individuos deben poder demandar la inconstitucionalidad de las leyes.

Aunque incompletas, las modificaciones institucionales introducidas por la reforma pueden modificar en el mediano y largo plazos la estructura de incentivos que enfrentan los actores

políticos. Esto, a su vez, puede resultar significativo para la instauración efectiva de la democracia en el país. El efecto es dual. Por un lado, crea un mecanismo legal para castigar las violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos. Al darle al Poder Judicial el lugar que de hecho y

de derecho le corresponde en la adjudicación de las disputas en materia electoral, se da un soporte real a postulados abstractos, tales como "justicia electoral". Si en un claro quiebre en nuestra historia el Poder Judicial empieza a desarrollar en la práctica la autonomía teórica que la Constitución le asigna, entonces podría convertirse en una pieza clave para el desarrollo político del país. Podría moderar al poderoso Ejecutivo y ser garante de los derechos de los miembros más indefensos de la sociedad.

Sin embargo, existe otro elemento, tal vez más importante. Las determinaciones judiciales son importantes porque, además de tener otros efectos, reducen la incertidumbre política. Al determinar que una ley o un acto de la autoridad pública son contrarios a la Constitución el costo político de transgredir la ley aumenta considerablemente. La intervención del Poder Judicial ayuda a establecer consensos sociales sin los cuales la observancia de la ley, por parte de quienes tienen los recursos y el poder para transgredirla, es sólo una quimera. Si una acción es vista por la mayoría de la población como una clara y abierta violación a una norma tenida en alta estima, es posible esperar una reacción generalizada en oposición a la transgresión. El costo de

LOS PARTIDOS POLÍTICOS
NO SON SINO ASOCIACIONES
POR MEDIO DE LAS CUALES
LOS CIUDADANOS PERSIGUEN
FINES POLÍTICOS

dicha acción entonces superará a los potenciales beneficios. Mientras la legalidad o la constitucionalidad de los actos de las autoridades sean poco claras y existan interpretaciones encontradas sobre la legitimidad de, por ejemplo, los gastos de campaña, no existirá el consenso social necesario para prevenir los abusos. Si, por el contrario las decisiones judiciales sirven como catalizador de la opinión pública, entonces es más sencillo que los ciudadanos se opongan a las prácticas contrarias a la ley.

Es posible entonces prever que en el mediano plazo los márgenes de discrecionalidad y la capacidad de las autoridades federales, así como de los gobernadores, para manipular los procesos políticos, empiecen a ser acotados paulatinamente. Los efectos de la nueva estructura institucional serán directos e indirectos. Existirá la posibilidad de asegurar la equidad de las leyes electorales y del comportamiento de los órganos competentes. Por otro lado, las decisiones judiciales ayudarán a establecer en la opinión pública parámetros de permisibilidad, fuera de los cuales no

será legítimo actuar. Esto a su vez constituiría, para los actores políticos, un indicador de los costos y beneficios asociados a seguir diferentes patrones de acción. Para volver a las condiciones de una transición democrática, el costo de alterar los resultados del proceso político formal podría empezar a ser muy alto.

Probablemente, la debilidad más importante de la reforma política sea su excesivo voluntarismo y una dosis insuficiente de innovación institucional. Aún así, es un avance notable sobre las reformas previas. Algunos de los cambios institucionales tienen el potencial de modificar significativamente la forma de hacer política en México. Ese es también el caso de la elección del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Otras modificaciones, como la introducción del principio de representación proporcional en el senado, son poco o nada relevantes. Tal vez, en las condiciones actuales, las fallas de la reforma hayan sido inevitables. El camino es el adecuado, pero de ninguna manera hemos llegado a nuestro destino. La jornada es aún larga.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

José Luis Calva

Con admirable rigor analítico, don Jesús Reyes Heróles aisló los rasgos distintivos de las diversas corrientes del *liberalismo mexicano*, no sólo diferenciando y agrupando las posturas asumidas frente a los grandes problemas económicos y sociales, sino también las posturas adoptadas frente a las libertades ciudadanas, las instituciones y las prácticas de gobierno.

Indagadas por Reyes Heróles en sus manifestaciones incunables, situadas en el siglo XIX, las corrientes del liberalismo mexicano están aún presentes en nuestra realidad; y una porción sustancial de las lúcidas propuestas de los hombres de la Reforma aún son *asignatura pendiente*.

Por su posición respecto a la democracia, de acuerdo con Reyes Heróles, el liberalismo mexicano se divide en "*dos liberalismos*": uno profundamente democrático, partidario de la *soberanía popular*, de la *igualdad civil* y del *carácter representativo* de las instituciones de gobierno, al que Reyes Heróles (en su magna obra *El liberalismo mexicano*, FCE, México, 1974, de donde

proceden las citas subsecuentes) denomina, precisamente, *liberalismo democrático*; y otro liberalismo profundamente oligárquico, que rechaza la igualdad, la soberanía del pueblo y la representatividad política, propugnando por instituciones y prácticas aristocráticas de gobierno, al que Reyes Heróles denomina *liberalismo ilustrado*.

Ciertamente, *liberalismo democrático* y *liberalismo ilustrado* tienen, en sus orígenes decimonónicos, un tronco ideológico común: la abolición de los privilegios *estamentales* y de los fueros heredados de la colonia; la separación de la iglesia y el Estado; la secularización de la sociedad; la afirmación de las libertades individuales; y el *federalismo* como forma territorial de gobierno, aunque en este tópico las corrientes liberales presentan notorias diferencias: los demócratas postulan un federalismo real, operante; los ilustrados, un federalismo paulatino en su realización, incipiente y coexistente con el centralismo.

Las diferencias entre ambas corrientes son, sin embargo, más profundas en los conceptos de *igualdad*, *soberanía* y *representatividad*.

LAS CORRIENTES DEL
LIBERALISMO MEXICANO
ESTÁN AÚN PRESENTES
EN NUESTRA REALIDAD

El liberalismo democrático postula: 1) la igualdad de los ciudadanos para elegir y ser electos a los cargos públicos, en términos de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789: "igualdad ante la ley; igualdad en la admisibilidad a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos"; 2) la soberanía del pueblo para decidir y regir los asuntos públicos: "en una sociedad fundada en la soberanía del pueblo, ningún individuo debe someter al resto a su voluntad particular [...] El establecimiento de la sociedad civil supone que los consorcios han reunido sus voluntades y sus fuerzas para el bien común; su voluntad para ordenar o prohibir lo que puede servir o perjudicar el interés de todos". *Eo ipso, por soberanía popular "se debe entender la colección de los derechos de todos, o este derecho indelegable o imprescriptible para una nación así formada, de querer y hacer ejecutar lo que ella quiere"; y 3) la representación política a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, concepto que arranca de la certeza de que "el autogobierno directo" de la Nación es prácticamente imposible y, portanto, de que la soberanía sólo puede ejercerla el pueblo "por medio de sus representantes", cuya correcta actuación tiene dos condiciones: a) las personas electas para ocupar cargos públicos tienen la función de "mandatarios del pueblo que los elige", del cual han de recibir "instrucciones, reglas y órdenes que no pueden traspasar"; b) para evitar la degeneración del gobierno representativo en despotismo, la soberanía del pueblo "no se debe delegar toda entera en una sola persona o corporación"; de aquí "surge la necesidad de la división de poderes: el despotismo consiste no solamente en el abuso de la soberanía, sino en que ésta se*

halle toda en una sola mano, bien la de un monarca o la de una asamblea. La soberanía "concentrada en una persona o corporación" es una suma de poder que, mal administrado, afecta al pueblo de quien procede; "por eso es cualidad esencial del sistema representativo la división de poderes".

El liberalismo ilustrado, en contraste, se caracteriza por su orientación "ademocrática" que "le viene de no ser igualitario": "quiere el gobierno para el pueblo, pero no por el pueblo". Concretamente, el liberalismo ilustrado postula la restricción del acceso a los cargos públicos, a las clases pudientes que disfrutan de propiedad; rechaza aquella "igualdad absurda" que rompe y relaja "el vínculo de la subordinación" y, en consecuencia, "debilita las leyes y engendra la anarquía". Así mismo, rechaza la representatividad de los diputados y funcionarios públicos, calificando de "equivoco funestísimo" el creer que "un diputado no es otra cosa que el mandatario del pueblo que lo elige", cuando en realidad no debe necesariamente sujetarse a la opinión pública, "pues ésta puede ser injusta o equivocarse". Su "sentido oligárquico asoma con toda claridad al darse el fundamento teórico: "En toda sociedad civil, sea cual fuere la forma de su gobierno, es indispensable que unos manden y otros obedezcan, y los que se hallen en turno o en estado perpetuo de obedecer, es necesario que se sujeten a los que se hallan con el poder de mandar".

Estas últimas tesis del liberalismo ilustrado parecen ser la divisa del presidencialismo mexicano, llevado al extremo por los gobiernos neoliberales, donde el titular del Poder Ejecutivo actúa como el *mandamás* y no como

mandatario del pueblo; y donde los diputados y senadores del partido mayoritario tampoco actúan como *mandatarios del pueblo*, sino como *servidores del mandamás*.

Así, a siglo y medio de los debates decimonónicos, México aún no consigue evolucionar definitivamente hacia el polo progresivo, verdaderamente *moderno*, del *liberalismo ancestral*, para pisar realmente el terreno de la democracia representativa.

Sin un acuerdo nacional que haga vigentes en la práctica política los conceptos de *soberanía del pueblo* y de *representatividad política* (pasando a la actuación de los funcionarios y legisladores como verdaderos "*mandatarios del pueblo*" y a la auténtica *división de poderes*), la recientemente pactada *reforma electoral* podría ser, como la definió el presidente Zedillo, "*un paso esencial en la edificación de la democracia*", pero sólo *un paso muy lejos de la meta*, es decir, "*de la democracia que los mexicanos necesitamos*"; aunque, debido a la insuficiente reciedumbre del accionar ciudadano, quizá sea un paso próximo "*a la democracia que los mexicanos merecemos*".

Sin embargo, el paralelograma de fuerzas económicas, sociales y políticas presenta ahora una extraordinaria configuración, de esas que preludian grandes transformaciones.

La brecha entre la *democracia merecida* (es decir, la realmente ejerci-

da) y la *democracia necesaria* para encauzar a nuestro país hacia un ciclo de desarrollo económico sostenido con equidad es, bajo los gobiernos neoliberales, más grande que nunca desde 1917.

La Revolución mexicana fue una manifestación violenta de la voluntad popular ("un estallido de la realidad", la llamó el joven poeta Octavio Paz: *El laberinto de la soledad*). La *soberanía del pueblo* se ejerció directamente en los campos de batalla y se plasmó en el *pacto social* de 1917 que, *formulado por* diputados constituyentes que actuaron como *verdaderos representantes o mandatarios del pueblo*, permitió la convivencia *pacífica* y fructífera entre los mexicanos. El mandato popular desechó la ideología liberal del *laissez-faire, laissez passer* que, en la esfera económica y social había campeado bajo la dictadura de Porfirio Díaz; y, *alumbrando* un proyec-

to de nación *incluyente de las mayorías* ciudadanas, *asignó al Estado* funciones relevantes en el *desarrollo* económico (como rector, planificador y promotor activo del crecimiento económico general y sectorial, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes básicos y servicios estratégicos, como inversionista y empresario), así como funciones cruciales en la promoción del bienestar social (mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos).

Mientras los gobiernos mantuvieron los principios económicos y

A SIGLO Y MEDIO DE LOS
DEBATES DECIMONÓNICOS,
MÉXICO AÚN NO CONSIGUE
EVOLUCIONAR
DEFINITIVAMENTE HACIA
EL POLO PROGRESIVO,
VERDADERAMENTE MODERNO

sociales de la Revolución mexicana, si bien no hubo, después del *Constituyente*, una verdadera democracia política, si hubo una clara representatividad social (al darse cumplimiento al *mandato constitucional* de 1917) y, *eo ipso*, un respeto a la *soberanía popular* plasmada en el pacto social de la Revolución mexicana.

Pero cuando la tecnocracia neoliberal arribó al poder, restaurando los principios del *laissez-faire laissez-passer*, desechando las funciones relevantes que la Revolución mexicana había asignado al Estado en la promoción del desarrollo económico y del bienestar social, el mandato soberano del pueblo expresado en la Constitución de 1917 fue hecho a un lado, y se acabó la representatividad social que antes ejercían los poderes de la Unión.

El resultado ha sido la inopinada y autoritaria instrumentación de un modelo económico, tercamente mantenido durante catorce años, cuyos efectos perniciosos sobre el empleo, los salarios, los ingresos empresariales y el bienestar familiar de las mayorías nacionales son tan evidentes como lo son el fracaso del propio modelo económico y el clamor ciudadano de una nueva política económica para México.

Las evidencias abundan por todas partes. Como *botón de muestra* baste retomar la importante encuesta de opinión económica realizada por *El Universal* (31/VII/96), cuyos resultados más significativos, en cuanto al

enjuiciamiento ciudadano del modelo económico vigente y a las expectativas económicas populares, resumimos a continuación: En congruencia con el juicio mayoritariamente negativo del modelo económico, una alta proporción (88.4 por ciento) de los ciudadanos entrevistados se pronunció resueltamente

porque *cambie la actual política económica*; además, se pronunciaron por *someter a debate nacional la política económica vigente* el 90.5 por ciento de los entrevistados simpatizantes del PAN; el 85.7 por ciento, de los partidarios del PRD; el 81.3 por ciento, de los simpatizantes del PRI, y el 78.9 por ciento, de los ciudadanos sin preferencias partidarias.

Democracia representativa y desarrollo económico parecen, así, condicionarse recíprocamente en el futuro inmediato de México. Las apremiantes necesidades ciudadanas de empleo y salario; de ingreso empresarial y campesino; de bienestar familiar y prosperidad nacional, presionan hacia el ejercicio efectivo de la *soberanía popular* y de la *representación política*.

Quizá la coincidencia de tiempos entre la necesaria modificación de la estrategia económica y la necesaria reforma política permitan, por primera vez en nuestra historia, que la *soberanía del pueblo* no tenga que manifestarse primero en los campos de batalla para después plasmarse en un contrato social. Quizá se haga realidad la hipótesis de los intelectuales y fuerzas sociales agrupadas en *"Compromisos con la nación"* y en *"El México que quiere"*

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Y DESARROLLO ECONÓMICO
PERECEN CONDICIONARSE
RECÍPROCAMENTE EN
EL FUTURO INMEDIATO
DE MÉXICO

mos", en el sentido de que los diputados federales y los senadores que resulten electos en 1997 sean verdaderos *mandatarios del pueblo* y, en consecuencia, que el nuevo *Congreso de la Unión* sea, de manera natural, un verdadero *congreso constituyente*, abocado a formular el nuevo *contrato*

social necesario para reencauzar a nuestro país hacia un ciclo largo de desarrollo económico sostenido con equidad y sustentabilidad ambiental. Sería un reencuentro de México consigo mismo, un renacer de la imaginación, la creatividad, la reciedumbre y la esperanza de los mexicanos.

LA TRANSICIÓN MEXICANA

José Antonio Crespo

Como se sabe, México es uno de los países que registra un mayor índice de revisionismo en su legislación electoral. Esto se explica fundamentalmente por el carácter "híbrido" de su sistema de partido hegemónico (con una faceta similar a los regímenes de partido dominante democrático, y otra semejante a los de partido único).¹ La necesidad política de contar con formas democráticas para obtener un cierto grado necesario de legitimidad interna e internacional, han obligado al régimen a mantener un sistema formalmente pluripartidista —que por tanto reconozca legalmente la existencia y participación de partidos de oposición—, y la celebración puntual de elecciones formalmente competidas. Esto, siempre y cuando la competencia real esté contenida al menos en el grado en que la hegemonía del partido oficial no se ponga en auténtico riesgo en las urnas.

**MÉXICO ES UNO DE LOS PAÍSES
QUE REGISTRA UN MAYOR
ÍNDICE DE REVISIONISMO EN SU
LEGISLACIÓN ELECTORAL**

La frecuencia de los ajustes en la legislación electoral ha respondido, por tanto, a la necesidad simultánea (y antagónica) de mantener a la oposición viva, con disposición a participar en elecciones en condiciones desventajosas, pero no con la suficiente fuerza ni oportunidad real para disputar seriamente el poder presidencial al partido hegemónico. El difícil equilibrio que exige un régimen de partido hegemónico para sobrevivir como tal —y que lo mantienen entre un auténtico multipartidismo competitivo (es decir, uno en el que las oportunidades de triunfo sean reales para todos los contendientes) y un sistema de partido único—, lo obligan a hacer constantes concesiones (aunque limitadas), ajustes e incluso retrocesos en materia electoral.²

Sin embargo, para mantener la ilusión de que, poco a poco pero inevitablemente se avanza hacia una auténtica democracia electoral, todos los

¹ Cfr. José Antonio Crespo, **Urnas de Pandora; Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas**. México Espasa-Calpe/ CIDE, Cap. I.

² Cfr. Juan Molinar, "La legitimidad perdida". *Nexos*, Núm. 164, agosto de 1991.

gobiernos posrevolucionarios han anunciado sus respectivas reformas como auténticas, avanzadas, profundas y, en más de un sentido, "definitivas" (aunque no hayan utilizado este término). Es decir, cada nuevo gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hace un reconocimiento implícito de que la legislación electoral vigente está incompleta y no satisface los requerimientos de la democracia electoral, y ofrece que la que surgirá bajo sus auspicios sí cruzará el umbral del terreno no competitivo al auténticamente competitivo.³ Por lo mismo, cada vez que nace una reforma electoral, el gobierno y su partido la publicitan como una que hará innecesarios posteriores cambios, al menos cualitativamente hablando, a la legislación electoral. Así ocurrió en 1977, en 1987 y en 1990, y vuelve a ocurrir hoy,⁴ Desde luego, ello en sí mismo no descalifica una reforma en concreto; eso depende del contenido de la misma, pero sí explica el enorme escepticismo que se genera en buena parte de la ciudadanía cada vez que una nueva reforma ve la luz. Hasta ahora, tras cada elección cuestionada por alguna razón (desde por haberse cometido un enorme y visible fraude, como en 1988, hasta por haberse celebrado en condiciones de clara inequidad, como en 1994), cada nuevo gobierno suele ofrecer que esa mala experiencia no se repetirá en el futuro, gracias a una nueva normatividad elec-

toral, que será "definitiva" —de nuevo, aunque no use ese concepto— en términos democráticos.

En realidad, es impreciso el haber utilizado el término "definitivo" para bautizar la reforma electoral de Ernesto Zedillo; no será, ni tendría por qué ser, la última, la definitiva. En realidad, lo que Zedillo quiso decir con "definitivo" fue más bien "decisivo", es decir, una reforma que implique un salto cualitativo que nos llevaría de la no competitividad electoral a la plena competitividad. Al menos eso se infiere de la siguiente declaración del Presidente, hecha durante su primer Informe de Gobierno:

De tiempo atrás el gobierno federal está preparado para discutir con seriedad las transformaciones que le exige el pleno desarrollo democrático de México. Un elemento primordial es una reforma electoral que sea definitiva, no por negar futuras adecuaciones, sino por terminar ya con la insatisfacción y las controversias sobre lo esencial. Esta reforma debe garantizar autonomía plena de los órganos electorales y condiciones de equidad en la competencia.

Durante ese mismo evento, surgió también el compromiso de los cuatro partidos con representación en el Congreso Federal, de hacer su mejor

³ Por competitividad electoral se entiende la igualdad de oportunidades formales e institucionales para todos los contendientes en la justa electoral. Es decir, que cualquiera de los participantes puede efectivamente —y no sólo idealmente— triunfar y hacer respetar su triunfo en las urnas, en todos los cargos del poder en disputa. Cfr. Giovanni Sartori, **Partidos y sistemas de partidos**, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 260.

⁴ En ese sentido, no es novedoso el tono de las declaraciones del líder priista del Senado, Fernando Ortiz Arana, cuando afirma sobre las actuales propuestas de Bucareli que "son de largo alcance y permitirán dar un paso decisivo en la transformación democrática de México". *El Financiero*, 18 de abril de 1996.

esfuerzo por buscar una reforma de manera consensada, sobre la base de que tal acuerdo, además de empujar de manera decisiva a la democracia electoral, podría servir como punto de apoyo para continuar con una Reforma del Estado integral. El hecho de llamar "definitiva" a la reforma, y de expresarla en términos de un cambio cualitativo, implica un reconocimiento oficial de que toda la anterior evolución electoral había rayado la superficie de la democracia y la competitividad, sin haber cruzado el umbral. Existe por tanto el temor de que otro tanto ocurra en esta ocasión. Un criterio fundamental para evaluar un sistema electoral en su conjunto—independientemente de cuál sea su normatividad específica—, es su eficacia para lograr un consenso entre los participantes—incluyendo, por supuesto, a los perdedores—sobre la validez del veredicto oficial. Desde luego, el tipo de normatividad con que se cuenta está relacionado estrechamente con la posibilidad de lograr ese consenso, pero no lo garantiza. De ahí que la reforma electoral "definitiva" haya sido también proyectada como una que termine con los constantes y reiterados conflictos poselectorales. Si un sistema electoral no puede evitar esas persistentes fricciones y desacuerdos, podrá ser todo lo "democrática" que se quiera, pero será ineficaz en sus propósitos inherentes (garantizar una pugna pacífica y civilizada por el poder). A eso se refería también Zedillo cuando, al firmarse el Acuerdo Político Nacional (o "Acuerdo de Los Pinos"), en enero de 1995, destacó:

**LA ACEPTACIÓN DE UN
VEREDICTO POR TODOS LOS
CONTENDIENTES NO ES
TANTO UNA CUESTIÓN DE
"HONESTIDAD CÍVICA" O
"CULTURA DEMOCRÁTICA",
SINO EL RESULTADO DE UN
CIERTO EQUILIBRIO POLÍTICO**

La reforma del poder que México reclama debe erradicar suspicacias y recriminaciones que empañan los procesos electorales... La democracia electoral debe garantizar la competencia equitativa y transparente, para que cada elección municipal, estatal y federal nos deje satisfechos, cualesquiera que sean sus resultados.

Una legislación equitativa favorece el reconocimiento del veredicto electoral por parte de

los perdedores formales—y en esa medida se evitan los desgastantes y riesgosos conflictos pos electorales—, si bien es cierto que no todo depende de una buena legislación—es decir, una que permita comicios competitivos—. Tienen en ese sentido alguna razón los partidos de oposición cuando señalan que además de leyes adecuadas, se exigen hechos por parte del gobierno y su partido—traducidos en el reconocimiento de los triunfos opositores—para imprimir credibilidad en el sistema electoral, tanto a nivel nacional como estatal. De hecho, la aceptación de un veredicto por todos los contendientes no es tanto una cuestión de "honestidad cívica" o "cultura democrática", sino el resultado de un cierto equilibrio político que orilla a los participantes a buscar un acuerdo para resolver los conflictos de interés y la lucha por el poder de manera pacífica y civilizada (evitando los costos de una confrontación). Cuando una confrontación social resulta costosa para todos y el riesgo de que ocurra es real, las partes buscan un acuerdo por conveniencia propia. La posición del PRI fue, en términos generales, la siguiente:

Los partidos firmantes, reconocemos en este documento la existencia de valores fundamentales como la concordia y la paz social, que compartimos todos los mexicanos sin distinción de ideologías o posiciones políticas. La paz social es objetivo que trasciende a las contiendas políticas y a los intereses de grupo. La paz es un valor superior de nuestra sociedad; un imperativo que ha refrendado el pueblo de México.

También, los partidos de oposición declararon su compromiso de hacer un esfuerzo por arribar a un acuerdo. La posición del Partido Acción Nacional (PAN) podría resumirse así:

Firmamos hoy estos compromisos porque estamos convencidos de que en política la oposición es una relación y no una contradicción absoluta ni un enfrentamiento universal y perpetuo... porque no apostamos al encono ni a la venganza, ni al pasado ni al fatalismo, sino a la reconciliación, a la justicia, al futuro y a la esperanza.

En esa dirección se entiende también la postura del Partido de la Revolución Democrática (PRD), durante la firma del mismo Acuerdo de los Pinos:

Reivindicamos el valor del diálogo como un método de comunicación, instrumento de la política; es evidente, sin embargo, que éste sólo se acredita por sus resultados. Los compromisos contraídos señalan un punto de partida que no de llegada... Corromper ese compromiso por el engaño tendría un costo impagable para la nación.

Y por su parte, igualmente el Partido del Trabajo (PT) enfatizó la necesidad e importancia de llegar a acuer-

dos que condujeran el cambio político por una vía pacífica:

Los promotores de este diálogo nacional hemos sido los partidos políticos, el gobierno y diversas fuerzas políticas y organizaciones ciudadanas, convencidos de la necesidad de que exista una democracia real en México, como condición indispensable para la preservación de la paz social y la estabilidad política.

Por tanto, después de casi veinte meses de negociaciones, ajustes, obstáculos, incidentes en el escenario electoral en varios estados de la República y retiros de la mesa central de discusión por parte de algunos partidos, el 25 de julio de 1996 se reunieron los cuatro presidentes de los partidos registrados, en el palacio de Gobierno. Junto con el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, y en presencia del presidente Ernesto Zedillo, anunciaron una serie de acuerdos básicos que dieron lugar a la reforma electoral "definitiva", que regiría los comicios federales de 1997.

Las diversas reformas electorales experimentadas por México, cumplieron de manera bastante eficaz la necesidad del partido oficial de preservarse como uno hegemónico, es decir, como uno que no quedara completamente solo en el escenario político electoral—como ocurre con los partidos únicos—, pero que al mismo tiempo no tuviera que arriesgar el poder en las urnas. Sin embargo, poco a poco la institucionalidad del régimen priista ha ido deteriorándose notablemente, lo cual se ha traducido en una dificultad cada vez mayor para preservar la tradicional hegemonía política del PRI, por un lado, y para preser-

var aquello que brinda la institucionalidad política: paz social y estabilidad. En efecto, conforme pasan los años, los arreglos básicos, sobre los que se erigió el régimen posrevolucionario han ido perdiendo fuerza y, en algunos casos, han desaparecido casi del todo.

Ejemplos del agotamiento de la institucionalidad política del régimen priista son: la salida de la Corriente Democrática del PRI en 1987 —considerando que las fisuras del partido oficial ya habían sido superadas en 1952, cuando se registró la última—; los controvertidos y conflictivos comicios presidenciales de 1988 —en los cuales quedó sembrada la duda sobre el auténtico ganador de la contienda—; los diversos y cada vez más frecuentes conflictos poselectorales en distintos puntos del país, muchos de los cuales se tradujeron en la remoción de los candidatos formalmente ganadores y su sustitución por gobernantes interinos —por los cuales nadie había votado—; el surgimiento de una influyente guerrilla en Chiapas —que dinamizó el proceso político en México, pero asestando un fuerte golpe a la institucionalidad—; la sombra del descontrol que se cernió sobre las elecciones presidenciales de 1994 —que obligaron al gobierno a tomar medidas de emergencia, y abrir una vez más el expediente de la reforma electoral—; y por último, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato oficial a la presidencia, presumiblemente como consecuencia de un “crimen de

Estado” —es decir, ordenado desde el interior del propio régimen—, lo cual rompió una regla básica de convivencia política dentro de la élite priista, desde que se fundó el partido oficial en 1929. Se trata de un proceso de “desinstitucionalización” del régimen posrevolucionario.⁵

Esta serie de eventos han generado un periodo de transición política, término que significa un periodo en el cual los actores políticos más importantes no comparten un solo conjunto de reglas para luchar pacíficamente por el poder y dirimir sus respectivas diferencias. En palabras de Abraham Lowenthal:

Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego no están definidas. No sólo se hayan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquéllos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores.⁶

Esta situación genera dos alternativas básicas; por un lado, se abre la oportunidad de un cambio pacífico y —más o menos— ordenado hacia otro régimen, deseable y posiblemente más equitativo y justo, es decir, más democrático; por otro lado, en caso de fallar la transición, podría el país caer en una

⁵ Cfr. José Antonio Crespo, **Jaque al rey; hacia un nuevo presidencialismo en México**. México, Joaquín Mortiz, 1995, Cap. VIII.

⁶ Citado en Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, **Transiciones desde un gobierno autoritario; conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas**, Buenos Aires, Paidós, 1986, p. 19.

situación similar a la que prevaleció antes de la consolidación del régimen posrevolucionario y, portanto, pleno de desorden social, fragmentación política, ingobernabilidad, incertidumbre y violencia. Que ocurra una cosa u otra depende en alto grado del comportamiento de los principales actores políticos, el gobierno, los partidos y los grupos que los conforman. La transición a la democracia implica el surgimiento de un nuevo conjunto de reglas y acuerdos entre tales actores. En ese sentido, dicen los teóricos de las transiciones políticas:

Un pacto consiste esencialmente en un compromiso negociado por el cual los actores concuerdan en renunciar (o recurrir en menor medida) a su capacidad de perjudicarse mutuamente, garantizando que no pondrán en peligro las respectivas autonomías corporativas o intereses vitales de cada cual.⁷

De ahí la importancia de la reforma electoral en las actuales circunstancias. No se trata, desde luego, de que la democratización, o la llamada Reforma del Estado, se agoten con la reforma electoral. Simplemente significa que la reforma electoral, en la medida en que fue aprobada por todos los partidos registrados, pone las bases para una disputa más racional, equitativa y civilizada por el poder, así como el inicio de una negociación más profunda que apunte a un cambio más estructural en dirección democrática.

En este sentido, resulta de particular importancia el hecho de que

la reforma de 1996 haya sido aprobada por los cuatro partidos políticos con registro federal. En ello no hay precedente, y no es un mero formalismo. Hasta 1989, las reformas electorales habían sido aprobadas sólo por el PRI, que tenía la fuerza política y legal para diseñar e impulsar la legislación de acuerdo a sus propias necesidades —según las circunstancias políticas en las que surgía cada reforma—. En 1989 esto ya no pudo ser posible, pues el panorama cambió significativamente. El PRI había perdido un año antes —y por primera vez— la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara Baja, necesaria para modificar la Constitución, de modo que se requería de la aprobación de al menos otro partido político. Pero además, la poca legitimidad de la elección presidencial de 1988 exigía también la participación de al menos alguno de los dos partidos creíbles existentes en ese entonces; es decir, el PAN o el PRD.

En esos momentos, hubiera sido muy adecuado que se formulara una nueva ley electoral “definitiva” para dar pasos significativos hacia la competitividad electoral, con el concurso tanto del PAN como del PRD. Eso nos hubiera encaminado por una vereda de cambio pacífico hacia la democracia. Pero la guerra del PRD y el PRI parecía a muerte, y ello decidió a Salinas prescindir del partido neocardenista, con la aparente expectativa de debilitarlo y, de ser posible, desaparecerlo del escenario político. De modo que la reforma de 1989 —y más tarde la de 1993—, no representó un paso importante hacia la

⁷ O'Donnell y Schmitter, *Transiciones...* Op.Cit., p. 64.

competitividad electoral, sino sólo uno más de los muchos simulacros superficiales.

El haber marginado al PRD de la reformas de 1989 y de 1993, pudo haberse visto por muchos priistas como lo más adecuado, pero ello reflejó miras muy cortas e inmatematistas; diversos analistas —por cierto no necesariamente simpatizantes del PRD—, señalaron en ese momento que la exclusión del partido neocardenista de la reforma —y la superficialidad de la misma— probablemente se traduciría en fuertes tensiones en el sistema de partidos, en conflictos e impugnaciones electorales y, eventualmente, en el surgimiento de núcleos armados en el país. Los hechos posteriores demostraron que tal diagnóstico tenía fundamento real.

Después de los riesgos y tensiones sufridos en 1994, parece haber quedado claro al nuevo gobierno de Zedillo que la única forma de sacar al país adelante en materia política era a través de una reforma política más profunda y consecuentemente que surgiera por acuerdo de todos los partidos con registro. Eso hizo que la reforma electoral encontrara más dificultades para emerger, e incluso hubo momentos en que se pensó que no saldría adelante. Mientras más actores políticos deban aprobar una modificación legal, ésta encontrará más obstáculos y dificultades para concretarse. Y el gobierno sabía que para paliar los problemas políticos actuales, era imprescindible el consenso de los partidos relevantes; una reforma sólo con el PRI era lo mismo que nada; una aprobada

por sólo dos partidos —como lo fueron las de 1989 y 1993— tampoco serviría hoy en día de gran cosa para imprimir credibilidad a la nueva legislación electoral; se requería del concurso de los tres partidos importantes, y para ello, el PRI necesitaba sacrificar algunos privilegios que durante décadas garantizaron su triunfo en las urnas, o al menos en las actas oficiales.

¿Todo lo anterior, significa que, en virtud de la nueva reforma electoral, hemos entrado a una plena competitividad electoral? Es difícil precisarlo, pues en un régimen autoritario tan modificable y adaptable como lo ha sido el priista, las

fronteras de la competitividad no son muy claras. Sin duda hemos entrado en esa franja fronteriza, pero no está todavía tan claro que hayamos salido claramente "al otro lado", es decir, en el campo de una inequívoca compe-

titividad. En ese sentido, la teoría de las transiciones destaca como uno de los elementos que abren el paso a la democratización, las elecciones llamadas "fundacionales", es decir, que establecen las bases para un orden democrático. Dichas elecciones suelen ser consideradas como un punto de referencia básico para considerar la entrada de un país determinado al ámbito democrático, por más que la consolidación de dicho orden depende a su vez de múltiples variables y circunstancias:

Si algún momento "heroico" existe para los partidos políticos, es el que se produce antes, durante e inmediatamente después de la "elección fundacional" en la

**MIENTRAS MÁS ACTORES
POLÍTICOS DEBAN APROBAR
UNA MODIFICACIÓN LEGAL,
ÉSTA ENCONTRARÁ MÁS
OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES
PARA CONCRETARSE**

cual, por primera vez después del régimen autoritario, disputarán cargos electivos de significación nacional sometidos a condiciones competitivas razonables.⁸

¿Hasta dónde podría considerarse la reforma electoral “definitiva” en México como el preludio de una elecciones “fundacionales”? No es tan fácil saberlo, pues un rasgo distintivo del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones formalmente competidas, y por tanto unas elecciones más, aunque vayan acompañadas de una legislación relativamente más democrática y competitiva, no necesariamente delimitan nitidamente el paso de un autoritarismo a la democracia, como sucede en el caso de autoritarismos más rígidos y cerrados (España, Chile, Argentina, Uruguay, etc). Una elección con varios partidos fue cosa inédita en muchos de los sistemas de partido único que dieron paso a la democracia, y por tanto podían considerarse claramente como “fundacionales”. Pero en México la situación en este sentido es confusa; las elecciones de 1994 pudieron haber sido consideradas como “fundacionales” en ese sentido; muchos analistas las evaluaron como las más limpias y vigiladas de la posrevolución; y sin embargo tuvieron todavía mucho de inequitativas, como el propio Presidente Zedillo, triunfador de tal contienda, lo reconoció durante una visita a España. Entonces, algo parecido podría ocurrir con los comicios de 1997, regidos por una legis-

lación considerada por muchos como significativamente más competitiva.⁹ Sin embargo, debe decirse que esta reforma se aleja significativamente del antiguo formato del cambio superficial para preservar la esencia no competitiva del sistema electoral. Ahora, las condiciones de competencia aparecen como más equitativas —aunque sin serlo del todo—, y habrá mayor imparcialidad institucional de las autoridades, como nunca antes en la historia posrevolucionaria.

El margen del fraude y la parcialidad se va estrechando de manera sustancial, y en esa medida las causas de los nocivos y tediosos conflictos poselectorales podrán irse esfumando. Mientras menos fundamentos haya para impugnar el veredicto oficial, menos probabilidades habrá de que una elección fracase —es decir, que no logre consenso suficiente—. Por otro lado, las dificultades para llegar a un acuerdo entre varios actores responde a que, simultáneamente, entran en juego los siguientes puntos: a) los partidos opositores buscan mejorar sus oportunidades a partir de reglas que efectivamente sean más equitativas; b) los partidos impulsan reglas que les resulten más convenientes —independientemente de que su carácter sea esencialmente democrático o no—, a partir de las propias condiciones políticas de cada partido; c) debe tomarse en cuenta la “viabilidad” de las normas que se proponen, pues en muchos casos una regla puede

⁸ O'Donnell y Schmitter, *Transiciones...* Op.Cit., p. 93.

⁹ En ese sentido, tiene razón Arturo Nuñez, subsecretario de Gobernación, al decir: “La transición mexicana requiere de una teorización propia, acorde a su desarrollo político y al proceso histórico. Aquí no estamos evolucionando de una dictadura unipersonal o de una dictadura militar, hacia la democracia, sino que estamos transitando en un proceso complejo, arduo y difícil, de un sistema político con características autoritarias y democráticas, hacia un sistema político de plenitud democrática”. *Reforma*, 19 de julio de 1996.

resultar idealmente democrática, pero su concreción en la realidad podría no ser posible; d) la discusión de normas específicas no siempre responde al carácter más competitivo de éstas, sino que incluso dentro del campo de la plena competitividad, surgen distintas fórmulas alternativas que privan en distintas democracias, y cada una de las cuales muestra pros y contras en relación a distintos objetivos democráticos. Finalmente, los partidos no sólo tienen que enfrentar la resistencia de sus adversarios, sino también deben convencer a sus propios militantes de aceptar un determinado acuerdo (se mencionó ya la división que dentro del PAN se generó a raíz de la reforma de 1989-90, y dentro del PRD en relación a las modificaciones legales de 1994).

Esto último cobra importancia, considerando la división analítica que suele hacerse dentro de cada partido político, grupo social u organización cívica; la que corresponde al ala "dura" y al ala "moderada" en cada organismo. Los sectores moderados, en principio, comprenden con más claridad la necesidad de sacrificar parte de la propuesta original de su partido para poder sacar adelante la otra, y para llegar a un acuerdo con los demás actores involucrados. En cambio, los sectores duros consideran que su partido tiene la suficiente fuerza como para imponer a los demás actores sus propias condiciones, y consideran, en general, que negociar con los adversarios, equivale a "claudi-

car".¹⁰ De ahí que el sector negociador o moderado de cada partido deba convencer —o en su caso, orillar— a los sectores duros de la necesidad de aceptar un arreglo que implique haber cedido en parte de su propuesta original, pero también, en ocasiones, deben ceder frente a la presión de los duros y mantener algunas exigencias básicas de su partido. Los moderados se ven, en este sentido, entre "dos frentes"; los duros de su propio partido, y los adversarios. Ello puede dificultar su labor conciliadora, y dar al traste con el proceso de negociación en su conjunto.

El resultado de una negociación entre varios actores, desde luego, no suele ser del todo satisfactorio para ninguno de ellos; pero esto también es natural en cualquier negociación. Precisamente, porque se busca el consenso del máximo número de actores, cada uno de ellos debe hacer una "concesión"

EL RESULTADO DE UNA
NEGOCIACIÓN ENTRE VARIOS
ACTORES, DESDE LUEGO,
NO SUELE SER DEL TODO
SATISFACTORIO PARA ELLOS

de su propuesta original, ceder en algunos puntos para conseguir otros que consideren importantes, y en esa medida se logrará un punto de acuerdo que sea aceptable para todos. En ese sentido,

O'Donnell y Schmitter, señalan que un acuerdo que involucra a numerosos actores se da cuando:

Ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su "proyecto ideal", y típicamente el resultado de esto es una "segunda alternativa" con la que ninguno de los actores se identifica por comple-

¹⁰ Cfr. O'Donnell y Schmitter, *Transiciones...* Op. Cit, pp. 32-35.

*to y que no es la que ninguno de ellos anhelaba, pero en torno de la cual todos concuerdan y participan. Quizás el que mejor lo manifestó fue Adolphe Thiers, cuando sostuvo "La república es la forma de gobierno que menos nos divide".*¹¹

La aceptación de los contenidos acerca de las reglas del juego contribuye a disminuir la tendencia para que quienes resulten derrotados impugnen el resultado; o en su defecto, reduce las probabilidades de que una impugnación sin sustento sea respaldada por un amplio sector de los ciudadanos, con lo cual el riesgo de ingobernabilidad y confrontación disminuyen. También hubo una felicitación oficial del gobierno norteamericano a la reforma electoral, cuyo efecto político no puede dejarse de lado, considerando la importancia que puede tener "el factor internacional" en los procesos de transición política.¹² El comunicado proveniente del Departamento de Estado, decía:

*Creemos que (la reforma) dará a los mexicanos una mejor base, no sólo para tener gran estabilidad política, sino también para atacar el problema de la corrupción que, como ustedes saben, el Presidente Zedillo ha identificado como uno de los mayores problemas que afligen a la sociedad mexicana.*¹³

La reforma fue respaldada por la mayoría de los analistas y líderes de opinión, los cuales, haciendo sus propias reservas acerca de los puntos modificados—y de los temas excluidos—, destacaron por lo general la importancia de que se hubiera logrado un acuerdo por consenso. Ahí radica, pues, el valor político de la reforma, independientemente de la apreciación que pueda hacerse sobre cada uno de los elementos concretos que la conforman. Sin embargo, como el umbral de la competitividad es borroso, según se dijo, siempre surgen voces inconformes, que destacan la insuficiencia de las reformas, menospreciando el valor de los avances reales o considerándolos como superficiales en relación con las necesidades políticas del país. Esta reacción es típica en México y obedece al enorme —y justificado— escepticismo que se ha acumulado a raíz de décadas enteras de fraude, simulación y superficialidad en reformas electorales anteriores.¹⁴ Esto es una muestra más de que a los sectores duros de la oposición resulta poco menos que imposible dar satisfacción. Incluso, el hecho mismo de que se haya logrado un consenso entre todos los partidos registrados, fue tomado por algunos como muestra de la claudicación de los partidos opositores, ya no sólo el PAN, como se consideró por mu-

¹¹ Cfr. O'Donnell y Schmitter, *Transiciones...* Op. Cit. p. 65.

¹² Cfr. Lawrence Whitehead, *International Aspects of Democratizations*, en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (Eds) *Transitions from Authoritarian Rule; Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, 1986.

¹³ *Reforma*, 3 de agosto de 1996.

¹⁴ Así, por ejemplo, Daniel Cazes, no dio prácticamente ningún valor a la reforma, a la que llamó: "Resultado de una prolongada *concertación* en la que se hicieron cómplices casi todos los jefes de los partidos, el gobierno y de los medios, el Congreso cumplió órdenes y otorgó su unanimidad mansa y silenciosa". *Engaños de la reforma. La Jornada*, 3 de agosto de 1996.

chos en 1989, sino ahora también el PRD.¹⁵

Es cierto, sin embargo, que la famosa "reforma del Estado" está lejos de agotarse con la reforma electoral,

pero ésta, en la medida que ha sido aprobada en lo fundamental por los partidos más significativos, constituye un importante punto de partida para avanzar con más firmeza hacia un cambio profundo en

materia política. No deben echarse las

ES CIERTO, SIN EMBARGO,
QUE LA FAMOSA "REFORMA
DEL ESTADO" ESTÁ LEJOS
DE AGOTARSE CON LA
REFORMA ELECTORAL

campanas al vuelo; muchos obstáculos quedan por franquearse, pero al menos renace la posibilidad de que el país transite pacíficamente hacia un nuevo orden político que pueda preservar la estabilidad que el régimen priista ha

dejado de garantizar. La reforma electoral no asegura que ese sea el rumbo que vaya a seguir el país en el futuro inmediato, pero despeja el terreno para ello, y facilita el tan buscado desenlace democrático,

por una vía pacífica y ordenada.

¹⁵ Luis Javier Garrido, quien se distingue por asumir una posición radical en materia política, opinó sobre este punto: "El consenso de los partidos con el que se aprobó la reforma, a diferencia de lo que dice la propaganda oficial, puede no ser un signo de madurez sino de corrupción política... Tan faltos de principios y de dignidad son los legisladores del PRD y del PAN que votaron a favor de la reforma sin analizarla, como los que se abstuvieron de asistir a la sesión (para no votar en contra)". "La décimosexta reforma". *La Jornada*, 4 de agosto de 1996.

EL DISTRITO FEDERAL: UN CASO

Elisur Arteaga Nava

Introducción.

El Distrito Federal es parte integrante de la Federación mexicana (art. 43); como tal le son impuestas las obligaciones que para los estados existen, entre otras, la de pertenecer en forma permanente a ella, independientemente de que sea o no el asiento de los Poderes Federales. En virtud de lo dispuesto por el artículo 44, la ciudad de México es el Distrito Federal, por lo mismo, es sede de los Poderes de la Unión; es la capital de ese ente que jurídicamente se denomina Estados Unidos Mexicanos. De hecho, durante muchos siglos lo ha sido, salvo por breves periodos; por reforma reciente lo es por mandato constitucional.

La ciudad de México es, a la vez, asiento de los órganos de autoridad locales; es por ello que se le reconoce una doble naturaleza.

Los límites territoriales del Distrito Federal, durante gran parte del siglo pasado, sufrieron cambios; los hoy reconocidos fueron fijados por decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, mismos que reiteró el Constituyente de 1917.¹ Desde entonces se han conservado inalterados.

El asiento de los Poderes Federales en la ciudad de México se admitió en el Constituyente de 1857 como una fórmula transitoria; se trató de una transacción a la que se llegó en el seno de esa asamblea; la segunda parte del artículo 44, que prevé la posibilidad teórica del traslado de los Poderes Federales a otro sitio, es una reminiscencia de ello.²

El traslado de la capital sede de los Poderes Federales, que se puede realizar por un simple decreto que emita el Congreso de la Unión (art. 73 frac. V), implicaría que la ciudad de México se convirtiera en estado del Valle de México. El

EL ASIENTO DE LOS PODERES FEDERALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO SE ADMITIÓ EN EL CONSTITUYENTE DE 1857

¹ Ver a Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 193.

² Franciso Zarco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, sesión correspondiente al día 10 de diciembre de 1856, pp. 1104 y ss.

mismo congreso está facultado para determinar los límites y la extensión territorial que deben corresponderle.

La organización política del Distrito Federal ha variado, sobre todo a partir de 1917; los cambios introducidos habían respondido, antes que otra cosa, a los intereses del grupo gobernante-partido oficial; se buscó salvaguardar la seguridad del Presidente de la República; sus habitantes fueron pasados por alto. De unos años a la fecha la ciudadanía presionó para hacerse oír y participar en la elección de sus gobernantes; esto ha producido cambios reiterados que se han reflejado en el marco constitucional.

El Distrito Federal, por un proceso de reformas que se inició en 1987, que pasó por 1993 y llegó a 1996, ha cambiado de estructura jurídica y política; cuenta con órganos de autoridad propios; ellos han sido dotados de atribuciones, a las que, en forma impropia, se ha denominado facultades; les son exclusivas. No se ha llegado al extremo de crear una nueva entidad; algunas prevenciones constitucionales impiden considerarla así. No obstante ello, hay elementos para estimar que se está frente a una nueva forma de organización política local. Esa es la razón por la que el marco relativo al asiento de los Poderes Federales se considera y desarrolla en este apartado.

El Distrito Federal contará con órganos de gobierno; se les denomina autoridades; no se les ha dado el rango de poderes; no lo serán a pesar de que gozarán de autonomía y ejercerán actos de autoridad. No se alude al principio de di-

visión de poderes, aunque éste ha sido previsto y se deriva implícitamente de los textos. Ellos y los habitantes están sujetos a un *estatuto* que les es impuesto y no a una constitución que ellos se den a través de sus representantes. No serán titulares del ejercicio de la soberanía en los términos del artículo 41.

El nuevo artículo 122, que contiene la reciente reforma, se publicó el 22 de agosto de 1996;³ derogó tanto el precepto anterior, como la fracción VI del artículo 73; sus normas no se aplicarán en su integridad a partir de su publicación; en algunas materias lo hará paulatinamente. En este estudio, por razones metodológicas, se contempla la normatividad relativa al Distrito Federal como un todo, sin distinguir lo que ya es una realidad de lo que lo será.

No se hace una referencia a los antecedentes históricos; esto ya ha sido tratado por algunos especialistas y por aquellos que participaron en las comisiones de consulta de las que derivó la reforma y que fueron publicados oportunamente.

Las reformas de 1993 y 1996 se realizaron debido a las presiones de la ciudadanía; para las autoridades federales cualquier cambio era peligroso y mermaba su amplio campo de acción; éste, a partir de las reformas de 1928, llegó a ser casi absoluto y discrecional. Para la ciudadanía que reclamaba democracia y autogobierno, la fórmula es transitoria; se aspira llegar al grado de democracia y autonomía que teóricamente caracteriza a los estados. Existe conciencia de que se trata de una solución transitoria.

³ Aquí se considera el nuevo marco constitucional tal como se hallaba para septiembre de 1996. Pudiera cambiar en breve tiempo; la reforma anterior sólo estuvo en vigor tres años.

El marco jurídico al que se llegó se liberalizará, y se confiará más en los órganos locales, en la medida en que la oposición no acreciente su influencia y en el grado en que ella, cuando acceda a posiciones importantes, no se enfrente con los Poderes Federales ni obstaculice su acción. Todo estará a prueba. Esa es la razón del gradualismo que se ha impuesto en la entrada en vigor del marco normativo aprobado.

Para dar cabida a la nueva normatividad hubo necesidad de realizar cambios en la Constitución; la intervención política que se consignaba en el artículo 122, pasó a ser el primer párrafo del artículo 119; la casuística que aparecía en la fracción VI del artículo 73, con cambios importantes, pasó al nuevo artículo 122.

En la reforma, independientemente de los vicios que se cometieron en el proceso seguido para su adopción,⁴ se reiteraron algunos errores de técnica jurídica que ya aparecían en la de 1993; se agregaron otros; los nuevos son graves y groseros, como los contenidos en el primer párrafo del artículo 122, que es declarativo: "Definida por el artículo 44 de este..." Que para referirse a la Constitución utiliza el término *ordenamiento*; otro que confunde facultades, que es el campo de acción de los poderes y atribuciones, que son las funciones confiadas a los órganos, como son, entre otros, la Comisión Permanente y la Asamblea Legislativa. Es propio de la Carta Magna mandar, disponer; por ello debe estar redactada en forma imperativa; en la reforma, con gestos afeminados, se asienta:

"... al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales...". Y el más grave: sostener que "...las atribuciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local...". Es no tener nociones del sistema constitucional mexicano; desde la *Ley Juárez* de noviembre de 1855, en el Distrito Federal, como función local, la rama judicial federal no tiene injerencia alguna; ella es desempeñada por el Tribunal Superior de Justicia y otros tribunales de naturaleza local.

Uno de los vicios que se reiteraron es el que aparece en la base primera, fracción V, inciso b) del artículo 122. Se atribuye a la Asamblea Legislativa la función de: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto". En forma impropia se utiliza el gerundio *aprobando* y, sin existir razón, se reitera el uso del término primero; ante la Asamblea Legislativa, que se integra por una Cámara, no tiene explicación el uso de ese término; si tiene razón de ser en la fracción IV del artículo 74, por cuanto a que la Cámara de Diputados discute, por un principio que viene del derecho inglés, antes que la Cámara de Senadores, los impuestos a pagar por la población. Por un descuido se volvieron a colar en el artículo 122 los dos yerros.

En la base segunda, fracción II, inciso b) del artículo 122, también por descuido, se volvió a colar el gerundio que tantas dudas ha causado en la doc-

⁴ La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados por senadores y diputados, con lo que se violó la Constitución y el *reglamento*; por otra parte, fue suscrita, asimismo, por el Presidente de la República, con lo que se violó el principio de división de poderes; se llegó a un consenso respecto a su aprobación fuera de los recintos de las Cámaras.

trina y que aparece en la fracción I del artículo 89: *proveyendo*. Si se había cuestionado la facultad que tiene el Presidente de la República para reglamentar leyes del Congreso, dado el uso del gerundio *proveyendo*, lo que menos se podía haber hecho era eliminar su uso en el 122. En cambio en la disposición B, fracción IV, con toda propiedad se utiliza el término *proveer*.

En la disposición B del artículo 122, se alude y consignan las facultades del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, pero se pasa por alto que, de conformidad con el artículo 80, esa no es su denominación oficial; en la base segunda, fracción I, se alude al Presidente de la República y en la base quinta, inciso E, se usa la denominación correcta: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se ha atentado contra la técnica jurídica.

En el inciso F de la base quinta, se reiteró el vicio que aparece en el último párrafo del artículo 93 y que ya anteriormente se había hecho notar; según aquél la solicitud de remoción deberá ser formulada y presentada exactamente por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; no será admisible si son menos, tampoco si son más.

La reforma al artículo 122 se hizo en forma irresponsable, sin conocimiento del derecho y de la técnica jurídica; en parte se elaboró con fines mezquinos y partidistas. Dado a que se trata de fórmulas tentativas, no debió haberse elevado tanta palabrería vacua a nivel constitucional.

Bien o mal, el nuevo artículo 122 es norma que funda y obliga; limita, atribuye y prohíbe.

2. Estatuto de Gobierno.

Desde 1993 el Distrito Federal cuenta con un *Estatuto de Gobierno*; hace las veces de constitución local; él regula la estructura y funcionamiento de sus órganos de autoridad. Fue expedido por el Congreso de la Unión; está facultado expresamente para hacerlo (art. 122 disposición A, frac. II); debe entenderse, aunque la norma no lo diga, que puede reformarlo, e incluso, derogarlo y sustituirlo por otro. Su promulgación, así como sus reformas, corresponde hacerlo al Presidente de la República (arts. 72 y 89 frac. I), ésto es así por cuanto a que se trata de una ley del Congreso de la Unión. También está sujeto a su veto.

Ese *Estatuto de Gobierno*, como acto emanado del órgano legislativo, a nivel federal tiene idéntico valor jerárquico que se le reconoce a las leyes del Congreso de la Unión; debe estar de acuerdo con la Constitución; a nivel local goza del atributo de ser supremo en relación con las autoridades del Distrito Federal; ellas, en su actuación y funcionamiento, deberán estarse a lo que dicho *Estatuto* disponga; es un cuerpo normativo del que deriva directamente la legalidad local; las leyes que emita la Asamblea Legislativa deben estar de acuerdo con él; no lo pueden contradecir.

Tienen idéntico valor jerárquico que el *estatuto de gobierno*, las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal, respecto de las mate-

LA REFORMA AL ARTÍCULO 122

SE HIZO EN FORMA

IRRESPONSABLE, SIN

CONOCIMIENTO DEL DERECHO

rias que no han sido confiadas a la Asamblea Legislativa; deben ser respetadas por las autoridades locales; se trata de un derecho que se emite sin darles intervención.

Los órganos de gobierno del Distrito Federal que deben ser desarrollados en el *Estatuto de Gobierno* son sólo aquellos que están previstos en el artículo 122; no puede haber otros; únicamente puede disponerse la elección democrática y directa de los servidores públicos a que alude el precepto; los restantes están sujetos a la designación, nombramiento o ratificación que él prescribe.

El Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal sólo tiene las facultades expresas que derivan a su favor, tanto del artículo 122, como de la misma Constitución. En cambio el Presidente de la República tiene las facultades que derivan a su favor tanto de la Constitución, como del *Estatuto de Gobierno* (art. 122 B, frac. V). Las atribuciones no conferidas por la Constitución a los órganos locales, se entienden reservadas a los poderes Legislativo y Ejecutivo federales; ellos las ejercen según su naturaleza. Las facultades de los órganos locales son enumeradas, por lo mismo, son limitadas. Las facultades legislativas del Congreso de la Unión son genéricas; se refieren a todas aquellas materias no conferidas a la Asamblea Legislativa.

El Congreso de la Unión es el único que podrá introducir modificaciones al *Estatuto de Gobierno*; lo podrá hacer a iniciativa de la Asamblea Legislativa (art. 122, base primera, frac. V, inciso ñ), o de cualquiera de aquellos a los que se ha conferido ese derecho (art. 71). Las iniciativas de la

Asamblea Legislativa deben derivar de un acuerdo del pleno; el acto sólo debe ser atribuible a ella; no pueden ser presentadas por los diputados que la componen por sí, en forma aislada, sin acuerdo previo que derive de haber observado el procedimiento marcado por la Ley; no lo pueden hacer ni aun en el caso de que suscribieran la iniciativa todos los integrantes de la asamblea. Las iniciativas únicamente pueden versar sobre materias relacionadas con el Distrito Federal.

En el propio *Estatuto de Gobierno* habrá que determinar y definir lo siguiente:

1. Las facultades que corresponderán al Presidente de la República respecto al Distrito Federal. No es dable al Congreso de la Unión atribuirse a sí mismo diversas facultades a las previstas en la Constitución y la disposición A del artículo 122; tampoco puede atribuir a la Suprema Corte de Justicia funciones específicas, por lo que toca al Distrito Federal que sean diversas a las que por virtud de la Constitución y las leyes tiene en materia de aplicación de ellas.

Al hacer la atribución, el órgano Legislativo deberá tomar en consideración las bases establecidas en el artículo 122.

2. Deberán desarrollarse, sin agregar más limitaciones o restricciones que las que reconoce la Constitución, las atribuciones que han sido confiadas a los órganos de gobierno del Distrito Federal.
3. Los órganos de gobierno que desarrolle el *Estatuto* serán sólo aque-

llos que prevé la Constitución; el Congreso de la Unión carece de facultades para crear otros diversos; esto sólo es dable hacerlo a la Asamblea Legislativa, con vista a lo dispuesto por la fracción V, de la base primera, del artículo 122. Las entidades paraestatales sólo pueden ser creadas por la Asamblea Legislativa.

4. Los sistemas por virtud de los cuales los órganos de gobierno del Distrito Federal darán cumplimiento a sus obligaciones frente a la Federación y los estados; deberá determinarse la forma de respetar lo que se conoce como cortesías interestatales: dar entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos, obsequiar solicitudes de extradición, etc. (arts. 119 y 121).
5. Cuáles serán las vías para hacer observables las prohibiciones y limitaciones que para los órganos de gobierno del Distrito Federal establece el inciso h) de la base quinta del artículo 122. Se deberán establecer sistemas con vista a enmendar incumplimientos y sancionar a infractores.
6. Regular los derechos y obligaciones de carácter público que corresponden y recaen en los habitantes del Distrito Federal. No se trata de derechos individuales adicionales a los que se establecen en el título primero de la Constitución. Se tendrán que establecer vías y procedimientos para hacerlos ejercitables.
7. La forma, términos y condiciones según los cuales los órganos de go-

bierno del Distrito Federal ejercerán sus atribuciones.

8. Que las facultades y atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal son sólo las enumeradas, que las restantes las tiene prohibidas y la forma según la cual podrán ser ejercidas por los poderes federales.
9. Los procedimientos y formas según los cuales el Presidente de la República deberá ejercer y cumplir las facultades y obligaciones, que establece la disposición B del artículo 122.

3. Congreso de la Unión.

La organización política del Distrito Federal, desde 1993, ha sido colocada y desarrollada dentro del título quinto, el que tiene que ver con la estructura y funcionamiento de los estados; se hizo para resaltar la importancia del cambio introducido; también se reformó el nombre del título: de los estados de la Federación y del Distrito Federal.

La verdadera intención de quienes elaboraron el texto que finalmente aprobaron el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, aparece en el primer párrafo del artículo 122: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo." Ese precepto define el papel determinante que en la organización y funcionamiento del Distrito Federal

tienen el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Ellos son las figuras protagónicas; los órganos locales son secundarios y derivados.

En la disposición A, fracción I, del artículo 122 se determina que corresponde al Congreso de la Unión el legislar en lo relativo al Distrito Federal; lo puede hacer respecto de toda clase de materias excepto sobre las expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; también está facultado para expedir el *Estatuto de Gobierno*; en él se deberán hacer las definiciones más importantes en relación con los órganos de autoridad y el sistema democrático.

Se le faculta expresamente para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (frac. III, disposición A); se trata de algo amplio, implica fijar los montos del endeudamiento, como las garantías, plazos, forma y condiciones de pago. Dado lo dispuesto en el inciso H de la base quinta, tanto al Congreso de la Unión, como a los órganos de autoridad del Distrito Federal, les son imputables las prohibiciones contenidas en la fracción VIII del artículo 117, entre otras, no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. El ejercicio de parte del Congreso de esa facultad, necesariamente repercute en la atribución que ha sido conferida a la Asamblea Legislativa para examinar y aprobar el presupuesto. Deberá existir coordinación entre ambos cuerpos legislativos. La propuesta de endeudamiento debe provenir del Presidente de la República (art. 122, disposición B, frac. III).

A fin de imposibilitar a los órganos de autoridad del Distrito Federal, el que intenten impedir o entorpecer el funcionamiento de los poderes federales, como autoridad nacional, en lo interno y representante de la unión, en lo externo, se ha facultado al Congreso de la Unión para "IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;" se trata de actos de naturaleza legislativa cuyo cumplimiento recae en el Presidente de la República.

Anteriormente, el Congreso de la Unión, mediante el *Estatuto* o las leyes, podía aumentar sus facultades y las del Presidente de la República; en lo sucesivo ello sólo será posible respecto del Presidente; lo será en la medida en que recurra a la facultad que para él deriva de la fracción IV, antes transcrita, dentro de los estrechos límites de esa norma.

La competencia limitada, de reciente creación, del Congreso de la Unión, deriva de la fracción V de la disposición A: "Las demás atribuciones que le señala esta Constitución". En el *Estatuto* o en las leyes no se pueden prever facultades adicionales. En el caso no se utilizó la fórmula amplia contenida en la fracción V de la disposición B del 122, relativa al Presidente de la República: "Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes."

La Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión han sido facultados para remover al Jefe de Gobierno (base quinta, inciso F); en ese caso, a propuesta que haga el Presidente de la República, por mayoría absoluta, puede nombrar al sustituto que concluya el período (base segunda, fracción I, p. 3).

4. Presidente de la República.

La Constitución, en la disposición B del artículo 122, alude a las facultades que se confieren al Presidente de la República en relación con el Distrito Federal; por virtud de ello, él es un servidor público que goza de una doble competencia; federal, para todo el país, por lo que hace a las facultades y responsabilidades que derivan a su favor de la Constitución y concretamente del artículo 89; local, respecto de determinadas materias, relacionadas con el asiento de los Poderes de la Unión; estas son las siguientes:

Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal; se trata de una forma específica de iniciativa, innecesaria por cuanto a que la que deriva para él de la fracción I del artículo 71, es amplia y referida a todo tipo de materias; la que se le confiere en el artículo 122, apesar de ser específica, en relación con un objeto limitado: el Distrito Federal, puede comprender todo tipo de materias siempre y cuando sea competencia del órgano Legislativo, no importa que se trate de iniciativas en relación con el *Estatuto de Gobierno* u otras leyes; por un error no se hace referencia a decretos; los tendrá que iniciar; era necesario incluirlos, por cuanto a que en el artículo 71, se alude a leyes y decretos y su ausencia en este precepto pudiera llevar a la conclusión de que no los puede iniciar.

En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se le faculta para proponer al Senado al candi-

dato que debe entrar en sustitución; no se trata de una terna. Dado a que la designación del sustituto se hace por mayoría absoluta, no por una mayoría especial, en los hechos proponer significará nombrar.

Como una forma específica de iniciativa que tiene el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal (frac. III), está la propuesta, que debe ser anual, de los montos de endeudamiento que sean necesarios para el financiamiento de egresos; la propuesta la elabora el Jefe de Gobierno y él la debe hacer llegar al Presidente de la República. Puesto que se trata de una propuesta

es susceptible de ser reformada por éste. Ambos servidores públicos están obligados, al formular la propuesta y la iniciativa, a observar los principios que regulan el endeudamiento previstos en el artículo 117 frac. VII).

En la fracción IV se prevé otra facultad para el Presidente de la República: reglamentar las leyes del Congreso relacionadas con el Distrito Federal; era innecesario hacerlo. De conformidad con la fracción I del artículo 89, él es el único que puede reglamentar las leyes del Congreso de la Unión, sin importar que las materias estén comprendidas en el artículo 73 ó 122. No era factible que pretendiera hacerlo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; se trata de un servidor público local; independientemente de ello, no está autorizado expresamente para hacerlo. La facultad concedida al Presidente de la República no puede ser lo amplia que parece desprenderse, a pri-

EN CASO DE REMOCIÓN DEL
JEFE DE GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL, SE LE
FACULTA PARA PROPONER AL
SENADO AL CANDIDATO QUE
DEBE ENTRAR EN SUSTITUCIÓN

meravista, de la redacción de la fracción; él no puede pretender reglamentar el *Estatuto de Gobierno*, que es una forma de ley, por cuanto a que hacerlo es competencia privativa de la Asamblea Legislativa.

En la fracción V de la base B, se dispone que el Presidente de la República tendrá las demás atribuciones (facultades) que le señalen la Constitución y las leyes; se trata de una realidad; a lo largo de ellas se hallan facultades expresas a su favor. Puede vetar las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal.

El Presidente de la República, por virtud de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 115, tiene el mando de la fuerza pública del Distrito Federal; él nombra y remueve al servidor público que tiene a su cargo el mando directo de ella; lo debe hacer en los términos que fije el *Estatuto* (art. 122, base quinta, inc. E). La razón de ser de esta prevención se analiza en otra parte.⁵

5. Órganos de Gobierno del Distrito Federal.

5.1. La Asamblea Legislativa.

5.1.1 Organización y Funcionamiento.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano colegiado al que se han confiado funciones legislativas y ejecutivas; carece de facultades jurisdiccionales. Se compone de diputados, cuyo número debe determinar la ley; ellos son electos por la ciudadanía mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los hay

de mayoría y de representación proporcional. Cuentan con su suplente; duran en su encargo tres años, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, gozan de una triple inmunidad: son irresponsables por las manifestaciones que hagan en el desempeño de sus encargos, para proceder penalmente contra ellos se requiere de una previa declaración de procedencia y por las violaciones que cometan en el ejercicio de sus encargos pueden ser objeto de juicio político.

Sólo se puede llegar a ser diputado a la Asamblea Legislativa por vía de los partidos políticos. La Asamblea tiene dos periodos ordinarios de sesiones; hasta 1996, el primero se inicia el 17 de septiembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre; el segundo comienza el 15 de marzo y debe concluir a lo máximo el 30 de abril. Su quórum es de más de la mitad de sus miembros y adopta sus resoluciones por mayoría absoluta y relativa. Puede ser convocada a periodos extraordinarios de sesiones a petición del órgano interno de gobierno, que hace las veces de comisión permanente y que actúa en los recesos de la Asamblea; la convocatoria la hace a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno. Debe entenderse que en ambos casos la convocatoria es obligatoria.

Sus leyes y decretos pueden ser vetados por el Jefe de Gobierno, se trata de un acto suspensivo que puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión; ese servidor público es el responsable de promulgar, publicar y ejecutar sus leyes.

⁵ Ver abajo instituciones locales varias, 3, fuerza pública local.

La Asamblea Legislativa es un órgano unicameral; no es dable ni al Congreso ni a ella misma prever la existencia de una segunda cámara. El partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, le debe ser asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar mayoría absoluta. La clase gobernante y el partido oficial no se han atrevido a gobernar mediante consenso; no aceptan la mínima posibilidad de compartir el poder.

De los términos en que está redactada la Constitución, tienen derecho de iniciar leyes y decretos ante ella sus miembros y el Jefe de Gobierno. A éste se le reconoce como exclusiva la de iniciar la Ley de Ingresos, el decreto de presupuestos y presentar la cuenta anual.

La asamblea de representantes no podrá reglamentar directamente la Constitución, como lo hacen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Sólo podrá legislar con vista a sus estatutos y respecto de las materias a que alude el inciso g) de la fracción IV.

5.1.2. Atribuciones.

Las atribuciones que corresponden a la Asamblea Legislativa son sólo aquellas que menciona la fracción V de base primera del artículo 122 y las demás que en forma expresa se le otorgan a lo largo de la Constitución. Es un órgano con facultades enumeradas; lo no concedido lo tiene prohibido; no existe norma que le

atribuya facultades implícitas, por lo que las tiene prohibidas.

No puede intervenir, por ejemplo, en los procesos de reformas a la Constitución (art. 135) o de formación de nuevos estados (art. 73, frac. III); la función de aprobar ha sido confiada a las legislaturas de los estados; la Asamblea Legislativa no lo es.

LA ASAMBLEA DE
REPRESENTANTES NO PODRÁ
REGLEMENTAR DIRECTAMENTE
LA CONSTITUCIÓN

5.2. Atribuciones, obligaciones y prohibiciones diversas

Las atribuciones de la Asamblea Legislativa están referidas a diferentes materias; unas son de naturaleza legislativa y ejecutiva; las legislativas son:

Expedir y reformar su Ley Orgánica; al igual que la orgánica del Congreso de la Unión, ella no es susceptible de ser vetada por el Jefe de Gobierno; le es enviada sólo para los efectos de su publicación; también puede expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo;

Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto, la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública; la revisión de ésta la hace por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea;

Legislar en las siguientes materias: hacienda pública, electoral, administración pública local, civil, penal, protección civil, justicia cívica, planeación del desarrollo, prestación y concesión de servicios, transporte urbano, limpia, turismo, servicios de alojamiento, mercados, rastros, abastos, cementerios y fomento económico.

Algunos de los rubros antes mencionados, ameritan algún comentario particular.

5.2.1. En Materia Penal.

Se ha facultado a la Asamblea para legislar en materia penal; ello implicará la posibilidad de expedir un nuevo código en la materia, de modificar el actualmente en vigor y la de crear figuras penales en las diferentes leyes que emita. Si se opta por conservar el actual Código Penal, éste, a partir de la reforma, mientras permanezca sin modificaciones, será válido para la Federación y el Distrito Federal con el texto que actualmente tiene. Será un patrimonio que reciben, sin beneficio de inventario, tanto los órganos de poder central como del Distrito Federal.

Pero en lo sucesivo reconocerá una doble vertiente: la federal, que se conformará con las reformas que introduzcan el Congreso de la Unión y que sólo podrán aplicar el Ministerio Público y jueces federales.

La otra, la local, que se integrará con las reformas que en ejercicio de facultades propias introduzca la Asamblea Legislativa, susceptibles de ser aplicadas sólo por el Ministerio Público y jueces del Distrito Federal¹.

Por virtud de esa acción, tomando como base el texto vigente del Código Penal, al momento de entrar en vigor la Reforma Constitucional al artículo 122, de 1993, ese cuerpo normativo

debió integrarse, para los efectos federales, con aquello que en la materia dispusiera el Congreso de la Unión; esos cambios no son aplicables ni obligatorios para los jueces locales.

El otro es el que, con vista al texto en vigor al aprobarse la indicada reforma, se conforme con las modificaciones de naturaleza local que introduzca la Asamblea Legislativa.

Las autoridades responsables de su aplicación deberán tener cuidado de determinar en qué momento se aprobó una reforma y quién la hizo y en función de ella definir su competencia. En la práctica esto dará lugar a fundados cuestionamientos de parte de los litigantes.

Algo parecido se dará con el Código Civil para el Distrito Federal.

5.2.2. En Materia de Indulto.

Desde 1917 se ha concedido al Presidente de la República la facultad para conceder indultos a reos condenados, en sentencia firme, por los tribunales comunes del Distrito Federal (art. 89 frac. XIV);

esta disposición no fue modificada; la función no fue traspasada al Jefe de Gobierno. Terminó por prevalecer el principio político de que los príncipes y reyes deben

dejar a cargo de otros la imposición de cargas y castigos y reservarse para sí la facultad de otorgar gracias y mercedes,⁶ Dado a que existe la posibilidad de que esa posición sea ocupada por un miembro de la oposición, no convenía que el

DESDE 1917 SE HA
CONCEDIDO AL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA LA FACULTAD
PARA CONCEDER INDULTOS

⁶ N. Maquiavelo, *De principatibus*, Editorial Trillas, México, 1993, cap. XIX, XX y XXI.

Jefe del Gobierno, mediante esa función y otras, acrecentara su prestigio frente a la opinión pública.

En la materia, el Presidente de la República aplicará leyes locales; para conceder un indulto deberá estar a lo que ellas dispongan. En el *Estatuto* y las leyes se deberá reconocer expresamente esta función, con vista a complementar lo dispuesto por la fracción V de la disposición B, del artículo 122.

5.2.3. *En Materia de Amnistía.*

Por virtud de texto expreso, el Congreso de la Unión tiene facultad para conceder amnistía por delitos, cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la Federación (art. 73 frac. XXII).

No había texto expreso que lo facultara a conceder amnistía, por lo que toca al Distrito Federal; lo podía hacer con vista a la fórmula general prevista en el artículo 73 fracción VI, que disponía que podía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

En la fracción V de la base primera del artículo 122, no se confirió expresamente a la Asamblea Legislativa la atribución de conceder amnistías.

Ciertamente se le concedió la atribución, como se ha visto, para legislar en materia penal; con vista a esa atribución, para algunos, la función de hacerlo debiera corresponder a la Asamblea Legislativa.

Esto no es factible; la función sigue correspondiendo al Congreso de la Unión no obstante que se trata de una materia netamente local.

La Constitución, desde hace mucho tiempo, ha considerado que la función de crear delitos (art. 73 frac. XXI) y la de amnistiar (art. 73 frac. XXII), son diferentes; aquella no comprende a ésta. Así, cuando por virtud de la reforma se autoriza a la asamblea legislativa a ejercer una de las dos funciones: la de legislar en materia penal, pero no se alude a la de amnistiar en forma expresa, debe entenderse que ha sido intención el que la conserve el Congreso de la Unión; antes de la reforma de 1996, la podía ejercer con vista a la fórmula contenida en la fracción VI del artículo 73 "... legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes." A partir de ese año, el fundamento para que lo siga haciendo el Congreso de la Unión se halla en la fracción I de la disposición A del artículo 122; si no se ha autorizado a los órganos de autoridad del Distrito Federal a hacerlo, la facultad corresponde a los poderes federales; dado que amnistiar es una forma como se manifiesta la actividad legislativa, le corresponde hacerlo al Congreso de la Unión.

Hay algo que va contra el sentido común: el Congreso de la Unión, cuando conceda una amnistía, lo hará con vista a un Código Penal que no es el suyo y que sólo tiene alcances locales.

5.2.4. *Facultades en materia de educación y profesiones.*

En el derecho constitucional mexicano se ha distinguido entre el derecho a la educación y el derecho a ejercer una profesión; el distingo es de forma y fondo; de forma, por cuanto a que el primero lo regula el artículo 3o, y al segundo el artículo 5o; de fondo, por cuanto a que se trata

de dos actividades que, aunque afines, en esencia son diferentes; la educación ve a la formación del individuo; la libertad ocupacional, como derecho, está encaminada a permitir el ejercicio, libre y responsable, de una actividad que regula la ley y para la que se requiere título.

Tan se ha estimado que se trata de dos actividades diferentes, que existen a nivel federal y local leyes de educación; por lo que toca a profesiones, existen leyes de los estados y una ley expedida por el Congreso de la Unión aplicable al Distrito Federal (art. 7o.).

De la enumeración que hace el artículo 122, base primera, fracción V, se desprende que si bien la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha sido autorizada para dar leyes sobre la función social educativa, en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, no le ha sido conferida la atribución de regular, mediante leyes, el ejercicio del derecho a ejercer una profesión; no se comprende la libertad ocupacional.

Por ser la Asamblea Legislativa, como se ha dicho, un órgano de competencia limitada, circunscrita a las materias a que alude la fracción V, base primera, del artículo 122 y, además, a las otras que *expresamente* le otorga la Constitución (art. 122, base primera, frac. V, inciso o), lo que resta por determinar es si a lo largo de la Constitución se confiere a dicho órgano colegiado la atribución de regular lo relativo a profesiones. Un examen metódico de los textos constitucionales lleva a afirmar que en ninguna parte se le confiere esa atribución.

En virtud de lo anterior, en aplicación del principio que se desprende del inciso o) de la fracción V del artículo 122, se debe concluir que la Asamblea Legislativa carece de competencia para dar una Ley de Profesiones.

El único facultado para hacerlo en el Distrito Federal es el Congreso de la Unión; la atribución está contenida en la fórmula general que se desprende de la disposición A del artículo 122: "Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;"

Es obvio que cuando el Congreso de la Unión emite una Ley de Profesiones sólo lo hace por lo que toca al Distrito Federal; carece de competencia para hacerlo en el ámbito general.

5.2.5. *Facultades en Materia de Alcoholismo.*

El último párrafo del artículo 117 obliga tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados a dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Se trata de una facultad coincidente. En el artículo 122 no se establece una obligación similar para la Asamblea Legislativa; no le asistirá la obligación ni la atribución; el Congreso de la Unión, con vista al inciso, del artículo 122, en el *Estaduto*, no lo puede autorizar a hacerlo; recuérdese que ella es un órgano cuyas atribuciones sólo son las fijadas por la Constitución. La facultad no estará comprendida en lo relativo a la materia de salubridad; la Constitución ha distinguido a ambas funciones (art. 73 frac. XVI). Las leyes antialcohólicas para el Distrito Federal sólo pueden emanar del Congreso de la Unión.

5.2.6. *Iniciativas Ante el Congreso de la Unión.*

Se ha previsto expresamente la posibilidad de que la Asamblea Legislativa presente iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión; es un nuevo titular que debe agregarse a la enumeración que contiene el artículo 71. Sus iniciativas deben versar sobre materias relativas al Distrito Federal; debe entenderse que se puede ejercer respecto del *Estatuto de Gobierno*. Se trata de una facultad limitada. No se establece un trámite especial en relación con esas iniciativas; se someterán el General.

El que se determine que puede presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, implica que también lo podrá hacer ante cualquiera de las cámaras, cuando ellas conocen de una materia en forma exclusiva; así se ha entendido el artículo 71. En el artículo 122 no se le da injerencia en el procedimiento de remoción del Jefe del Distrito Federal; no obstante ello, si gozará de la facultad de hacerlo y solicitar al Senado o la Comisión Permanente la remoción, mediante el ejercicio de su atribución de iniciar.

Para que esté en aptitud de presentar una iniciativa, se deberá elaborar el proyecto respectivo, en los términos en que se desee sea aprobado por el Congreso, la Cámara o la Comisión Permanente, y hecho ello, se deberá someter al pleno de la Asamblea; será iniciativa formal en el momento en que sea aprobada por la mayoría en una sesión.

Lo mismo sucederá con una solicitud de remoción del Jefe del Distrito Federal; en estos casos no se requiere que la solicitud la formulen más de la mitad del número total de miembros; se trata de una mayoría absoluta del quórum.

La atribución de iniciar comprende la posibilidad de proponer reformas a la Constitución; no es general; está limitada a iniciativas que tengan que ver con el Distrito Federal.

5.2.7. *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad.*

Por virtud de lo dispuesto en el artículo 105 fracciones I y II, la Asamblea Legislativa, a la que por un error se sigue deno-

minando Asamblea de Representantes, puede recurrir a la controversia constitucional y plantear una acción de Constitucionalidad; en el primer caso, cuando estén de por medio atribuciones de naturaleza legislativa que le correspondan, puede deman-

dar a la federación, a los estados o a los municipios de un estado y a los restantes órganos de autoridad del Distrito Federal. Cuando esté de por medio una facultad legislativa relacionada con el Distrito Federal, no confiada a los órganos locales y, por lo mismo, reservada al Congreso de la Unión, él será el único que puede plantear la controversia.

En el segundo caso se requiere que la acción sea planteada por el treinta y tres por ciento de los miembros que integran la Asamblea Legislativa.

SE HA PREVISTO
EXPRESAMENTE LA
POSIBILIDAD DE QUE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA
PRESENTE INICIATIVAS DE
LEYES Y DECRETOS ANTE EL
CONGRESO DE LA UNIÓN

6. Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Gran parte de la función de naturaleza ejecutiva que se da en el Distrito Federal se deposita en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La no conferida a él se ha reservado al Presidente de la República. El Jefe de Gobierno es el titular de la administración pública local.

A partir de 1997 será de elección popular; para serlo se requiere reunir los requisitos que determine la Constitución y el *Estatuto*, de inicio, deberá ser mexicano por nacimiento, ciudadano, en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años, si es nativo del Distrito Federal y de cinco si no lo es, tener treinta años cumplidos y no haber desempeñado ese cargo anteriormente con ese o con cualquier otro nombre; esta última prevención, contrariamente a lo que debe esperarse de una norma constitucional, tiene un destinatario cierto.

A partir del año 2000, durará en su encargo hasta seis años; sin importar cuanto tiempo lo desempeñe, en ningún caso podrá volver a ocuparlo; se trata de una prohibición absoluta.

En los casos en que el nombramiento lo haga el Senado o la Comisión Permanente, si el propuesto ocupa algún cargo de elección popular, para que acepte el cargo se requiere la licencia de parte de la Cámara del Congreso o Asamblea Legislativa a la que pertenezca. La licencia no debe ser negada. Una vez concedida, el nombrado cesa en sus funciones representativas mientras dure su

nueva ocupación (art. 62); para ocupar su cargo debe llamarse al suplente. No se trata de una renuncia; es una separación

temporal; cuando por alguna razón deja de ser Jefe de Gobierno, puede reasumir su función de representante o legislador.

Entra a tomar posesión de su encargo el día 5 de diciembre del año de su elección. No podrá ejercer el cargo más allá del cuatro de diciembre del año en que concluya un periodo presidencial. No importa cuál haya sido el tiempo durante el cual hubiera ejercido el cargo. Sus faltas temporales se cubrirán según lo disponga el *Estatuto de Gobierno*. En caso de faltas absolutas, es la Asamblea Legislativa quien nombra al sustituto; no se distinguió con vista a tiempos, como se hace en los artículos 84 y 85.

Rinde su protesta ante la Asamblea Legislativa, el Senado o la Comisión Permanente; de ella se deberá tomar razón.

Puede ser removido por causas graves; tratándose de un Jefe de Gobierno de la oposición es factible que cualquier razón que se invoque sea estimada como grave. Se ha facultado para removerlo al Senado y, en sus recesos, a la Comisión Permanente. Lo hacen por simple mayoría; la solicitud deberá ser formulada y presentada por la mitad de los senadores, o sea por sesenta y cuatro, o la mitad de los miembros de la Comisión Permanente, dado a que se compone de un número impar, deben ser cuando menos diecinueve. Una vez reunido ese número de solicitantes, la remoción es un hecho, esto es así por cuanto a que no se llegó a exigir una mayoría especial.

EN CASO DE FALTAS
ABSOLUTAS, ES LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA QUIEN NOMBRARÁ
AL SUSTITUTO

No será algo difícil de lograr si se toma en cuenta que el Senado en la actualidad está conformado en su mayoría por elementos del partido oficial. Tampoco lo será en lo sucesivo; no impedirá la presentación de la solicitud el hecho de que un veinticinco por ciento de las senadurías, o un poco más, vayan a ser ocupadas por miembros de la oposición.

En el caso, se trata de más de la mitad de todos los miembros del Senado o de la Comisión Permanente; no del quórum. Para determinar el número se deberá tomar en cuenta que hay ciento veintiocho senadores y treinta y nueve legisladores miembros de la Comisión Permanente. En uso de la facultad de iniciativa, la solicitud también podrá formularla la Asamblea de Representantes a los senadores o miembros de la Permanente.

Dado que la Comisión Permanente se reúne durante más de siete meses del año, a que su número de integrantes es más reducido y a que el partido oficial tiene sobre ella un control absoluto, será más factible que las remociones sean acordadas por ella que por el Senado.

Una de los motivos que pueden propiciar su remoción es que haya causas graves que afecten el orden público en el Distrito Federal; se tratará de un simple pretexto. La posición de gobierno del Distrito Federal, cuando recaiga en un miembro de la oposición, será bastante débil: el mando de la fuerza pública se deposita en el Presidente de la República, él nombra al servidor público que la tenga a su cargo; pudiera que no se le confíe las funciones de dirección en materia de seguridad pública. El Jefe de Gobierno, sin poder hacer uso del sistema

de seguridad, es el responsable cuando se altere el orden público.

Podrá ser objeto de juicio político por violaciones a la Constitución, a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales. También podrá ser suspendido en su cargo por virtud de una declaración de procedencia que emitan los diputados.

El sistema de remoción se estructuró con vista a que un miembro de la oposición, en fecha próxima, gane y ocupe la jefatura de gobierno; puesto que existe la posibilidad de que quien gane la elección para ese cargo gane, asimismo, la mayoría en la Asamblea Legislativa, había que privar a ésta de la posibilidad de acordar lo relativo a la suplencia en caso de remoción; de ahí la intervención del Senado o de la Comisión Permanente.

Los propósitos antidemocráticos de los miembros del partido oficial, al aceptar la reforma de 1996, se ponen en evidencia con el hecho de que en el caso de suplencia del Jefe de Gobierno no se hicieron los distinguos, necesarios por muchos conceptos, que hacen los artículos 84 y 85 constitucionales por lo que hace a faltas del Presidente de la República; si la falta de Jefe de Gobierno se produce durante los dos primeros años de su periodo, lo elemental es que se oyera de nueva cuenta a la ciudadanía en una nueva elección; de haberse previsto esa posibilidad, se trataría de una forma de referéndum en el que la ciudadanía daría la razón a quien mejor le pareciera: al que removió o al partido del que es miembro el removido. El grupo gobernante no podía exponerse a esta forma de consulta; pudiera serle adverso el resultado.

Algo escapó a la malicia de los miembros del partido oficial: con vista al inciso d) de la fracción V, de la base primera, un Jefe de Gobierno, en el momento en que tome conocimiento de que se tramita su remoción, de inmediato debe renunciar al cargo; por virtud de la renuncia no opera el supuesto que da injerencia al Senado o a la Comisión Permanente, por lo mismo la designación la debe hacer la Asamblea Legislativa.

Goza de la atribución reglamentaria por lo que hace las leyes que emita la asamblea legislativa; será responsable de su ejecución. Podrá ejecutar, sin estar autorizado para reglamentar, las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, cuando así se le autorice expresamente.

No estará obligado a publicar las leyes federales, tal como deben hacerlo los gobernadores de los estados (art. 120). No está incluido en ese precepto; independientemente de ello la publicación es innecesaria por cuanto a que el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión de las leyes, se edita en el Distrito Federal.

No puede indultar; la función la seguirá ejerciendo el Presidente de la República (art. 89 frac. XIV). Deberá informar a la Asamblea Legislativa; podrá iniciar ante ella. Sus actos deben ser refrendados por el servidor público que determine el *Estatuto*. Podrá recurrir a la controversia constitucional.

Su posición sigue siendo inestable; es inferior a la que se reconoce a los gobernadores de los estados; se trata de impedir que los partidos de oposición acrediten líderes con peso a nivel nacional, con los que, con el tiempo, se inten-

te alcanzar la Presidencia de la República.

7. La Rama Judicial.

7.1. El Tribunal Superior de Justicia.

La función Judicial se ha confiado a un Tribunal Superior de Justicia; en esto no hubo innovación; se reiteró en la existencia de esa institución que fue creada por la *ley Juárez* de 1855. No se trata de un poder; su competencia y atribuciones serán determinadas, en primer lugar, por el Congreso de la Unión en el *Estatuto de Gobierno* (art. 122 A, frac. II); la Asamblea Legislativa ha sido autorizada para dar la ley orgánica de ese tribunal (base primera, frac. V, inciso m).

Se integra por magistrados que nombra el Jefe de Gobierno y ratifica la Asamblea Legislativa; duran en su cargo seis años y pueden ser ratificados al concluir ese plazo; en este caso se convierten en inamovibles. Para serlo se requiere reunir los mismos requisitos exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, más otros relacionados con su vinculación a la entidad; gozan del privilegio del juicio político, pero no están protegidos por la institución de la declaración de procedencia.

En forma expresa a los magistrados, cuando actúan como Tribunal Superior y en pleno, les han sido asignadas atribuciones ejecutivas, como cuando nombra a su presidente.

Por virtud de su ley orgánica, en la actualidad también goza de facultades materialmente legislativas, por cuanto a que puede emitir su reglamento interior y reformarlo; de facultades jurisdiccionales, cuando juzga y sanciona a su personal.

La competencia de sus tribunales se ha limitado a las materias que tienen que ver sólo con ciertas ramas del derecho: penal, civil y familiar. En el ámbito federal seguirán aplicando las leyes federales y los tratados internacionales cuando sólo se afecten intereses particulares (art. 104 frac. I); aunque la asamblea legislativa tiene facultad para legislar respecto de un número crecido de materia (art. 122, frac. IV, inc. g); nada indica que será ampliada la competencia de los tribunales comunes. Las salas del tribunal seguirán conociendo de amparos (art. 107 frac. XII).

La competencia del Tribunal Superior de Justicia será limitada; no gozará de las facultades residuales que para los jueces locales deriva de la aplicación del artículo 124. Actúa también en salas.

7.2. El Consejo de la Judicatura.

Se ha previsto la existencia de un consejo de la judicatura; es el responsable de la administración, vigilancia, y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos auxiliares; nombra a los jueces, elabora el proyecto de presupuesto, emite criterios obligatorios; se compone de siete miembros, el primero es el presidente del tribunal, los restantes son un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz; uno nombrado por el jefe de gobierno y dos por la asamblea legislativa. Duran en sus cargos cinco años y no pueden ser nombrados para otro período. Los consejeros gozan de la inmunidad del juicio político.

7.3. Los Jueces de Primera Instancia.

En la fracción II de la base cuarta, se alude también a jueces de primera instan-

cia. No se da mayor detalle. Se trata de funcionarios judiciales dotados de jurisdicción, que nombran y cambian el consejo de la judicatura; duran en sus cargos seis años; pueden llegar a ser inamovibles. Son jueces especializados; no los hay mixtos. Sus resoluciones son revisables ante las salas del Tribunal Superior.

7.4. Tribunal Contencioso Administrativo.

Se prevé la existencia de un tribunal contencioso administrativo; la Constitución da pocos detalles (art. 122, base quinta); sólo dispone que su ley la expedirá la Asamblea Legislativa, su jurisdicción es en el orden administrativo; goza de plena autonomía; dirige las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares.

Los miembros de este tribunal constitucionalmente no gozan de inmunidades como el juicio político o la declaración de procedencia. Las leyes que expida la Asamblea Legislativa no podrán ponerlos al margen de los sistemas de responsabilidad.

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA SERÁ LIMITADA

Las salas no podrán conocer de amparos en los términos de la frac. XII del artículo 107, por cuanto a que no cono-

cen de materia penal y las controversias de las que conoce son procedimientos uninstantiales.

7.5. El Procurador General de Justicia.

El Ministerio Público en el Distrito Federal es presidido por el Procurador General de Justicia; es un servidor público que debe ser nombrado en los términos que fije el Estatuto. Su ley orgánica la emite la Asamblea Legislativa.

Ley Helms-Burton

EN DEFENSA DE LA SOBERANÍA

Carlos Reta Martínez
Partido Revolucionario Institucional

En marzo de este año, en el transcurso de la campaña electoral para renovar el Ejecutivo y parte del Legislativo de los Estados Unidos de América, el Presidente de esa Nación, W. Clinton, promulgó el Acta para la Libertad y Solidaridad Democrática en Cuba, más conocida como Ley Helms-Burton, cuyo propósito principal es reforzar el injusto e ilegal embargo económico que ese país impuso a la República de Cuba hace 35 años y, conjuntamente, castigar a terceros países que realicen actividades comerciales o empresariales en la isla, con el supuesto fin de promover el establecimiento de un gobierno democrático en Cuba.

LA LEY HELMS-BURTON

ES UN CASO EXTREMO

DE INTERVENCIONISMO

en su travesía hubiesen tocado puertos cubanos.

La Ley Helms-Burton es un caso extremo de intervencionismo, que expresa la pretensión de los grupos más conservadores del Congreso estadounidense por exhumar un supuesto derecho de injerencia, plenamente violatorio del Derecho Internacional por sus alcances extraterritoriales que afectan a terceros países; no reconocer el principio de la igualdad de los estados; erigirse en juez de un Estado soberano y pretender que normas y disposiciones de su legislación nacional rijan las relaciones económicas internacionales, impactando negativamente las economías de otros estados y la libertad de comercio.

Características y Alcances.

Los antecedentes de tan aberrante legislación los encontramos en el propio embargo económico y en la Ley para la Democracia en Cuba, de 1992, conocida como Ley Torricelli, que anula beneficios fiscales a empresas subsidiarias estadounidenses establecidas en terceros países que celebren negocios con la isla y prohíbe la entrada a puertos de Estados Unidos de embarcaciones que

La Ley Helms-Burton está integrada por cuatro títulos, de los cuales el III y IV afectan directamente a México y a aquellos países que están en la misma circunstancia que el nuestro, como son: Alemania, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, China, Ecuador, España, Francia, Grecia, Holanda, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Panamá, República Dominicana y Sudáfrica.

El título I contiene diversas disposiciones para reforzar el embargo económico contra Cuba y su exclusión de participar en las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El título II, denominado Asistencia para una Cuba Libre, establece incentivos para un golpe de Estado y lineamientos para asistir a un gobierno de transición.

El capítulo III, se refiere a la protección de los derechos patrimoniales de nacionales de Estados Unidos, incluidos los cubanos que se nacionalizaron y son ahora ciudadanos de ese país, a quienes otorga el derecho de interponer demandas en sus tribunales en contra de nacionales de Estados Unidos o de terceros países (personas físicas o morales) que comercien con Cuba y "trafiquen" con bienes estadounidenses nacionalizados por el gobierno cubano. La definición de "tráfico" es sumamente amplia en la Ley y amenaza también a bancos y otras instituciones de terceros países que apoyen actividades comerciales o de inversión en la isla.

El capítulo IV, Exclusión de Extranjeros con Relaciones con Cuba, es una cláusula migratoria que faculta al gobierno de Estados Unidos a negar visado a los directivos de empresas extranjeras que hayan "traficado" con bienes nacionalizados, incluyendo a sus familias.

Los cuatro capítulos de la Ley están en vigor, excepto la parte correspondiente a la presentación de demandas del capítulo III, que fue suspendido

seis meses por el Presidente Clinton el pasado 16 de julio, en razón del rechazo y el anuncio de medidas en contra de la Ley por parte de la Unión Europea. Este plazo vence en enero de 1997.

La extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton se manifiesta, de manera evidente, por la pretensión de aplicar, fuera del territorio estadounidense, disposiciones jurídicas que afectan a terceros países. Arbitrariamente intenta poner bajo su jurisdicción a empresas, personas e incluso países soberanos, en flagrante violación al Derecho Internacional y en inaceptable amenaza a la soberanía de los estados.

La Ley Helms-Burton declara que sus objetivos son la protección de los nacionales de Estados Unidos —incluyendo a los cubanos naturalizados—, respecto a las medidas "confiscatorias" del gobierno cubano, y en contra de quien se beneficie o "trafique" con la propiedad confiscada. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, la protección diplomática se funda en la relación de la nacionalidad entre la persona afectada y el Estado reclamante. En este caso, no se dan las condiciones, ya que la jurisprudencia excluye de la protección diplomática de los Estados Unidos a las personas que tenían la nacionalidad cubana en el momento de las nacionalizaciones, independientemente de que ahora sean ciudadanos estadounidenses.

Tampoco se cumple con otro requisito del Derecho Internacional para sustentar la reclamación diplomática, ya que no se agotaron los recursos del orden jurídico interno del Estado cubano que decretó la nacionalización de bienes. Ningún ciudadano

cubano o estadounidense acudió en su momento ni posteriormente a los tribunales de Cuba para reclamar indemnización. Lo anterior pudo obedecer al bloqueo económico decretado por los propios estadounidenses. Sin embargo, es de notar que con otros países hubo acuerdos de compensación: Canadá, España, Francia, Reino Unido y Suiza.

Las reacciones en contra de la Ley Helms-Burton no se hicieron esperar en el ámbito internacional. Los principales socios comerciales de Estados Unidos, particularmente la Unión Europea, amenazaron con represalias que pueden anunciar un conflicto de amplias proporciones. En México se produjo de inmediato un rechazo generalizado, tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Congreso, de los sectores productivo y laboral, de los partidos y asociaciones políticas, de los académicos y periodistas, quienes con honda preocupación por la expedición de esa Ley de pretensiones extraterritoriales, han coincidido en defensa de la soberanía, de la jurisdicción nacional, de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos.

Acciones Desarrolladas.

El primer acto de la aplicación extraterritorial de la Ley Helms-Burton fue el envío de cartas del gobierno estadounidense a empresas de terceros países con intereses en Cuba, en las que les advertía de las consecuencias de seguir realizando negocios con la isla. En México, la empresa Grupo Domos recibió esa advertencia.

México envió una nota diplomática de protesta, denunciando la ilegalidad y el evidente intervencionismo del citado ordenamiento. Paralelamente promovió su condena ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en otros foros como el Grupo de Río. Las acciones lograron que en la OEA todos los países, salvo uno, patrocinaran el punto de acuerdo para solicitar al Comité Jurídico Interamericano su opinión consultiva sobre la validez de dicha Ley. El 23 de agosto pasado, el Comité Jurídico por unanimidad dio a conocer su opinión contraria a la Ley.

En el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC), México y Canadá iniciaron consultas y solicitaron al gobierno de los Estados Unidos el 18 de junio la convocatoria a la Comisión de Comercio del TLC y se reservaron el derecho de invocar, en su caso, el establecimiento de un panel trinacional que determine si la Ley Helms-Burton vulnera o no el espíritu de cooperación del TLC y si es o no contraria a las disposiciones del Tratado.

Hasta este momento, los perjuicios a Cuba no son de la magnitud que pretendieron quienes impulsaron la Ley Helms-Burton. Sólo dos empresas se han retirado de algunas actividades cubanas: el grupo financiero holandés ING y la compañía mexicana de cemento CEMEX.

Por su parte, el 15 de julio, la Unión Europea anunció las siguientes medidas:

MÉXICO ENVÍO UNA NOTA
DIPLOMÁTICA DE PROTESTA,
DENUNCIANDO LA ILEGALIDAD
Y EL EVIDENTE
INTERVENCIONISMO

- Solicitar a la Organización Mundial de Comercio un panel para discutir el conflicto;
- Establecer una "lista negra" de empresas estadounidenses que presenten demandas legales contra firmas europeas con vínculos comerciales en Cuba;
- Crear una legislación para que las empresas europeas que sean condenadas en los Estados Unidos pidan reparación del daño sobre bienes de firmas estadounidenses en Europa; y
- Exigir visa a los directivos de esas empresas con intereses en Europa.

Al mismo tiempo, en el marco del derecho nacional era necesario elaborar una Ley Antidoto, como la que tienen el Reino Unido desde 1980 y Canadá desde 1984, que otorgan a sus nacionales un instrumento jurídico de protección frente a acciones y efectos de leyes extraterritoriales.

Bajo el principio de que la mejor manera de defender y fortalecer nuestra soberanía es ejerciéndola, el Ejecutivo mexicano en consulta permanente con el Legislativo y con el sector productivo elaboró la iniciativa de *Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional*, en la que se asume la defensa y reforzamiento de nuestra soberanía y se garantiza la más amplia protección a las empresas mexicanas con intereses en el exterior. Sus puntos principales son:

- Prohíbe, bajo sanción, que empresas y empresarios que se encuentren en territorio nacional sometidos a las le-

yes mexicanas, acaten en nuestro país decisiones de tribunales extranjeros, y se establece que los tribunales mexicanos no reconocerán ni ejecutaran sentencias, requerimientos judiciales o laudos arbitrales emitidos por tribunales de otros países que se encuentren sustentados en la Ley Helms-Burton;

- Prohíbe que autoridades mexicanas proporcionen información que tribunales o autoridades extranjeras requieran de empresas nacionales, y se establece la obligación a éstas de informar a las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Comercio y Fomento Industrial sobre cualquier manifestación o intento de aplicar la Ley Helms-Burton en nuestro territorio a través de requerimientos o notificaciones;

-Establece el derecho de acción judicial a nacionales condenados por tribunales extranjeros al pago de una indemnización o afectados en sus bienes fuera del territorio nacional, para que puedan contrademandar ante tribunales mexicanos la reparación del daño patrimonial sobre los bienes en México de las empresas que los perjudiquen. Este punto es muy importante ya que la Ley Antidoto busca que la Ley Helms-Burton no tenga impacto dentro de nuestro país, pero no tiene aplicación en territorio estadounidense. Esto hace necesario que la empresa extranjera tenga propiedades en nuestro territorio. De no ser así, el siguiente punto es de gran relevancia;

- Establece que los tribunales nacionales podrán homologar y ejecutar laudos emitidos en otros países que

condenen al pago de indemnizaciones o daños a una empresa que hubiere obtenido un beneficio económico derivado de una sentencia sustentada en la Ley Helms-Burton. Con ello se abre la posibilidad de establecer con otros estados, con legislaciones como la nuestra, mecanismos de reciprocidad, a fin de ejecutar sentencias de tribunales de esos países en México cuando la empresa condenada tenga bienes en nuestro país y viceversa;

-Establece sanciones administrativas a quienes violen sus disposiciones y se sometan a leyes extranjeras, imponiéndoles multas de carácter pecuniario a fin de desincentivar su acatamiento.

La nueva Ley es una herramienta de protección a las empresas y empresarios mexicanos con intereses en el exterior, pero también de prohibición para acatar leyes extranjeras en nuestro territorio. Es un paso importante en defensa de nuestros intereses nacionales.

Balance y Perspectivas.

Con todo, en el escenario internacional el gobierno mexicano deberá continuar impugnando la legislación extraterritorial a través de recursos internos del sistema judicial de los Estados Unidos, para lo cual será necesario continuar interponiendo notas diplomáticas ante el gobierno estadounidense, dejando claro que nuestro país no acepta la aplicación ni los efectos de esa legislación que es

contraria al Derecho Internacional, por sus pretensiones de extraterritorialidad y la afectación al libre comercio en la comunidad internacional. Asimismo, se deben explorar en su sistema judicial las posibilidades de que sea declarada anticonstitucional o su no aplicación y derogación.

Estudiosos del derecho en el vecino país del norte han expresado su preocupación, no solamente en razón de que las amplias violaciones de la Ley Helms-Burton mermarán la autoridad moral de ese país para oponerse a violaciones del Derecho Internacional por parte de otros países, sino también en el contexto nacional donde las aplicaciones para el sistema legal de este país podrían ser incluso perjudiciales, ya que estiman que se pueden presentar más de 400 mil demandas, la gran mayoría en contra del gobierno cubano, a quien la Ley Helms-Burton coloca como el centro de atracción para los litigios, en contravención de la doctrina de la inmunidad soberana.

El sistema legal de ese país puede verse muy afectado, ya que adicionalmente a lo anterior otorga un tratamiento especial a los cubano-estadounidenses sobre otros grupos raciales también naturalizados estadounidenses y sus descendientes.

EN EL ESCENARIO
INTERNACIONAL, EL GOBIERNO
MEXICANO DEBERÁ CONTINUAR
IMPUGNANDO LA LEGISLACIÓN
EXTRATERRITORIAL

México, en coordinación con Canadá, debe analizar y sumarse en su caso a la iniciativa de la Unión Europea en la Organización Mundial de Comercio (OMC), abordar a la luz de su política exterior la conveniencia de elevar una demanda en la Corte Internacional

de la Haya y convocar al panel trinacional en el marco del TLC. Se debe, asimismo, en el marco de las acciones que promueven la codificación del Derecho Internacional, incluir ésta y otras cuestiones de pretendida validez extraterritorial que atentan contra la soberanía y autodeterminación de los estados.

En mi opinión, las citadas son las líneas principales de defensa

que debemos continuar, en compañía de Canadá y la Unión Europea, así como de los demás países afectados y amenazados por la Helms-Burton, a fin de salvaguardar nuestra soberanía, reivindicar el Derecho Internacional y fortalecer las normas de convivencia respetuosa entre los estados. No hacerlo así acarreará graves consecuencias para la estabilidad mundial.

POLARIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

Antonia Martínez Rodríguez

Los análisis sobre ciertas características estructurales de los sistemas de partidos, tales como la fraccionalización, la fragmentación y la polarización, han estado relativamente ausentes en las investigaciones sobre el caso mexicano. Sólo los estudios sobre el número de partidos que actúan dentro del sistema han recibido mayor atención (Molinar, 1991), si bien los investigadores todavía se enfrentan a dificultades cuando se trata de concluir si México puede englobarse a escala nacional, dentro de un sistema de partido hegemónico o dominante (Lujambio, 1995: 47) y cuando, incluso, algunos analistas consideran al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como un partido de Estado similar al Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), de la extinta Unión Soviética (Garrido, 1992: 152-154).

Una posible explicación a esta discusión puede encontrarse en la idea de la inexistencia de un régimen poliárquico en México, lo que llevaba asociado la no relevancia de analizar el sistema de partidos que operaba, ya que en el espacio de competencia los actores partidistas no eran elementos esenciales. Además, estaba presente la

lógica de la artificialidad del sistema de partidos, tanto por los amplios márgenes del régimen para mantener como actores a ciertos partidos y diseñar las reglas de competencia, como por la debilidad organizativa y electoral de gran parte de las fuerzas de oposición (Molinar, 1991: 178). Sin embargo, el escenario se ha modificado sustancialmente a partir de 1988 al iniciarse un incierto proceso de cambio, acompañado de una reelaboración del papel de las organizaciones partidistas y de un rediseño, inconcluso, de los elementos que componen el sistema de partidos mexicano.

En este contexto de cambio, que afecta al sistema político, se sitúa la relevancia de analizar el grado de moderación, el área de competencia y los espacios ideológicos en los que se mueven los principales partidos políticos mexicanos, es decir, la polarización del sistema de partidos utilizando la autoubicación de las élites parlamentarias mexicanas en el *continuum* izquierda-derecha (Sani y Sartori, 1991: 40).

Si bien en México han existido fuerzas políticas de izquierda y derecha, el surgimiento y accionar del PRI

**ESTABA PRESENTE LA LÓGICA
DE LA ARTIFICIALIDAD DEL
SISTEMA DE PARTIDOS**

Si bien en México han existido fuerzas políticas de izquierda y derecha, el surgimiento y accionar del PRI

como un partido *catch-all* y, sobre todo, de la Revolución como referencia básica de estructuración, ha implicado la articulación de las tensiones sociales en torno a principios revolucionarios con la asignación de un papel secundario a las dimensiones izquierda-derecha. Ello contribuyó a incrementar un desequilibrio en el sistema de partidos en la medida en que han funcionado "unas izquierdas y unas derechas que se definen respecto a su posición frente o al lado del PRI (Segovia, 1986: 179 [citado por Molinar, 1991: 183]).

Pese a lo referido, para el caso de México es válida la idea de Sani y Sartori de que del conjunto de tensiones sociales, y sin prescindir de otras dimensiones de identificación, el espacio de competencia más destacado es el articulado por la izquierda y la derecha (Sani y Sartori, 1991: 48). A su vez, esta conceptualización es útil en la medida en que facilita a los diversos actores simplificar el universo político y establecer elaboraciones de lejanía o cercanía con diversos elementos políticos (Sani y Montero, 1986: 155).

Puede plantearse el problema de que las propias élites parlamentarias mexicanas invalidasen este esquema analítico al rechazar autoidentificarse en la escala precisada. Los datos señalan que los diputados consideraron válida la escala izquierda-derecha ya que, de la muestra de entrevistados, el 98.03 por ciento encontró un espacio en donde ubicarse, siendo homogénea la distribución por partidos y, así, los parlamentarios del PRI respondieron en un 97.72 por ciento; los del Partido Acción Nacional (PAN) en un 97.14 por ciento y los del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en un 100 por ciento.

Pero, ¿cuáles son los objetivos que se persiguen aproximarse? El análisis pretende establecer la distribución de la élite parlamentaria mexicana en la escala izquierda-derecha y dibujar cuál es el espacio de competencia en el que se mueve el actual sistema de partidos mexicano. Simultáneamente, se desea establecer qué implica la dimensión izquierda-derecha para la élite parlamentaria de México recurriendo a su actitud ante la participación estatal en la economía, tema que sigue teniendo una importante vigencia en el debate político del país.

Los instrumentos que para tal fin se han utilizado provienen de la encuesta realizada a 103 diputados de los 500 que componen la Cámara de Diputados mexicana. Las preguntas seleccionadas se concretan en aquellas que permiten percibir las características del sistema partidario, así como fijar sus posiciones respecto a la intervención del Estado. Para el primero de los aspectos se ha empleado la información contenida en tres preguntas distintas.

En la primera se pidió a los diputados que ubicaran a los partidos del sistema, excepto al suyo, en la escala izquierda-derecha; en la segunda se les solicitó que en el mismo esquema de referencia, situaran a su propio partido y, por último, que se autoubicaran. En los tres supuestos se les proporcionó, en momentos distintos, una escala con diez puntos que incluía las palabras izquierda y derecha en sus respectivos extremos.

Para analizar el segundo de los aspectos, la intervención estatal, se

recurrió a los datos provenientes de cuatro preguntas diferentes diseñadas con procedimientos distintos. En las dos primeras se demandaba al entrevistado que eligiera aquella opción que expresara mejor su opinión sobre las privatizaciones de la industria estatal y de los servicios públicos. Se les ofrecía, en cada caso, cuatro opciones diferentes mediante la utilización de una tarjeta, si bien en ambos supuestos se posibilitaba que el diputado recurriera a otra contestación distinta a las recomendadas.

En la tercer pregunta se pedía a los diputados que expusieran sus ideas respecto a la capacidad del Estado en la resolución de los problemas de la sociedad. El encuestado debía elegir una opción de las cuatro que se le ofrecieron. Finalmente, en la última consulta se solicitó que los diputados expresaran en qué grado consideraban que el Estado debía intervenir en nueve funciones diferentes, utilizando para cada una de ellas una escala que, de uno a cinco, explicitaba el grado mínimo y el grado máximo de intervención.

Como se ha referido el análisis, se articula sobre los datos de 103 entrevistas realizadas a parlamentarios del PRI, PAN y PRD, con excepción de los de las encuestas aplicadas a diputados del Partido del Trabajo (PT). La justificación de esta decisión se encuentra en la escasa información disponible sobre los miembros de dicho partido y, sobre todo, en la opción de considerar a dicha formación, pese a que cuenta con diez escaños en la presente Legislatura, es decir, el dos por ciento de los diputados, lo cual no es considerada como significativa en términos sistemáticos (Sartori, 1992: 152-156).

2.- Izquierda y Derecha en el Parlamento.

Cuando se solicitó a los diputados mexicanos que se autoubicasen de acuerdo con sus ideas políticas, el 98.03 por ciento de los entrevistados encontró una posición en la escala izquierda-derecha. De acuerdo con estas dimensiones, ¿cuáles es el escenario político que se dibuja?

Los datos parecen confirmar el orden en la escala que cualquier observador establecería sin datos empíricos. Es decir, partiendo desde las posiciones más a la izquierda se situaría el PRD, después el PRI y por último el PAN. Es posible subrayar que la media del PRD se ubica en posiciones de centro-izquierda en lugar de más al extremo de la escala como podría estar más inclinado a suponer ante el discurso articulado, de forma habitual, por dicha formación.

Más destacable es que PRI y PAN aparecen ubicados en el mismo espacio de centro cuando las tendencias clasificatorias de los investigadores tienden a situar al PAN como una formación de derecha o, en todo caso, de centro-derecha. Estos datos son más interesantes en la medida en que remiten a una serie de interrogantes sobre la actuación del PAN y sobre las que se pueden formular hipótesis. De ellas, quizás las más relevantes estarían referidas a la relación que se establece entre las posibles discontinuidades entre la ubicación ideológica y el discurso articulado por la formación y la autoubicación de los diputados y la imagen del partido en la sociedad.

Estos elementos son ilustrativos en la medida en que proporcionan

una imagen global sobre las posiciones en que se sitúan los parlamentarios de cada partido. Sin embargo, pueden resultar confusas en la medida en que no evidencian las posibles desviaciones. En cada partido algunos diputados se ubican en posiciones cercanas a la media pero, simultáneamente, otros pueden hacerlo en espacios muy distantes. Si ello no invalida la utilización de los lugares medios para colocar a los partidos en los distintos espacios de la escala izquierda-derecha (Montero, 1994: 91), es relevante observar cómo se produce la distribución al interior de cada formación política.

Estas series revelan cómo el mayor número de diputados del PRI y del PAN se sitúa en la misma posición de la escala en la que se ubica la media de ambas organizaciones, mientras que en el PRD el mayor número de sus parlamentarios se desplaza hacia el espacio de centro. Por otra parte, parece existir un mayor acuerdo entre los diputados del PRD sobre su posición ideológica en la medida en que sus espacios de ubicación ideológica discurren, exclusivamente, desde la izquierda al

centro y más de las dos terceras partes coinciden en los lugares de centro-izquierda y centro.

En los otros dos partidos se estima que la conformación es más difusa debido a que los diputados se posicionan en todos los espacios de la escala utilizada, si bien se ubican, en ambos supuestos coincidentes, en porcentajes bajos en los espacios extremos. En el caso del PRI este hecho no es demasiado destacable, ya que siempre se ha presentado y actuado como un partido *catch-all* en términos ideológicos. Lo es más para el PAN, ya que si bien más de las tres cuartas partes de sus diputados se identifican con el centro y centro-derecha, la cuarta parte restante casi se posiciona en la centro-izquierda e izquierda.

El escenario se dibuja con el PRI en la posición de centro desplazándose a la centro-izquierda, el PAN en el mismo espacio de centro discurrendo a la centro-derecha y el PRD que ocupa las posiciones de centro-izquierda y centro.

La dimensión ideológica del sistema de partidos mexicano muestra

**EN CADA PARTIDO ALGUNOS
DIPUTADOS SE UBICAN
EN POSICIONES CERCANAS
A LA MEDIA**

CUADRO II
**Distribución de los Diputados en una escala reducida
izquierda-derecha (en porcentajes)**

Partidos	Izquierda	Cen.-Izq.	Centro	Cen.-Dcha.	Derecha
PRD	26,08	34,78	39,13	0,00	0,00
PRI	2,32	34,88	48,83	11,62	2,32
PAN	2,94	14,70	41,17	38,23	2,94

CUADRO III

Medidas de distancia en México y nueve democracias europeas¹

Italia	0,61
Grecia	0,56
Francia	0,55
España	0,52
Portugal	0,45
Reino Unido	0,33
Holanda	0,28
Alemania	0,27
México	0,27
Bélgica	0,23

Fuente: Los datos sobre los casos europeos han sido extraídos de Montero, 1994: 101.

una baja polarización, ya que la distancia² entre las dos formaciones políticas extremas, PAN y PRD es de 0.27. Como se observa en el Cuadro III, el índice de distancia entre los partidos extremos en México es inferior al que se presenta para todos los países de Europa del Sur, igual al de Alemania y muy similar al de Reino Unido, Holanda y Bélgica, es decir, países en los que la competencia se establece entre partidos socialistas, o socialdemócratas, y conservadores (Montero, 1994: 100-101), hecho con el que no coincidiría el tipo de competen-

cia que se produce en el caso mexicano, como se analizará después.

Esta distancia es todavía menor si se toman en cuenta los otros dos pares de partidos que pueden contrastarse, ya que entre el PRI y el PAN el índice es de 0.11 y la que se establece entre el PRI y el PRD es de 0.15. Las cifras deben ser ampliadas con los datos sobre superposición³ que se indican en el Cuadro IV donde también se presentan los índices de España para 1993.

Los datos indican para México un escenario caracterizado por la baja polarización, pero con una alta concentración de la competencia. Mientras que en España la menor distancia y mayor superposición se establece entre Izquierda Unida (IU) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en el caso de México se observa un esquema de competencia a dos bandas.

Si bien en los tres casos se dan índices de baja distancia y alta superposición, parece evidente que se produce con mayor intensidad entre PRI/PRD y PRI/PAN. Ello puede ser resultado del desplazamiento que han experimenta-

¹ Los datos para los casos europeos reseñados son de 1993. Hay que precisar que dichas cifras han sido elaboradas a partir de las posiciones medias de los electores de las formaciones que se han considerado para establecer dichos índices mientras que para México han sido elaboradas partiendo de las autoidentificaciones de los parlamentarios de dichos partidos. Es decir, que no es posible establecer una equivalencia comparativa exacta entre ambos grupos de datos en la medida en que unos provienen de las percepciones de la población y otros de la élite. Sin embargo, si bien el nivel de polarización en la élite es en general distinto del nivel de polarización general o "de masa", las evaluaciones de los electores corresponden muy aproximadamente con las de los miembros de la élite (Sartori, 1992: 415).

² El índice remite a que "la distancia entre dos grupos cualesquiera, medida por la diferencia (absoluta) entre su autoubicación media dividida por el máximo teórico que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9" (Sani y Sartori, 1991: 54).

³ El índice de superposición se ha establecido siguiendo a Sani y Sartori. Indica la medida en que los simpatizantes de los diferentes partidos ocupan las mismas posiciones en la escala izquierda-derecha y se fija dividiendo la suma absoluta de las diferencias por el máximo teórico (200) y restando el resultado de 1 (Sani y Sartori, 1991: 54).

CUADRO IV

Medidas de superposición y distancia en México y España⁴

Partidos	Distancia	Superposición
España		
IU/PSOE	0,08	0,68
IU/PP	0,51	0,11
PSOE/PP	0,42	0,20
México		
PRI/PRD	0,15	0,77
PRI/PAN	0,11	0,73
PRD/PAN	0,27	0,57

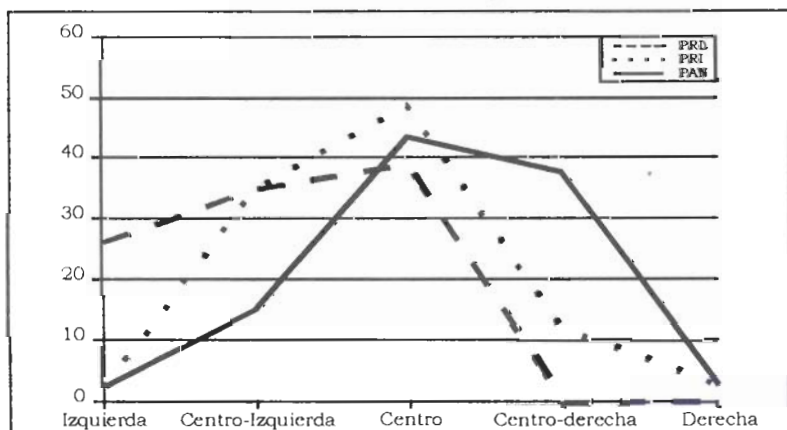
Fuente: Los datos sobre España han sido extraídos de Montero, 1994: 103.

do los partidos de izquierda que constituyeron el PRD en su formación además del deslizamiento de dicho partido hacia posiciones más de centro-izquierda, pero también del proceso semejante que ha afectado al PAN, a pesar de que parte de otro punto de la escala.

Como se observa en el Gráfico I, se establece una alta concentración de los legisladores en los mismos espacios ideológicos, hecho que parece evidenciar una competencia centripeta de carácter bipolar en la que el partido que se ve más afectado para realizar una política expansiva de captación de votos a la izquierda y a la derecha del espectro ideológico, es el PRI; por la ocupación de esos espacios por sus antagonistas.

Diversos estudios han establecido como la autoubicación ideológica de los encuestados está relacionada con sus percepciones sobre las posiciones que los partidos ocupan en el espacio izquierda-derecha (Montero, 1986: 187). El Cuadro V ofrece esta información para México, donde se conjuga la imagen que los diputados tienen de su propio partido (diagonal) con la que procesan sobre el resto de formaciones políticas (horizontal).

GRÁFICO I

Concentración de la competencia

⁴ Con relación a la utilización de los datos sobre distancia y superposición para España se hace la misma apreciación metodológica que se incluye en la nota 2.

Cuando se solicitó a los diputados que situaran a sus organizaciones en la escala izquierda-derecha, el 96.11 por ciento se mostró de acuerdo (el 100 por ciento del PRD; el 95.55 por ciento del PRI, y el 97.14 por ciento del PAN), disminuyendo ese porcentaje al 95.14 por ciento cuando se trató de colocar, en esa misma escala, al resto de formaciones políticas (95.65 por ciento del PRD; 95.55 por ciento del PRI y 97.14 por ciento del PAN)

Si comparamos las medias que resultan de situar a sus propias formaciones políticas con las medias de auto-ubicación, la conclusión es que los diputados siguen la pauta de referencia establecida para otros países (Sani y Montero, 1980: 189). Es decir, que en los tres casos los parlamentarios se sitúan en posiciones más hacia el centro que las que asignan a sus propios partidos. Las diferencias, si bien no excesivas son significativas y así, para ambas medias, la que presenta el PRD es del 0.47, la del PRI de 0.42 y la del PAN de 0.31.

En todo caso, la conclusión es que los diputados del PRD se autoubican menos a la izquierda que la percepción que tienen de su partido, mientras que los parlamentarios del PRI y del PAN se colocan en posiciones más al centro que las que asignan a sus respectivas organizaciones, hecho que puede hacer válido también para el caso mexicano la idea de que ello coadyuva a disminuir la polarización y la inestabilidad (Sani y Montero, 1980: 191).

Pero, ¿dónde sitúan los parlamentarios de una formación al resto de los partidos? Los estudios a nivel de votantes indican la tendencia de que el electorado a colocar a los partidos más

alejados entre sí y a las organizaciones partidistas de los extremos, más apartadas en el espacio que los partidarios de las mismas. (González, 1993: 139. ¿Es posible afirmar que esta idea se cumple en las apreciaciones de la élite parlamentaria mexicana?

De acuerdo con el Cuadro V, los diputados del PRI ubican al PRD en posiciones más de centro-izquierda y al PAN más a la centro-derecha que las que atribuyen a dichos partidos sus propios parlamentarios. Algo similar ocurre con los del PAN. Estos ubican al PRD hacia la izquierda y al PRI en posiciones de centro, pero con una media superior a la considerada por los diputados priistas.

CUADRO V

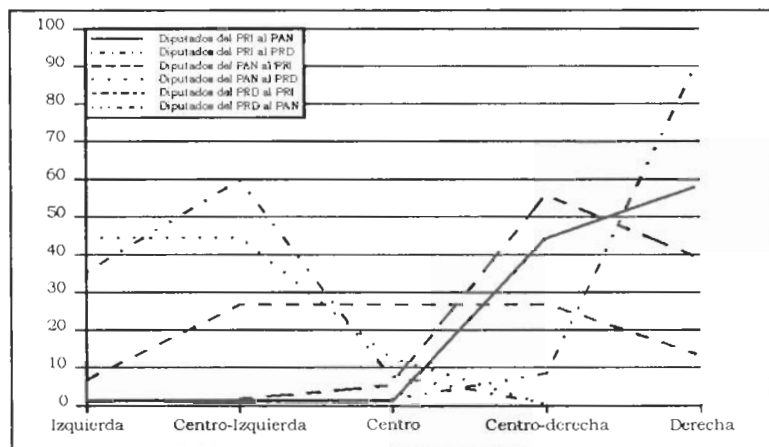
Posiciones medias atribuidas a los partidos

	PRI	PRD	PAN
PRI	5,51	3,04	8,86
PRD	8,30	3,22	9,39
PAN	5,86	2,70	6,45

Por último, el PRD desplaza en la escala ideológica al PRI a los lugares de centro-derecha y al PAN a los de derecha. Si los análisis establecen que cuanto más a la izquierda se ubica un partido político tiende a situar en posiciones más conservadoras al resto de las formaciones políticas (Sani y Montero: 1980: 189-190) y viceversa, esto es lo que igualmente se constata en las percepciones mutuas del PRD y del PAN. Sin embargo, es interesante resaltar que estas apreciaciones no alteran la secuencia de orden en la escala ideoló-

GRÁFICO II

**Percepciones de los diputados sobre los partidos competidores
por segmentos de la escala ideológica**



gica, de tal forma que las “discrepancias” sólo se refieren al espacio exacto que en ella ocupa cada partido.

Como se observa en el Gráfico II, 44 de cada 100 panistas ubican al PRD en la izquierda e idéntica proporción en la centro-izquierda. A su vez, 91 de cada 100 diputados del PRD sitúan a Acción Nacional en los espacios de centro-derecha. Mientras que los legisladores del PAN ubican en la misma proporción, 26 de cada 100, al PRI en las posiciones que van de la centro-izquierda a la centro-derecha, un tercio de los parlamentarios del PRD perciben al PRI en la derecha y la mitad en la centro-derecha.

Por tanto, la conclusión observada para otros países también válida para México. Es decir, que la percepción de los miembros de un partido sobre su función, no coincide, en la escala ideológica, con la que elaboran

los participantes en otras agrupaciones partidistas, al mismo tiempo que los diputados tienden a establecer mayores distancias entre los partidos opuestos y sus propias formaciones. De acuerdo con esta premisa podríamos establecer qué grado de polarización del sistema percibe cada partido, teniendo en cuenta tanto su propia identificación como la posición que se le asigna a las otras formaciones partidistas.

De acuerdo a los datos contenidos en el Cuadro V observamos que la distancia entre los partidos es de 0.64 de acuerdo con la percepción de los parlamentarios priistas; para el PRD es de 0.68, y para los diputados del PAN de 0.41. Es decir, considerando esta forma de medir las características del sistema, en la visión del PAN, el sistema estaría bastante polarizado aunque esta percepción sería más elevada en los supuestos del PRI y del PRD.

CUADRO VI

**La posición de los diputados ante las privatizaciones⁵
(en porcentajes)**

	PRI	PAN	PRD
Privatizaría todas las industrias estatales	6,97	40,00	0,00
Sólo privatizaría industrias de escasa rentabilidad	9,30	5,71	23,80
Privatizaría todas las industrias que no fueran estratégicas para el desarrollo del país	79,06	54,28	71,42
Dejaría las cosas en su estado actual	4,65	0,00	4,76
Privatizaría todos los servicios públicos	0,00	21,21	5,00
Sólo privatizaría servicios públicos de escasa rentabilidad	9,52	18,18	15,00
Privatizaría todos los servicios públicos menos los que tuvieran incidencia para la mayoría de la población	76,19	60,60	70,00
Dejaría las cosas en su estado actual	14,28	0,00	10,50

Introducir esta variable nos lleva a preguntarnos sobre cuál es la información más válida para determinar la polarización del sistema de partidos mexicano: la establecida a través de la visión que tienen las élites de las organizaciones políticas con las que compiten, o su propia percepción del espacio que ocupan. Se puede precisar que cada resultado es adecuado por la información que produce, de forma que si ambos procedimientos para establecer las distancias entre partidos proporcionan datos bastante disímiles ello ya es, en sí mismo, un dato político destacable (González, 1993: 143).

Sin embargo, es más adecuado determinar la polarización "real" del

sistema a través de la autoidentificación de las élites, no sólo porque se solicita a los entrevistados que concreten su propia posición ideológica, sino porque ese ha sido el indicador utilizado por el mayor número de análisis relevantes en este ámbito. Así, por ejemplo, Sani y Sartori establecen como un procedimiento certero de medir la polarización de un sistema "la distancia o proximidad percibida por las élites políticas (en general, miembros del Parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos" (Sani y Sartori, 1991: 49), y no a través del lugar que, en la escala izquierda-derecha, asignan a otras formaciones políticas.

⁵ Las dos preguntas cuyas salidas y porcentajes de respuesta están contenidas en el cuadro estaban formuladas en los siguientes términos: "En el momento económico actual ¿cuál de los siguientes criterios resume mejor su actitud personal hacia el tema de las privatizaciones de la industria estatal? Señale un solo criterio" "Y, en la misma línea, ¿cuál de los siguientes criterios resume mejor su actitud hacia el tema de las privatizaciones de los servicios públicos? Señale un solo criterio".

3.- La Dimensión Izquierda-Derecha en el Parlamento.

Existe un consenso generalizado en la literatura académica, en torno al hecho de que el posicionamiento de la escala izquierda-derecha responde a un conjunto de planteamientos concretos con relación a temas políticos determinados, uno de los cuales, utilizado con más frecuencia para marcar las diferencias entre izquierda y derecha, ha sido la actitud distintiva hacia la presencia del Estado en la economía.

La lógica subyacente señala que las posiciones de izquierda se correlacionan con la defensa de la intervención estatal como herramienta fundamental de políticas redistributivas, aspecto sobre el que las actitudes conservadoras mantendrían una postura contraria. A priori, la relación se establece de forma similar para el caso mexicano ya que la derecha se opone a la intervención del Estado en la esfera económica privilegiando la acción de la iniciativa privada. Por el contrario, la izquierda ha insistido en el papel esencial que el aparato estatal debe desempeñar como promotor del desarrollo económico y como medio para lograr la igualdad social (Molinar, 1991: 173-174; Loaeza, 1989: 224-238). Este esquema todavía continúa siendo válido en la actualidad en México, hecho que se evidencia analizando los programas electorales que las diversas fuerzas políticas presentaron en las elecciones presidenciales y legislativas de agosto de 1994 y en el debate político actual. Pero lo que nos interesa analizar es si la élite parlamentaria mexicana se comporta de acuerdo a su posición en la escala izquierda-derecha con relación a este tema.

Con base en los datos del Cuadro VI, se observa cómo los diputados de los tres partidos políticos analizados reflejan su mayor grado de acuerdo con la opción de privatizar las industrias no estratégicas y los servicios públicos sin incidencia para la población. Si bien hay diferencias por partidos, en los tres casos más de la mitad de los legisladores se inclinaron por esa opción, dato que llega a 75 de cada 100 en el PRI.

Son más interesantes las posiciones que se establecen en función de que la posibilidad sea una privatización global, ya que se constatan mayores discrepancias. Una pequeña o nula proporción, dependiendo de la salida, de diputados del PRI y del PRD están conformes con la privatización generalizada de industrias y servicios, incrementándose sustancialmente las opiniones favorables de los parlamentarios de Acción Nacional.

La conclusión parece evidente a la luz de los datos: los miembros del PAN son partidarios de las políticas que modifiquen la acción del Estado en la vida económica del país con mayor intensidad que los del PRI y del PRD y, al mismo tiempo, un significativo número de ellos son más partidarios que los de las otras formaciones políticas a realizar políticas de mayor corte antiestatista. Ambos aspectos coinciden con las ideas que el PAN ha defendido sobre la ineficacia del Estado en la gestión de los bienes y servicios públicos.

Sin embargo, la presencia de un importante número de diputados blanquiazules que defienden la puesta en práctica de estrategias no indiscriminadas en esta temática equilibra la presencia de otros sectores más anties-

tatistas. En todo caso, estos datos parecen corresponderse con los espacios que los tres partidos ocupan en la escala ideológica, aunque a nivel hipotético Acción Nacional se desplazaría en esta temática. Esta interpretación puede ser corroborada con otros datos que sugieren cuál es, en visión de los diputados, la capacidad resolutoria de los problemas de la sociedad por parte del Estado y que están contenidos en el Cuadro VII.⁶

CUADRO VII

Percepción de los parlamentarios sobre la capacidad del estado mexicano en la resolución de los problemas de la sociedad (en porcentajes)

EL ESTADO PUEDE RESOLVER...	PRI	PAN	PRD
La mayoría de los problemas	18,18	8,57	17,39
Bastantes de los problemas	36,36	22,85	34,78
Algunos de los problemas	31,81	45,71	34,78
Muy pocos de los problemas	13,63	22,85	13,04

Las dos primeras salidas implican un mayor acuerdo con la opción global de que el Estado puede solucionar gran número de los problemas con los que se puede enfrentar la sociedad, Contrariamente a lo que supone inclinarse por cualquiera de las otras dos opciones. Por ello, es posible aglutinar los porcentajes de respuesta a efectos analíticos. En ese caso, tendríamos que la formación partidista que menos confía en la capacidad resolutoria del Estado, sería Acción Nacional —68 de cada

100 diputados—, mientras que los diputados priistas y perredistas, en ambos casos con estrechos márgenes de distancia entre las dos posibilidades, otorgan su apoyo a la organización estatal como instrumento eficaz de solución de problemas.

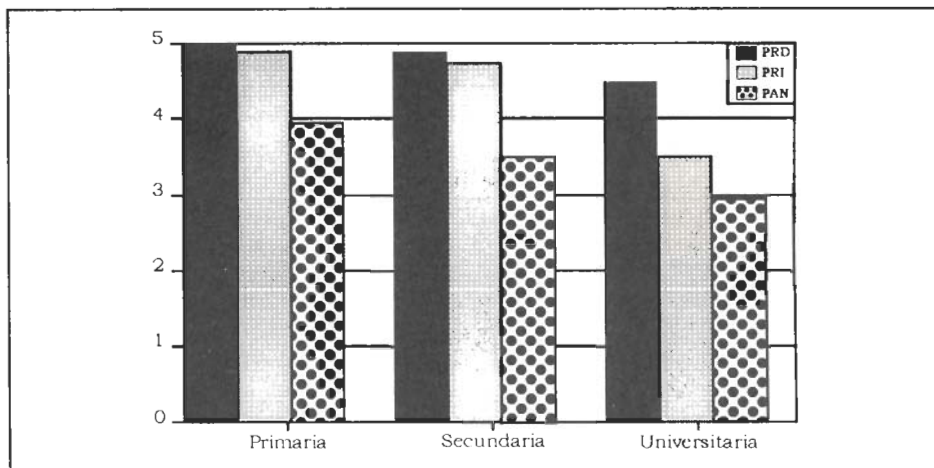
Las respuestas parecen mantener al PAN en la posición que inicialmente se le asignaba en la escala ideológica mientras que el PRD y el PRI alternarían, si bien por una muy pequeña diferencia, sus posiciones en el espacio ideológico. Sin embargo, para el caso de los diputados del tricolor cabe preguntarse si sus respuestas están más relacionadas con su ubicación ideológica o con la tradición del partido al que pertenecen y, por tanto, con inercias mantenidas a pesar del cambio de estrategia impulsado a partir del sexenio de Miguel de la Madrid.

Un último tema relevante es determinar en qué áreas considera la élite parlamentaria mexicana que debe intervenir el Estado, ya que ayudaría a validar tanto incongruencias con los anteriores *items* como la orientación, en su caso, que los diputados consideran debe tener la intervención del Estado en México. Para ello se ha agrupado la información que se considera pertinente a estos efectos en cuatro bloques diferenciados.

El primero incluye las respuestas que están relacionadas con la intervención del Estado en la educación; el segundo se refiere a aquellas que inciden sobre el papel del Estado

⁶ La pregunta sobre la que se ha construido el cuadro estaba formulada en los siguientes términos: "Con frecuencia se afirma que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad. En su opinión, el Estado puede resolver:".

GRÁFICO III

Educación e intervención estatal

como promotor de empleo y vivienda; el tercero se circunscribe a la opción de que la organización estatal articule parte de su posible intervención controlando los precios y subsidiando productos de primera necesidad y por último las respuestas destinadas a medir la opción porque el Estado proporcione seguridad social general y gratuita y subsidios contra el desempleo.⁷

Los gráficos han sido elaborados considerando la media de las respuestas de cada grupo de diputados y en función de la escala que se les proporcionó para que expresaran su opinión, es decir, uno implicaba el mínimo grado de intervención del Estado en dicho campo y cinco el grado máximo de actuación.

Como se observa en el Gráfico III, ninguna de las formaciones políticas externa su acuerdo para que el Estado mexicano no intervenga proporcionando educación en alguno de los tres ámbitos establecidos, si bien como resultaba lógico prever, el grado de intervención varía según sea el rango educativo considerado y el partido político.

Parece constatarse que el papel del Estado en el ámbito educativo está relacionado con la posición que los partidos políticos ocupan en la escala ideológica ya que, en los tres niveles, el PRD es el que defiende un mayor grado de intervención del Estado y el PAN en menor medida. Igualmente se comprueba que las tres organizaciones partidistas expresan un menor apoyo de

⁷ La pregunta sobre la que se ha elaborado esta información fue redactada en los siguientes términos: "De las funciones que voy a leer a continuación, ¿en qué grado piensa usted que el Estado debe intervenir? Señale 1 el grado mínimo de intervención y 5 el máximo."

participación estatal en el financiamiento de la educación superior, si bien el PRD y el PRI manifiestan todavía una defensa elevada. ¿Qué ocurre cuando analizamos las opiniones de los diputados mexicanos con relación a los dos grupos siguientes de rubros?

De acuerdo con los datos contenidos en el Gráfico IV, las respuestas siguen siendo similares a las otorgadas en el ítem anterior. Se evidencia para las cuatro preguntas una relación entre ubicación ideológica y grado de intervención del Estado en esos campos. Es decir, que los diputados del PAN, por ejemplo, explicitan un menor acuerdo en la intervención del Estado en esos ámbitos que el resto de los partidos.

Es destacable que la media de los parlamentarios blanquiazules no expresen su acuerdo con la opción que refleja una mínima intervención del Estado, sino con el grado que representa el dos; es decir, una baja actuación.

Igualmente, es relevante que las medias son, de forma mayoritaria, menores en estos campos que en el de la educación. Esto es, parece que los diputados de las tres formaciones partidistas destacan la intervención en el ámbito educativo por encima del control de los precios, la política de subsidios y proporcionar trabajo o vivienda. ¿Qué sucede si contrastamos esta información con la intervención estatal considerada adecuada en dos de los temas emblemáticos de la extensión del Estado de Bienestar?

Otra vez los datos nos sugieren una relación entre ubicación en la escala ideológica y opinión sobre la intervención del Estado a través de proporcionar seguridad social general gratuita y seguro de desempleo. A mayor posicionamiento en la izquierda del espectro más acuerdo de los parlamentarios con una máxima intervención del Estado en ambos rubros. Además, se incrementa la media en estos dos casos, en los tres

GRÁFICO IV

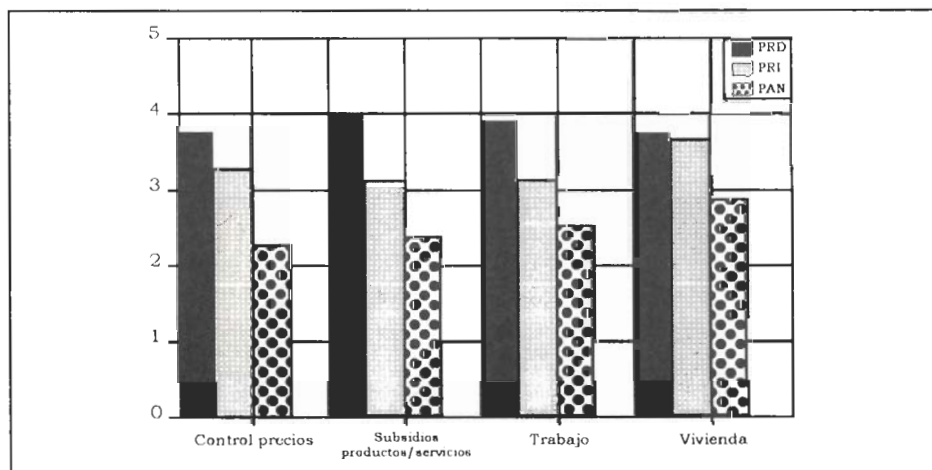
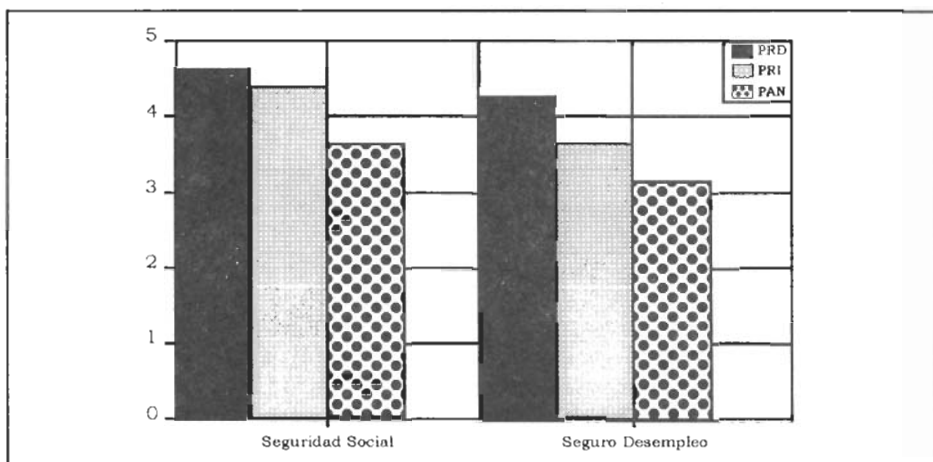


GRÁFICO V



partidos, con relación a los dos bloques de intervención del Estado considerados previamente, si bien son más bajos, aunque no muy sustancialmente, que ante la idea sobre la acción del Estado en la educación primaria y secundaria.

Todo ello muestra que la élite parlamentaria mexicana, en un grado que varía en consonancia con su ubicación ideológica, es partidaria de que el Estado actúe en un amplio segmento de actividades aunque establecen grados en función de la importancia que otorga al tema de que se trate.

Los datos manifiestan que no sólo es el PRD, con su discurso de vuelta a la tradición de intervención del Estado mexicano, el que está escasamente identificado con algunos de los presupuestos de primacía de la acción individual sobre el Estado, ya que los diputados manifiestan, en gran medida, su acuerdo con que el Estado en México mantenga prestaciones, como

la seguridad social universal y gratuita, y el seguro de desempleo, que nunca se ha llevado a cabo.

Parece dibujarse una cierta desconexión entre las políticas que los programas electorales del PRI y del PAN han defendido en las últimas elecciones y las posiciones de los diputados y su opinión sobre la intervención del Estado en determinadas áreas. Esta situación puede agudizarse en el caso de los parlamentarios priistas proclives a una actuación estatal en las áreas mencionadas, pero sin embargo, son defensores en el discurso de la política del actual presidente de la República, Ernesto Zedillo.

En todo caso, parece clara la respuesta planteada al inicio de este epígrafe, esto es, queda demostrada la asociación para el supuesto de México, entre posicionamiento en la escala ideológica y la actitud ante el tema de los ámbitos y amplitud de la actuación del Estado.

Bibliografía

- González, Luis Eduardo (1993): **Estructuras políticas y democracia en Uruguay**, Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Loaeza, Soledad (1989): **El llamado de las urnas**, Ed. Cal y Arena, México.
- Lujambio, Alonso (1995): *De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México*, en *Política y Gobierno*, No. 1, México D.F. (págs. 43-71).
- Molinar Horcasitas, Juan (1991): **El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México**, Ed. Cal y Arena, México.
- Montero, José Ramón (1994): **Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)**, en Castillo, Pilar del (Edit.), *Comportamiento político y electoral*, Centro de Investigaciones Sociológicas (págs. 51-124).
- Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (1991): *Polarización, fragmentación y competencia en las democracias occidentales*, en *Revista de Ciencia Política*, Nos. 1-2, Santiago de Chile (págs. 39-73).
- Sani, Giacomo y Montero, José Ramón (1986): **El espectro político: izquierda, derecha y centro**, en Linz, J.J. y Montero, J.R., *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales (pp. 155-200).
- Sartori, Giovanni (1992): **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, Madrid.

ASCENSO DE LA DERECHA RADICAL

Chantal Mouffe

Los partidos de extrema derecha han hecho grandes progresos en numerosos países europeos. Las elecciones celebradas en Francia, Bélgica, Austria e Italia este último año han demostrado que la extrema derecha se ha consolidado y cada vez atrae a más electores. Si a esto sumamos el creciente descrédito en que los recurrentes casos de corrupción han hundido a la clase política tradicional, no es un panorama muy brillante el que se pinta para la democracia.

Con todo y eso, muchas personas restan importancia a estos síntomas y, dando por sentada la estabilidad de las instituciones democráticas, se burlan de los “alarmistas” que comparan las circunstancias presentes con las de los años treinta. En su opinión, no hay por qué preocuparse. La globalización de la economía y la revolución de las comunicaciones han establecido, según dicen, las condiciones para la universalización del modelo democrático liberal de Occidente. Y estamos en el umbral de nuevos y notables avances, tanto tecnológicos como políticos; el triunfo de la democracia en el siglo que viene está garantizado. Será, incluso, un tipo de democracia per-

feccionado, en la que domine el “diálogo” en lugar de la confrontación.

Desde esta perspectiva, se estima que el ciclo de la política de confrontación, dominante en Occidente desde la Revolución Francesa, toca a su fin. La distinción entre la izquierda y la derecha ya no tiene razón de ser, por cuanto estaba anclada en una bipolaridad social que ha desaparecido. Hoy en día, la mayoría de la población de las sociedades industriales avanzadas

se encuadra en las clases medias, excepción hecha de la reducida élite de los muy ricos y, en el otro extremo, de quienes quedan “excluidos”. Esta nueva

estructura social ha posibilitado la creación de un amplio consenso y ha establecido las condiciones para una “democracia deliberativa”, donde los diversos grupos, antes que enfrentarse para imponer sus intereses, participarán en un debate público, libre y sin restricciones sobre los asuntos de interés común.

¿El Fin de la Política?

La perspectiva hasta aquí expuesta cuenta con un buen exponente en Martin Jacques, ex editor de *Marxism*

LOS PARTIDOS DE EXTREMA DERECHA HAN HECHO GRANDES PROGRESOS EN NUMEROSOS PAÍSES EUROPEOS

Today y cofundador de *Demos*, el nuevo carro de combate del pensamiento británico, y autor que celebra el "fin de la política". La política, afirmaba Jacques en un artículo programático publicado en el *Sunday Times* (18 de julio de 1993), ha perdido su dimensión colectiva y su carácter polarizado. En la actualidad se desarrolla en el seno de un grupo sustancial e indefinido que pertenece a la sociedad civil y se centra en múltiples asuntos relacionados con el individuo. Los partidos y los políticos tradicionales no han logrado adaptarse a la evolución de la sociedad y, en consecuencia, han perdido su influencia en la identidad y los intereses personales. La sociedad ha prescindido de la jerarquía, la certidumbre y la homogeneidad para convertirse en una "sociedad de hipermercado", pero los actores políticos tradicionales no han seguido su ejemplo. Privada de su base organizativa por el declinar de la clase obrera, es principalmente la izquierda política la que ha perdido su fundamento. En tanto que la izquierda demostraba su incapacidad de adaptación, toda la dinámica del sistema político se desequilibraba. El Estado ha visto enormemente recortada su participación, mientras el poder y la importancia de todos los partidos políticos sufría un descalabro, cuya consecuencia es su creciente incapacidad para hacer frente a los problemas reales de la sociedad. De ahí el descontento de la opinión pública y su desconfianza en los políticos.

A pesar de todo, Jacques nos alienta a no analizar esta transformación en términos negativos. A su juicio, el sistema político habría de adaptarse a la nueva "sociedad de comparar y escoger" y retirarse a un segundo plano. En numerosos círculos franceses encontramos una visión similar de la era

"pospolítica", a veces influida por la tendencia filosófica que elogia el "individualismo posmoderno". Los "nuevos individualistas democráticos", como Gilles Lipovetsky, ven en el retroceso de los intereses públicos y en la prioridad concedida a los objetivos privados un efecto positivo de la moral pluralista. La disolución de la línea divisoria entre la izquierda y la derecha es un paso hacia una sociedad más madura, un síntoma de la consolidación del proceso democrático que, lejos de merecer que se le oponga resistencia, debe celebrarse. Una vez más, el otorgamiento del poder a la miríada de grupos de organización autónoma que constituyen la sociedad civil, se considera la respuesta adecuada a la creciente incapacidad de las instituciones políticas para encarar la complejidad de la época actual.

Sean cuales fueren sus diferencias, todas estas perspectivas comparten la tesis de que la desaparición de la identidad de clase y del sistema bipolar de confrontación ha dejado obsoleta a la política convencional. Al fin se ha impuesto el consenso respecto de las instituciones básicas de la sociedad liberal y, dada la falta de una alternativa legítima, cabe afirmar que el orden actual no está amenazado. El capitalismo democrático liberal ha demostrado ser la única solución racional al problema organizativo de la sociedad moderna; sólo los elementos "irracionales" pueden ponerlo en tela de juicio.

Cierto es que las cosas distan de ser perfectas en este mundo liberal y que el fenómeno de la "exclusión" de los *sin techo*, los desempleados y los muy pobres obliga a una reflexión profunda. Sin embargo, el hecho de que

cada vez sean más los sectores de la población que están engrosando las filas del desempleo permanente no se percibe como un síntoma de que el consenso político está en quiebra, sino como un problema a resolver, y para cuya resolución no hay que recurrir a ideologías trasnochadas, en tanto que no ofrecen ninguna alternativa al modelo económico dominante.

Esta perspectiva del "consenso" es, a mi juicio, profundamente inadecuada, y en la misma medida son peligrosas sus probables consecuencias. El desordenado consenso en torno al centro ha generado un vacío político, responsable en parte del fortalecimiento de la extrema derecha. No se puede negar el descrédito de los políticos y los partidos, ni tampoco, hasta cierto punto, que las diferencias entre la izquierda y la derecha se han difuminado. No hay, sin embargo, motivos fundados para creer que se trata de un proceso irreversible y, aún menos, para celebrarlo. El problema básico de la política europea estriba en la incapacidad de constituir unas fuerzas políticas que doten de un vocabulario adecuado a los antagonismos surgidos en las últimas décadas. En lugar de concluir que los partidos políticos han perdido su razón de ser, deberíamos redefinir la política de la confrontación en unos términos que confirieran a la democracia la vitalidad perdida.

Francia y la "República del Centro".

El caso de Francia servirá para ilustrar mi argumentación. La vida política de

Francia ha estado fuertemente polarizada entre fuerzas antagónicas desde 1946 (como consecuencia, naturalmente,

de la historia previa). La influencia de la Iglesia católica, por un lado, y la del Partido Comunista, por otro, crearon una clara línea divisoria entre la izquierda y la derecha. En realidad, había dos "pueblos" enfrentados y

entre los que no había espacio para el compromiso y, mucho menos, para el consenso. Con el paso del tiempo, esta situación se fue deteriorando a medida que declinaba el poder tanto de la Iglesia como de los comunistas, hasta que la subida al poder del Partido Socialista (PS) en 1981 transformó radicalmente el panorama político. Cuando, tras los intentos poco duraderos de aplicar una política radical, los socialistas decidieron limitarse a tratar de dar un rostro más humano al capitalismo, el modelo político "jacobino" fue oficialmente enterrado. Desde entonces se ha practicado una política centrista y las élites conservadoras y socialistas han llegado a un amplio consenso sobre la estrategia económica. Partiendo de la idea de que en el contexto de la integración europea no hay otra vía que la política monetaria encaminada a fortalecer el franco, se antepone la defensa de una moneda fuerte al problema del desempleo.

Varios analistas políticos consideran que estas transformaciones confirman la tesis del "fin de la política". Presentan la situación francesa como la consecuencia del declinar de la clase obrera y el surgimiento de una gran clase media. La influencia homogenei-

EL DESORDENADO CONSENSO
EN TORNO AL CENTRO,
HA GENERADO UN VACÍO
POLÍTICO, RESPONSABLE EN
PARTE DEL FORTALECIMIENTO
DE LA EXTREMA DERECHA

zadora de los medios de comunicación ha hecho aparecer un nuevo tipo de votante de clase media, para el que la ideología carece de importancia. Este tipo de votante no establece alianzas ni se identifica con ningún partido. Actúa en el terreno político como un consumidor en un centro comercial, probando productos diferentes y eligiéndolos según su estado de ánimo. Es este comportamiento tan voluble el que explica los bandazos de los resultados electorales franceses en los últimos tiempos.

Los autores que sostienen estas tesis afirman que, hoy día, las diferencias principales no son sociales sino culturales. En una situación de tal índole, la antigua retórica de la izquierda y la derecha constituye un obstáculo para la modernización del sistema político y la creación de un nuevo tipo de política democrática.

Así las cosas, esta interpretación dominante ya ha despertado críticas. En un artículo publicado en *Le Débat* (n° 83, enero-febrero de 1995), Emmanuel Todd argumentaba que, lejos de haber desaparecido, la polarización de la estructura social entre el pueblo y las élites sigue constituyendo la clave para comprender la política francesa. En opinión de Todd, la imagen de una sociedad de centro y sin ideología, donde el mayor problema social es la exclusión, no corresponde a la realidad. Es innegable que ha disminuido el número de trabajadores y que ya nadie cree en el papel privilegiado del proletariado. Pero eso no significa que la clase trabajadora haya dejado de existir ni que el concepto de "pueblo" esté obsoleto. Si se toma en cuenta lo que Todd denomina la "dimensión antropológica" de la estructura social,

es decir, el gran número de matrimonios entre trabajadores de cuello azul y trabajadores de cuello blanco de baja categoría, debe reconocerse que hay una clase "popular" que no puede identificarse ni con la clase media ni con los "excluidos". Esa clase no posee una conciencia colectiva, pero sí comparte unas condiciones de vida muy semejantes. Sus miembros ciertamente no se consideran parte del "centro". Todd aduce que este grupo constituye entre un 50 y un 55 por ciento de la población y que su comportamiento da cuenta de la inestabilidad política sufrida por Francia durante las dos últimas décadas. Después de posibilitar la victoria de Mitterrand en 1981, la clase popular se sintió defraudada por el socialismo y hoy constituye un sector sin representación política adecuada.

A juicio de Todd, se ha hecho necesario diferenciar la "izquierda política", por lo general identificada con el PS —aun cuando este partido represente básicamente los intereses de las clases medias—, de la "izquierda sociológica" definida por las clases populares. El problema crucial de la política francesa es encontrar una salida política para la izquierda sociológica y su comportamiento antielitista y anticonsenso, comportamiento que podría canalizarse en direcciones inesperadas.

La Crisis de la Representación.

En mi opinión, las últimas elecciones celebradas en Francia, las presidenciales de mayo y las municipales de junio, han venido a respaldar los análisis de Todd, aunque no hayan confirmado sus predicciones. En primer lugar, el enfrentamiento entre Lionel Jospin y Jacques Chirac en la segunda vuelta

electoral fue una inequívoca confrontación entre la izquierda y la derecha, lo que indica que esa división sigue constituyendo una razón importante de las lealtades políticas. Pese a los intentos de Chirac de movilizar a las clases populares —ajustados a una estrategia inspirada en Todd—, la respuesta de los tradicionales votantes de izquierda fue muy limitada. Por otra parte, los buenos resultados obtenidos en la primera ronda de las elecciones presidenciales por los partidos que se oponen al sistema, ya sea desde la izquierda o desde la derecha (en conjunto lograron el 37 por ciento de los votos), son una señal del creciente descrédito de los partidos tradicionales. Es obvio que cada vez son más quienes sienten que sus intereses no son tenidos en cuenta por el PS ni por la centro derecha. Y éste es ante todo un problema de déficit en la representación y no un nuevo modelo de conducta electoral.

Examinados desde el punto de vista del ascenso de la derecha radical, los comicios resultan tanto más reveladores. El 15 por ciento de votos obtenido por Jean-Marie Le Pen en las presidenciales de mayo, la garra de sus candidatos en las municipales y el hecho, quizá aún más importante, de que esos votos procedieran predominantemente del electorado popular y juvenil, demuestran que el Frente Nacional está logrando captar a un sector de la población cuyas exigencias han sido ignoradas por el “consenso centrista”. Ciertamente es que el lenguaje en que se expresan esas exigencias es xenofóbico e inaceptable en una democracia pluralista. Pero a falta de un discurso alternativo, existe el peligro real

de que muchas personas lo perciban como el único lenguaje que puede dar voz a sus problemas.

Puede por tanto afirmarse con fundamento que Francia está presenciando una crisis de representación, en la medida en que numerosas exigencias populares no encuentran canales de expresión dentro del sistema político tradicional. El verdadero trasfondo de esta crisis es la globalización de la economía y sus efectos en los sectores populares. Pensar que hoy día no hay mayor problema que el de los excluidos del proceso productivo supone pasar por alto la situación de los trabajadores con empleo, que se enfrentan a condiciones en extremo difíciles y sufren las consecuencias de la profunda transformación de la economía mundial. Conscientes de la precariedad del empleo, estos trabajadores se muestran hostiles a la integración europea y a la generalización de la libertad de comercio. Fueron ellos quienes votaron en contra del Tratado de Maastricht en 1993. Sus reivindicaciones, consideradas retrógradas y nacionalistas, encuentran

escaso eco en los partidos mayoritarios. Así las cosas, este sector de la población es campo abonado para una política que ofrezca solu-

ciones simplistas. Si el “nacionalismo de la exclusión” defendido por Le Pen es la única ideología en la que reconocen sus problemas, es probable que su compromiso con el Frente Nacional continúe consolidándose. Al presuponer que esta resistencia ante (lo que perciben como) una fase necesaria de la modernización es pasajera y, en última instancia, retrógrada, los partidos mayoritarios están exponiéndose a graves peligros.

**CADA VEZ SON MÁS QUIENES
SIENTEN QUE SUS INTERESES
NO SON TENIDOS EN CUENTA**

El Frente Nacional no ha cesado de crecer desde su fundación en 1972, y ya está firmemente establecido en el sistema político francés. Continuar creyendo que no representa sino al voluble voto de protesta y carece de una base sólida es incurrir en una falta de visión política que cada vez se hace más patente. No se trata además de una tendencia política que pueda frenarse mediante condenas judiciales ni denuncias morales. Sin atacar las raíces del descontento popular, nadie podrá invertir esta tendencia.

Encontramos tendencias similares en diversos países europeos donde el desarrollo de un nacionalismo exclusivista está, asimismo, ligado a las transformaciones económicas que han dislocado el modo de vida establecido de muchos grupos y han creado una profunda crisis de identidad. Es importante darse cuenta de que, en todos los casos, el motivo del ascenso de la derecha radical es que los partidos mayoritarios niegan la representación política a un sector de peso de las clases populares, cuyas exigencias consideran retrógradas.

La Democracia como Pluralismo de la Confrontación.

Si las élites políticas y los politólogos encuentran tan difícil afrontar la situación actual, no sólo se debe a su ceguera ante los problemas de los sectores populares. Su incapacidad para comprender el ascenso de la extrema derecha deriva asimismo de una comprensión inadecuada de la configuración de la identidad política. Combatir a la derecha será imposible sin poner en tela de juicio las tesis de fondo del enfoque del consenso. Es necesario comprender el papel que desempeña el antagonismo

en la política democrática moderna. En efecto, uno de los principales problemas actuales es que la izquierda ha estimado erróneamente que, al aceptar el pluralismo y las instituciones democráticas liberales, debía renunciar a todo intento de ofrecer una alternativa al orden hegemónico imperante. De ahí el vivo deseo de muchos partidos socialistas por situarse en el centro.

Con esta postura se hace caso omiso de los importantísimos efectos integradores de la confrontación en la democracia moderna. La especificidad de la democracia actual radica en la legitimación del conflicto y en la negativa a sofocarlo mediante la imposición de un orden autoritario. Al desmontar la representación simbólica de la sociedad como un cuerpo orgánico, la sociedad democrática abre camino a la expresión de intereses y valores contradictorios.

Una democracia vigorosa ha de conceder espacio a un debate real sobre las posibles alternativas. Ciertamente el consenso es necesario, pero también lo es la disidencia. Este planteamiento no comporta contradicción alguna: el consenso es necesario en las instituciones constitutivas de la democracia, mas esas instituciones plasman unos valores "ético políticos", en cuya interpretación siempre habrá desacuerdos. Podemos a buen seguro estar de acuerdo en la importancia de que haya "libertad e igualdad para todos", a la vez que disintimos radicalmente en el significado de esos valores y en la forma de llevarlos a la práctica. Este debería ser el fundamento de la lucha entre la izquierda y la derecha. En lugar de rechazarlas por su supuesto anacronismo, habría que redefinir estas cate-

gorías y, de tal forma, posibilitar una confrontación democrática real en torno a los valores *políticos*, expresados como interpretaciones conflictivas de una tradición democrática compartida. La difuminación de las líneas divisorias de la política entorpece la dinámica política y dificulta la creación de identidades políticas bien definidas. Surge entonces el desencanto con los partidos políticos y la participación decrece. Por desgracia, el resultado no es una sociedad más madura y reconciliada, en la que no hay grandes divisiones, sino la formación de otro tipo de identidades colectivas en torno a la religión, el nacionalismo y la etnia.

La Importancia de la Política.

La política aspira a crear una unidad en el contexto del conflicto y la diversidad; su objetivo es la creación de un "nosotros" por oposición a "ellos". La novedad de la política democrática no estriba en la superación de esta oposición entre nosotros y ellos, sino en establecerla de otra manera. En el orden democrático pluralista no se considera que el oponente sea un enemigo a destruir, sino un adversario legítimo que debe tolerarse. Combatiremos sus ideas, pero no pondremos en tela de juicio su derecho a defenderlas. La categoría "adversario" no elimina, sin embargo, el antagonismo, y no hay que confundirla con el concepto liberal de competidor, con el que a veces se identifica. Un adversario es un enemigo *legítimo*, con el que se comparte la adhesión a los principios ético políticos de la democracia. Ahora

LA POLÍTICA ASPIRA A
CREAR UNA UNIDAD EN EL
CONTEXTO DEL CONFLICTO Y LA
DIVERSIDAD; SU OBJETIVO
ES LA CREACIÓN DE UN
"NOSOTROS" POR OPOSICIÓN
A "ELLOS"

bien, el desacuerdo relativo al significado de tales principios, y a la manera de ponerlos en práctica, no puede resolverse mediante un acuerdo racional, de ahí el carácter antagonístico de la relación. Llegar a aceptar la postura del adversario supone transformar radicalmente la propia identidad política. Naturalmente, es posible alcanzar compromisos, forma ello parte del proceso político. Mas esos compromisos son simples treguas en la confrontación y no el objetivo básico de la lucha democrática.

Por eso es importante distinguir dos tipos de relaciones políticas: el antagonismo entre enemigos y lo que denominaré la confrontación entre adversarios. Al contrario que el modelo liberal de la "democracia deliberativa", según el cual las decisiones sobre cuestiones de interés general deben ser el resultado de un debate público libre y sin restricciones, el modelo del "pluralismo confrontacional" hace hincapié en que el objetivo de las instituciones democráticas no es eliminar el antagonismo ni relegarlo a la esfera de lo privado (para establecer un consenso racional en la esfera pública), sino proporcionar canales democráticos de expresión a los tipos legítimos de antagonismo.

Al reconocer que este tipo de pluralismo confrontacional es intrínseco a la democracia moderna, se comprende por qué la democracia no puede sobrevivir sin una serie de identidades colectivas surgidas en torno a posturas claramente diferenciadas. Esta es pre-

cisamente la función de la diferenciación entre la izquierda y la derecha: es la manera en que el conflicto legítimo se materializa y se institucionaliza. Sin este marco de referencia, no es posible que el antagonismo se transforme en confrontación.

Hoy día es imperativo restablecer la importancia de la política trazando nuevas líneas divisorias que den un impulso real a la democracia. La falta de tales líneas no es síntoma de progreso, sino señal de que existe un vacío, un déficit democrático. Hemos visto que en muchos países, la existencia de ese vacío ha abonado el campo a la creación de nuevas identidades políticas que benefician a la extrema derecha. Son identidades que ponen en peligro la democracia por estar configuradas en torno a la etnia, el nacionalismo y la religión. En tales condiciones, el oponente sólo puede verse como un enemigo a

destruir y no como un adversario cuyos derechos deben respetarse.

Uno de los retos básicos de la política democrática actual, es crear un vocabulario político que sirva para dar voz a las reivindicaciones de los grupos expuestos a los efectos dislocadores de la globalización. Reivindicaciones que no pueden descartarse, juzgándolas meras reliquias que pronto habrán de ser reemplazadas por identidades modernas posconvencionales. Pues esas reivindicaciones son la expresión de un antagonismo al que hay que dar una salida política en el marco de un proyecto democrático. Sin lugar a dudas, no es tarea sencilla; para acometerla, se deben poner en tela de juicio muchas ideas recibidas. Mas no hacer frente a este reto supondría renunciar a la lucha política y abandonar al sector popular en manos de la extrema derecha.

CRÓNICA LEGISLATIVA

Agosto-Septiembre, 1996

ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

1 de agosto

Analizan legisladores del Partido Revolucionario Institucional cambios a la Ley electoral.

La diputación federal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), inició el análisis y la redacción de los diversos artículos que modificarán al Código Federal Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2 agosto

Terminan los trabajos del Segundo Receso del Segundo Año de la LVI Legislatura.

Con la asistencia de los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, Humberto Roque Villanueva (PRI) y Fernando Ortiz Arana (PRI), respectivamente, se dieron por terminados los trabajos extraordinarios correspondientes al Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio de la LVI Legislatura.

Durante la sesión, el presidente de la Mesa Directiva, Salvador Mikel Rivera (PRI), declaró que “ganamos todos”, en referencia a las reformas electorales aprobadas por el Congreso de la Unión, pues —agregó— abren para México un nuevo horizonte de certidumbre política, plena legalidad electoral y otorgan seguridad y confianza a la ciudadanía en el desempeño de las instituciones. Destacó que el trabajo realizado reafirma la convicción de los mexicanos, de que el único instrumento válido para enfrentar problemas y resolverlos, para avanzar con dirección y rumbo es la política. Agregó, que debe de estar fundada en el consenso, la negociación, el compromiso y el ejercicio responsable del poder.

Antes de concluir, fueron nombrados los integrantes de las Comisiones Protocolarias que informarán sobre la conclusión del Periodo Extraordinario de Sesiones. Acudirán con el Presidente de la República: los legisladores integrantes de la Mesa Directiva y los diputados Saúl González Herrera (PRI), Jorge Moreno Collado (PRI), Netzhualcóyotl de la Vega García (PRI), Eduardo Escobedo Miramontes (PRI), Javier Pineda Serino (PRI), Heriberto Galindo Quiñones (PRI), Ignacio González Rebolledo (PRI), Augusto Gómez Villanueva (PRI), Píndaro Urióstegui Miranda (PRI), Ernesto Luque Feregrino (PRI), Mario Rosales Anaya (PRI), Manuel Pacheco Arjona (PRI), José Martínez Torres

(PRI), Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), Alberto Anaya Gutiérrez (PT), Ricardo García Cervantes (PAN), María Teresa Gómez Mont (PAN), José Luis Torres Ortega (PAN), Jesús Ortega Martínez (PRD), Leonel Godoy Rangel (PRD), Roldán Álvarez Ayala (PRD), Pedro René Etienne Llano (PRD), Antonio Godina Herrera (PRI), Manuel Jiménez Lemus (PRI), Ramón Sosamontes Herramoro (PRD) y Joaquín Cisneros Fernández (PRI).

Informarán a la Suprema Corte de Justicia, los diputados: José Castelazo y de los Ángeles (PRI), José Luis Martínez Álvarez (PRI), Ignacio Cuauhtémoc Paleta (PRI), Horacio Pereznegrón Pereznegrón (PRI), Francisco Martínez Rivera (PRI), Lorenzo Chávez Zavala (PRI), Jesús Ruvalcaba León (PRI), José Luis González Achem (PRI), Ezequiel Flores Rodríguez (PT), Fernando Pérez Noriega (PAN), Alejandro González Alcocer (PAN), Alejandro Zapata Perogordo (PAN), Gloria Sánchez Hernández (PRD), Manuel Coronel Centeno (PRD), Amado Cruz Malpica (PRD) e Hildiberto Ochoa Samayoa (PRD).

3 Agosto

La Comisión Especial de Asuntos de la Juventud de la Cámara de Diputados trabaja en la elaboración de un proyecto para crear una Secretaría de Estado que atienda las necesidades de los jóvenes.

El diputado Luis Alberto Contreras Salazar (PRI), presidente de la Comisión Especial de Asuntos de la Juventud de la Cámara de Diputados, reveló que la creación de una Secretaría de Estado responsable de atender las necesidades de la población juvenil, es un proyecto vigente y se trabaja en las bases que permitan legislar en torno de una Ley general en la materia.

El presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura recibe reconocimiento del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y el comité ejecutivo del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados (STCD), hicieron un reconocimiento al presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja, Humberto Roque Villanueva (PRI), por el apoyo otorgado a los trabajadores. El evento se llevó a cabo durante la celebración del LII Aniversario del abanderamiento del sindicato de este órgano legislativo. Durante el acto, más de cien trabajadores recibieron reconocimientos por los años de servicios prestados a la Cámara.

4 de agosto

Concluye en la Cámara Baja el Diplomado en Federalismo Comparado en América, Organizado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados y el Instituto de Administración Pública.

Al clausurar los trabajos del Diplomado en Federalismo Comparado en América, organizado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, que pre-

side el legislador Victor Hugo Islas Hernández (PRI), y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, José Natividad González Parás, señaló que el reto de México es transitar hacia la práctica del Federalismo descentralizado que replantee fórmulas de coordinación fiscal y redistribución tributaria.

5 Agosto

Las Comisiones de Cortesía de las Cámaras de Diputados y Senadores visitan e informan al Presidente de la República acerca de la clausura de los periodos extraordinarios de sesiones.

Durante la visita que hicieron al Presidente Ernesto Zedillo para informarle de la clausura de los periodos extraordinarios de sesiones, los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, Salvador Mikel Rivera (PRI) y Guadalupe Gómez Maganda (PRI), respectivamente, coincidieron en señalar que al fomentar el pluralismo se darán mejores condiciones de competencia política.

El Presidente Ernesto Zedillo, en su discurso, afirmó que las reformas a la Constitución en materia electoral apuntan a erradicar para siempre sospechas y recriminaciones en los procesos electorales, y no significan “el aniquilamiento de ninguna fuerza”, la rendición de ningún principio o el avasallamiento y la imposición autoritaria.

El Ejecutivo Federal definió la reforma como “un paso de gran importancia en la construcción de la democracia que México exige y merece”, llamó a los actores políticos a perseverar para que los cambios “se traduzcan en una adecuada legislación secundaria”.

Fraciones Parlamentarias de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional inician trabajos relacionados con la reforma a la Legislación electoral.

Los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN), iniciaron el análisis y la redacción de los artículos de la Legislación electoral, así como de otras leyes en las cuales habrán de establecerse los alcances de la reforma a la Constitución en materia política.

Confirma el Presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados la recepción de la propuesta de proyecto sobre las Leyes de Adquisiciones y Obra Pública.

El presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obra Pública de la Cámara Baja, el diputado Graco Ramírez Garrido (PRD), confirmó la recepción de la propuesta oficial del proyecto de reforma para las Leyes de Adquisiciones y Obra Pública que elaboró la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

6 de agosto

Legisladores del Reino Unido se manifestaron en contra de los efectos extraterritoriales de la Ley Helms Burton.

Parlamentarios del Reino Unido, integrantes del Comité Selecto de Relaciones Exteriores de la Cámara de los Comunes, se unieron al reclamo en contra la Ley Helms Burton, porque afecta a Cuba y otras naciones al establecer efectos extraterritoriales que dañan la soberanía de los pueblos y las relaciones internacionales.

10 agosto

En opinión del presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la LVI Legislatura, es necesario simplificar y modernizar el Sistema de Identificación Ciudadana y del Padrón Electoral.

Ante el presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, que preside el diputado Jorge Enrique Dávila Juárez (PAN), el director general del Registro Nacional de Población (RNP), de la Secretaría de Gobernación, Máximo Evia Ramírez, declaró que la población de México requiere de una cédula de identificación ciudadana que sea considerada un documento oficial que permita certificar y acreditar la personalidad de la ciudadanía.

11 de agosto

Concluye, en La Habana, la Primera Reunión Interparlamentaria Cuba-México.

Al concluir en La Habana, Cuba, la Primera Reunión Interparlamentaria Cuba-México, las dos delegaciones dieron a conocer un comunicado conjunto, leído por el diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI), en la que se oponen a los alcances de la denominada Acta para la Libertad Cubana y la Solidaridad Democrática, mejor conocida como Ley Helms-Burton.

La delegación de diputados mexicanos se comprometió a legislar en contra de las consecuencias de la Ley Helms-Burton. Indicaron que es violatoria al Derecho Internacional, atenta contra los más elementales principios de convivencia entre los Estados, al tiempo que pretende vulnerar el bienestar de Cuba y el desarrollo de un régimen internacional basado en el comercio justo y debidamente reglamentado.

Las dos delegaciones acordaron estimular sus intercambios en materia legislativa, así como experiencias en asuntos de organización, información y divulgación, entre otros, además de concertar esfuerzos y acciones en los organismos parlamentarios en favor de aquellos temas prioritarios para ambos países.

Amplia la Comisión del caso Conasupo de la LVI Legislatura la fecha para la entrega de las auditorías efectuadas a la paraestatal.

El presidente de la Comisión legislativa que investiga el funcionamiento de Conasupo y sus filiales, el diputado Manuel Hinojosa Juárez (PRI), afirmó que se ampliará "entre

diez y quince días" la fecha límite para que los despachos contables entreguen a los diputados el resultado de sus auditorías a la paraestatal; admitió que Raúl Salinas de Gortari no es el único funcionario al cual se le encontraron ilícitos en la indagatoria.

16 Agosto

La Cámara de Diputados rinde homenaje a Juan José de Eguíara y Eguren.

Al dar inicio el homenaje a Juan José de Eguíara y Eguren, prócer mexicano defensor del libro, el presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Jorge Moreno Collado (PRI), señaló que las bibliotecas y la informática son instrumentos insustituibles para el fortalecimiento del Poder Legislativo, pues los parlamentarios deben conocer, discutir y legislar sobre 400 temas en promedio, también —agregó— que en diciembre se publicarán tomos de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*.

17 de agosto

La Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara Baja pedirá incluir la creación de la Sexta Circunscripción en el Proyecto de Iniciativas Constitucionales.

El legislador Roberto Pedraza Martínez (PRI), presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, reveló que una de las propuestas que se incluirán en el Proyecto de Iniciativas de Reformas Constitucionales en favor de los grupos étnicos es crear la Sexta Circunscripción para darle representatividad a los sectores indígenas en la Cámara de Diputados.

19 de agosto

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional propondrá una lista de candidatos para designar Fiscal Especial para el caso Colosio.

Ricardo García Cervantes, legislador del PAN, señaló que el Grupo Parlamentario de Acción Nacional (PAN), tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, no hará propuesta particular sobre la persona que deba ocupar la Fiscalía Especial del caso Colosio; sino que propondrán una lista de nombres cuya trayectoria y currículum profesional sean dignos de ser analizados para, entre ellos, determinar el más idóneo.

Ratifica la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática su postura acerca de la designación del nuevo Fiscal Especial para el caso Colosio.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), en voz de su coordinador en la Cámara de Diputados, el legislador Pedro Etienne Llano, confirmó la postura de su partido en el sentido de que es responsabilidad del Ejecutivo y del procurador general de la República asignar nuevo responsable a la fiscalía.

20 de Agosto

Se instituyen las comisiones para organizar los trabajos del II Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Integrada por representantes de la Presidencia de la República, el Estado Mayor Presidencial, El Senado y de las fracciones partidarias que conforman la Cámara de Diputados, se instaló la Comisión Organizadora de los Trabajos Previos para el II Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

La Comisión estará encabezada por el diputado Víctor Samuel Palma César (PRI) y el senador Samuel Aguilar Solís (PRI). El primero de ellos se refirió al objetivo de cumplir con el mandato del artículo 69 constitucional y que el Jefe del Ejecutivo rinda su Informe en las mejores condiciones.

21 de agosto

La Biblioteca del Congreso de la Unión cuenta ya con el moderno Sistema Municipal de Base de Datos.

En presencia del diputado Régulo Pastor Fernández (PAN), quien asistió en representación del legislador Eugenio Ortiz Walls (PAN), presidente del Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, la directora del Sistema Integral de Información y Documentación (SID), Dulce María Liahut Baldomar, señaló que la Biblioteca del Congreso de la Unión cuenta desde ahora con el Sistema Municipal de Bases de Datos.

22 de agosto

Firma convenio la Coordinación Legislativa del Partido Revolucionario Institucional con la Liga de Economistas Revolucionarios.

Con el fin de contar con información sobre indicadores macroeconómicos nacionales e internacionales que respalde el trabajo legislativo, el legislador Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, a nombre de la fracción parlamentaria del PRI, y el diputado Antonio Godina Herrera, suscribieron un acuerdo con la Liga de Economistas Revolucionarios (LER).

25 de agosto

Reunión del presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centros de Abasto.

El diputado Francisco Suárez Dávila (PRI), presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja, se reunió con integrantes de la Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centros de Abasto. Durante dicha reunión observó que la "evasión fiscal disminuirá con la recuperación económica, un sistema tributario sencillo y una administración transparente y equitativa".

26 de agosto

Se realizó la II Conferencia Permanente de Coordinadores Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante la reunión de coordinadores parlamentarios del PRI, celebrada en el Palacio Legislativo, el líder de la Cámara Baja, Humberto Roque Villanueva, aseveró que en el próximo periodo ordinario de sesiones culminarán algunas de las estrategias trazadas por el Presidente Ernesto Zedillo para el combate a la crisis, así como otras de carácter estructural, entre las que se encuentran la reforma del Poder Legislativo y el equilibrio de poderes, que requerirán el consenso de los partidos.

28 de agosto

La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados promueve Foros para Analizar Tratados Internacionales en Materia de Comercio Agropecuario.

El diputado Rafael Cevallos Cancino (PRI), presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, se refirió a los principales obstáculos que enfrentan agricultores mexicanos en la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: el proceso electoral en esa Nación, la falta de una cultura de comercialización, de vías de comunicación que la fomenten y ausencia de recursos para la inversión.

El legislador explicó que a fin de apoyar a los exportadores mexicanos en este rubro, la Comisión que encabeza organiza una serie de Foros para Analizar los Tratados Internacionales en Materia de Comercio Agropecuario, con la participación de la secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo.

Reunión de representantes de la Cámara de Diputados con Stuart Eizenstat, enviado especial del Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, para asuntos relacionados con la Ley Helms-Burton.

Al salir de la reunión con Stuart Eizenstat, enviado especial del Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, para tratar asuntos relacionados con la Ley Helms-Burton, el diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, señaló que la posición de los legisladores mexicanos fue de rechazo a la Helms-Burton, por su naturaleza intervencionista. Asimismo, agregó: “el espíritu de la ley afecta la práctica de libre comercio y atenta contra la igualdad de las naciones”.

El legislador, precisó en relación a diputados, senadores y representantes de los partidos políticos que asistieron a invitación expresa del embajador de Estados Unidos en México, James Jones, insistieron en el levantamiento del bloqueo a Cuba y reconocer el pronunciamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA), que permite sentar las bases para que los países en conflicto dialoguen con pleno respeto de su soberanía.

31 de agosto

El diputado Héctor Hugo Olivares Ventura fue nombrado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para los trabajos del mes de septiembre.

En su calidad de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el legislador Héctor Hugo Olivares Ventura dirigirá los trabajos del mes de septiembre durante el Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de la LVI Legislatura. Asimismo, responderá al Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

Como vicepresidentes se nombró a los diputados: Julio Felipe García Castañeda (PRI), José Luis Torres Ortega (PAN), Raúl Livas Vera (PRD) y Ezequiel Flores Rodríguez (PT). Los secretarios serán: Agustín Jordán Arzate (PRI), María Flor Celia Prado Piña (PAN), María Concepción Huerta Salgado (PRI) e Isidro Aguilera Ortiz (PRD). Como prosecretarios: Heriberto Tomás Lizárraga Zataráin (PRI), Rosa Margarita Guerrero (PAN), Emilio Solórzano Solís (PRI) y César Humberto González Magallón (PT).

10. de septiembre

Intervenciones de los representantes de las Fracciones Parlamentarias en la Cámara de Diputados, previo al II Informe de Gobierno del Presidente de la República.

El diputado del Partido del Trabajo (PT), Oscar González Yañez, dijo que su partido rechaza terminantemente “la decisión gubernamental de vulnerar la seguridad social construida a lo largo de cincuenta años por el pueblo mexicano, y sustituirle por un sistema que abandona el carácter solidario y público de la misma, en favor del individualismo, la privatización y la lógica de la mayor rentabilidad financiera”.

En tanto, el coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, Pedro Etienne Llano, dijo: “hemos propuesto al Gobierno Federal que implemente un Programa Emergente de Empleo y Bienestar Social, cuyos beneficios lleguen a la mayoría de los mexicanos que se han empobrecido”.

Por su lado, el legislador Gabriel Jiménez Remus (PAN), indicó: “Mi partido, México puede estar seguro, no regateará ninguna acción verificable que se intente para modificar el estado de cosas en que hemos venido a parar, aun cuando se trate de un gobierno de partido distinto al nuestro, porque somos oposición responsable que priorizamos el bien de México y el de los mexicanos, con independencia de si estamos en el poder o no”.

En su momento, el diputado Oscar Villalobos Chávez (PRI), enfatizó en que “México no merece la violencia. México merece paz y unión para superar sus problemas. México merece tranquilidad y claridad de propósitos para edificar las oportunidades que nuestros hombres y mujeres necesitan. México merece el esfuerzo y el esmero de todos para construir una nación de bienestar y justicia y eso sólo se logra aprovechando y ensanchando los cauces que ofrecen nuestras leyes y nuestra vida institucional”.

II Informe del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Al presentar su II Informe de Gobierno, el Jefe del Ejecutivo dijo que hoy menos que nunca puede justificarse la violencia.

En el mensaje, el primer mandatario recalcó que “los mexicanos no aceptamos, cuando el país está otra vez de pie, superando adversidades y retos, aparezcan grupos promotores del terrorismo. En México, sostuvo, el poder político se disputa con las reglas de la democracia, no con la irracionalidad del terrorismo”.

Tres temas: situación económica y social; seguridad y justicia, y democracia, abarcó el Ejecutivo en su discurso, en donde confirmó que “el país superó la etapa de emergencia y ha iniciado claramente la recuperación económica con una tasa de tres por ciento durante el primer semestre del año”.

En su discurso, el Jefe del Ejecutivo Federal convocó a los mexicanos a “sumar talento y energía en una nueva etapa que deje atrás injusticias y corrupción, evite crisis recurrentes, desempleo y desconfianzas, supere rezagos y carencias y construya un México plenamente democrático con elecciones justas y limpias, con una economía productiva, con seguridad en nuestras personas y bienes, y en el que las leyes sean cumplidas y aplicadas a todos por igual”.

El titular del Ejecutivo manifestó su categórico rechazo a la legislación estadounidense Helms-Burton, y anunció que la política exterior se reforzará en tres ámbitos: la Ley “Antídoto”, los mecanismos de defensa que se establecen en el Tratado de Libre Comercio y la discusión en foros internacionales para impedir su entrada en vigor, dentro del marco de “un nuevo entendimiento”.

El Presidente Ernesto Zedillo exhortó a los legisladores a examinar, enriquecer y dictaminar la iniciativa para crear la Auditoría Superior de Fiscalización, la cual envió al Congreso de la Unión el 27 de noviembre de 1995 y aún está pendiente.

Dijo estar convencido de que con esfuerzo y unidad México iniciará una nueva etapa de su vida que deje atrás las injusticias y la corrupción, a efecto de evitar crisis recurrentes, desempleo y desconfianzas.

Respuesta al Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

El diputado Héctor Hugo Olivares Ventura (PRI), afirmó que en un ejercicio legislativo responsable, el Congreso analizará el Informe y producirá aportaciones y propuestas para el perfeccionamiento de las políticas públicas reclamadas por la realidad y circunstancias del país.

Comparecerán secretarios de Estado a la Glosa del II Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados Héctor Olivares Ventura (PRI), anunció que a la Glosa del II Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo comparecerán los secretarios de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez; de Trabajo, Javier Bonilla García; de Energía, Jesús Reyes Heróles y de Agricultura, Francisco Labastida Ochoa.

2 de septiembre

La Comisión Investigadora del caso Conasupo recibió para su análisis el Informe de los despachos Bladiniere y Barriguete.

La comisión investigadora de Conasupo y sus filiales recibió anoche de los despachos contables Bladiniere y Barriguete y Asociados, los informes finales de sus auditorías, según informó el presidente de la Comisión, el legislador Manuel Hinojosa Juárez (PRI). Se analizarán —abundó— para presentar al pleno camara un informe detallado para concluir con la encomienda, a lo cual se opusieron los diputados Alfonso Martínez Guerra (PAN), Víctor Quintana Silveyra (PRD) y Adolfo Aguilar Zinser (GDC).

3 de septiembre

Comparecencia de Guillermo Ortiz Martínez, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Para lograr en 1997 un crecimiento de por lo menos cuatro por ciento, es indispensable perseverar en las líneas del programa económico, afirmó el secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, al reunirse con las Comisiones de Hacienda y Programación y Presupuesto del H. Congreso de la Unión, que encabezan los diputados Francisco Suárez Dávila (PRI) y Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), respectivamente, y el senador Carlos Sales Gutiérrez (PRI), para analizar el aspecto económico del Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la República.

El diputado Eduardo Guzmán Ortiz (PT), se manifestó por reorientar la política económica del gobierno, a fin de que el peso de la crisis no siga recayendo sobre la mayoría de los mexicanos. Expresó que a pesar de la existencia de signos de recuperación y el enorme sacrificio de la ciudadanía, su partido no comparte la afirmación de que la política económica es la correcta y de no haberse aplicado, la situación no sería peor que la actual.

A nombre del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el legislador Saúl Escobar Toledo, indicó que es necesaria una adecuación de la política económica del gobierno, con el propósito de crecer pronto a tasas suficientes y de manera sostenida y propuso la reforma del Estado para dar lugar a la planeación democrática con el consenso de la Federación, los estados y municipios, así como la participación activa del Congreso de la Unión.

Por su parte, el diputado Gabriel Llamas Monjardín (PAN), subrayó que es tiempo para reconocer que aún falta mucho por hacer. La economía mexicana, dijo, no crece a base de encontrar responsables, pero tampoco se desarrolla con la inactividad, aunque sí depende de la voluntad y decisión oportuna.

El legislador Francisco Suárez Dávila (PRI), manifestó su respaldo firme, razonado y comprometido de su partido a la política económica del Presidente Ernesto Zedillo, porque la recuperación está indudablemente en marcha, la inflación se reduce, las tasas de interés disminuyen, el balance con el exterior se fortalece y el empleo comienza a aumentar.

Comparecencia de Javier Bonilla García, Secretario de Trabajo y Previsión Social.

Durante la reunión para analizar la política económica del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, Javier Bonilla García, informó a legisladores que entre agosto de 1995 y junio de 1996, se crearon 409 mil 311 puestos de trabajo, de acuerdo con el número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con lo cual se recuperó el 82 por ciento de los empleos permanentes que se perdieron en los primeros siete meses del año pasado.

El diputado del PRD, Armando Quintero Martínez, advirtió que el salario real sigue sin recuperarse y el desempleo podría convertirse en un detonante incontrolable del malestar social, por lo que demandó frenar el deterioro del salario e incrementar el empleo abierto, pues es la única manera de pagar la deuda social con las clases populares de México.

El legislador Pedro Flores Olvera, a nombre del Partido Acción Nacional (PAN), se preguntó cuándo llegará la recuperación económica a los bolsillos de los mexicanos, ya que casi el 70 por ciento de la población económicamente activa gana entre uno y tres salarios mínimos, es decir, entre veinte y cuarenta pesos al día por ocho horas de trabajo.

Javier Pineda Serino, diputado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), reconoció que los rezagos en materia laboral son elevados y la recuperación demasiado lenta. Alcanzar un crecimiento económico sostenido es imperativo, pero este esfuerzo no debe recaer en más sacrificios para los trabajadores.

Comparecencia de Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

El Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR), Francisco Labastida Ochoa, afirmó que para impulsar la productividad dentro del sector agropecuario y combatir el rezago que sufre la población rural, en el presente año se destinan cerca de

19 mil millones de pesos en atención a sus demandas y necesidades, como gasto directo a través del programa Alianza para el Campo.

El legislador del Partido del Trabajo (PT), Ezequiel Flores Rodríguez, fijó la postura de su partido señalando que la crisis en el campo es por falta de políticas integrales mediante las cuales se garanticen créditos, nuevas inversiones, uso de mejores tecnologías e insumos productivos, además de una mejor planeación y capacitación técnica, que eviten la creciente dependencia de la importación de granos básicos.

Por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el diputado Erick Villanueva Mukul, apuntó que los últimos dos sexenios han sido de un crecimiento precario en el sector, por lo cual es necesario reconsiderar que la producción en el campo no sólo es un problema de cifras.

Desde el punto de vista del Partido Acción Nacional (PAN), el legislador Fernando Garza Cabello, dijo que el problema del agro compete a la economía del país y los programas nuevos como Alianza para el Campo han sido insuficientes y selectivos.

En tanto, el diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), José Santos Damián, señaló que la atención llevada a cabo en materia agropecuaria, redundan en productividad y en ingresos familiares de quienes habitan las zonas rurales.

Comparecencia de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Energía.

El Secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles, explicó que “esta generación tiene la responsabilidad histórica de proporcionar a Petróleos Mexicanos (Pemex) una nueva estrategia normativa y fiscal, que le permita una alta eficiencia operativa, así como mayor competitividad en los mercados nacionales e internacionales, privilegiando más que el control de procesos, la evaluación de los resultados de los organismos y empresas que integran dicho sector”.

A través del legislador Javier González Garza, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuestionó la privatización de la industria petroquímica secundaria, asimismo, hizo señalamientos acerca de la evolución de las tarifas por consumo de energía eléctrica durante el año entrante, pues hay empresas que cuentan con un elevado subsidio.

Por el Partido Acción Nacional (PAN), el diputado Jesús Durán Ruiz, planteó sus inquietudes en torno a la venta de la petroquímica secundaria y al seguro de riesgo para las plantas de Cactus. El funcionario respondió que los alcances y la magnitud del accidente tendrán un impacto de alrededor de 25 millones de dólares sobre la empresa.

En su momento el diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), afirmó que el proceso de modernización de Pemex requiere replantear y decidir con tiempo suficiente, para no retardar la urgencia de captar recursos ni actuar con prisa y bajo sospecha, sino invitar a la inversión en la paraestatal. Por ello, propuso hacer una consulta para determinar la procedencia y los caminos para realizar la desincorporación de los activos de la petroquímica secundaria.

4 de septiembre

Recibe la Comisión de Concordia y Pacificación el apoyo del Pleno Parlamentario.

Está descartado cualquier peligro de una opción militar en Chiapas, porque las negociaciones de paz no están rotas, coincidieron diputados integrantes de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), quienes recibieron apoyo del pleno parlamentario, donde se firmó un punto de acuerdo que señala: “el único camino válido es el de la justicia, la concertación y el diálogo”.

Humberto Roque Villanueva (PRI), Ricardo García Cervantes (PAN), Pedro Etienne Llano (PRD) y Alfonso Primitivo Ríos (PT), suscribieron el punto de acuerdo en donde afirmaron que el único camino para solucionar los problemas es el consenso y no la fuerza.

La Cámara de Diputados llama a las partes involucradas en el conflicto de la zona del Golfo Pérsico a utilizar el foro de la Organización de las Naciones Unidas como medio para llegar a una solución pacífica.

En el primer día formal de trabajos legislativos, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados expresó que el pueblo de México manifiesta su rechazo a esquemas de dominación de un Estado hacia otro o hacia un grupo étnico o religioso, por lo cual lamenta los acontecimientos ocurridos en la zona del Golfo Pérsico, en el que se vieron involucrados Estados Unidos e Irak, y que generaron un clima desfavorable en esa región y en el mundo entero.

La LVI Legislatura y la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión firman convenio para proteger a especies marinas.

Ante la presencia del legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, representantes de la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados y de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, firmaron un convenio de colaboración para promover una campaña de protección de especies marinas, principalmente las que están en peligro de extinción.

7 de septiembre

Demanda la Cámara de Diputados a la Secretaría de Relaciones Exteriores fortalecer programas de protección a mexicanos que radican en Estados Unidos.

La diputada Rosa María Cabrera (PRD), presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, hizo, a nombre de los integrantes de la LVI Legislatura, un enérgico llamado a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), para fortalecer los programas de protección de los mexicanos que radican en los Estados Unidos. Denunció que la agudización de la violencia en contra de trabajadores indocumentados mexicanos ha cobrado nuevos bríos en el marco de las elecciones norteamericanas, las cuales han hecho de este problema un asunto de campaña electoral.

8 de septiembre

El Poder Legislativo diseña estrategias de apoyo a la planta productiva y la economía nacional.

El diputado Alejandro Gutiérrez Gutiérrez (PRI), presidente de la Comisión de Apoyo a la Producción de la Cámara de Diputados, aseguró durante una reunión de trabajo con funcionarios de la CIECE, que para diseñar estrategias de apoyo a la planta productiva y a la economía nacional, el Poder Legislativo realiza un trabajo de diagnóstico de los problemas de cada sector económico, a fin de fomentar su reactivación en corresponsabilidad y pleno respeto del titular del Ejecutivo.

11 de septiembre

Las Fracciones Parlamentarias de los partidos con representación en la Cámara Baja fijaron sus respectivas posturas ante la política exterior del Gobierno mexicano.

La promoción de relaciones bilaterales, el rechazo a la extraterritorialidad de leyes, la defensa de los connacionales y el sostenimiento de nuestra tradicional política exterior, fueron puntos en los que convergen los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, al analizar ante el Pleno el Informe que en la materia rindió ante el Congreso el Presidente Ernesto Zedillo, el pasado primero de septiembre.

El legislador Alejandro Moreno Berry (PT), señaló que “nuestro país ha tenido una sólida política exterior, basada en el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos”. Reiteró el rechazo de su partido a la Ley Helms-Burton y solicitó ampliar exportaciones hacia América del Sur, a fin de promover la integración de un mercado latinoamericano.

El diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (PRD), propuso cambiar el rumbo de la política exterior, sobre todo en la bilateral México-Estados Unidos, pues los problemas que existen entre ambas naciones están vinculados y deben afinarse los mecanismos de solución de conflictos y controversias. Destacó la necesidad de que el gobierno mexicano firme la cláusula de pleno respeto a los derechos humanos y la celebración de

elecciones libres que exige la Unión Europea para poder suscribir el Acuerdo de Cooperación Económica.

Augusto Gómez Villanueva, diputado del PRI, solicitó manejar honestamente las divergencias para responder a planteamientos determinados, como el de la Iniciativa de Ley enviada por el Ejecutivo al Senado para legislar y proteger la soberanía del país frente a los intentos por aplicar extraterritorialmente leyes como la Helms-Burton.

El legislador del PAN, Ricardo Navarrete Montes de Oca, recordó las palabras del Primer Mandatario en su Informe, respecto a que cada niño tenga alimentación adecuada, cada familia habite una vivienda digna con los suficientes servicios y un país generoso en oportunidades para sus pobladores y sin embargo, agregó, la imagen que tenemos en el exterior es la de un país convulsionado por la aparición de grupos terroristas.

Las cuatro Fracciones Parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados analizaron hoy la política económica y exterior abordadas en el Segundo Informe de Gobierno por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

El diputado Eduardo Guzmán Ortiz (PT), señaló que no comparte totalmente lo expuesto en el aspecto económico por el Informe de Gobierno, porque el bienestar de los mexicanos no se ha elevado, ni los empleos y salarios, deteriorados desde 1982 en casi 70 por ciento. Por ello, considera necesario evaluar la política económica del gobierno y las iniciativas de los diferentes ámbitos se analicen y retomen.

El legislador Raúl Livas Vera (PRD), sostuvo que no se han alcanzado los niveles de bienestar social esperados, pues el PIB está rezagado en 15 puntos porcentuales, además—señaló—el crecimiento del tres por ciento mencionado en el Informe no recupera la caída anterior, y será hasta el año 2010 cuando se alcancen las metas fijadas. También agregó que no se tienen bases de un crecimiento sostenido y sí un repunte débil con políticas de ajuste.

Jorge Ocejo Moreno, legislador del PAN, llamó a reflexionar sobre la cuestión de la democracia, pues la gobernabilidad se ha visto seriamente amenazada y la política como tal ha sido tratada como un asunto para hacer negocios y enriquecerse ilícitamente. Enfatizó que “es intolerable que muchos mexicanos estén condenados a pasar toda su vida en la pobreza y marginados de los bienes culturales y espirituales y que las causas de los injustamente desposeídos estén siendo utilizadas por mezquinos intereses del poder”.

Miguel Ángel García García, legislador del PRI, consideró que del análisis del Informe en materia de política económica quedaron de manifiesto los logros y también

los rezagos que requieren resolución urgente; los grandes números que marchan bien deben traducirse a la recuperación microeconómica.

El diputado independiente Luis Sánchez Aguilar, solicitó al Ejecutivo explique cómo se aportaron dos mil millones de dólares para salvar a la banca.

El Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farell Cubillas, comparecerá ante legisladores.

Al inicio de la sesión se leyó el punto de acuerdo suscrito por la Comisión de Régimen Interno y Concentración Política, mediante el cual se invita a comparecer al Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farell Cubillas, ante las comisiones unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Recibe la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados los resultados de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda informó de la recepción del informe de resultados de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, correspondientes al ejercicio fiscal de 1994.

12 de septiembre

El titular de la Procuraduría General de la República se presenta ante Comisiones de Justicia de la Cámara de Diputados y del Senado.

El Procurador General de la República (PGR), Antonio Lozano Gracia, afirmó que el anteproyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada constituye la opción adecuada para que el Estado mexicano enfrente y destruya a los grupos criminales que no respetan valores sociales, traspasan las fronteras y ponen en riesgo la seguridad de las naciones.

Al reunirse con los integrantes de las comisiones de Justicia de la Cámara de Diputados y del Senado, al frente de las cuales se encuentran el diputado Fernando Pérez Noriega (PRI) y el senador Juan de Dios Castro Lozano (PAN), respectivamente, precisó que dicho instrumento jurídico resiste cualquier análisis riguroso frente a los instrumentos y normas garantes de los derechos humanos en México y los lineamientos internacionales en la materia.

Aseveró, nuestro país ha dado una dimensión nunca antes vista a la lucha contra el crimen organizado, también destacó que la institución a su cargo participa en el diseño de iniciativas de leyes como la Intervención de Comunicaciones Privadas, la del

Control de Precusores Químicos y la Reglamentación al artículo 21 constitucional, referente a la impugnación del no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

Subrayó que los hechos muestran la reciente eficiencia en las tareas de investigación de la PGR. Ejemplo de ello, dijo, son las aprehensiones y procesamientos de Juan García Ábrego, los Lupercio Serratos, Madero O'Brian, Raúl Salinas de Gortari, Peñaloza Weber, Sánchez Pizzini y Manuel Rodríguez López.

Delegación gubernamental de Auditoría y Supervisión de la República Popular China visita el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Frente a los funcionarios chinos encabezados por Li Guixian, Consejero de Estado y con la presencia del embajador de la República Popular China en México, Shen Yunao, el diputado Antonio Michel Díaz (PRI), secretario de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, comentó que ante las limitaciones del actual sistema de revisión, el Presidente Ernesto Zedillo se propone instituir un Órgano de Fiscalización con mayores atribuciones y facultades, cuya iniciativa probablemente sea abordada por el Pleno cameral en el periodo de septiembre.

El funcionario de la República Popular China, Li Guixian, describió los métodos de fiscalización en su país, a través de la Asamblea Popular Nacional que se reúne en sesiones anuales durante el mes de marzo para discutir el informe de trabajo del Consejo de Estado, que presenta el Primer Ministro. Además, dijo, conocen y analizan el informe de proyecto de presupuesto elaborado por el Ministro de Hacienda, así como los programas de Desarrollo Social, que es responsabilidad del director de la Comisión Estatal de Planificación Económica.

Comparecencia de Emilio Chuayffet Chemor, Secretario de Gobernación.

Emilio Chuayffet Chemor, dijo, ante legisladores, durante la sesión de análisis del Segundo Informe de Gobierno, que en México existe gobernabilidad toda vez que en la teoría política ésta se define como la capacidad de ofrecer respuesta institucional y estructural de un gobierno, a efecto de dar satisfacción a las demandas colectivas y consecuentemente esta obligación no se debe entender como una ausencia de problemas, porque en todas las sociedades existen dificultades.

En tanto, los partidos políticos fijaron su postura en los siguientes términos: el Partido del Trabajo (PT), a través del legislador José Narro Céspedes, señaló que la reforma del Estado es la piedra angular para llevar a cabo la transición democrática y que el gobierno así lo asume, porque los mexicanos están convencidos de la necesidad de construir un nuevo andamiaje institucional para dar vida a la democracia en nuestro país.

Jesús Zambrano Grijalva, diputado del PRD, indicó, ante la situación que vive el país, es necesario ubicarnos en una verdadera mesa de diálogo nacional, con la disposición de lograr un nuevo pacto político y social de carácter fundacional, a fin de fortalecer la estabilidad y gobernabilidad democrática de la Nación mexicana.

En su intervención, Ricardo García Cervantes, diputado del PAN, apuntó que los temas torales de la democracia en México son la pobreza, la marginación, la injusticia y la corrupción, porque dan como resultado actos de violencia que amenazan la opción pacífica y civilizada de la Nación.

A nombre del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el diputado Ignacio González Rebolledo, manifestó su respaldo en lo que se refiere al compromiso de actuar frente al terrorismo, con invariable apego al derecho y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos.

Al final, el secretario de Gobernación señaló que la violencia no es el camino para llamar la atención y mucho menos resuelve los problemas. No negamos y tenemos la obligación de atender su solución, ya que no abatirla sería ir contra la función estatal de supervivencia política.

Comparecencia de Antonio Lozano Gracia, Procurador General de la República.

Evitar que en la aplicación de justicia se prefabriquen culpables o no se aplique la ley, "teniendo elementos para proceder", dijo el abogado general de la Nación durante el análisis de la aplicación de la justicia, en el marco de las reflexiones acerca del Segundo Informe de Gobierno.

El diputado Ezequiel Flores Rodríguez (PT), consideró inadmisble que la sociedad haga justicia por su propia mano, pues es un signo de la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones, por lo que es urgente que el Congreso de la Unión reglamente el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución, además de hacer modificaciones a la Ley de Amparo.

El diputado Ramón Sosamontes Herramoro (PRD), afirmó que el lavado de dinero es un negocio que aprovecha lagunas de la Ley y utiliza las instituciones bursátiles, lo que contrasta con la situación de muchos mexicanos a quienes les han incautado, embargado o secuestrado sus recursos, por lo que éstos no llegan a quienes podrían disponer de ellos con apego a derecho.

Fernando Pérez Noriega, legislador del PAN, señaló que mientras persista una aplicación eficiente y flexible de la norma por parte de la misma autoridad, así como un

alto grado de corrupción entre los encargados de la seguridad pública, el Estado de Derecho quedará en meras intenciones.

En voz del diputado Humberto Meza Galván (PRI), la fracción de ese partido acotó que con el marco jurídico actualizado y un nuevo personal profesional y éticamente capacitado, la sociedad exige al servicio público encomendado al Ministerio Público Federal tenga un desempeño de excelencia en el ejercicio de sus funciones.

Comparecencia de José Antonio González Fernández, Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En respuesta a los cuestionamientos planteados por legisladores de las Comisiones del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y del Senado de la República, José Antonio González Fernández, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, aseguró que de ninguna manera la capital del país está fuera de control de la autoridad, pues se están llevando a cabo acciones para combatir frontalmente la delincuencia.

Antes, la diputada del PRD, Graciela Rojas, consideró que la actuación de la Procuraduría debe garantizar la defensa de los intereses de la sociedad; el senador José Ángel Conchello (PAN), consideró que si la ciudad no recibe inyección de justicia se convertirá en un verdadero problema; el senador Mauricio Valdés Rodríguez (PRI), manifestó su preocupación por el alto índice delictivo.

17 de septiembre

La LVI Legislatura entrega reconocimientos a deportistas que participaron en los juegos Paraolímpicos de Atlanta.

La sociedad mexicana requiere abrir todos los espacios no sólo al pluralismo político e ideológico, sino a todas las posibilidades humanas de desarrollo, lo que es ampliamente ratificado por la totalidad de los integrantes de la LVI Legislatura, aseguró Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, en la entrega de reconocimientos a 38 deportistas mexicanos con discapacidad, que participaron en los Juegos Paraolímpicos de Atlanta 96, de los cuales nueve obtuvieron 12 medallas para México.

En su oportunidad, el legislador Andrés Galván Rivas (PAN), dijo a los participantes en los Juegos Paraolímpicos que pusieron en alto el nombre de México, son portadores también del reclamo de más de diez millones de mexicanos discapacitados, que solicitan ampliación de espacios para su desarrollo y acceso a una vida mejor.

Los deportistas que obtuvieron preseas en atletismo son: Alejandro Guerrero Martínez, oro y plata; Catalina Rosales Montiel, plata y bronce; Leticia Torres Hernández, plata y bronce; Adrián Paz Velázquez, oro; Saúl Mendoza Hernández, oro; Araceli Castro Mendoza, plata; Mauro Máximo de Jesús, bronce; Nicolás Ledezma Mota, bronce, y Cristina Hoffman Torres, plata.

Las Fracciones Parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados analizaron el Segundo Informe de Gobierno en materia de Política Social.

El legislador Ezequiel Flores Rodríguez, en nombre del PT, manifestó su desacuerdo en que la crisis y sus políticas desestabilizadoras descarguen sus efectos negativos sobre los que menos tienen. Rechazó el recorte presupuestal en materia de social, aunque reconoció el incremento correspondiente en las participaciones a entidades y municipios.

El diputado Martín Gerardo Longoria Hernández (PRD), enfatizó sobre los problemas sociales que aún están sin resolver y consideró que las cifras presentadas en el Informe contrastan con las de quienes deambulan por las calles sin encontrar trabajo o ven que su salario real es insuficiente. Comparó datos de otros años respecto a la pérdida de empleos y dijo que la desigualdad sigue siendo una realidad irrefutable, pues los programas han beneficiado más al sector privado y no al público.

El legislador del PAN, Jorge Enrique Dávila Juárez, señaló que en el balance de la política social se percibe a una sociedad que ve disminuida su posibilidad de tener una vida digna ante los problemas económicos, teniendo como resultado un pueblo pobre y con desconfianza.

Fidel Pérez García, diputado del PRI, advirtió acerca de los desafíos que enfrenta el gobierno entre los que destacan el brindar mayor cobertura de servicios básicos como: salud, vivienda y educación, así como asegurar más calidad y equidad en su distribución. Además se pronunció porque se destinen más recursos para atender los rezagos que existen en materia de política social y encontrar formas nuevas para fiscalizarlos.

Analizan los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados la Política Interior del II Informe de Gobierno.

Fortalecer la relación entre los Poderes de la Unión y reconocer que el Estado de Derecho es responsabilidad de todos, fueron puntos relevantes del debate en el Pleno de la Cámara de Diputados, respecto al análisis de la Política Interior en el Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

José Narro Céspedes, legislador del PT, censuró toda expresión de intolerancia y apuntó que la sociedad reclama un federalismo democrático, más pluralidad en los medios de comunicación, solucionar problemas como la paz justa y digna en Chiapas y el seguimiento político de los hechos relacionados con el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

Salvador Beltrán Del Río Madrid, diputado del PAN, subrayó que México vive momentos difíciles y sobre los mexicanos pesan rezagos de décadas, además avaló la

sana división de poderes y se pronunció por un proyecto integral de transición democrática, como ruta segura para nuestro país.

Leonel Godoy Rangel, legislador del PRD, dijo que la fuerza del Estado debe usarse para la democracia y no para combatir el fenómeno delictivo de manera aislada, pues el principal reclamo es de paz y seguridad. En este sentido, llamó a reiniciar el diálogo en Chiapas.

Heriberto Galindo Quiñones, diputado del PRI, indicó que en 1996 México avanzó en la consolidación de sus instituciones y el perfeccionamiento de su marco jurídico para construir un país de leyes y justicia. También demandó combatir el terrorismo, la injusticia, los rezagos sociales y la marginación para que no socaven las instituciones, e hizo votos para continuar el diálogo en Chiapas.

El legislador independiente Adolfo Aguilar Zinser, consideró que aún existe un monopolio del Ejecutivo y el Congreso sigue aceptando un poder discrecional del primero.

18 de septiembre

Comparecencia del titular de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farrell Cubillas.

El Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farrell Cubillas, aseguró, durante su comparecencia, que en México existe voluntad política e instrucciones precisas del Presidente de la República para combatir la corrupción, realizar una revisión escrupulosa del gasto y crear un órgano superior de auditoría, autónomo, técnico e independiente, el cual no deberá politizarse porque no serviría en las funciones para las que fue concebido.

El contralor Arsenio Farrell Cubillas, manifestó que la corrupción no se combatirá sino se moderniza la Administración Pública Federal, la cual debe ser transparente y de vanguardia. Apuntó que México suscribió al Tratado Interamericano contra la Corrupción el cual facilitará la extradición de funcionarios corruptos que se encuentren en algún lugar de América y del que se espera la ratificación de parte de los países que lo suscribieron.

A nombre del Partido del Trabajo (PT), el diputado César Humberto González Magallón apuntó que la lucha contra la corrupción no debe limitarse a perseguir a funcionarios medios, sino aplicar toda la fuerza de la ley a los altos servidores públicos, espacio donde se generan los mayores actos de deshonestidad que impactan en el país y a nivel internacional, deteriorando la imagen de México y la confianza de los inversionistas extranjeros.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), a través del legislador César Chávez Castillo, señaló que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputa-

do debe contar con mayores facultades para realizar una verdadera vigilancia y fiscalización del manejo de los bienes públicos.

Por el Partido Acción Nacional (PAN), el diputado Salvador Beltrán del Río consideró que México debe encaminarse hacia un proceso de control, sin abandonar la función preventiva y correctiva, para mejorar la operación y el funcionamiento de la gestión gubernamental, poniendo más énfasis en la evaluación de programas y el desempeño de las funciones de las autoridades.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), expresó a través del diputado Marco Antonio Michel Díaz, su acuerdo con la iniciativa presidencial para crear un nuevo Órgano de Auditoría Superior de la Federación, y agregó: debe ser neutral, apegado en sus decisiones a criterios de legalidad y actuar por encima de intereses particulares o de grupo. Aclaró que su fracción parlamentaria no será tolerante con las conductas deshonestas de algunos funcionarios públicos que se han convertido en un flagelo que vulnera la confianza de la sociedad.

19 Septiembre

La Cámara de Diputados dio entrada a la Iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para reformar la Ley General de Población.

Para lograr una más justa, equitativa y puntual apreciación a los principios de certeza, seguridad jurídica y protección de derechos humanos en el marco legal migratorio, el Pleno de la Cámara de Diputados conoció hoy el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población.

Con la Iniciativa, se busca ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en el marco de un respeto a la Ley y a los derechos humanos de los migrantes y, además, mejorar la calidad de los servicios, simplificación de trámites, desarrollo de recursos humanos y tecnológicos, eficiencia administrativa, colaboración interinstitucional y fomento de la cultura de servicio y honestidad.

Destaca la iniciativa, la protección de los derechos humanos de extranjeros que deciden radicar en México, las normas que propiciarán la integración familiar y el combate riguroso de los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos, dado que nuestro país reúne las tres características del fenómeno: origen, tránsito y destino de migrantes.

La iniciativa fue enviada a la Comisión de Población y Desarrollo.

Instaló, la Cámara de Diputados, el Comité Organizador del Primer Concurso Internacional de Tecnologías para la Vivienda.

El diputado José Luis Flores Méndez (PRI), secretario de la Comisión de Vivienda de la Cámara Baja, aseguró, durante la instalación del Comité Organizador del Primer Con-

curso Internacional de Tecnología para la Vivienda, que la política de vivienda en México está dando buenos resultados. Recordó que el fin de la política sociales, sin duda, el mejoramiento de las condiciones de la población en su conjunto, y dado que hoy la recuperación económica resulta sólida y franca, a los legisladores les preocupa el rezago que presenta el sector de la construcción en materia de vivienda.

El Pleno de la Cámara de Diputados recordó los sismos del 19 de septiembre de 1995.

Con un minuto de silencio y luego de subrayar la urgencia de dictaminar la Ley de Protección Civil que facilite la protección de la ciudadanía ante fenómenos naturales, el Pleno de la Cámara de Diputados recordó los sucesos del terremoto del 19 de septiembre de 1985.

24 de septiembre

Reunión de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de Ecología.

Ante los diputados de las diversas fracciones parlamentarias que integran la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, encabezada por el legislador Oscar Cantón Zetina (PRI), Gabriel Quadri de la Torre, presidente del Instituto Nacional de Ecología (INE), señaló que México requiere con urgencia una infraestructura integral para el manejo de residuos peligrosos, así como reformas al marco jurídico que faciliten a la autoridad los elementos para actuar al respecto, pues no podemos seguir sujetos al chantaje de pequeños grupos que se oponen a los proyectos de manejo seguro de desechos tóxicos, en defensa de posiciones y rentas políticas.

El diputado Oscar Cantón Zetina, dijo que sólo con el esfuerzo del gobierno y de todos los sectores sociales será posible revertir el grave deterioro de los recursos naturales del país, ocasionado por la contaminación que generan las actividades del ser humano y demandó la compatibilidad entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, a través de instrumentos jurídicos que aseguren la viabilidad de las acciones.

La Cámara de Diputados aprobó la nueva Ley de Variedades Vegetales.

El pleno de la Cámara de Diputados aprobó hoy por unanimidad la nueva Ley de Variedades Vegetales, con la cuál se establecen los instrumentos que permitirán la regulación para el acceso y uso de recursos fitogenéticos, la protección en los derechos de los trabajos innovadores y formas de multiplicación de diversas especies vegetales. La ley deroga los artículos 12 de la Ley Sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, y el quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.

La norma referida otorga derechos a quienes obtienen variedades vegetales, para aprovechar y explotar —en forma exclusiva y de manera temporal— una especie, material de propagación, producción, reproducción, distribución, venta y obtención de otros híbridos con fines comerciales. Los derechos otorgados serán por 18 años para especies perennes forestales, frutícolas, vides ornamentales y sus portainjertos, y 15 años solamente para aquellas especies no incluidas anuales y bianuales, y transcurrido el plazo otorgado los derechos pasarán al dominio público.

También se establecerá el Comité Calificador de Variedades Vegetales con un presidente, secretario técnico y tres representantes de la Secretaría de Agricultura; un representante del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), otro de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), y uno más de instituciones nacionales de investigación agrícola. Dicho comité tendrá las facultades de dictaminar la procedencia de las solicitudes de título de obtentor, su inscripción en el Registro y establecerá los procedimientos para la realización de normas oficiales mexicanas relativas.

Recibe la Cámara de Diputados la propuesta para crear la Comisión de Atención a la Senectud.

El diputado Jaime Martínez Veloz (PRI), presentó al Pleno una propuesta para crear la Comisión de Atención a la Senectud, a fin de impulsar acciones políticas, legislativas y de gestoría, que resulten en una *Cruzada Nacional por una Vejez Digna* y mejorar la situación en que viven actualmente seis millones de personas mayores de sesenta años.

La iniciativa destaca la proposición de adecuar el marco jurídico para incorporar a las leyes mexicanas los derechos de los ancianos; actualizar las normas de regulación y control sanitario de los establecimientos que atienda este sector, además de realizar la Campaña Nacional de Atención al Anciano.

25 de septiembre

Reunión de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados con el director de Petróleos Mexicanos.

Durante una reunión con la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, encabezada por Humberto Roque Villanueva, presidente de la Gran Comisión de dicho órgano legislativo, así como por el diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), presidente de la Comisión legislativa, el director de Petróleos Mexicanos (Pemex), Adrián Lajous Vargas, dijo que dentro de la política ambiental del próximo año se encuentra el diseñar el Sistema de Administración Ambiental, el cual será instrumentado en 1998 y 1999.

Al dar a conocer los avances de Pemex, para hacer más compatibles sus actividades con la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de sus combustibles, el funcionario anunció que en el presente año se concluirán todas las

auditorias que se realizan en los centros industriales y que a partir del primero de octubre entrará al Valle de México un nuevo combustible automotriz, denominado Pemex Magna Formulada.

26 de septiembre

Dictamen sobre el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, de la Comisión para la Investigación del Funcionamiento de Conasupo y sus Empresas Filiales, ante el Pleno de la Cámara Baja.

La Comisión para la Investigación del caso Conasupo de la Cámara Baja, presentó ante el Pleno de la LVI Legislatura los resultados finales de la investigación efectuada a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, la cual se integró por ocho puntos y de los cuales se destaca lo siguiente:

En torno a la importación de frijol chino, fue evidente para la Comisión Investigadora la existencia de irregularidades en la negociación, contratación y ejecución de la operación celebrada con la empresa California Panamá Holdyng Inc., por diez mil toneladas de frijol negro. En referencia al proceso de desincorporación de la planta Miconsa de Atlacomulco, México, venta de los activos y liquidación de las filiales de la Conasupo que fueron desincorporadas, la Comisión Investigadora recomienda al Ejecutivo Federal proseguir las investigaciones en torno a la legalidad de las operaciones y, en su caso, proceda a fincar las responsabilidades administrativas y efectuar las consignaciones procedentes.

Finalmente, se acuerda, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional y en el 46 de la Ley orgánica del Congreso General, que la Comisión de Investigación del Funcionamiento de Conasupo y sus Empresas Filiales, constituida en sesión del 30 de noviembre de 1995, concluye su vigencia al agotar su objetivo con el Informe final presentado y al pronunciarse en todas y cada una de las líneas de investigación. De la misma forma, se acuerda remitir el Informe al titular del Ejecutivo para que éste proceda en Derecho.

27 de septiembre

Se efectúa en la Cámara de Diputados la Primera Reunión de Revisión y Análisis de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal.

Al dar la bienvenida a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), el legislador y presidente de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública, Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), dijo que estas reuniones son el fundamento para la elaboración del dictamen del ejercicio fiscal de 1995.

En la reunión, el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, José Julián Si-dauí Dib, afirmó que México superó la emergencia económica y se construyeron las ba-

ses para reanudar el crecimiento, tras modificar las metas de su política en la materia y así enfrentar la crisis de diciembre de 1994, en razón del fomento al ahorro interno, un ajuste de la cuenta corriente, estabilizar los mercados financieros, contener los efectos de la inflación, atender los problemas de los deudores y hacer más efectiva la política social.

Reunión de trabajo de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y el director de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental de la Secretaría de Marina, Recursos Naturales y Pesca.

El diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, aseguró que en materia territorial México sigue creciendo en forma irregular y no puede racionalizar el uso de sus recursos naturales, por lo que es necesario contar con un adecuado y eficiente ordenamiento ecológico, y agregó que la problemática en este rubro es de la mayor importancia hoy en día en nuestro país, pues es la parte toral y la médula de la política ambiental nacional.

Por su parte, el director de Ordenamiento Ecológico de la Semarnap, Pedro Álvarez-Icaza Longoria, informó que a fin de lograr en el país un desarrollo sustentable que impacte en la política ambiental y dé certidumbre social y económica, es necesario que dicho ordenamiento esté acorde a las nuevas tecnologías.

30 de septiembre

Reunión de trabajo de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y el subprocurador de Auditoría Ambiental de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente.

El diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), presidente de la comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara Baja, anunció que se incorporará a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente la figura de Auditoría Ambiental, por ser un instrumento eficaz que parte de la voluntad y buena fe de autoridades e industriales, para cumplir con la normatividad vigente en términos de tiempo y costo razonables.

Por su parte, el subprocurador del Medio Ambiente, José Luis Calderón Barthe-neuf, consideró que ya es tiempo de que México tenga una contabilidad ambiental clara y precisa, para saber de modo transparente cuánto invierte cada empresa o cada institución gubernamental en el cumplimiento de las leyes ambientales.

Reunión de trabajo de la Comisión de Programación, Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el Oficial Mayor de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de la Comisión de Seguridad Social con el Oficial Mayor de la secretaría de Salud.

Ante la presencia de legisladores integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, que preside el legislador Antonio

Sánchez Gochicoa (PRI), Erasmo Marín Córdova, Oficial Mayor de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS), afirmó que la política de salarios instrumentada por el Gobierno Federal permitió que a finales de 1995 el deterioro del poder adquisitivo de los salario reales se detuviera, reforzando esta tendencia con la firma de la Alianza para la Recuperación Económica, la cual tiene el objetivo de mantener la planta productiva y el nivel de empleo.

En la misma reunión —la cual contó con la asistencia del presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, el legislador Alejandro Audry Sánchez (PRI)— compareció Jorge Tamayo, Oficial Mayor de la Secretaría de Salud, quien manifestó que este sector rebasó el presupuesto por cuatro mil 416 millones de pesos, de 56 mil 596 millones de pesos, asignado por este cuerpo legislativo.

El funcionario, señaló que se han instrumentado un conjunto de medidas para atender casos de Sida, como es el del Telsida Nacional; asimismo, dijo, se han incrementado los efectos del “dengue” sobre todo por su variedad hemorrágica, para combatirlo se implementó un plan de emergencia en veinticinco entidades federativas, cuyo objetivo fue abatir sus tasas de incidencia y letalidad.

CRÓNICA LEGISLATIVA se terminó de imprimir en octubre de 1996 en los talleres de Exel Servi Gráfica, S. A. de C. V., Democracias No. 61-A, Col. San Miguel Amantla Azcapotzalco, México, D.F. El tiro fue de 3 mil ejemplares, más sobrantes de reposición. (Jhs, editor).

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1996