



Órgano de Información de la LVI Legislatura

CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año V / Nueva Época / N° 11 / octubre-noviembre 1996



**SEGURIDAD NACIONAL
Y DEFENSA A FIN DE SIGLO**
Raúl Benítez Manaut



**TERRORISMO: ALGUNOS PROBLEMAS
ANALÍTICOS Y POLÍTICOS**
Lilia Bermúdez Torres



EL DELITO DE TERRORISMO
Marco Antonio Díaz de León



**TERRORISMO, SEGURIDAD NACIONAL
Y DEMOCRACIA EN MÉXICO**
José Luis Piñeyro



ESCENARIOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL
Guillermo J. R. Garduño Valero



ECONOMÍA Y LEGISLACIÓN
Humberto Roque Villanueva

Michael E. Porter
Luis Garfias Magaña
Antonio Tenorio Adame



Rodolfo de la Torre
Matthew Soberg Shugart
John M. Carey

C RÓNICA LEGISLATIVA

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C **RÓNICA LEGISLATIVA**

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

LVI LEGISLATURA



CAMARA 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 11/
octubre-noviembre 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 Montalvo 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

Claudio Cortés García y

Formación

Genaro Cortés García

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

© D.R. Cámara de Diputados
LVI Legislatura
México D.F., noviembre de 1996
Hecho en México

Crónica Legislativa, órgano de análisis e información de la LVI 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:

Francisco Corzas, Edit. Petróleos Mexicanos. México, 1980.

ÍNDICE

T ERRORISMO: ALGUNOS PROBLEMAS ANALÍTICOS Y POLÍTICOS	
<i>Lilia Bermúdez Torres</i>	11
<hr/>	
E L DELITO DE TERRORISMO	
<i>Marco Antonio Díaz de León</i>	19
<hr/>	
A MÉRICA LATINA Y MÉXICO: SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA A FIN DE SIGLO	
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	37
<hr/>	
T ERRORISMO, SEGURIDAD NACIONAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO	
<i>José Luis Piñeyro</i>	49
<hr/>	
E SCENARIOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL	
<i>Guillermo J. R. Garduño Valero</i>	59
<hr/>	
C ONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD NACIONAL	
<i>Luis Garfias Magaña</i>	69
<hr/>	
L A REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO: ESTRUCTURA Y LEGALIDAD	
<i>Antonio Tenorio Adame</i>	75
<hr/>	

ECONOMÍA Y LEGISLACIÓN

Humberto Roque Villanueva

91

¿QUÉ HACEMOS CON LOS POBRES?

Rodolfo de la Torre

107

ASPECTOS TEÓRICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Marcos Rodríguez del Castillo

113

LA NACIÓN SEDIENTA: CULTURA, COMUNICACIÓN Y ECOLOGÍA

Javier Esteinou Madrid

125

OPCIONES BÁSICAS EN LOS RÉGIMENES DEMOCRÁTICOS

Matthew Soberg Shugart
John M. Carey

143

LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE LAS CIUDADES INTERIORES

Michael E. Porter

159

CRÓNICA LEGISLATIVA

187

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

Raúl Benítez Manaut

Es licenciado en Sociología por la UNAM. Maestro en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Entre sus publicaciones se encuentran **La teoría militar y la Guerra Civil en El Salvador, La Paz en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales y México en Centroamérica.**

Lilia Bermúdez Torres

Es maestra en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Ha sido investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Autora de **Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica.**

John M. Carey

Es coautor de **President and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics.**

Marco Antonio Díaz de León

Es Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario del Distrito Federal. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y del Instituto Mexicano de Derecho Procesal. Es autor del **Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tratado sobre las Pruebas Penales, Teoría de la Acción Penal e Historia del Derecho Procesal Penal Mexicano.**

Javier Esteinou Madrid

Es investigador titular del departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Es Vicepresidente-fundador de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Autor de **Televisión Pública y Desarrollo Cultural y Sociedad Moderna y Medios de Comunicación.**

Luis Garfias Magaña

Diputado (PRI) y General retirado. Presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la LVI Legislatura. Ha sido Agregado Militar Adjunto en los Estados Unidos de América, profesor de la Escuela Superior de Guerra y Embajador en la República de Paraguay. Autor de **La Revolución Mexicana**, **La Intervención Francesa en México** y **El Triunfo de la Revolución**.

Guillermo J. R. Garduño Valero

Es maestro en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es profesor de tiempo completo en el Departamento de Economía en la UAM-Iztapalapa. Es autor de diversos ensayos relacionados con las Fuerzas Armadas.

José Luis Piñeyro Piñeyro

Es maestro en Sociología e Investigación Social. Es profesor de tiempo completo en el Departamento de Sociología y en Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Es coautor de **I militari América Latina: storia e societa**. (Vol I) y **La Sicurezza Nazionale nella América Latina. América Latina: società contemporanea**. (Vol II).

Michael E. Porter

Es profesor en la Escuela de Administración de Empresas C. Roland Chistensen, de la Harvard Business School en Boston, Massachusetts.

Marcos Rodríguez del Castillo

Es doctor en derecho por la UNAM. Ha sido asesor parlamentario en la XXIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos de América. Ha sido Vocal Ejecutivo del Instituto Federal Electoral del estado de Puebla. Autor de artículos especializados en materia electoral.

Humberto Roque Villanueva

Es diputado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la LVI Legislatura, de la cual es Presidente de la Gran Comisión, Preside la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Es Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PRI.

Mattehew Soberg Shugart

Es coautor de **President and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics**.

Antonio Tenorio Adame

Es diputado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la LVI Legislatura. Es director general de la revista **Estudios Parlamentarios del Congreso**.

Rodolfo de la Torre

Es maestro en economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Es investigador del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Asesor de la Dirección General de Política de Comercio Interior (Secofi). **Autor de Desigualdad en la Distribución de la Tierra Ejidal en México y Determinantes de la Productividad Agropecuaria.**

TERRORISMO: ALGUNOS PROBLEMAS ANALÍTICOS Y POLÍTICOS

Lilia Bermúdez Torres

En este artículo se presentan algunas reflexiones de carácter general sobre dos aspectos que resultan relevantes para el análisis del fenómeno terrorista en su dimensión específicamente nacional y también internacional, así como para la definición de políticas y normas para enfrentarlo en los dos niveles.

Por un lado, están las dificultades mismas del análisis desde la perspectiva teórica, con el consecuente debate que se ha generado. Además de presentar aspectos que se consideran de importancia en torno a éste, en el primer punto se retoman algunos aportes que permiten acotar el problema con mayor precisión.

Por otra parte, dado el impacto que la política de Estados Unidos tiene en la formulación de la agenda hemisférica, el segundo aspecto que se desarrollaría sería el de la política antiterrorista de este país.

Las Dificultades Analíticas.

En primer lugar, dentro de la literatura especializada sobre el tema, provenien-

te tanto de medios académicos como políticos, no existe una definición del terrorismo que tenga una aceptación generalizada y un sentido unívoco. Más aún, en la producción proveniente del primer ámbito, es frecuente el reconocimiento explícito en torno a las dificultades que se enfrentan para definir claramente el concepto, distinguiéndolo nítidamente de otras formas de violencia política. Se trata de un término polémico sujeto a debate, no exento de valoraciones.

NO EXISTE UNA DEFINICIÓN
DEL TERRORISMO QUE TENGA
UNA ACEPTACIÓN
GENERALIZADA Y UN SENTIDO
UNÍVOCO

Una guía para la investigación del problema da cuenta de 109 definiciones de terrorismo, encontradas en diversas fuentes entre 1936 y 1981.¹ De este último año a 1989, el gobierno de Estados Unidos con-

tribuyó con otra media docena que también presentaban diferencias entre sí (Laqueur, 1986: 88).

Uno de los elementos que ha contribuido a la confusión conceptual es la heterogeneidad de los grupos que han sido identificados como terroristas: "difieren por sus fines, sus motivaciones, sus estrategias, sus culturas, además de los contextos geográficos y políticos en que operan" (Viera-Gallo, 1990: 139). Otro analista

¹ Alex Schmid, *Political Terrorism: a Research Guide* (citado por Laqueur, 1968-88).

señala que las raíces del terrorismo son tan diversas como los grupos que lo perpetran, pudiéndose encontrar en diferencias religiosas, étnico-nacionalistas, políticas, económicas y sociales, así como en creencias político-ideológicas; otras motivaciones han gestado al terrorismo relacionado con el narcotráfico o al criminal vinculado a mafias (Simon, 1994: 309-345).

La ambigüedad del concepto y la diversidad del fenómeno han permitido que la dimensión del terrorismo pueda ser exagerada o distorsionada, ya que la cuantificación estadística de los actos identificados como terroristas puede variar sustancialmente en función de la definición que se asuma.

Cabe subrayar que "el problema de la conceptualización trasciende el ámbito de lo académico, para impactar de lleno en el diseño e implementación de políticas destinadas a hacer frente al terrorismo". Tal indefinición "ha repercutido en los intentos por sancionar legalmente el terrorismo, tanto en las legislaciones nacionales como en los instrumentos internacionales, que adolecen de vaguedad o caen en una casuística arbitraria" (Viera-Gallo, 1990: 126).

No obstante, de acuerdo con uno de los especialistas ya citados, resulta posible identificar algunos consensos que sirven para acotar el problema: "la mayoría de los expertos coinciden en que el terrorismo es el empleo o amenaza de violencia, un método de combate o una estrategia para lograr ciertos objetivos, que su propósito es inducir un estado de temor en la víctima, que es despiadado y no se ajusta a las normas humanitarias, y que la publicidad es un factor esencial de la estrategia terrorista" (Laqueur, 1986: 88).

Teniendo como marco de referencia lo anterior, otra delimitación que resulta im-

portante resaltar es que el terrorismo "se diferencia nítidamente de la guerra entre los Estados y de la guerra civil, de la guerra de guerrillas, de la sublevación armada y de la insurrección popular. Cuando en esas situaciones las partes beligerantes cometen actos terroristas, ellos son considerados como crímenes de guerra y como tal sancionados" (Viera Gallo, 1990: 155).

Dentro de los esfuerzos que existen por precisar qué actos de violencia pueden ser tipificados como terroristas, el aporte de Zalaquett (1990: 111-118) resulta muy ilustrativo:

1. Conducta terrorista por antonomasia, constituida por atentados como la colocación de bombas en lugares públicos, que causan un alto número de víctimas de forma indiscriminada, contribuyendo a crear un estado de terror, del cual se espera obtener resultados políticos. Son actos de violencia absolutamente condenables e impermisibles.
2. Terrorismo selectivo, dirigido a determinados grupos de personas, de acuerdo a cierta racionalidad. Es similar al anterior en cuanto al carácter inhumano del ataque, al propósito político y al objetivo de inducir un estado de miedo, pero de forma discriminada (circunscrito a los blancos seleccionados). Como ejemplo característico señala los ataques contra los funcionarios del Estado en general.
3. Sabotaje nuclear, como hipótesis que no ha sido puesta en práctica, que se ajustaría al tipo de conducta terrorista descrita en primer lugar.

4. Diversos actos de significación internacional, considerados terroristas por las normas internacionales, independientemente del motivo que los provoque: secuestro de aviones y otros actos contra la seguridad de la aviación civil; el secuestro, homicidio y otros atentados, así como la extorsión conexas, contra personas protegidas internacionalmente (por ejemplo diplomáticos); y, la toma de rehenes.
5. Otras atrocidades cometidas en la conducción de un conflicto armado no reglado por el derecho internacional, por ejemplo, acciones de violencia indiscriminada como los descritos en el primer punto, perpetrados por grupos de guerrilla urbana.
6. El tiranicidio y el asesinato político. Al respecto el autor precisa que no cabe considerar al tiranicidio en sí mismo como un acto de terrorismo; la calidad del acto estaría definida por la forma de violencia empleada o por su intencionalidad (más allá del propósito de acabar con el tirano). Con relación a otras formas de asesinato político, estas pueden ser calificadas de acción de guerra, pero también como acto terrorista o simplemente delito político, dependiendo de las circunstancias (precisión que también sería válida para el segundo tipo).
7. Sabotaje, si se trata de actos contra la propiedad que han creado un peligro colectivo para las personas, de acuerdo con la Convención Europea sobre Supresión del Terrorismo; por exclusión, no se considerarían terroristas aquellos que se realizan con las precauciones necesarias para circunscribir sus efectos.
8. Terrorismo de Estado, que tendríamos acepciones: el de la organización, fomento o instigación de tales actividades dirigidas contra otro Estado, mencionado en la Declaración de Naciones Unidas sobre Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados de 1970; y otra diferente, relativa a la opresión terrorista por parte del Estado en contra de sus propios ciudadanos.
9. Actos terroristas que se cometen dentro del contexto de un conflicto armado o violencia política más vastos. Teniendo como base las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional que tipifican "graves violaciones" a sus normas, se podría derivar una taxonomía de actos terroristas: el carácter indiscriminado de los ataques, el hacer víctimas a civiles, el crear graves riesgos contra poblaciones, y las ejecuciones sin juicio y toma de rehenes.

Con este listado, presentado de forma muy resumida, es posible un mayor grado de concreción en el análisis. No obstante, habría que subrayar que el mismo autor plantea matices en algunos de los casos, sobre todo en los que existe un estado de guerra interna, en los cuales la identificación de actos de violencia como terroristas dependería de las condiciones y métodos empleados.

Otro aspecto relevante son las deficiencias de la normatividad internacional con relación al terrorismo. No existe un cuerpo legal internacional de carácter amplio y sistemático sobre el problema. Lo que hay son convenciones sobre problemas específicos, como los relativos a delitos contra la aviación civil

o la toma de rehenes, entre otros. Sin embargo, "las normas internacionales existentes sobre terrorismo, así como los trabajos preparatorios y proposiciones de tratados internacionales que versan sobre la materia, ofrecen un panorama heterogéneo y, por lo general, basado en una enumeración de actos que se consideran terroristas, antes que en una tipificación del terrorismo". De los documentos existentes, el más avanzado es la Convención Europea sobre Supresión del Terrorismo de 1976, "aunque queda aún mucho por hacer" (Zalaquett, 1990: 111).

La segunda área de reflexión que aquí se plantea, tiene que ver con los problemas políticos que en parte se derivan de lo anteriormente considerado, es decir, de la ambigüedad conceptual y del relativo vacío normativo. Si bien la política antiterrorista del actual gobierno de Estados Unidos es más moderada, la instrumentada por Ronald Reagan es ilustrativa de los alcances que puede tener una visión parcial y extrema del fenómeno terrorista.

La Política Antiterrorista de Estados Unidos.

Durante el gobierno de Ronald Reagan se puso énfasis en la emergencia de lo que se consideraba un nuevo tipo de terrorismo: el patrocinado y promovido por Estados.² Con ello, su combate asumió la connotación de una guerra que obligaba a buscarle soluciones de carácter fundamentalmente militar, incorporándolo dentro de la estrategia global de defensa. El terrorismo se enmarcó

dentro de la confrontación Este-Oeste, impulsada de forma sensible durante este periodo, y suponía la existencia de una conspiración terrorista global, que ponía en peligro la seguridad del mundo occidental. De acuerdo con el ex director de la CIA, William J. Casey (1986: 12), la lista de países patrocinadores de esta amenaza eran la URSS y sus satélites en Europa Oriental, Libia, Siria, Irán, Irak, Corea del Norte, la República Democrática de Yemen, Cuba y Nicaragua.

El hecho más significativo que determinó el impulso de esta visión fue el atentado con un carro bomba en octubre de 1983 en contra del cuartel general de las fuerzas estadounidenses instaladas en el Líbano. Su resultado, la muerte de más de 200 *marines*, fue asumido por el Pentágono como una derrota estratégica.

A partir de ello, la dimensión política y militar del terrorismo se amplió de manera impresionante. Estrategas vinculados al aparato de seguridad nacional lo consideraron como una táctica de valor estratégico (Kupperman, 1983: 15); un modo de guerra (en la medida en que, a diferencia del pasado, era patrocinado por Estados);³ una guerra perpetua sin fronteras (Casey, 1986: 5); un arma definitiva que podía habilitar a naciones con fuerzas militares inferiores para ganar un grado de igualdad estratégica con los mayores poderes industriales del mundo, ya que era una alternativa a la adquisición de armas nucleares y al desarrollo de grandes fuerzas convencionales (Wright, 1984: 38-39).

² El tema se analiza en Bermúdez, 1987: 180-196, y 1990: 179-199.

³ *Report of the DoD Commission on Beirut International Airport Terrorist Act*, octubre de 1983, .S. Government Printing Office, Washington, D.C., 20 de diciembre de 1983, p.14 (citado por Wright, 1984: 37).

Ante estas nuevas dimensiones del terrorismo, percibidas por el gobierno estadounidense como una gran amenaza a su seguridad nacional, se abogó por asumir una estrategia de carácter ofensivo que pudiera recurrir a golpes preventivos o de represalia. Ello se materializó en el bombardeo quirúrgico en contra de Libia, perpetrado a principios de 1986, cuyo gobierno fue inculpado de haber patrocinado un acto terrorista en una discoteca de Berlín.

El gobierno estadounidense convocó a sus aliados claves para apoyar la guerra contra el terrorismo, particularmente a Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental, Canadá, Italia y Japón. Sin embargo, a excepción del primero, el resto manifestó su renuencia a apoyar las medidas de fuerza, orientándose más bien por imponer sanciones de carácter económico y político a los países inculpados.

Por otra parte, dentro de la visión prevaleciente en Estados Unidos tampoco se establecía una diferencia entre grupos terroristas e insurgentes. Adicionalmente se estableció un vínculo entre éstos y el narcotráfico. Aunque se reconocían las diferencias de objetivos, la relación entre ambos se estableció en términos tácticos: los narcotraficantes proporcionarían a los terroristas sus canales para transportar armas y equipo, así como dinero; los terroristas corresponderían con puertos seguros de tránsito para la droga. De esta suerte, por ejemplo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia habrían garantizado a Cuba como punto de tránsito, y el gobierno

sandinista también habría permitido el uso del territorio nicaraguense como puente para el tráfico de estupefacientes entre Colombia y Miami (Casey, 1986: 10).

El hecho político que frenó la posibilidad de instrumentar otros bombardeos quirúrgicos a países considerados como santuarios del terrorismo, fue el destape del escándalo del Irán-Contras. El descubrimiento de la venta clandestina de armas a Irán, cuyo gobierno era considerado como uno de los principales patrocinadores del terrorismo, y la canalización de los recursos obtenidos por esta vía a la contra nicaraguense, evidenciaron la doble moral con la que se había manejado el gobierno estadouni-

dense. A partir de ello, se disminuyó notablemente el perfil de la diatriba antiterrorista de Reagan.

En términos generales, la percepción que preva-

lece hasta el presente es que Estados Unidos continúa siendo el blanco principal de actos terroristas alrededor del mundo. Adicionalmente, la preocupación por la dimensión interna se ha incrementado dado el nivel de los últimos atentados perpetrados en territorio estadounidense, como el bombazo contra el World Trade Center. Por otra parte, el gobierno de William Clinton no ha abandonado el instrumento de los golpes quirúrgicos militares, como queda demostrado con el ataque de misiles crucero en contra del cuartel general del servicio de inteligencia de Iraq, el 26 de junio de 1993, determinado por el descubrimiento de un supuesto plan de ese gobierno para intentar asesinar al expresidente Geogre Bush.

ESTADOS UNIDOS

CONTINÚA SIENDO

EL BLANCO DE

ACTOS TERRORISTAS

ALREDEDOR DEL MUNDO

La política antiterrorista del gobierno de Clinton se plantea en un documento sobre seguridad nacional:

"En la medida en que grupos terroristas continúen teniendo como objetivo a ciudadanos e intereses estadounidenses, Estados Unidos necesitará tener unidades especializadas disponibles para derrotar a tales grupos. En ocasiones también podríamos considerar necesario atacar a terroristas en sus bases en el extranjero, o a propiedades valoradas por los gobiernos que los apoyan.

"Nuestra política para combatir al terrorismo internacional es no hacer concesiones a terroristas, continuar presionando a los Estados patrocinadores del terrorismo, explotar plenamente todos los mecanismos legales disponibles para castigar a los terroristas internacionales, y ayudar a otros gobiernos a mejorar sus capacidades para combatir al terrorismo (...)

"Una parte significativa de la respuesta estadounidense es la mejora de las capacidades de inteligencia. Los terroristas, sean de grupos bien organizados o de otros con menos cohesión, como el responsable del bombarzo al World Trade Center, tienen la ventaja de poder tomar la iniciativa en cuanto al tiempo y elección de sus objetivos. El terrorismo que incluye armas de destrucción masiva representa una amenaza potencial particularmente peligrosa que debe ser combatida".⁴

Con relación al hemisferio, la política antiterrorista que se impulsa se enmarca dentro del emergente concepto de "seguridad cooperativa". La dimensión del fenómeno en América Latina se plantea en estadísticas que no precisan el tipo de actos a que se hace referencia:

"De los 321 incidentes terroristas internacionales en el mundo en 1994, 58 se efectuaron en América Latina, una disminución del 40 por ciento con relación al año anterior, y menor de los realizados en Medio Oriente (115) y Europa Occidental (88).

No obstante, resulta más importante que los ataques antiestadounidenses ascendieron a 44, colocando a la región, en esta categoría, muy por encima de las otras (el Medio Oriente, ubicado en segundo lugar, sólo tuvo ocho ataques de tal tipo)(...)

El Departamento de Estado ha identificado ocho organizaciones terroristas indígenas en la región. Todas son organizaciones guerrilleras [...]."⁵

En la Cumbre de Miami (diciembre de 1994), se adoptó un plan de acción contra el terrorismo y se hizo un llamado para la realización de una conferencia especial de la OEA sobre su prevención.

Consideraciones Finales.

Dados los objetivos que fueron planteados, ha quedado fuera el análisis del impacto inter-

⁴ **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, Washington, The White House, February, pp. 10 y 11.

⁵ **United States Security Strategy for the Americas**, Washington, Department of Defense, Office of International Security Affairs, september, pp 15 y 26.

no del terrorismo en casos concretos. Sin embargo, es un aspecto que no se puede dejar de considerar, aunque sea con brevedad. Por un lado, el terrorismo, sin duda, provoca una alteración de los valores y el funcionamiento de la sociedad, y tiene un impacto en las instituciones políticas. Por otro lado, y a partir del análisis de los casos de España, Reino Unido, Italia y Alemania, las políticas y legislaciones destinadas a combatir el terrorismo han implicado "una restricción a la plena vigencia del estado de derecho y, por ende, del sistema democrático" (Viera-Gallo, 1990: 153).

A partir de ello, "encontrar una respuesta democrática efectiva al terrorismo es un problema político que resulta central tanto para la política internacional como para la doméstica de nuestro tiempo" (Crenshaw, 1995: 7). El reto consiste, entonces, en encontrar respuestas que sean efectivas tanto en la supresión del terrorismo, como en el mantenimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

**AVANZAR SUSTANCIALMENTE
EN LA SISTEMATIZACIÓN DE
LAS NORMAS INTERNACIONALES
SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA**

Por otra parte, dadas las dimensiones que ha alcanzado el combate militar al terrorismo en el terreno internacional, con los excesos señalados, cabría impulsar otras alternativas: "usando medios de prevención civil, aumentando la cooperación internacional contra el terrorismo, actuando fluidamente en el campo diplomático, fortaleciendo el derecho internacional y los organismos aptos para su puesta en vigor, así como usando todo tipo de medios de carácter político (Varas, 1990: 19).

Para avanzar en propuestas concretas, un punto de partida esencial es la precisión del concepto y, por tanto, de los actos que en sentido estricto deberían ser considerados como terroristas. Finalmente, una propuesta que resulta relevante es la que plantea como reto "avanzar sustancialmente en la sistematización de las normas internacionales sobre violencia política en general, y sobre terrorismo en particular, con miras a ir sentando las bases para una posible convención internacional de carácter sistemático y comprehensivo" (Zalaquett, 1990: 119).

Bibliografía

Bermúdez, Lilia (1987), **Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica**, México, Siglo XXI Editores, p. 229; *El terrorismo dentro de la guerra de baja intensidad*, en Augusto Varas (1990) (ed.), **Jaque a la Democracia: Orden Internacional y Violencia Política en América Latina**, Buenos Aires, Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 179-199.

Casey, William J. (1986), *The international linkages- What do we know?*, en Uri Ra'anán et al, **Hydra Carnage. The international linkages of terrorism and other low intensity operations**, Lexington, Massachusetts/Toronto, Lexington Books.

Kupperman Associates, Inc. Robert H. (1983), **Low Intensity Conflict**, Preparado para el U.S. Army Training and Doctrine Command, Vol. I, Main Report, 30 de julio, Contract No. DABT 60-83-0002.

Laqueur, Walter (1986), *Reflections on Terrorism*, en **Foreign Affairs**, Vol. 65, Núm. 1, Council on Foreign Relations.

Simon, Jeffrey D. (1994), **The Terrorist Trap: America's Experience with Terrorism**, Bloomington, Indiana University Press.

Viera-Gallo, José Antonio (1990), *El terrorismo. Un desafío para la comunidad internacional*, en Varas, *op. cit.*, pp. 125-158.

Wright, Jeffrey W., U.S. Army (1984), *Terrorism: A Mode of Warfare*, en **Military Review**, Vol. LXIV, Núm. 10, octubre.

Varas, Augusto (1990), *Jaque a la democracia: terrorismo y antiterrorismo en la sociedad y relaciones internacionales*, en Varas *op. cit.* pp. 11-20.

Zalaquett, José_ (1990), *Conceptualización del terrorismo desde un punto de vista normativo*, en Varas, *op.cit.* pp. 91.

EL DELITO DE TERRORISMO

Marco Antonio Díaz de León

I. Introducción.

Independientemente de los tradicionales fines de tutela individual que persigue el Estado con el *ius puniendi*, hoy, dadas las condiciones políticas y los variados medios de lucha por el poder que viven muchos países, nadie duda ya de que la norma penal y, en consecuencia, la pena que ésta prevé, antes que nada debe servir para proteger el orden público, o sea la convivencia social y los fines del propio Estado.

Ningún Estado puede subsistir por mucho tiempo, encomendado sólo a sus fuerzas administrativas y a la jurisdicción del orden privado. La historia de las ideas políticas enseña, en el fondo, que todo Estado, sus funciones y su sistema jurídico dependen, por la propia naturaleza de sus condiciones existenciales, de dicha norma penal, que finalmente es la que da posibilidad de mantener la paz social y la seguridad jurídica.

Así, el Derecho Penal y, más bien, las sanciones que éste contempla, como óptima protección de las relacio-

nes sociales de más alta humanidad, tiene en tal esquema político una importancia fundamental sobre la vigencia universal del Estado moderno.

A esta calidad de normas en extremo coercibles se debe, en parte, que la mayoría de los Estados puedan garantizar la superación nacional en todos sus órdenes, por virtud de la prevención general y especial que generan las aludidas penas.

**NINGÚN ESTADO PUEDE
SUBSISTIR POR MUCHO TIEMPO,
ENCOMENDADO SÓLO A SUS
FUERZAS ADMINISTRATIVAS Y A
LA JURISDICCIÓN DEL ORDEN
PRIVADO**

Es decir, el progreso de los Estados modernos, la protección de los sistemas democráticos y, en general, la garantía de elevar el nivel social y de los individuos en sus propios bienes, se

debe en gran parte a que previo a todo se proteja del delito al propio Estado bajo la amenaza de castigar drásticamente a quienes vulneran aquellos bienes con los que cumple con su función, cuyo resguardo indudablemente es prioritario en todos los acervos culturales.

Lo anterior se debe a que los Estados no pueden por su sola presencia asegurar el bienestar social sin antes autotutelar su propia existencia, que es, precisamente, lo que le posibilita tal actividad de proteger la

convivencia humana en comunidad. Tal autotutela ha de completarse, perfeccionarse y realizarse, combatiendo al delito contra las instituciones estatales, por medio del orden jurídico penal, por virtud de la perspectiva de su castigo con penas auténticamente graves.

2. Justificación del *ius puniendi*.

Dentro de las democracias modernas corresponde al Estado de Derecho, bajo ciertos requisitos de control constitucional sobre el poder político de punir, legislar el orden penal para proteger hoy más que nunca al propio Estado y a una sociedad de masas, cuya mayoría normalmente resulta ser la más débil, cuando menos económicamente.

Ciertamente, también el Derecho Civil y Administrativo prevén el recurso a la coacción; pero la amenaza de imponer una pena, como la medida más drástica para obtener resultados inmediatos, corresponde sólo a la pena misma y al Derecho Penal.

Sin lugar a dudas, este derecho sirve al Estado como el más eficaz poder político de que dispone, para mantener el orden público, el progreso del propio Estado, del gobernado y en general de la sociedad.

Por supuesto, de la eficacia de que las penas se impongan a quienes violan el derecho, depende el Estado para justificar la existencia misma del orden jurídico penal que, indudablemente, sirve sólo para vulnerar los derechos humanos de los gobernados.

Sin embargo, las penas resultan indispensables para proteger el resto de las garantías individuales y de las

normas jurídicas que rigen la convivencia en sociedad, dado que se oponen a cualquier posibilidad de abuso individual o de grupo.

De esta manera, el Derecho Penal posibilita el progreso en el Estado al asegurar la inquebrantabilidad de todo el orden jurídico, por medio de la coacción más violenta que éste autoriza.

Tan pronto como el Derecho Penal deja de garantizar la seguridad y el orden, el Estado de Derecho se debilita, aparece la inseguridad jurídica, el terror social, la venganza privada y, además, surge multiplicado el delito impune o, al menos, la presencia reiterada de éste, como lo demuestra la citada historia.

Es el Derecho Penal objetivo, pues, una manifestación controlada, constitucionalmente, del poder político destinado para castigar y prevenir por la fuerza el delito.

El delito es la acción individual o colectiva, privada o pública, que más agravia y vulnera los bienes de la vida, que más afecta al orden público y al gobernado; que más pone en peligro a la sociedad, y que más aleja al Estado de sus fines altruistas por el camino silvestre de la violencia y la venganza personal.

En la escala de importancia que asumen los bienes que se protegen por esta vía, se encuentran los que pertenecen al propio Estado como entidad política y jurídica, pues es obvio que su lesión no sólo lo vulnera a él, sino que enervan su función pública y le impiden cumplir con sus fines de tutela social e individual que le legitiman; por lo mismo, es aquí en estos delitos, *v. gr.*, el *te-*

terrorismo o el sabotaje, donde más adquiera justificación el castigo por la citada vía penal.

Por ello el Estado, que presupone una situación de convivencia humana en la forma más elevada, con el fin de contrarrestar el delito y de preservar su propia existencia, en uso de su poder político ha establecido deliberadamente un sistema jurídico penal coactivo en extremo, de menoscabo de bienes de la vida, aplicable a quienes realizan acciones delictivas, sean estos imputables o inimputables.

Dentro de este estricto sentido, la sociedad políticamente organizada sólo se concibe con apoyo en la positividad de la ley penal, es decir, si se piensa que cada gobernado, gozando de sus potestades jurídicas, al mismo tiempo, debe respetar las establecidas a los demás y en especial las del Estado, bajo la amenaza de sufrir una *pena* o una *medida de seguridad*.

Fuera de este contexto, de la *pena* o la *medida de seguridad* contra quien delinque o puede delinquir, resulta completamente inapropiado el intento de concebir la vigencia de una sociedad organizada en Estado.

Es el Derecho Penal, pues, el instrumento de que se ha valido el Estado y la sociedad para inducir a sus integrantes a cumplir con lo normado y para prevenir tal ilícito.

Las penas o las medidas de seguridad, por su lado, son los *medios del poder político para menoscabar bienes jurídicos a quienes cometan delito*.

Estos medios de menoscabar varían de naturaleza e intensidad aflictiva según la acción, el resultado, los bienes jurídicos lesionados o puestos en peligro, o la condición o calidad del sujeto a quienes se impongan. Su finalidad es provocar o vedar ciertas conductas, porque aquí de lo que se trata es de impulsar al **infractor de la ley penal** a comportarse, o a impedir que se comporte, como lo establezca la norma, por medio de la ejecución forzada.

Como poder político se deduce pues, que el **Derecho Penal** se creó **aposta para ser cumplido por la fuerza y en la forma más violenta que contempla el orden jurídico**, y más aún tratándose de delitos que ataquen directamente al Estado en sus bienes,

funciones y orden público, como ocurre según se indicó, por ejemplo, con el delito de **terrorismo** que vulnera simultáneamente todos esos valores.

Esto es así porque el Estado no se reduce a ser un conglomerado fortuito de individuos o de voluntades teleológicamente desvinculadas, sino que es una ordenación jurídica y política de coexistencia que responde a la idea de una comunidad de fines, dentro de los cuales destaca, a no dudarlo, la conservación de dicha fuerza del derecho y poder público, para preservar su existencia misma, del territorio, de la población, del gobierno, del orden jurídico y del individuo.

3. Noción del Terrorismo.

Podría decirse *in genere* que el Estado es sujeto pasivo de todo delito, en tanto éste vulnera el orden jurídico del cual aquél es su titular. Sin embargo, existen además ilícitos penales que le atacan di-

**LA SOCIEDAD POLÍTICAMENTE
ORGANIZADA SÓLO SE CONCIBE
CON APOYO EN LA POSITIVIDAD
DE LA LEY PENAL**

rectamente a él, a sus funciones o al orden público, dentro de los cuales se encuentra, *v. gr.*, el terrorismo.

El *terrorismo* es, ciertamente, un delito que carcome las entrañas propias del Estado; el pánico que produce ataca a la paz social.

Se traduce en dominación política por medio del miedo, del terror, y corresponde a una serie de actos de *vis compulsiva* que se ejecutan para infundir alarma, espanto, temor en la comunidad.

En términos generales el *terrorismo* corresponde a una forma violenta y delictiva de lucha política por la que se persigue el enervamiento o destrucción del orden público establecido, creando con ello un ambiente de inseguridad, pavor y acaso ingobernabilidad, capaz de intimidar a la población o al gobierno.

El terrorismo en sí mismo, desde siempre, aparece como una manifestación concreta de agresión colectiva, cuya expresión puede tener orígenes ideológicos diversos aunque, normalmente, coinciden en fines comunes que son casi siempre políticos.

En este contexto el terrorismo tiene diversas fuentes.

Si bien, de manera natural, tal delito se ofrece como resultado de una serie de conductas de uno o varios individuos con fines propios o del grupo a que pertenecen, también lo es que con frecuencia llegan al extremo de provenir del propio Estado, quien por esta vía se encarga de mantener aterrorizada a la población y controlado al gobernado, como, por ejemplo, ocurrió con el "Gulag" Stalinista. La ejecución de cientos de

personas por parte de la Gestapo o aun en los campos de concentración nazis, las detenciones por militares en la isla Perico durante el tiempo del General Noriega en Panamá o bien cualquiera otra expresión de este tipo organizada, controlada o aun tolerada por algún Estado, como llega a suceder con los llamados "*escuadrones de la muerte*" que, so pretexto de castigar a delincuentes impunes, en realidad constituyen medios idóneos de eliminar a los enemigos políticos de algún régimen, espurio o no, en el poder.

Como quiera que sea, por la forma de manifestarse, el terrorismo, además del dolo homicida o de dañar propiedad ajena, pública y privada y, en general, de destrucción de bienes y servicios públicos, supone dolo específico o un fin principal que es el de implantar una sensación colectiva de miedo, intimidación e indignación que socava el clima normal en el desarrollo social y en la capacidad de ejercicio del poder público del gobierno constituido.

Esto último, o sea la influencia que ejerce sobre el gobierno, deviene de que el *terrorismo* como medio de lucha política procura a menudo tener como objetivos a ciertas instituciones, servicios públicos o autoridades, que de alguna forma encarnan el sistema político contra el cual el *terrorismo* se dirige como símbolo de poder político o económico.

4. Antecedentes Históricos.

Los antecedentes del delito de terrorismo no son tan remotos como lo pretenden presentar algunos autores; hay quienes remontan su génesis al derecho romano y así, por ejemplo, ya Carmignani¹ lo esbozaba, aunque sin citar el nombre con que se le

conoce hoy a tal ilícito, indicando: “Bajo el nombre genérico de *delitos directamente políticos* se comprenden todos aquellos que atacan la *seguridad* de la sociedad misma en todo su conjunto, considerada como persona moral. Llámase políticos porque, al atacar las principales y esenciales bases de la sociedad, subvierten la condición política de los hombres. Estas bases consisten del todo en la estabilidad del gobierno. Y —sigue— para mejor indicar la magnitud y amplitud del gobierno constituido, se le aplica la denominación de *majestad*. Por lo cual los delitos mencionados están comprendidos bajo el título genérico de *majestad*. Aquí, sin embargo, no pretendemos hablar de la majestad divina, sino de la humana, y por eso la definimos: el poder supremo que, con independencia de cualquier otro poder, gobierna muchas familias que conviven en un mismo lugar y forman una sociedad diferente de todas las otras, de la cual representa, además, tanto su libertad como su dignidad”.

En otro sentido Manzini² remonta el origen de este tipo delictivo al tiempo de la creación del propio Estado, cuando señala: “La noción de los delitos contra la personalidad del Estado es necesariamente correlativa al concepto que del Estado se tenga en un determinado

momento histórico. En todo tiempo, sin embargo, se manifiesta, por lo menos en las normas jurídicas, vigilante y enérgica la voluntad del poder dominador, de aprontar la máxima tutela penal a las condiciones principales de existencia, de supremacía y de actividad del Estado, como quiera que se halle éste constituido. Hasta los revolucionarios se convierten en conservadores (y las más de las veces despiadados) cuando han llegado a adueñarse del poder”.

BAJO EL NOMBRE GENÉRICO DE

DELITOS DIRECTAMENTE

POLÍTICOS SE COMPRENDEN

TODOS AQUELLOS QUE ATACAN

LA SEGURIDAD DE LA

SOCIEDAD MISMA

Sin faltar otras opiniones donde inclusive se le hace coincidir con la aparición del cristianismo, pasando por la Iglesia católica hasta llegar al punto en que, inversamente a la idea de reprimir tal delito, Santo Tomás se legitimó re-

sueltamente el oponerse a los abusos del poder político, justificando como lícita la resistencia a la ley injusta e inclusive hasta llegar a la privación de la vida del tirano, como señala Pacheco Osorio:³ “La propia Iglesia no pudo mantenerse al margen de esta evolución del delito político. Los primeros cristianos fueron considerados —y sancionados en Roma con pena de muerte— como enemigos públicos. Mas no por sus convicciones religiosas, sino porque

¹ Giovanni Carmignani, **Elementos de Derecho Criminal**, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 1979. N° 706. En el derecho romano el nombre de majestad abarcaba la *seguridad* y *grandeza* del pueblo romano y de sus emperadores. Puesto que la majestad comprende tanto la *libertad* como la *dignidad* (N° 602), y la libertad puede ser violada por actos *hostiles*, mientras que la grandeza y la dignidad lo pueden ser por actos *irreverentes*, por ello este título de delito se divide: 1°) en delitos de majestad, consistentes en actos hostiles contra el soberano o la nación; 2°) en delitos de majestad consistentes en actos irreverentes o injuriosos contra la majestad soberana.

² Vincenzo Manzini, **Tratado de Derecho Penal**. Tomo 6, Editorial Editar, Buenos Aires, 1957, p. 7.

³ Pedro Pacheco Osorio, **Derecho Penal Especial**. Tomo I, Editorial Temis, Bogotá, 1978.

se negaban a hacer sacrificios al príncipe, cuya divinidad, reconocida por los paganos, era negada por ellos.

Posteriormente, con el triunfo del cristianismo y su adopción como religión oficial de los Estados, la Iglesia introduce también al derecho canónico delitos políticos, que hace sancionar por intermedio del poder civil. Así surgen el *crimen de lesa majestad divina*, caracterizado por los ataques al Estado pontificio, y el *crimen de lesa majestad humana*, del cual se hacían responsables los que atentaran contra la persona del Papa.

Tanto el crimen de *lesa majestad* contra la persona del monarca, como el de *lesa majestad humana* contra la del Santo Padre, se amplían luego para proteger a las de sus más cercanos allegados, como son los barones y los cardenales”.

Por nuestra parte, diremos que para comprender lo que ha llegado a ser en el Estado actual el terrorismo, no es preciso rastrear sus antecedentes hasta tiempos remotos.

Siempre que se intente hacer tal cosa respecto de esta figura delictiva, de seguro se desatenderá aquello que a nuestro juicio principalmente interesa: La conciencia actual de que sin paz social no hay futuro para ninguna Nación, de que sin orden jurídico no hay Estado, cuestiones estas de derecho político que, como tal, atañen a todo el Estado y a su Constitución.

Más aún, el Estado, y particularmente en su concreción de Estado de derecho, sólo se concibe si se le observa a través de dicha expresión de la vigencia del derecho, que es la

única que le permite reputarse y justificarse capaz de mantener la paz social, mediante la seguridad jurídica que garantice a cada gobernado el resolver sus litigios de manera cierta, pacífica, por obra de la jurisdicción.

Fuera de esta premisa, sin este postulado, el Estado no tendría cabida como forma de convivencia social más elevada, dado que sus integrantes, lejos de empeñarse fundamentalmente por lo político, lo jurídico, lo económico o por el servicio público, estarían prioritariamente preocupados por la defensa personal y el adiestramiento en el uso de las armas para poder subsistir y defenderse en un sistema incivilizado de venganza privada.

Así pues, el Estado como organización más perfecta de la sociedad es algo, desde el punto de vista histórico, sumamente peculiar que encara penalmente el cúmulo de conductas antisociales para preservar la paz de la comunidad y el orden jurídico.

De manera principal, debe pugnar por tutelar aquellas manifestaciones penalmente reprochables que atenten contra su propia integridad y funciones, para así legitimarse como capaz de mantener la paz social y el ordenamiento jurídico.

Fuera de esta premisa, sin este postulado, el Estado carecería de legitimación para subsistir en la citada forma de organización más perfecta de la sociedad, y en tal situación de seguro los humanos tendrían otras maneras de agruparse de manera más compacta y sin los alcances de complejidad del Estado, que a fin de

cuentas es lo que a veces le hace difícil su sostenimiento.

5. Concepto.

El **terrorismo** es un delito contra la seguridad de la Nación que comete aquel que por medios violentos atente contra las personas, cosas o servicios públicos, con la finalidad de alarmar o aterrorizar a la población, perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

El **terrorismo** tiende a dominar a la sociedad por el temor, cuya realización corresponde a una sucesión de actos de violencia, sobre centros vitales del Estado y la comunidad, ejecutados para infundir la inseguridad pública y el terror, para desacreditar o tratar de obligar en algo al gobierno constituido. Representa una forma violenta de lucha política a través de la cual se busca la destrucción de los órdenes jurídico y político establecidos o la creación de un ambiente social de temor e inseguridad capaz de intimidar a la población en general. Se trata de un delito cometido por aquellos que atacan con armas de fuego, explosivos, incendio y sustancias tóxicas, a las personas, cosas o servicios, produciendo miedo y alarma social.

El Código Penal Federal establece:

Artículo 139.- *“Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten,*

alque utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades”.

6. Tipo Objetivo.

6.1.1 Conducta.

La conducta típica se enuncia: *“...alque utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendios, inundaciones o por cualquier otro medio violento, realice actos contra las personas, cosas o servicios públicos, y producir con ello, el temor, terror o alarma en la población...”.*

Utilizar significa *emplear*, pues, en efecto, el tipo implica que el agente haga uso de los objetos y medios señalados para originar el terror en la comunidad. *Realizar actos* significa cometerlos, efectuarlos, pero esto, como en otra obra he señalado (Marco Antonio Díaz de León. *Código Penal Federal con Comentarios*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1994, pag 180), ¹ “condiciona a que ello produzca alarma, temor o

¹ Marco Antonio Díaz de León, *Código Penal Federal con Comentarios*, Edit. Porrúa, S. A. México, 1994, p. 180.

miedo en la población o grupo de ésta; es decir, que si no se produjeran estas circunstancias o alguna de ellas, no sería típica la conducta”.

Elemento subjetivo “...para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación...”, alude a un dolo específico, a los fines, móviles o intenciones que necesariamente deben existir y por las cuales se cometen los actos de terrorismo. Por supuesto, el tipo alude también a dolo genérico donde el agente debe desear la realización de los elementos del tipo objetivo de acuerdo a lo establecido en el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, en particular que al exteriorizar su conducta utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendios, inundaciones, con ello lesionará bienes jurídicos tutelados, privados y públicos, o cuando menos los pondrá en peligro de lesión.

El párrafo segundo de este artículo establece un delito especial de *encubrimiento*, como excepción al previsto en el precepto 400 fracción Va. de este Código Punitivo, por el cual el sujeto activo debe tener un conocimiento con antelación de que la persona a la cual no denuncia a las autoridades competentes es *terrorista*, precisamente en su significado jurídico penal, así como que sus actividades son de *terrorismo* y, después, querer realizar la conducta típica que aquí consiste en la omisión de no denunciarlo o no hacerlo saber a la autoridad.

6.2 Resultado.

El delito se consuma en el momento en que se utilicen los objetos o sustancias señaladas en el tipo y se produzca con

ello terror en la población o grupo de ella, se perturbe la paz pública, se trate de menoscabar la autoridad o se presione a la autoridad para que tome una determinación. El tipo en análisis no requiere del resultado material consistente en el menoscabo del Estado o que la autoridad tome una determinación como producto de las presiones que hubieran hecho los terroristas, bastando para su configuración que se cause temor a la población en la forma ya citada. Admite la tentativa cuando el sujeto activo realiza actos tendientes a producir el resultado, aunque éste no se consuma por causas ajenas a su voluntad.

6.3 Nexo causal.

El producido entre la conducta desplegada por el o los inculpados empleando medios idóneos, en concordancia con los elementos establecidos en este artículo 139, y el resultado típico debidamente probado en el proceso penal.

El que se produce entre la acción ejecutada por el inculpado, en concordancia con cualquiera de las conductas establecidas en este artículo 139, y el resultado típico debidamente probado en el proceso penal. Se trata pues, dentro de la teoría del tipo comprendiente de un aspecto objetivo y de uno subjetivo, de probar el nexo causal existente entre la conducta y el resultado, cuestión esta que concreta su relevancia típica con el dolo; esto es, concebida la causalidad bajo la idea de que el agente—al concretar con su conducta el tipo objetivo— a su vez quería (dolo) la producción de los resultados típicos, ya que de esta manera se puede establecer la responsabilidad penalmente relevante. En tal virtud, no toda causalidad en este delito en estudio conlleva responsabilidad, los citados límites del nexo causal penalmente re-

levante habrán de ser confirmados por el tipo subjetivo; aquí sólo será relevante la causalidad material dirigida por la voluntad del agente a un fin ilícito para realizar actos contra las personas, cosas o servicios públicos, y producir con ello, temor, terror o alarma en la población, utilizando para ello explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendios, inundaciones o por cualquier otro medio violento, o bien tener conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad y no lo haga saber a las autoridades.

Para arribar al nexo causal que necesariamente debe existir entre la conducta y cualquiera de los resultados mencionados, dentro de la teoría *conditio sine qua non*, el juzgador habrá de realizar una operación mental en la cual se imagine una hipótesis donde se establezca que la conducta atribuida al agente (junto con los elementos subjetivos y normativos del tipo) no existió, y si en tal supuesto tampoco existiera posibilidad de que se produjera el resultado, la conclusión sería que la conducta si está unida por la causalidad al resultado, es decir que al ser necesaria la conducta es por ello causal de dicho resultado; por el contrario, si en tal hipótesis el juez en su mente imagina que la conducta no existió así como que, sin obstar a esto, el resultado se hubiese producido, la conclusión sería que no habría nexo de causalidad en virtud de que la conducta no tiene ligamen con el resultado ni es causal de éste. Como señala Welzel "toda condición que no puede ser mentalmente suprimida sin que con ello desaparezca el efecto, es causa".

De esta manera, el nexo causal en este delito, es el que se produce entre la conducta desplegada por el sujeto activo, en

concordancia con lo establecido en este artículo 139 a comento, y el resultado típico, debidamente probado en el proceso penal.

LA CUESTIÓN SE CENTRA EN
ESTABLECER CUÁNDO UNA
DETERMINADA CONDUCTA
PRODUCE TERRORISMO COMO
RESULTADO

La cuestión se centra en establecer cuándo una determinada conducta produce como resultado de terrorismo; aquí la causalidad es antecedente del resultado unido a él por una relación de necesidad,

derivada de una ley social y de carácter político-nacional conocida por el activo, como sería, por ejemplo, el caso del conocimiento de la naturaleza causal de la acción (productora de terror o alarma social) utilizando para ello explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendios, inundaciones o por cualquier otro medio violento, o bien tener conocimiento de las actividades de un terrorista y no lo haga saber a las autoridades.

Desde luego el medio seleccionado por el agente, para realizar la conducta, debe ser idóneo para producir el resultado, es decir, habrá de ser apropiado y suficiente para tal efecto, pues de otra forma no se daría el nexo causal.

6.4 Tipo Subjetivo.

El delito es doloso (dolo directo). Significa que el agente debe conocer y querer realizar los elementos objetivos pertenecientes al tipo. El momento intelectual del dolo, respecto del conocer, se desprende de lo establecido en los artículos 8o. y 9o. parte primera del párrafo primero (*obra dolosamente el que conociendo los elementos del tipo penal...*), y respecto del querer se deriva del mismo artículo 8o., y de la parte segunda del párrafo primero del artículo 9o. (*quiere o*

acepta la realización del hecho descrito por la ley). Así, el conocimiento del agente debe referirse a los elementos del tipo de terrorismo contemplado en el artículo 139 situados en el presente y, además, para completar los elementos subjetivos exigidos por el citado párrafo primero del artículo 9o., habrá de prever los rasgos esenciales típicos futuros, en particular el resultado y el proceso causal, correspondiendo su voluntad a la resolución de ejecutar la conducta típica de producir de terror o alarma en la población utilizando para ello explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendios, inundaciones o por cualquier otro medio violento, por ejemplo.

6.5. Sujeto Activo.

Cualquier persona o grupo de personas.

6.6 Sujeto Pasivo.

El Estado mexicano.

6.7 Bien Jurídico.

La seguridad de la Nación; la seguridad pública.

7. Doctrina.

Edgardo F. Pace (4)⁵ opina: "La figura del terrorismo la encontramos en el libro II, título VII Delitos contra la tranquilidad pública, capítulo III Intimidación pública, del Código Penal".

a) *Bien jurídico*. El bien jurídico protegido es la tranquilidad. Para nuestra ley penal, anterior a abril de 1968, la denomi-

nación del bien jurídico del Título era el orden público. Pero la doctrina interpretó que su significado era "tranquilidad y confianza social en el seguro desenvolvimiento pacífico de la vida civil". Decidimos "confianza" para distinguir esta figura de la que protege la seguridad. En este sentido la confianza aparece como una condición secundaria y psicosocial. No se trata de defender la seguridad social misma sino la opinión de esta seguridad que, a su vez, constituye un factor más de refuerzo de aquélla.

Es un bien secundario, mediato. Esta característica explica la razón por la cual, en este capítulo, las escalas penales son en general bajas. Ya no es la protección directa de bienes jurídicos, primarios, como la seguridad, sino formas de protección mediatas de aquéllos, pues una de las condiciones favorables para la comisión de graves daños es el desorden y la perturbación social.

Al respecto, el artículo 211 actual, del Código Penal Argentino, señala: "Será reprimido con prisión de seis meses a cuatro años el que, para infundir un temor público o suscitar tumultos o desórdenes, hiciere señales, diere gritos de alarma, provocare estruendos o amenazare con un desastre de peligro común". Al comparar nuestro artículo con los similares existentes en otros Códigos, apreciamos su amplitud. Existen dos técnicas legislativas de encarar esta institución; una que denominaremos *abierto* o genérica y otra que llamaremos *restrictiva*. Nuestra ley, volcándose por la primera posición, funde en una sola figura delictiva situaciones que en otros Códigos aparecen separa-

⁵ Edgardo F. Pace, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Edic. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1968, T. XXVI, p. 160.

das. Así es que existen dos tipos diferentes para este delito: la intimidación mediante amenazas por un lado y la intimidación mediante explosivos por otro.

Volviendo al artículo 211 del Código Penal argentino vemos que la figura se integra genéricamente por dos elementos: una finalidad de carácter subjetivo, *como elemento de la figura*, y una enumeración de los medios empleados para el logro de esa finalidad.

El elemento subjetivo es alternativo, ya que pueden existir en el agente tres posibilidades: infundir un temor público, o suscitar tumultos o desórdenes. Temor público es el recelo o sospecha de un daño o peligro futuro que experimenta un número indefinido de personas. Este estado de ánimo que puede sobrecoger a una población o a una parte de la misma, debe ser consecuencia de los actos que posteriormente describe el tipo legal como señales, gritos de alarma, estruendos o amenazas de un desastre común al suscitar tumultos o desórdenes, por los mismos medios se origina un alboroto, una confusión y alarma en el público.

Si bien este delito no puede existir sin algún elemento intencional específico, no es un delito puramente intencional. El sujeto, con el medio empleado, debe haber creado la posibilidad de alarma, del tumulto o del desorden, y ese peligro debe haber existido realmente.

El delito de intimidación pública es también un tipo alternativo en cuanto

al modo, ya que encontramos cuatro medios distintos para materializar el delito. Estos actos son: hacer señales, dar gritos de alarma, provocar estruendos o amenazar con un desastre de peligro común. Estos medios deben ser idóneos para provocar temor público; las señales deberán ser expresivas, los gritos deberán ser de alarma, sostenidos y audibles, los petardos suficientemente fuertes o reiterados.

En cuanto a la amenaza con un desastre de peligro común, la ley no requiere que se provoque un desastre de peligro común, sino que se amenace con él para obtener cualquiera de los fines exigidos por el tipo.

El peligro común amenazado no podría ser sino el proveniente de alguno o algunos de los delitos que la ley prevé como lesivos de la seguridad pública. Como ejemplos de amenazas de un peligro común podría ser el cortar la provisión de agua de una ciudad, la de hacer volar usinas de energía eléctrica, la de incendiar un barrio, además la amenaza debe ser creíble y que el público admita como posible el ataque a la seguridad colectiva.

Con los términos "provocar estruendos" se quiere describir el atentado a la tranquilidad producido por el mero ruido, así sea grande, pero cuando el estruendo cause un daño a persona u objeto del público en general, el hecho dejará de ser intimidación para convertirse en explosión.

El legislador de abril de 1968 ha previsto un tipo complementario por el cual califica la conducta descrita en el

**EL DELITO DE INTIMIDACIÓN
PÚBLICA ES TAMBIÉN UN TIPO
ALTERNATIVO EN CUANTO
AL MODO**

tipo principal por el resultado, "así figura como agravante si resultare a consecuencia del tumulto un grave daño o la muerte de alguna persona".

Jiménez Huerta (5)⁶ comenta: "*b) Concepto.* - El artículo 139 sanciona ... al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación". En la anterior espaciosa descripción es dable distinguir una diversidad de elementos: fácticos, normativos y subjetivos, todos los cuales han de concurrir para la integración de la figura típica.

El elemento fáctico del delito, como se desprende de la descripción, consiste en que el sujeto activo "...realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público...". Esta alusión a la facticidad del delito es neutra en demasía, pues también nutre la de otros muchos delitos -homicidio, daños y ataques a las vías de comunicación, etcétera— que pueden cometerse. Empero, dicha facticidad neutra se colorea algo —aunque no lo suficiente— si se tiene en cuenta que los "...actos en contra de las personas, las cosas o los servicios al público..." han de efectuarse por medios especialmente determinados en la propia descripción típica, esto es, "...utilizando explosivos sustancias propias se agravan especialmente cuando son cometidos por

los mismos medios a que hace referencial a descripción típica del delito de terrorismo. Sirvan de ejemplos el homicidio y las lesiones cometidos por inundación, incendio minas bombas o explosivos (art. 315); el disparo de arma de fuego dirigido contra un grupo de personas (art. 306); los ataques contra las vías de comunicación realizados mediante explosivos (art. 168) materias incendiarias o por cualquier otro medio (art. 170); y los daños a la propiedad ocasionados por incendio inundación o explosión (art. 397). Lo expuesto pone en relieve que el empleo de los medios que indica el artículo 139 y que matiza el comportamiento fáctico, son insuficientes para crear y destacar en nuestra legislación la autonomía propia del delito de terrorismo.

Para la construcción de la figura típica se creyó oportuno acudir al auxilio de elementos normativos. Y a tal efecto, la descripción, después de referirse a los "...actos contra las personas, las cosas o servicios al público...", agrega "...que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella...". Estos conceptos son de naturaleza eminentemente normativo-cultural, pues implican valoraciones típicamente trascendentes sobre acontecimientos de naturaleza fáctica que dependen de las apreciaciones o interpretaciones personales del juzgador, no siempre certeras y precisas, sobre todo si se tiene presente que también los delitos contra las personas, contra las vías de comunicación y el patrimonio realizados por medio de explosivos, incendio etc., citados anteriormente producen alarma, temor o terror en el grupo o sector de la población en que se realizan y en los ciudadanos a quienes afectan. Por

⁶ Mariano Jiménez Huerta, *Derecho Penal Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. Tomo V. p. 343.

otra parte, el artículo 139 hace una amplísima alusión a estos elementos normativos, pues no sólo literalmente abarca el “terror”, sino también la “alarma” y el “temor”, situaciones éstas que, como bien dice López-Rey, pueden darse lo mismo que el “miedo” o la “angustia”, en ciertas modalidades delictivas que afectan la vida individual o familiar. Los elementos normativos a que alude la descripción, típica del artículo 139 resultan, en verdad, elásticos amplios y peligrosos para integrar por sí mismos y autónomamente el delito de terrorismo.

Para perfeccionar la figura se vió obligado el legislador a acudir a elementos subjetivos impregnados, a su vez, de nuevos elementos normativos. La parte última del párrafo primero del artículo 139 lo pone en relieve, en cuanto expresa que los actos a que alude han de realizarse “...para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación”. Ninguna significación alcanza en torno al delito en examen los actos realizados en contra de las personas, las cosas o los servicios públicos por medio de explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego y demás medios violentos, si no se efectúa por el agente con dichas finalidades específicas. Bien puede afirmarse que en ellas radica la razón de más peso que singulariza el delito.

En dicha tendencia interna hállanse amadrigados nuevos elementos de naturaleza normativa. Las frases “...perturbar la paz pública...”, “...tratar de menoscabar la autoridad del Estado...”

y “...presionar a la autoridad para que tome una determinación...” lo ponen bien de manifiesto. Estas metas internas del agente que al juzgador cumple captar y calibrar, son altamente proclives a subjetivismos, personalistas y riman mal con la seguridad jurídica. La frase “...perturbar la paz pública...” es un extremo indeterminada y amplia, como lo pone bien en relieve Rodríguez Devesa en cuanto subraya que frases de esta naturaleza, dada su elasticidad “explica el derrotero que a veces toman las leyes de excepción”.

Y lo mismo es dable afirmar en torno a la de “...tratar de menoscabar la autoridad del Estado...”, habida cuenta de que su amplitud y elasticidad—matizadas con el término “tratar”—es tanta que abre una libre vía para que pueda ser aberrantemente afirmada en todos los actos que afecten a las personas, cosas o servicios públicos realizados por explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación u otro medio violento, máxime si se parte de la autoritaria concepción de que todos los delitos graves menoscaban la autoridad del Estado por implicar una desobediencia o rebeldía a sus ordenamientos.

La elasticidad subrayada es también paladina en la frase “presionar a la autoridad para que tome una determinación...”. Y a esta elasticidad, se une la indeterminación y la confusión, dado que en la perturbación del orden público mediante violencia en las personas o sobre las cosas tipificada en el artículo 131 como delito de motín, se tiene también presente para configurar este delito la

EL ARTÍCULO 139
HACE UNA AMPLÍSIMA
ALUSIÓN A ESTOS ELEMENTOS
NORMATIVOS, PUES NO SÓLO
LITERALMENTE ABARCA EL
“TERROR”

tendencia interna expresada en la frase siguiente: "...para intimidarla u obligarla (a la autoridad) a tomar alguna determinación".

El subjetivismo, la imprecisión y obscuridad apuntados se confirman si se tiene presente que en el delito de terrorismo, además de los medios especialmente mencionados —explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, incendio e inundación— se hace también referencia "...a cualquier otro medio violento..."; y que para la configuración del delito de motín es imprescindible que los actos ejecutados se realicen también "...con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas...".

Sólo en aquellos excepcionales hechos en que claramente concurren —sin deformaciones o distorsiones, indeterminaciones o confusionismos— los elementos fácticos, normativos y subjetivos contenidos en la figura típica podrá constitucionalmente entrar en juego en el artículo 139 del Código Penal. Insistimos, empero, en el decisivo signo que revisten en este delito los elementos típicos normativos y subjetivos-normativos a que hemos hecho mención. "Los delitos de terrorismo —ha escrito Barbero Santos— se caracterizan por la utilización de medios que pueden ocasionar estragos con el propósito de atemorizar a un sector de la población con la finalidad de cambiar el sistema político o socioeconómico imperante.

i) ¿Es Delito Político?

El terrorismo —afirma Gianvittorio Pisapia— es un hecho político en su estrategia, aun cuando, analizando desde el perfil de los medios en virtud de los cuales lleva su ataque, por medio del aná-

lisis de los delitos que comete, parezca como un fenómeno de criminalidad común. Por su parte, Barbero Santos recuerda y reproduce estas luminosas palabras escritas por Welzel: "La existencia del Estado es ante todo un problema político y sólo muy secundariamente un problema jurídico-penal. Únicamente en escasa medida puede un Estado confiar en asegurar su existencia por medio de disposiciones penales. Y añade: toda Constitución que no conceda a la oposición la posibilidad de conseguir el poder legalmente, convierte en "ilegal" al adversario político y abusa del derecho penal para la lucha política".

Beristáin postula la celebración de un *simposium* internacional sobre "terrorismo y delitos políticos" que reúna y escuche a personas procedentes de todas las opiniones y experiencias, en donde se acoja y oiga también a personas procedentes de países donde el terrorismo y los delitos políticos son frecuentes. López Rey subraya que ninguna ideología, en sí, justifica la criminalidad y menos aún la inhumana frecuentemente practicada por los terroristas; y que la cualidad o condición que caracteriza esta clase de criminalidad es la de ser en alto grado sociopolíticamente dañosa. La cuestión está resuelta en forma negativa en la legislación de México.

El artículo 144 en cuanto expresa que "Se considerarán delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos" que la legislación otorga a la delincuencia política. Estos son; la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional de que se aplique la pena de muerte a los delinquentes políticos; la inaplicabilidad de la reincidencia en los delitos políticos establecida en el artículo 23 del Código Pe-

nal; la posible conmutación por el Ejecutivo de las sanciones que hubieran sido impuestas en sentencia irrevocable, por las de confinamiento o multa, estatuida en el artículo 73 del Código Penal; y el otorgamiento del indulto a prudencia y discreción del Ejecutivo, a que hace mención el artículo 97 del propio Código.

La anterior realidad no empece que en cada caso concreto se tengan presente todos los datos y aspectos que el enjuiciamiento ofrezca a la consideración del juez; pues así como hay un terrorismo que produce gran alarma (pues se asemeja, como dice Pisapia "a un tiro al blanco, frío y seguro"), existen otras situaciones dignas de una mayor comprensión social y jurídica, en las que pudiera admitirse la exculpación o la moderación de la pena. Lo primero en virtud de las normas jurídicas y humanas que norman el juicio de la culpabilidad; lo segundo, con base en los amplísimos límites fijados en el artículo 139 para la imposición de las penas en este delito y en la aplicación del prudente arbitrio que al jugador otorgan los artículos 51 y 52 del Código Penal. No siempre los motivos que impulsan o determinan el delito de terrorismo son odiosos; algunas veces amadrigan impulsos humanos impulsos o sentimientos de reivindicaciones frente a paladinas injusticias".

8. Jurisprudencia.

Terrorismo. Medios Violentos. (*Legislación del Estado de Baja California*). Los medios violentos a que se refiere el tipo penal del delito de terrorismo previsto por el artículo 279 del Código Penal del estado, deben reputarse como aquellos que, aun cuando fueren rústicos, como los define el juez de amparo (palos, varillas, etc.), produzcan alarma, pánico

o terror en la población, o un sector de ella, y con ellos se quebrante el orden público, por lo que es inexacto que para que se configure tal ilícito, sea menester que los medios violentos sean similares a las sustancias tóxicas, armas de fuego o explosivos, pues basta, como ya se dijo, que con ellos se produzca alarma, terror o pánico en la población o en un sector de ella.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

El Semanario Judicial de la Federación, Época: 8A, Tomo: XII-Diciembre, pag: 973. PRECEDENTES:

Amparo en revisión 237/93. Agente del Ministerio Público Federal adscrito al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado. 21 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Morales Hernández. Secretaria: Magdalena Díaz Beltrán.

Terrorismo no Configurado. Delito de. (*Legislación del Estado de Baja California*). Aun cuando en este delito la conducta consiste en la realización dolosa de actos en contra de las personas, las cosas o los servicios públicos, el resultado de esta conducta debe ser el producir alarma, temor o terror en la población o en uno de sus grupos y el fin que persigue el delincuente es el de perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar al Estado a fin de que tome una determinación, pues al ser el objeto jurídico tutelado del delito en estudio la integridad física y jurídica de la Nación mexicana y la seguridad interna del Estado, y como el delito es de naturaleza dolosa, debe decirse que no se configura cuando los actos violentos realizados no produz-

can en la población o en uno de sus grupos pánico, terror o alarma, y por ende, no altere la paz pública ni traten con ello de menoscabar la autoridad del Estado a fin de que tome una determinación, por lo que si el quejoso, junto con un grupo de personas, se presentan en unas instalaciones de gobierno, llevando botes con piedras, varillas y palos, los cuales estrellan contra el suelo, originando un escándalo que motive que suspendan las labores momentáneamente, aunque alguno de los testigos, manifiesten que tal escándalo produjo en ellos cierta alarma y temor, ello no es configurativo del ilícito en comento, pues el tipo penal se refiere al terror o pánico como elemento constitutivo del delito y no al simple temor, que como consecuencia única, tenga simplemente una suspensión momentánea de labores en sus oficinas donde acontecieron los hechos, pero que no se pusiera en peligro alguno la integridad física de las personas, ni jurídica de la Nación, ni la seguridad del Estado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Semanario Judicial de la Federación, Época: 8A, Tomo: XII-Diciembre, Página: 974.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 237/93. Agente del Ministerio Público Federal adscrito al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado. 21 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Angel Morales Hernández. Secretaria: Magdalena Díaz Beltrán.

Conspiración, Elementos del Delito de.

Del actual texto del artículo 141 del Código Penal, aplicable en materia federal, el cual se encuentra comprendido en el Título Primero del Libro Segundo, precepto que se ocupa de los delitos contra la seguridad de la Nación, se advierte que el delito de conspiración se integra con los siguientes elementos: a) un acuerdo o concierto de dos o más personas para cometer alguno de los delitos comprendidos en el título mencionado, y b) un acuerdo complementario respecto a los medios de llevar a cabo aquella determinación. La adecuada interpretación del texto del artículo mencionado ha llevado a establecer que en él se recoge un tipo penal de los denominados de "resultado cortado" o "resultado anticipado", ya que en estricto rigor la ley ha elevado a la categoría del delito autónomo una mera resolución manifestada, respecto a la comisión futura de otras conductas, atentatorias éstas, de la seguridad de la Nación (traición a la Patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo y sabotaje). En este orden de ideas, el delito de conspiración requiere, para su demostración plena, no sólo de un franco y positivo acuerdo para llevar a cabo alguno de los delitos ya citados, sino además que tal acuerdo abarque la concreción de los medios de ejecución del delito o delitos propuestos, sin que se advierta de la descripción legal la necesaria comisión del delito específico. En consecuencia, es elemento esencial de la conspiración el concierto criminal, con independencia de los actos de ejecución o el grado de ésta a que se llegue. Como mera resolución manifestada, el delito de conspiración exige, sin embargo, la prueba fehaciente del acuerdo o concierto tomado y de la concertación de los medios pertinentes para llevar a cabo el o los delitos concretos ya señalados.

Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 7A, Volumen: 133-138, Parte: Segunda, página: 58.

PRECEDENTES:

Amparo directo 4339/74. Eugenio Peña Garza. 16 de abril de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Fernando

Castellanos Tena. Secretario: Andrés Flores Hernández. **NOTA (1):** En la publicación original de esta tesis aparece la leyenda: "Véase: Apéndice al Semanario Judicial 1917-1985, Segunda Parte, Tesis relacionada con la jurisprudencia 74." **NOTA (2):** Esta tesis también aparece en: Informe de 1980, Segunda Parte, Primera Sala, Tesis 19, página 12.

América Latina y México

SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA A FIN DE SIGLO

Raúl Benítez Manaut

I. Las Nuevas Doctrinas de Seguridad Nacional.

El fin de la Guerra Fría ha impactado de forma muy notable en los conceptos de Seguridad Nacional en todos los países de América Latina.¹

En primer lugar, la doctrina de Seguridad Nacional que fue vigente durante la Guerra Fría, basado en la guerra contra el comunismo, ha sido superada. Con esta transformación desaparece el "enemigo" al que se debía vencer, y aparecen desafíos nuevos a la Seguridad y estabilidad de las naciones. En este sentido, los países que tuvieron enfrentamientos armados y donde los mismos fueron determinados por la rivalidad entre Estados Unidos y la

Unión Soviética, se han visto beneficiados del fin de la Guerra Fría. Esto es notable en Centroamérica. Por ello, no fue casual que en Nicaragua y El Salvador los procesos de paz se logaran entre 1990 y 1992, y que el proceso de paz de Guatemala iniciara, de forma lenta pero sostenida, también en estos años.²

En segundo término, se está transformando la estructura del Estado. En la gran mayoría de los países hubo cambios constitucionales en los años ochenta y noventa, orientados a la modernización del aparato del Estado. Esta mutación hace que se reduzca el rol político y se reformulen las doctrinas, las misiones y las funciones de las Fuerzas Armadas. Se amplían en este sentido las misiones que no son estrictamente militares, debido a que se desvanece y reduce al mínimo—en la mayoría de los países— la posibilidad de enfrenta-

¹ El país más grande de América Latina, Brasil, que marcó una escuela de doctrina de seguridad nacional en todo el continente, en su reciente Constitución, en el artículo 142 señala: "Las fuerzas armadas constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden".

² El cambio más notable de doctrina de Seguridad Nacional se dio en El Salvador, con la firma del Acta de Paz de Chapultepec. Ver Gobierno de El Salvador-FMLN *Acuerdo de Paz*, Chapultepec, México, 16 de enero de 1992. Tomado de *Estudios Centroamericanos*, Año XLVII, No. 519-520, UCA, San Salvador, enero-febrero de 1992; y ONUSAL-Fuerza Armada de El Salvador *Doctrina militar y relaciones ejército-sociedad*, San Salvador, 1994.

miento con otra Nación en una guerra "convencional" y en el plano interno, las amenazas también se modifican.

En tercer lugar, producto de la globalización de las economías, se desvanece la dimensión territorial de la Nación, por lo que las políticas de Seguridad Nacional dejan de ser "nacionalistas", debido a que la Seguridad ahora no está atada a la sola acción de los actores Nacionales, siendo en muchos niveles decisivo —por ejemplo, en lo económico— la transnacionalización.

El cuarto elemento a considerar, derivado de lo anterior, son los efectos en las políticas de Seguridad y defensa de los esfuerzos transnacionales para homologar los sistemas económicos y políticos de los distintos países latinoamericanos. Aparece —desde la reunión realizada en Santiago de Chile en 1991, convocada por la Organización de Estados Americanos— la noción "Seguridad democrática", y adquiere rango de prioridad de Seguridad la integración económica —desde la Cumbre de presidentes realizada en Miami en diciembre de 1994³—, y se busca la colaboración —y posible integración futura— multinacional de las Fuerzas Armadas, redefiniendo los conceptos de "Seguridad colectiva" y "Seguridad hemisférica", postura consolidada en la cumbre de ministros de defensa de América Latina —realizada a mediados de 1995 en Williamsburg, Virginia—. El impulsor principal de esta nueva transnacionalización de la Seguridad y la defensa es Estados Unidos.⁴

Como quinto elemento, al contrario de las doctrinas de Seguridad Nacio-

nal de la Guerra Fría, se entiende que la "Seguridad Nacional" se fortalece con la democracia, entendida ésta a partir de las nociones liberales-occidentales de cada régimen político con los conceptos de legitimidad y soberanía del Estado. La legitimidad y soberanía la otorga la población en procesos electorales y cualquier otro mecanismo de acceso al poder —por ejemplo, revoluciones armadas o el golpe de Estado— o formas de gobierno autoritarias o totalitarias, son ilegítimas y por tanto deben evitarse, pues pueden atentar contra la estabilidad de las relaciones entre los Estados y la gobernabilidad en el seno de los mismos.

En sexto lugar, se generaliza la idea de implementar en todos los países una reforma del Estado, donde los poderes Legislativo y Judicial deben crecer en capacidades y en los procesos de toma de decisiones, reduciendo las capacidades del Poder Ejecutivo.

Como séptima característica, se le otorga a la población un rol activo en el mantenimiento de la Seguridad Nacional. O sea la democratización de los sistemas políticos, emerge la sociedad civil como un actor responsable para el futuro de la Nación, con lo que la Seguridad Nacional deja de ser sólo una responsabilidad del Estado, para también trasladar responsabilidades a los sectores activos de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, el clero, los partidos políticos, los Organismos No Gubernamentales, etcétera).

Finalmente, como octava característica, se deja de identificar la Seguridad del Estado, del gobierno o de algún

³ *Building a Partnership for Prosperity, White House Report on the Summit of the Americas*, Miami, Florida, December 9-11, 1994, Washington, 1995.

⁴ Ver *Defense Ministerial of the Americas*, Williamsburg, Virginia, July 24-26, 1995.

sector político u oligárquico, con la Seguridad Nacional.

De esta manera, en la gran mayoría de los países de América Latina la Seguridad Nacional se percibe como la vigencia del estado de Derecho, el orden constitucional regulado a través de un sistema político democrático y se identifica con el desarrollo económico, la búsqueda de la igualdad social y la vigencia de las garantías individuales (derechos humanos).

En relación a los desafíos nuevos a la Seguridad Nacional, desaparece el enemigo interno como sujeto político, y aparece el enemigo interno como sujeto económico y social (la pobreza), ubicando los desafíos en las transformaciones estructurales para responder a las necesidades de la población. De igual manera, se desvanece el enemigo externo político (comunismo) y aparecen nuevos desafíos externos (Nacionalismos, ideologías y religiones excluyentes y fundamentalistas), provenientes de la influencia de conflictos en el medio oriente, el centro de Europa, y el norte de África.

II. Seguridad Nacional- Fuerzas Armadas.

Debido a los anteriores cambios, también se modifica la relación existente entre la Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas. Por ello, en todos los institutos castrenses del continente se

están viviendo procesos de reforma y reestructuración muy profundos. Este fenómeno se debe a la forma como han sido afectados los ejércitos con el fin de la Guerra Fría.⁵

En primer lugar, hay países donde reducen su influencia política, sus funciones, sus misiones y sus efectivos. (Nicaragua, El Salvador, Argentina, Cuba, Panamá —donde desaparecieron como institución—, Brasil, y próximamente Guatemala).

En segundo lugar, hay países donde han crecido en influencia, por desafíos producto de situaciones nuevas de ingobernabilidad real y potencial: Perú, Venezuela y México. Esta creciente presencia e influencia en Perú se debe a la aparición de grupos armados con ideología fundamentalista indigenista y métodos de acción terroristas, y en el caso de México y Venezuela, a los cambios que están sufriendo sus sistemas políticos de gobierno, donde los ajustes a los mismos causan fenómenos de ingobernabilidad.

En tercer lugar, hay países donde han cambiado muy rápidamente sus funciones: en todo Centroamérica (donde se está avanzando notablemente en un esquema de Seguridad colectiva subregional)⁶, en Brasil, los países andinos y México.

SE DESVANECE EL ENEMIGO

EXTERNO POLÍTICO

(COMUNISMO) Y APARECEN

NUEVOS DESAFÍOS EXTERNOS

(NACIONALISMOS)

⁵ Ver Carina Perreli, *Las fuerzas armadas latinoamericana después de la guerra fría*, *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 138, julio-agosto de 1995.

⁶ *Reshaping Cooperative Security Among Central American States*, *Strategic Forum*, INSS, No. 17, January 1995, Washington.

En cuarto lugar, hay países donde ha cambiado muy profundamente su doctrina, incluso a nivel constitucional: El Salvador, Nicaragua, Chile, Brasil, Guatemala.

En quinto lugar, se han reformulado todas las misiones de las Fuerzas Armadas. Hay una misión fundamental: defensa de la soberanía, y hay misiones de Seguridad interna que aparecen como la principal prioridad operativa de los ejércitos.

Por todo lo anterior, a fin de siglo se observan nuevas misiones en la acción de las Fuerzas Armadas (no en todos los países aparecen de forma simultánea). En algunos países estas misiones no son nuevas, pero cambia el eje gravitacional de acción de las Fuerzas Armadas (como la guerra contra el narcotráfico) y también la estructura organizativa de los ejércitos se transforma para enfrentar los nuevos desafíos.

Por ello, es preciso enlistar las misiones actuales de las Fuerzas Armadas y analizar cuáles de ellas son de aparición reciente:

1. Defensa de la soberanía (territorio). Misión constitucional básica en todos los países.⁷
2. Integración y comunicación del territorio. Este aspecto es crucial en Brasil, con el postulado de integrar la región amazónica y evitar una posible tendencia autónoma en esa región.

3. Seguridad colectiva en tres niveles: mundial, hemisférica y regional; preparación de Fuerzas de mantenimiento de paz.

4. Contrainsurgencia (doctrina que a fin de siglo se basa en la fuerza militar en forma de despliegue disuasivo y acción cívica como eje principal). Nuevas modalidades, por la naturaleza nueva del enemigo: guerrillas que ya no son comunistas (EZLN), guerrillas fundamentalistas (Sendero Luminoso). Reminiscencia de guerrillas comunistas: (ELN y FARC de Colombia), (EPR en México).

5. El activismo político se reformula como misión.

● Se reduce: Casi todo el Cono

● Se amplia { de forma indirecta (México)
de forma directa (Venezuela)

6. Modernización tecnológica (parte de la nueva profesionalización), por ejemplo, guerra electrónica (ejércitos de América del Sur).

7. Protección de la población civil ante desastres naturales.

⁷ Quedan muy pocos conflictos fronterizos en América Latina que pueden provocar un conflicto entre países. El más relevante de ellos es entre Ecuador y Perú. Ver Gabriel Marcella, *War and Peace in the Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*, U.S. Army War College, Washington, 1995.

8. Lucha contra el separatismo territorial potencial (Brasil, Nicaragua, México y Guatemala).

9. Lucha contra el terrorismo

{ exógeno

{ endógeno

10. Lucha contra el narcotráfico.

11. Seguridad Pública.

12. Actividad Empresarial

{ individual

{ institucional

(se critica el nivel institucional de esta actividad)

13. Defensa de los recursos naturales.

14. Impartición de campañas de salud, educación, etc.

15. Actividades de inteligencia.

La polémica sobre la acción de las Fuerzas Armadas para responsabilizarse de algunas de estas misiones surge en el nivel de las realidades nacionales y la sugerencia para asumir éstas misiones por otros ejércitos, básicamente por el de Estados Unidos.

Por ello, las misiones se deben de analizar con el siguiente desglose de importancia:

1. Cuáles son constitucionales en cada país.

2. Misiones que, sin ser constitucionales, son "positivas" (para la Nación, el Estado o la Población).

3. Misiones que son cuestionadas por la población.

4. Actividades y Misiones desarrolladas por presión internacional.

Dependiendo de cómo enfrentan las Fuerzas Armadas estas misiones, se habla de países que están en proceso de desmilitarización y otros que viven fenómenos de militarización.

Los países que viven procesos de desmilitarización reducen sus efectivos y se da la salida de las instituciones militares de la tradicional tutela política del aparato del Estado. Los países que viven procesos de militarización es porque se ha visto deteriorada su Seguridad pública, en parte debido a que los cuerpos policíacos son notablemente ineficaces, o en aquellos donde los movimientos armados continúan teniendo actividades importantes (Colombia, Perú). Igualmente la militarización se da para el combate al narcotráfico (México, Ecuador, Bolivia), o por la aparición de movimientos armados (México). Es importante tener presente que esta "militarización" de fin de siglo es diferente de la época de la Guerra Fría, pues no implica ruptura del orden constitucional, sujetándose las Fuerzas Armadas a los poderes constitucionales legalmente establecidos.

III. Seguridad Nacional, Gobernabilidad, Democracia y Estado.

El principal desafío a la Seguridad Nacional de los países de América Latina es el de la *viabilidad nacional*.

La *viabilidad nacional* está cuestionada tanto por factores exógenos, como por causas endógenas. A nivel externo las grandes transformaciones económicas, políticas e ideológicas pueden influir positivamente en los países de América Latina, pero también los pueden debilitar. La globalización no en todos los casos es positiva como estrategia Nacional, y asumir los cambios internacionales de forma indiscriminada puede debilitar a muchos países latinoamericanos.

A nivel interno, los principales desafíos que enfrentan las naciones de América Latina son:

1. Lograr construir estructuras económicas que crezcan de forma sostenida, y poder resolver los problemas sociales. Este desafío es el que los economistas denominan la eficiencia macroeconómica con impactos microeconómicos positivos (a nivel de las células empresariales y familiares). En América Latina, la superación estructural se da en un contexto de desmantelamiento de actividades económicas estatales y empresariales protegidas, lo cual implica además de modernizar la economía, hacer que ésta opere bajo las reglas de la economía de mercado abierta al capital y a la inversión multinacional.
2. Por lo anterior, desde inicios de los noventa, excepto en Haití, se han consolidado los procesos políticos democráticos, pero éstos tienen tendencias muy altas a la inestabilidad o ingobernabilidad, producto de los ajus-

tes macroeconómicos y la redefinición de las estructuras sociales.⁸

3. El aparato del Estado no se moderniza con la velocidad necesaria (en su seno, producto de los resabios de más de medio siglo de estructuras burocratizadas e infladas, los obstáculos a su reforma se dan desde la ineficiencia de las estructuras de gobierno, la presión de grupos sociales que se pueden perjudicar con el desmantelamiento de estructuras "populistas", hasta la corrupción en el manejo presupuestal).
4. Pueden aparecer grupos de poder económicos, políticos o militares que desafían la estabilidad de la Nación y el Estado. Estos grupos pueden ser endógenos o grupos externos con ramificación en sectores Nacionales.
5. Entre los grupos que afectan la estabilidad y la gobernabilidad a fin de siglo están:
 - Grupos de poder económicos que tienen temor a perder privilegios como las oligarquías (rurales, financieras, empresariales, etc.).
 - Grupos de poder político que temen perder antiguos privilegios: élites militares que se resisten al cambio, caciques, reminiscencia de grupos armados de izquierda que no creen en la democracia, partidos políticos que mantuvieron el control político y donde sectores en su interior luchan por no perder el poder, etc.

⁸ Ver el debate teórico en América Latina en el número monográfico dedicado a la gobernabilidad, de la revista *Nueva Sociedad* titulado: *Gobernabilidad ¿Sueño de la democracia?*, No. 128, noviembre-diciembre de 1993. Este tema fue el central en la Cumbre de Presidentes y Primeros Ministros de Iberoamérica, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1996.

- Emergencia del crimen organizado. Este fenómeno tiene expresiones transnacionales e internas. En muchos casos, cuando las actividades ilegales crecen, necesitan la expansión de sus actividades en el exterior. a) para proteger las ganancias (en bancos del exterior); b) para realizar las ganancias-mercados-; y c) para proteger a sus integrantes del sistema legal de su país. El narcotráfico es la actividad más importante del crimen organizado en América Latina, aunque no es la única actividad.
6. Todo lo anterior hace que el Estado pierda facultades para conducir su estructura de gobierno, a la sociedad y a la Nación. Por ello, en algunos países las Fuerzas Armadas asumen misiones que corresponden en estricto sentido a otras instancias del gobierno (por ejemplo, la responsabilidad de reconstruir las estructuras responsables de la Seguridad pública, el combate al narcotráfico, la protección de la naturaleza, o la construcción de carreteras). Este fenómeno se debe a que la privatización de la economía, la apertura de los mercados y la reforma del Estado ha debilitado las estructuras que entre los años treinta y los años ochenta, en América Latina se hicieron responsables de la conducción y construcción de la Nación.

IV. México y el desafío de Seguridad a fin de siglo

La Seguridad Nacional de México guarda similitudes y diferencias con el resto de los países del continente. En primer término, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte redefine las relaciones con Estados Unidos, y en este país se comienza a hablar con insistencia de los esquemas de Seguridad de la región geopolítica conocida como América del Norte.⁹

En segundo término, en Estados Unidos se está reestructurando la agenda de relaciones con los países de América Latina, y comienza a manejarse el libre comercio y la Seguridad cooperativa con gran insistencia, en el contexto de nuevas amenazas que emergen a las cuáles, para Estados Unidos, sólo pueden enfrentarse con políticas transnacionales, dada la dimensión internacional de las amenazas. Para lo anterior México cobra un papel relevante, debido a que dos de las principales amenazas, el flujo ilegal de personas y el narcotráfico, se enfrentan en su fronteras sur, teniendo su resguardo un papel estratégico y viviéndose un proceso de militarización para el control de la misma que, incluso, se ha interpretado como una guerra silenciosa de baja intensidad.¹⁰

En el nivel militar, se plantea redimensionar el rol de la Junta Interamericana de Defensa, básicamente para construir Fuerzas militares multinacionales para enfrentar el narcotráfico.¹¹ En el caso mexicano, la doctrina mexicana de

⁹ Ver Michael Dziedzic, *North American Security in the Time of NAFTA*, **Strategic Forum**, No. 18, INSS, Washington, January 1995.

¹⁰ Timothy J. Dunn, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrines Comes Home*, CMAS-The University of Texas Press, Austin, 1996.

¹¹ Ver William Perry and Max Primorac, *The Inter-American Security Agenda*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 3, Fall 1994.

defensa, sustentada en la Constitución, señala explícitamente las limitaciones para el envío de tropas al extranjero, por lo que México mantiene un concepto defensivo —resguardado a sus fronteras— de empleo de las Fuerzas Armadas.

México, a diferencia de otros países latinoamericanos, continúa preservando los conceptos tradicionales de soberanía en su doctrina de política exterior, significando este elemento un rechazo a los planteamientos que sostienen que la Seguridad de los países, por el proceso de globalización de muchos fenómenos —como el ecológico y el económico—, debe abandonar el concepto autosustentado de Seguridad. En este caso el desafío de fin de siglo para México es que sus dos principales socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, tienen doctrinas de Seguridad Nacional transnacionales que no concuerdan con las mexicanas.¹² En el caso de Estados Unidos, en términos de defensa de su territorio, mantiene un concepto autosustentado en sus fuerzas estratégicas encabezadas por las armas nucleares, más sin embargo, la preservación de su Seguridad se basa igualmente en un despliegue militar global, donde no se considera la legislación ni la soberanía de otros países en caso de necesidad de empleo de sus fuerzas militares (extraterritorialidad del sistema legal y de defensa de Estados Unidos).¹³ Canadá, tanto para la defensa de su territorio como en lo que considera sus responsabilidades en el sistema de Seguridad internacional, sostiene la posibilidad de defenderse y actuar de forma multinacional y cooperativa. Ello se basa en los esquemas de cooperación para la defensa propios de la Comunidad Británi-

ca de naciones y ello explica el rol activo de Canadá en la gran mayoría de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

México, por el contrario, basa su Seguridad en un concepto integral propio de la realidad geopolítica y socioeconómica del país. Este se sostiene en cuatro elementos:

1. La política exterior y sus doctrinas de no intervención, autodeterminación de los pueblos y búsqueda de la solución pacífica de las controversias;
2. La doctrina de defensa, basada en tres planes DN1, DN2 y DN3. El primero corresponde a la defensa ante un agresor externo; el segundo el mantenimiento del orden interno; y el tercero es el despliegue militar para la protección de la población en caso de desastres;
3. El diseño de políticas gubernamentales que logren el desarrollo socioeconómico del país; y
4. La gobernabilidad bajo un sistema democrático de gobierno, que garantice la convivencia pacífica entre los mexicanos.

Esta doctrina mexicana de Seguridad Nacional está desarrollada explícitamente con estos contenidos desde 1980 en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (redactado por el presidente José López Portillo) y en el Plan Nacional de Desarrollo, en sus tres versiones (1993-1988; 1989-1994; y 1995-

¹² Ver Raúl Benítez Manaut, *Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in México. 1821-1989*, y Jill Sinclair *Canada's International Security Policy*, en Hal P. Klepak *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Carleton University Press & FOCAL, Carleton, 1996.

¹³ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washinton, February 1995.

2000). En el caso del Plan Nacional de Desarrollo actualmente vigente, se consideran los nuevos fenómenos que están alterando la estabilidad y la gobernabilidad en el mundo, como desafíos que pueden amenazar la Seguridad Nacional de México, como los nacionalismos y fundamentalismos, al igual que el terrorismo.

Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, los dos principales desafíos a la Seguridad Nacional son la pobreza de la población y el narcotráfico. El primero considerado un obstáculo que pone en riesgo la viabilidad de la Nación¹⁴ y factor estructural causal de los principales desafíos a la estabilidad del país —como los movimientos armados emergentes—, y el segundo como el factor desestabilizador fundamental, que puede deteriorar la capacidad del Estado para lograr la gobernabilidad del país y que tiene capacidad para alterar las relaciones financieras, políticas y sociales (peligro que pueda llegarse a niveles conocidos como la “colombianización”).

El tema de la gobernabilidad, definida como la capacidad del Estado para lograr conducir por la vía democrática a la población, se convierte en uno de los principales desafíos para la Seguridad Nacional de México. La gobernabilidad en México se determina por la capacidad para lograr concluir la reforma del Estado en múltiples niveles (electoral, en el sistema de prevención e impartición de justi-

cia, en los cambios constitucionales necesarios para la regulación de las relaciones económicas en el contexto de la globalización, en la prevalencia de una economía de mercado, etcétera) y de esa forma enfrentar los desafíos políticos y de defensa que plantean las protestas violentas de la población (como el caso del alzamiento indígena en el estado de Chiapas encabezado por el EZLN desde 1994), y la reaparición de grupos armados que se consideraban desmantelados, (como el EPR, que inicia sus acciones con este nombre en junio de 1996 en el estado de Guerrero, que actúa y tiene una lógica de acción similar a las guerrillas foquistas de los años setenta, propia de un esquema de Guerra Fría y que emplean como medio acciones que se tipifican como “terroristas”).

Los medios que ha empleado el Estado para enfrentar estos desafíos a la Seguridad Nacional son diversos. En el caso del EZLN, el empleo de las Fuerzas Armadas se da en forma de “despliegue disuasivo de Fuerzas”, dándole prioridad al diálogo para lograr una negociación política que conduzca a la desactivación del EZLN como movimiento armado y se pueda transformar en fuerza política, sin que tenga que emplearse el recurso militar de forma directa.¹⁵ En esta estrategia el reconocimiento de las causas estructurales del conflicto (sociales, políticas, regionales y culturales) es la clave en la

**LA GOBERNABILIDAD EN
MÉXICO SE DETERMINA POR LA
CAPACIDAD PARA LOGRAR
CONCLUIR LA REFORMA DEL
ESTADO**

¹⁴ Incluso las Fuerzas Armadas reconocen a la pobreza como la principal amenaza a la Seguridad Nacional y factor causante de los principales problemas de estabilidad que aquejan al país. Ver el discurso del Ministro de la Defensa Enrique Cervantes Aguirre el 2 de septiembre de 1996, *La Jornada*, 3 de septiembre de 1996.

¹⁵ La forma cómo impacta la crisis de Chiapas en el ejército se puede analizar en Stephen Wager & Donald Schulz, *The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil Military Relations and the Future of Mexico*, U.S. Army War College, Washington, 1995.

acción del gobierno. Esto se puede ver en los primeros acuerdos alcanzados entre la Cocopa y el EZLN a inicios de 1996¹⁶. El gobierno de forma explícita ha reconocido que el EZLN es un movimiento que tiene sus orígenes en las condiciones de marginación y pobreza, y por ello su estrategia no es de contención militar directa.

En el caso del EPR, sus acciones, focalizadas en ataques a las Fuerzas militares y de Seguridad del gobierno mexicano, lo tipifican como una guerrilla que atenta directamente contra la estabilidad del sistema y que, potencialmente, si llegara a crecer en su capacidad ofensiva, incluso podría poner en riesgo el proceso de democratización en el país y golpear la Seguridad Nacional en todos sus niveles. Las acciones terroristas pueden afectar la estabilidad por la creación de condiciones de inseguridad a la población; deteriora la posibilidad de poder reactivar la economía; afecta a las Fuerzas políticas que actúan en el contexto legal en la lucha por el poder, tensionando sus relaciones con la población; y obliga a militarizar algunos espacios de la vida pública, lo que puede afectar la imagen del ejército. En el exterior deteriora la imagen del país. En este sentido, el peligro a la Seguridad Nacional es que se configure una guerrilla terrorista endémica que perjudique por igual tanto al gobierno y los partidos políticos en el esfuerzo por consolidar la democratización, como a la población en general.

Si bien el terrorismo se puede considerar marginal en México y a la fecha no ha trastocado de forma importante la estabilidad y la Seguridad Nacional, si no logra ser contenido de forma eficaz puede prolongar sus acciones poniendo a México en con-

dición de desventaja en el sistema de competencia mundial —por considerarse un país inestable, no apto para la inversión extranjera— y obligando al Estado a desviar recursos para su contención, lo que implicaría sobredimensionar a las Fuerzas Armadas y cuerpos de Seguridad. Este fenómeno se agregaría a otros ya existentes que contribuyen a la inestabilidad del país, como el narcotráfico, que también puede emplear el terrorismo armado contra el Estado y la población como estrategia. A la fecha el narcotráfico realiza acciones Armadas principalmente como “autodefensa” y en el enfrentamiento entre carteles, sólo esporádicamente ha realizado asesinatos, aunque un peligro es que crezca una “cultura” social a favor de los carteles —sobre todo en las áreas rurales de cosecha como en Sinaloa—. El incremento de la inseguridad pública es el fenómeno emergente que más preocupa a la población, pues la afecta en su vida diaria. La dirección del ejército de los altos puestos de las corporaciones más importantes del país se ha justificado por el gobierno como necesaria para intentar darle eficacia y profesionalidad a la guerra contra la delincuencia y el crimen organizado.

En síntesis, a las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas, se añaden poco a poco misiones nuevas, concentrando la acción de las Fuerzas Armadas mexicanas en el plan de guerra DN2 (defensa ante un enemigo interno) y en tres variables de conflicto: movimientos armados, combate a la delincuencia y crimen organizado y lucha contra el narcotráfico. La Seguridad Nacional de México, dadas estas tres misiones militares, se contempla amenazada en primera instancia por estos elementos.

¹⁶ *Acuerdos de Larráinzar, Crónica Legislativa*, Año V, Nueva Época, No. 7, febrero-marzo de 1996.

V. Reflexión Final.

América Latina y México observan a fin de siglo gran cantidad de problemas de Seguridad Nacional. A los fenómenos propios de naciones atrasadas y subdesarrolladas se le agregan problemas nuevos de Seguridad (como la fragilidad del sistema democrático de gobierno para lograr la gobernabilidad de los países) y aparecen los desafíos que en muchos países han crecido a la par del desmantelamiento de los esquemas diseñados por Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, como el terrorismo y los fundamentalismos. Se están rediseñando nuevas doctrinas de Seguridad en todos los países latinoamericanos y se están ampliando las misiones de las Fuerzas Armadas para lo que se considera "misiones no tradicionales", reorientando su participación y función. A las misiones constitucionales tradicionales de defensa de la soberanía se le demanda eficacia en misiones internas y transnacionales nuevas— como el narcotráfico y el terrorismo— para las cuáles, en algunas de las funciones operativas, están deficientemente entrenadas y en otros casos, por ejemplo, en el nivel táctico, el enemigo a enfrentar presenta superioridad. Es clara la capacidad de los narcotraficantes para tener armamento muchas veces superior al de los ejércitos y cuerpos de Seguridad, así como recursos económicos prácticamente inagotables. En el caso de las guerrillas— como el EPR— su acción -en for-

**AMÉRICA LATINA Y MÉXICO
OBSERVAN A FIN DE SIGLO GRAN
CANTIDAD DE PROBLEMAS DE
SEGURIDAD NACIONAL**

ma comando, con acciones sorpresivas— lo pone en ventaja táctica ante las Fuerzas Armadas y cuerpos de Seguridad de México.

El factor positivo de las nuevas doctrinas latinoamericanas de Seguridad Nacional es la superación del concepto de "enemigo interno", que se había focalizado en el comunismo y en las Fuerzas políticas democráticas (en la mayoría de los países del cono sur y Centroamérica), y la aceptación generalizada de que el orden constitucional y el sistema político democrático es el factor decisivo de la nueva Seguridad de los países. Por ello, los enemigos y desafíos emergentes, tanto los estructurales— como la pobreza—, como los políticos y sociales— como el narcotráfico, el crimen organizado, la delincuencia, y el terrorismo— al ser amenazas no sólo para el Estado o el gobierno, sino al conjunto de la Nación y su población, pueden enfrentarse con el respaldo activo de la sociedad y con una amplia legitimidad de los gobiernos, pues la Seguridad Nacional, al ser constitucional, está respaldada por la población y los liderazgos políticos en los países.

Finalmente, lo que está en juego en términos de Seguridad Nacional para el siglo XXI en América Latina, si no se logran superar los problemas estructurales, políticos y sociales mencionados, es su propia viabilidad.¹⁷

¹⁷ Ver el número monográfico de la revista *Daedalus*, *Reconstructing Nations & States*, American Academy of Arts and Sciences, Vol. 122, No. 3, Summer 1993. El fenómeno de la in-viabilidad nacional es una realidad en algunas naciones africanas y del centro de Europa, por lo que no puede descartarse como tendencia si no se logra la reconstrucción de los mecanismos económicos, políticos y sociales de los países latinoamericanos.

TERRORISMO, SEGURIDAD NACIONAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

José Luis Piñeyro

I. Planteamiento General.

Por fortuna, en México el terrorismo no ha sido una constante histórica como fenómeno social a diferencia de otras latitudes del planeta, ni siquiera ha comprendido periodos importantes de la vida política nacional. Tampoco el terrorismo de Estado ha permeado la estructura del mismo y de la sociedad mediante una cultura del miedo, ni en lo histórico ni en lo circunstancial. Esto no niega la violación amplia de los derechos humanos desde las mismas instituciones estatales mexicanas, sean regionales o nacionales, contra la oposición política partidista¹ o no, o bien contra el ciudadano común.

**EL CONTRATERRORISMO DE
LOS ESTADOS UNIDOS COMO
ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN
POLÍTICO-MILITAR NO SE HA
MANIFESTADO EN MÉXICO**

Igualmente, el contraterrorismo de los Estados Unidos como estrategia de intervención político-militar no se ha manifestado en México a diferencia de otros países de América Latina donde la clasificación de "Estados patrocinadores de terrorismo", como se dijo de la Nicaragua sandinista o la Cuba de Castro durante el periodo Reagan, constituía el calificativo definitorio para que la potencia norteaña justificara su "derecho a la autodefensa"

mediante operaciones encubiertas o clandestinas contra los gobiernos y pueblos de tales países así como otros del área centroamericana.² Llama la atención que un personaje académico como

Samuel P. Huntington afirme con increíble ingenuidad que "parece muy poco probable que los oficiales militares estadounidenses hayan enseñado a sus

¹ Durante el sexenio de Carlos Salinas, supuesto paradigma de modernidad política, sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reportó 400 militantes asesinados, los periodistas cubrieron su cuota de sangre con otra cantidad importante. Las cifras más recientes de militantes del PRD asesinados durante los últimos ocho años, es decir, dos del actual gobierno de Ernesto Zedillo es de 450 miembros. *Excélsior*, 3 de octubre de 1996, p. 5A. A todo lo anterior abría que agregar otras personas pertenecientes a organizaciones de oposición y ONG's para tener un panorama completo de la situación.

² De acuerdo a los documentos secretos norteamericanos de 1940 a 1990, México no aparece en los mismos como sujeto a tácticas contraterroristas. Ver: Michael McClintock. *Instruments of Statecraft, 1940-1990. Counter-terrorism, Counter-insurgency, U.S Guerrilla Warfare*. Patheons Books, New York. 1992.

contrapartes latinoamericanos la forma de organizar un golpe de Estado o de torturar prisioneros".³ Si realmente desconoce las acciones contraterroristas norteamericanas y cierto tipo de adiestramiento militar, basta que lea el texto revelador de McClintock recién citado para que se ilustre al respecto.

II. Terrorismo y Seguridad Política del Gobierno.

Ahora bien, hablar en abstracto de terrorismo-seguridad nacional-democracia en México no sirve de mucho si no se entiende las causas reales y potenciales del fenómeno terrorista, el concepto de seguridad nacional y los contenidos concretos de la democracia usados por el gobierno.

Desde la actual óptica gubernamental no existe una correlación directa entre estallidos guerrilleros y pobreza generalizada, se argumenta que el mapa de la pobreza nacional señala regiones igual o más deprimidas que donde han aparecido las guerrillas del EZLN y el EPR. No viene al caso cotejar geográficamente a nivel de microregiones, por ejemplo, de Chiapas o Guerrero si existe correspondencia o no entre movimiento armado y miseria, pues en última instancia es la confluencia de las condiciones objetivas (el

desempleo y la marginalidad) y subjetivas (la opresión política y la discriminación racial así como la voluntad y organización políticas) las que servirían para entender el episodio armado, más que destacar con mayor o menor dosis de "economicismo" o "voluntarismo" los elementos básicos para elaborar un análisis concreto.⁴

Seguir la lógica gubernamental sería caer en la trampa ideológica y el debate superficial de lo obvio: las bases estructurales de lo armado. Muy diferente es debatir si esta forma de lucha política es o no: efectiva, realista, legal, legítima, representativa, moral o inmoral entre otros puntos del futuro debate nacional, en caso de una generalización del fenómeno terrorista, lo cual no implica justificarlo sino entenderlo en su complejidad⁵ y así poder contrarrestarlo y no necesariamente solo con iniciativas contraterroristas.

Así como la violencia política no puede comprenderse al margen de las raíces estructurales, tampoco puede desligarse del dominante modelo económico-político neoliberal en México⁶. Dicho modelo produce y reproduce las causas reales y potenciales mencionadas de manera ampliada. No es poca cosa

³ Samuel Huntington, *Fuerzas Armadas y democracia*, en: *Crónica Legislativa*, N° 5, octubre-noviembre de 1995, pp. 133.

⁴ Un especialista en terrorismo previene que para el estudio del mismo se necesita partir de lo siguiente "para que la definición sea universalmente aceptada tiene que trascender toda descripción del comportamiento e incluir las *motivaciones individuales, el medio social y los fines políticos*". Grant Wardlaw. *Terrorismo político. Teoría, táctica y contramedidas*. Colección Ediciones Ejército, Madrid, 1986, p. 38, (Subrayado nuestro).

⁵ Este es un buen punto de partida pues como anota Wardlaw: "en realidad, el estudio correcto del terrorismo debe intentar explicar un fenómeno, no justificarlo y todos están obligados a darse cuenta de que esa explicación no implica justificación alguna". *Ibid.* p. 40.

⁶ Una interesante reflexión sobre el neoliberalismo aparece en: Jacinto Valdés., *El terrorismo y la subversión en la posguerra fría. El neoliberalismo en América Latina*. Seminario "Medidas de confianza mutua y balances estratégicos en el hemisferio occidental", Flacso-Chile-IMER, México D.F., 28-30 de agosto de 1995.

considerar que más del 80 por ciento de la Nación mexicana vive en condiciones de pauperismo relativo y absoluto según el propio auspiciador de dicho modelo, el Banco Mundial. Que la presente descomposición socio-política múltiple (social-sectorial, geográfica-regional, cultural-familiar y religiosa) no sea públicamente reconocida por los círculos del poder (pero sí super comentada en privado) no significa que no exista y que no sea motivo de preocupación en términos de la futura gobernabilidad democrática del país.

Precisamente, aquí es donde las acciones terroristas del EPR contribuyen a aumentar la ingobernabilidad reinante y donde la liga con la seguridad nacional y la democracia electoral aparece en escena. No hay duda que la violencia tiende a alejar las inversiones extranjeras, endurecer el trato gubernamental a la oposición política no armada, minar la soberanía nacional y del Estado frente a las presiones externas, entre otros efectos.

También, sin duda, la violencia armada particular y la inestabilidad general tienden a abrir flancos internos y externos de vulnerabilidad para el proceso de transición política. El problema sucede cuando a una situación armada de origen socio-político se le pretende dar soluciones militar-político, y cuando a la seguridad nacional se le identifica con la seguridad gubernamental del proyecto de desarrollo económico y la democracia dosificada y

centralizada se entiende como la única forma de gobernabilidad realmente existente.

De entrada, cabe señalar que la seguridad gubernamental no coincide necesariamente con la seguridad de la Nación, pues por ejemplo, cuando el gobierno jerarquiza los objetivos nacionales dando prioridad al pago puntual de la enorme e impagable deuda externa frente al pago de la deuda social interna acumulada o pobreza masiva, la mayor importancia atribuida a una frente a la otra implica descuidar las necesidades de la Nación frente a los compromisos con el exterior. Puesto con términos más contundentes por un economista crítico "el gobierno debe reconocer que se equivocó con su política económica causante de la crisis, por lo que lo único que nos espera es más crisis, más deterioro del nivel de vida de la Nación, más venta de empresas públicas, más carteras vendidas y por tanto más bancos y empresas en

**UN PELIGRO POTENCIALMENTE
MÁS GRAVE RESIDE EN LAS
IMPLICACIONES DE LA
ESTRATEGIA ECONÓMICA DE
MÉXICO**

quiebra, con el resultado de *mayor desempleo y mayor extranjerización de la economía...* Para las grandes mayorías esta política no representa el rumbo estratégico correcto sino solo evidencia el carácter *autoritario y antidemocrático* de la política económica imperante y del gobierno que la implanta y de aquellos que la secundan y apoyan".⁷

Coincide con lo anterior un analista militar norteamericano quien desde una perspectiva de amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos

⁷ Arturo Huerta, *Política económica: deseos, realidades y frustraciones*, Sección Ideas, *Excelsior*, 12 de noviembre de 1996, 27A (Subrayado nuestro).

plantea: "Sin embargo, 'la crisis actual', solo es parte del problema. Un peligro *potencialmente más grave* reside en las implicaciones de la estrategia económica de México para el desarrollo social"⁸.

III. Terrorismo y Democracia en México.

Ahora bien, la mencionada ausencia de antecedentes históricos respecto al terrorismo institucional y político en México, no implica que el Estado y la sociedad estén vacunados para siempre del virus de la violencia. Algunos expertos en terrorismo afirman que el mismo tiene un carácter semiuniversal al margen de: el grado de desarrollo económico (mencionan a España con la ETA e Inglaterra con el ERI) y el ámbito geográfico, la filiación política de derecha o izquierda, los sectores sociales y los conflictos políticos de corte nacionalista, racial o religioso.

Si bien las formas de actuar son similares y los objetivos centrales son los mismos (difusión del pánico y publicidad para la causa terrorista) no consideramos válido pensar que el colo-

rido político y las condiciones de vida no son importantes para ubicar concentraciones geográficas y estrategias definidas, defender valores e intereses de clases y sectores sociales específicos internos e internacionales, donde el terrorismo político y el contraterrorismo estatal pueden entrar en una dialéctica o espiral de violencia que haga que se pierda las diferencias entre victimario-víctimas, ofensiva-defensiva, ilegalidad-legalidad, ilegitimidad-legitimidad.

En México, el gobierno federal ha establecido diferencias entre la guerrilla del EZLN y la del EPR. A la primera le reconoce base de apoyo social y por tanto legitimidad política y representatividad social, disposición al diálogo y tendencial carácter legal; a la segunda, no se le reconoce ninguno de éstos atributos y se denuncia su accionar violento y su carácter terrorista.⁹

Ciertamente, las acciones del EPR las ha caracterizado un terrorismo indiscriminado y no uno selectivo y menos uno blanco.¹⁰ Resulta muy improbable que el EPR vaya a generar simpatías entre la población civil, los sectores sociales medios, los univer-

⁸ Un peligro *potencialmente más grave* reside en las implicaciones de la estrategia económica de México Donald E. Shulz, *Aquí esta el futuro: ¿A dónde va México?* II. Sección Ideas, *Excelsior*, 30 de abril de 1996, pp. 24 A.

⁹ Tres especialistas consideran que desde la perspectiva revolucionaria el recurso al terrorismo no conforma una estrategia sino una táctica eventual: "Este breve repaso demuestra que los más prominentes teóricos de la guerra revolucionaria sostienen que el terrorismo sólo desempeña un papel limitado y secundario en aquella y que debe emplearse precavidamente y con criterio selectivo si no se quiere que esa táctica se vuelva en contra" Op. cit. Wardlaw. p. 102. Laqueur afirma: "los marxistas leninistas creen en la acción de masas más que en el terror individual y la experiencia histórica tiende a mostrar que ellos estaban por mucho en lo correcto. lejos de debilitar la sociedad el terrorismo tiene frecuentemente el efecto opuesto, es decir, inmuniza y provoca una mayor cohesión interna". pp. Walter Laqueur, *Reflections on Terrorism*, *Foreign Affairs*. N° 1, vol. 65, 1986, pp. 96. En términos similares a los anteriores lo plantea McClintock. Op. cit. p. 270.

¹⁰ De acuerdo a las categorías de acciones terroristas el primero va dirigido contra blancos inocentes civiles y militares, el segundo enfoca sus acciones contra funcionarios civiles o militares de diversa jerarquía, empresarios y personajes políticos con supuesta responsabilidad directa o indirecta en la batida antiterrorista; la tercera forma de accionar pretende ser inofensiva, es decir, no provocar muertos o heridos y sólo llamar la atención mediante, por ejemplo, estallidos dinamiteros.

sitarios, la intelectualidad y la comunidad internacional como si las despertó y mantiene el EZLN. Puede ser que sólo produzca identidades entre los pobladores más marginales de ciertas zonas rurales a la vez sometidos a diversos tipos de violencia política y racial. Lo cierto es que los actos de terrorismo indiscriminado no deben ser contestados sólo con operaciones contraterroristas policiaco-militares por las instituciones del Estado mexicano y las organizaciones gubernamentales; las operaciones no son ni suficientes ni pertinentes en términos de eficiencia política, moral y legitimidad. Se impone una estrategia de diálogo político con el EPR como premisa básica, pero, la misma no es suficiente mientras persista una estrategia económica prooligárquica financiera y antipopular generadora de más desempleo, pobreza, desnutrición, estallidos espontáneos violentos, criminalidad ocasional, drogadicción, desintegración familiar, en una palabra, generadora de falta de cohesión frente a las instituciones del Estado y del gobierno nacional.

Democracia política-participativa, económica-redistributiva, social-incluyente, educativa-cultural y técnica es la mejor manera de fortalecer la seguridad nacional, la seguridad del gobierno y la seguridad del Estado mexicano. Seguir por el camino de la democracia electoral-parlamentaria restringida, económica hiperconcentradora, social de emergencia, cultural de analfabetos funcionales significa atentar contra las tres dimensio-

nes de la seguridad nombradas y en especial contra la seguridad nacional.

IV. Terrorismo-Seguridad Nacional y Democracia en la Posguerra Fría.

Ninguno de los tres temas integrantes del título de este subapartado son novedad para el planteamiento estratégico de seguridad hemisférica de los Estados Unidos de Guerra y Posguerra Fría. La novedad consiste en que ahora la estrategia de seguridad nacional norteamericana parte de la derrota/desaparición del enemigo (la URSS y Europa Oriental) que articulaba dicha estrategia durante la guerra fría.

Cierto es que tal desaparición plantea la necesidad de ubicar nuevas amenazas o enemigos para la seguridad nacional norteamericana y del hemisferio occiden-

tal, pero no es sólo la eliminación del coloso soviético y de sus aliados europeos lo que llevó a la delimitación de nuevos adversarios, sino situaciones bastante concretas que conviene enumerar.

A la paulatina erosión del bloque soviético de 1989 a 1991 habría que agregar la pacificación militar y electoral-política de 1989 a 1995 en Centroamérica: Panamá fue "democratizada" en 1989 mediante la invasión militar norteamericana, Nicaragua se "estabilizó" en 1990 con la derrota electoral sandinista, El Salvador concertó una negociación final entre guerrilla y gobierno en 1995 y Guatemala inicia un proceso similar al anterior que culmina en 1996. Esto es, el enemigo Castro-sandinista-terrorista desaparece del

**LOS ACTOS DE TERRORISMO
INDISCRIMINADO NO DEBEN
SER CONTESTADOS SÓLO CON
OPERACIONES
CONTRATERRORISTAS
POLICÍACO-MILITARES**

escenario después de más de una década de asedio norteamericano. Cuba con la eliminación del trato comercial preferencial soviético y el mayor cerco económico-diplomático de Estados Unidos deja de ser una amenaza creíble. México y América del Sur inician la transición política "democrática" bajo la dirección de gobiernos civiles aliados a Norteamérica. No existe en el horizonte amenaza o enemigo extracontinental o continental (gobiernos hostiles o inestables o movimientos guerrilleros) para los intereses de seguridad nacional norteamericana.

Comienza así el planteo de seguridad hemisférica de Posguerra fría de Estados Unidos el cual podemos resumirlo en la estrategia de las cuatro "D"¹¹. Desmilitarización de las fuerzas armadas y reducción de las industrias bélicas, pues ante la desaparición de las amenazas externas las numerosas milicias representan innecesarios y enormes costos económicos y políticos. La reducción de efectivos castrenses y de presupuesto permitirá canalizar los recursos liberados hacia programas de desarrollo económico-social, a su vez, esto reducirá el poder militar dado la histórica tendencia al golpismo, disminuyéndose así las posibilidades de inestabilidad. Desarme como forma de negociación con los numerosos grupos guerrilleros, control del tráfico ilegal de armas abastecedor de terroristas y narcotraficantes y fortalecimiento de los gobiernos civiles surgidos bien de guerras internas o en lucha contra el narcoterrorismo.

Desarrollo económico concebido como apertura comercial del mercado nacional al internacional, eliminación de interferencias burocráticas y fiscales del Estado así como de la propiedad de empresas estatales y paraestatales. Democracia representativa como corolario de todo lo anterior, sin más de regímenes políticos populistas y corporativos ahora basados en un libre mercado político de partidos. Impecable resulta la lógica aparente del planteo general descrito, ningún civil y militar moderno o democrático se opondría a la racionalización extrema en el uso de los recursos económicos escasos (y más frente a una crisis internacional) para la consecución de las cuatro "D".

El problema de fondo es que la estrategia nombrada no modifica un milímetro la política económica neoliberal auspiciada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; la cual implica una sistemática contracción salarial; una reducción del gasto público social en vivienda, salud, educación, desindustrialización y monopolización con los efectos de un mayor desempleo, desnutrición, pobreza, etc. Sobre un piso estructural tan frágil difícilmente puede consolidarse la democracia, el desarrollo económico autosustentable, el desarme antiguerrillero y la desmilitarizaron como objetivos de mediano y largo plazo.

Amenazas a estos objetivos o fines de la estrategia de seguridad hemisférica de Post Guerra Fría son: 1) el terrorismo transnacional, 2) el

¹¹ Ver sobre el particular: U.S. Department of Defense. Office of International Security Affairs, **United States Security Strategy for the Americas**, Washington D.C. September 1995. pp. 11. Fauriol, George, *Thinking about U.S. Defense Policy in Latin America*, en: Erik Kjonnerod (Ed). **Hemispheric Security in transition: adjusting to the post 1995 environment**. The Institute for National Strategic Studies The National Defense University. Washington D.C. 1995; y Libicki, Martin, *The Next Enemy*. **Strategic Forum**. Institute for National Strategic Studies, Number 35, July 1995.

narcotráfico internacional, 3) los éxodos masivos y los desastres ecológicos y 4) los movimientos fundamentalistas de diversa índole. Los medios para combatir a tales peligros son para los dos primeros: mayor cooperación y asistencia militar-policíaca de Estados Unidos vía intercambio de información, adiestramiento, equipo bélico y tecnológico, maniobras militares conjuntas; el tercer fin se cumplirá a través de las operaciones "humanitarias" como la de Haití realizada dada la violación de los derechos humanos, la situación de hambruna, el éxodo de haitianos a Norteamérica y la necesidad de restaurar la democracia. El último objetivo, debería lograrse mediante programas de desarrollo económico-social y fortalecimiento de la "democracia de mercado". Antídotos a fundamentalismos étnicos, raciales, religiosos, militares, etcétera¹².

En sentido estricto, es obvio que México representa una "amenaza" múltiple a la seguridad nacional norteamericana ya que contamos con el terrorismo latente del EPR, el creciente narcotráfico internacional, las constantes migraciones de mexicanos hacia el norte y existe un movimiento fundamentalista étnico o indígena en Chiapas. Habría que sumar la crítica situación económica nacional como fuente

**EN SENTIDO ESTRICTO, ES
OBVIO QUE MÉXICO
REPRESENTA UNA "AMENAZA"
MÚLTIPLE A LA SEGURIDAD
NACIONAL NORTEAMERICANA**

potencial de conflictos del más diverso signo político y formas de expresión.

Claro está, que hasta ahora el gobierno norteamericano no ha manejado ninguna de las amenazas nombradas como tales, pero, frente a la proliferación de actos terroristas o movilizaciones masivas que pongan en entredicho la estabilidad interna, las presiones norteamericanas no se dejarán esperar y no serán para consolidar la democracia la cual nunca le ha importado, pues como certeramente dice un analista militar "los antecedentes históricos no apoyan mucho la creencia de que (el gobierno) asumirá una postura firme a favor de la democracia y los derechos humanos en México... Washington casi siempre ha preferido *la estabilidad a la democracia*"¹³.

V. Reflexiones Finales.

No intentamos a propósito definir los conceptos básicos utilizados en el ensayo. Terrorismo porque informan los expertos que sobre el término, por ejemplo, existían 109 definiciones diferentes de 1936 a 1981¹⁴, con seguridad hay otras decenas más para estos años. Más allá de las dos características claves mencionadas (generación de pánico y propaganda) las diferencias empiezan al mezclarse consideraciones de tipo

¹² No es casual que el fundamentalismo militar encabezado por el coronel Hugo Chávez de Venezuela, es decir, antinorteamericano y antimonopólico sea presentado así por el Pentágono "Dos veces en 1992, elementos reaccionarios de los militares intentaron golpes de Estado en Venezuela, una de las democracias constitucionales más sólidas de la región". La oposición de ciertos sectores castrenses venezolanos al proyecto neoliberal o de libre mercado recibió la condena inmediata. Op. cit., pp. 11.

¹³ Donald E. Shulz, *Aquí esta el futuro: ¿A dónde va México?*, Sección Ideas, *Excélsior*. 23 de abril de 1996, pp. 21 A (Subrayado nuestro).

¹⁴ Op. cit. Laqueur. pp 88.

ético, moral y político, donde los terroristas para unos pueden ser héroes y para otros simples criminales. Aquí sola cabe apuntar que además de la violencia terrorista algunos autores mencionan también la violencia del Estado y la violencia estructural como forma de aproximarse al problema terrorista.

Sobre el concepto de seguridad nacional de igual forma existen múltiples acepciones¹⁵. Estas contrastan a partir de la definición de las amenazas internas y externas reales/potenciales y de los intereses y objetivos nacionales así como de el tipo de articulación de nación-gobierno-Estado. Esto es, el abanico conceptual se abre cuando se determina quién y cómo se definen los enemigos y objetivos nacionales. Aquí sólo proponemos de manera tentativa una aproximación: la seguridad nacional es aquella situación que garantiza la reproducción de las condiciones materiales y morales básicas de la Nación a través de un gobierno legítimo y un Estado de derecho. Respecto a la democracia las definiciones a no dudar serían cientos, solo cabe destacar dos cuestiones. Primera, el carácter integral de las misma: política-participativa, económica redistributiva y social-preventiva. Segunda, el logro de la misma dependerá esencialmente de los esfuerzos y acuerdos entre los mexicanos, pues como antes destacamos, para los Estados Unidos la misma no es importante.

En lo tocante a por qué actualmente Estados Unidos no nos ubica como un concentrado de amenazas a su seguridad nacional, además de lo evidente (la alianza

geo-política y geo-económica de ambos gobiernos y la relativa estabilidad política mexicana) apunta nuestro analista militar norteamericano "para México, la amenaza ya no es la agresión de EU, sino la *desintegración interna*, tanto política como social y económica. Para EU, a su vez, es necesario definir la seguridad, no en términos de alguna amenaza militar convencional (que no existe), sino por *los peligros que representa la crisis de México* para la sociedad estadounidense. Esta redefinición mutua requerirá de una *cooperación*, mayor que nunca, entre México y EU. En caso contrario, es probable que las amenazas a la seguridad nacional de los dos países empeoren en los años por venir"¹⁶. La crisis puede ser la expansión del narcoterrorismo, éxodos masivos o movimientos fundamentalistas, entre otras situaciones críticas. La cuestión estriba en cómo mantener la seguridad nacional mexicana, mediante la estabilidad política a toda costa (con crecientes dosis de violencia y sin importar costos sociales) o a través de la democracia política y el bienestar social conocido como gobernabilidad democrática. Otra situación que subraya la cita es la mayor interdependencia de seguridad nacional muy molesta para Estados Unidos.

Por último, hace casi quince años antes del desastre social y económico generalizado del mundo y en especial al tercero, al que pertenecemos, Wardlaw, experto en terrorismo, daba ciertos consejos que parecerían estar dedicados al México actual: "La centralización de la toma de decisiones y el correspondiente extrañamiento del pueblo (...) el deterioro de los controles y de las lealtades tradicionales **tenderán a perfilarse aún más en el futuro** y sólo podrán funcionar para aumentar las condiciones que

¹⁵ Para consultar un excelente resumen ver: General Gerardo Vega, **Seguridad Nacional: concepto, organización y método**, México D.F., 1989, pp. 103-121.

¹⁶ Op. cit. Schulz. 23 de abril de 1996. (Subrayado nuestro).

conduzcan al terrorismo (...). La gran esperanza liberal es la de que se atacarán **las causas objetivas** enfocándonos acaso en la redistribución del poder y de la riqueza, en la provisión de adecuados servicios sociales y en el arreglo de las reivindicaciones justas por derechos étnicos, religiosos y sociales"¹⁷

Hoy 1996, Laqueur como buen y consecuente neoliberal frente al llamado terrorismo posmoderno, se limita a recomendar "todo lo anterior nos lleva a un terrorismo más allá de como lo hemos conocido. Nuevas definiciones y nuevos términos deberán de ser elaborados para nuevas realidades y los servicios de inteli-

gencia y los que toman las decisiones deberán aprehender las diferencias básicas entre las motivaciones de los terroristas, los enfoques y las metas"¹⁸.

**LA GRAN ESPERANZA LIBERAL
ES LA DE QUE SE ATACARÁN LAS
CAUSAS OBJETIVAS
ENFOCÁNDONOS ACASO EN LA
REDISTRIBUCIÓN DEL PODER Y
DE LA RIQUEZA**

En este y otro escrito sobre el tema de hace una década Laqueur no hace una sola mención a la violencia estatal y la estructural, tampoco hace

alusión al terrorismo internacional apoyado por los Estados Unidos, sólo aparece la violencia terrorista al margen de las condiciones objetivas que pueden producirla. En fin, son dos visiones nada desinteresadas sobre un problema bastante complejo y que para México puede volverse crítico.

¹⁷ *Op. cit.* Wardlaw, (Subrayado nuestro), pp. 308.

¹⁸ Walter Laqueur, *Posmodern Terrorism, Foreign Affairs*. September-october 1996, pp 36. Para dos versiones mexicanas similares a las de Wardlaw y a la de Laqueur consultar: Armando Labra. "Terrorismo moderno: neoliberales". *Excelsior*. 11 de septiembre de 1996. Carlos Castillo Peraza. *¿Dónde están los terroristas?*, *Proceso*. N° 1046, 17 de noviembre de 1996.

ESCENARIOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Guillermo J. R. Garduño Valero

i Cómo desarrollar la relación entre la problemática derivada de la democracia y la que es propia de la Seguridad Nacional? El problema inicial tiene que ser resuelto a partir de reconocer el vínculo entre la participación social en los procesos decisivos con la construcción de un proyecto nacional.

Al final del siglo XX los proyectos autoritarios que han regido a nivel mundial han tocado su término. Más allá de cualquier consideración ético valorativa, los signos que nos rodean nos muestran la quiebra de los bloques derivados de la posguerra; los líderes políticos nos expresan el agotamiento de sus recursos retóricos; la violencia de grupos desde fuera de las estructuras políticas presionan sobre la lógica jurídica de los Estados Nacionales; la reestructuración impuesta por la globalización reclama de interlocutores políticos legítimos con los cuales puedan generarse acuerdos de largo plazo y aun aquellas propuestas que quisieran mantenerse dentro de las líneas autoritarias, tendrán que reconocer las dificultades para establecer los acuerdos políticos,

cuando fuerzas significativas han sido excluidas de la gestión.

No cabe duda de que vivimos en la era de la incertidumbre como la calificó Galbraith¹ y este acontecimiento nos coloca en la idea de que no es tiempo propicio para los profetas, pues siguiendo la tradición su destino es lapidarlos si fallan o reconocerlos *post-festum* cuando los acontecimientos de hoy son pasado.

**NO CABE DUDA DE QUE
VIVIMOS EN LA ERA DE LA
INCERTIDUMBRE**

Bajo esta idea es necesario plantear el problema de las relaciones entre la Seguridad Nacional y la democracia, bajo una visión que nos permita ana-

lizarlas como problemas y no como principios resueltos y consolidados. En este sentido, plantearnos los escenarios significa reconocer los riesgos que el proceso podría generar y donde estos podrían enfrentarse en la transición, incluso a los intentos de la restauración autoritaria, que aunque han demostrado escasa posibilidad de consolidación histórica, podrían generar situaciones de que de no preverse en sus líneas mas generales desde el presente podrían crear riesgos que el propio sistema político tendría que asumir.

¹ J. K. Galbraith, *La Era de la Incertidumbre*, Barcelona, Plaza y Janes, 1977, P. 336 y ss.

Los Escenarios de Riesgo.

Si pudiéramos plantearnos los tres riesgos principales que tendría que enfrentar México en los próximos años, el primero sería de carácter electoral, el segundo del comportamiento de las relaciones entre los procesos económicos y el ámbito político y el tercero en torno a las condiciones derivadas de la revolución científica técnica que tendrán un peso diferencial en los países centrales y los de la periferia.

El Primer Escenario.

El primer tipo de escenario nos muestra las condiciones del comportamiento electoral que podrían enfrentar la estructura actual de los partidos políticos, en este sentido tendríamos que considerar tres variables básicas: la participación política ciudadana que podría oscilar entre el crecimiento del abstencionismo o su disminución; la segunda variable sería el comportamiento del voto a favor de los partidos de oposición, en cuanto a su aumento o decrecimiento y el tercero sería el ámbito de la profundidad de la reforma política que se pretende, misma que de mantener el sistema de mayoría simple que sólo ha beneficiado al partido gobernante por más de 67 años, impediría que una adecuada proporcionalidad pudiera establecer cuotas de poder más acordes con el peso específico que representan las diferentes fuerzas organizadas.

Al combinar las variables podríamos establecer estas alternativas:

1. El crecimiento de la oposición unido al crecimiento de la abstención, podría en algunos casos favorecer a las opciones opositoras, siempre y cuando exista una alternativa que

contemple la proporcionalidad, pues de otra manera sería factible que frente a núcleos opositores divididos el partido hegemónico podría mantenerse en el poder. Al mismo tiempo, aun ganando la oposición, la victoria no consolidaría una opción democrática en la medida en que existiría para cualquier ganador el riesgo de una sobrerrepresentación, pues el abstencionismo, opera en contra de cualquier régimen político. El caso de los consejeros ciudadanos que aun al margen de los partidos fueron electos bajo la sombra del abstencionismo mayoritario, los inhabilita como interlocutores representativos de los vastos núcleos sociales a los que se debían representar.

2. La alternativa de un escenario que combinara crecimiento del voto opositor, con una disminución de la abstención, no será condición suficiente para un triunfo opositor, pues frente a una oposición dividida, el partido mayoritario tendría la opción con tan sólo un tercio de los votos de sumar un número de mayoría simple que sería suficiente para ganar. Las elecciones federales de 1994 nos muestran que al no haber una segunda vuelta, el presidente fue electo por el 47.7 por ciento de los votos, y por mayoría simple se obtuvo una sobrerrepresentación en ambas cámaras y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
3. El escenario que relaciona crecimiento de la abstención con disminución de la oposición, parece ser la tendencia histórica que **mas ha**

favorecido al partido en el poder, sin embargo el desgaste producido por la imposibilidad de compartir la responsabilidad de gobernar ha creado la situación crítica de enfrentar los errores del pasado, que al darse cita en el presente imposibilitan la legitimidad de la gestión.

4. Un escenario ideal para el estado actual de cosas sería la combinación de una reducción de la abstención y de una disminución del voto opositor, en este caso la legitimidad del partido en el poder se vería ampliamente respaldada por un amplio consenso popular, base de apoyo de las grandes decisiones. Sin embargo es poco probable.

La responsabilidad de la actual Reforma Política radica en la capacidad de responder al reto de la participación política de las mayorías como medio para generar formas válidas de representación, que sustituyan a las formas semicorporativas que han caído en crisis.

Frente a los escenarios anteriores hay que reconocer que la Seguridad Nacional no es la seguridad de un partido o de un grupo en el poder, es proyecto que sólo puede consolidarse a condición de que el proceso electoral sea una fuente de legitimidad para la construcción de la representación social.

Porque el proceso electoral es tan sólo el inicio del proceso democrático y ningún proyecto nacional puede consolidarse sin esa base. La democracia de

acuerdo a Popper,² es una resultante del bienestar y no a la inversa. Este principio supone que las condiciones del marco social plantean el carácter de las demandas, de hecho la Revolución Mexicana sacrificó el ideal democrático en aras de la satisfacción de necesidades básicas como la tierra y las de administrar los derechos sociales, siempre tutelados por el Estado y controlados clientelamente por las organizaciones afines al proyecto gubernamental. Dicha opción fue la base que consolidó al Estado Mexicano durante el siglo XX, pero será imposible mantenerlos como la base que permita sustentarlo en el nuevo milenio que ya estamos iniciando.

El Segundo Escenario.

El segundo riesgo está vinculado al proceso de desarrollo y su viabilidad para México, en este sentido tendríamos los mecanismos de ejercicio del poder que podrían oscilar en sus extremos, entre la negociación y el autoritarismo, el momento del ciclo económico que puede darse en sus extremos, entre la recuperación económica y la crisis y la situación del orden social, que podría expresarse en su visión más radical entre el orden y el caos.

1. El escenario ideal que podría generar el proceso democrático sería una combinación entre la recuperación económica, el ejercicio del poder fundamentado en la negociación y sobre una base de orden social, que sería la condición que reclama la democracia que posibilita la apertura de espacios, la ca-

**LA SEGURIDAD NACIONAL NO
ES LA SEGURIDAD DE UN
PARTIDO O DE UN GRUPO EN EL
PODER**

² John Magee, **Popper**, Barcelona, Grijalbo, 1972, p. 98.

nalización de las demandas para su satisfacción y la capacidad de adecuar medios de acuerdo a los fines, reconociendo de nuevo, de acuerdo a Popper, que sin medios no es posible el alcance de los fines, sin embargo aun con los medios podríamos no alcanzarlos.

2. Otro escenario a considerar bajo el supuesto de una recuperación económica, sería la de un orden autoritario, con escasa capacidad de negociación. La viabilidad de esta propuesta ha sido factible en México y podemos asegurar que aun bajo periodos autoritarios, pero prósperos, la conformidad social pudo operar siempre y cuando se garantizaran la eficiencia y eficacia de la burocracia dominante. Sin embargo, la viabilidad de estas propuestas es de corta duración y los consensos se pueden quebrar en los inicios de la crisis como en 1963.
3. La probabilidad de encontrar un estado de caos provocado por un orden autoritario, aun bajo la idea de una recuperación económica, es factible bajo la situación de que los mandos hayan entrado en conflicto, de hecho el desplazamiento de los militares en el cono sur, tuvo como antecedentes las presiones sociales postpuestas, las derrotas frente al exterior, los procesos de pésima negociación y el agotamiento de las viejas doctrinas de Seguridad Nacional que veían en cualquier disidente un enemigo. En el caso mexicano ha ocurrido situaciones semejantes en ciertos periodos de cambio sexenal, en particular en la sucesión de 1976.
4. La probabilidad de que en un periodo de recuperación económica se produzca una situación caótica, pero cuyo ejercicio del poder busque el proceso negociador como alternativa de gestión, es factible a partir de generar una serie de reformas políticas y de ceder espacios a la disidencia, esta alternativa significaría la capacidad adaptativa de un sistema a circunstancias adversas.
5. En periodos de crisis económica la actuación de los actores políticos y sociales se modifica, la no existencia de medios económicos, sin ser una condición necesaria, imposibilita la apertura de opciones que no pueden darse en un periodo de crisis, de esta manera la probabilidad de un escenario que combine el orden social con mecanismos de negociación y apertura en un momento de crisis, sería una opción deseable, aunque no siempre factible, pero que demostraría la capacidad de liderazgo y la posibilidad de establecer consensos.
6. Otra alternativa sería la combinación de un orden social sustentado en un modelo político autoritario que dentro de un periodo de crisis económica podría cuestionarse su legitimidad, sin embargo esta alternativa es factible y sería un escenario a considerar en el análisis político de México.
7. La opción de caos en el orden social, combinado con una gestión autoritaria, podría ser el antecedente de un golpe de Estado, que a fin de mantener el *statu quo* se arriesgue a la restauración del antiguo orden social de referencia, y que en ese proceso podría debilitar el dialogo necesario entre sociedad y Estado.

8. Finalmente, la combinación entre caos social con una gestión negociadora, bajo un ámbito de crisis, podría derivar a una situación de ingobernabilidad que ha sido siempre el antecedente de la caída de algunos regímenes, como fue la situación típica de Europa Oriental. En este escenario, la negociación sin capacidad de generar medios de satisfacción a las demandas y presiones sociales hunde al régimen en una negociación donde los acuerdos son inoperantes aun antes de su inicio.

Los escenarios anteriores son tan solo líneas probables de actuación dentro de una realidad política, social y económica que puede ofrecer muchas variantes adicionales por la introducción de procesos específicos que no pueden ser considerados de antemano.

El Tercer Escenario.

El tercer escenario representa los retos a superar para asegurar los medios que hagan posible la existencia del Estado en la difícil transición al nuevo milenio. Los tres factores capitales serán: Garantizar fuentes de energía; asegurar los medios de producción y recepción de innovaciones tecnológicas y generar políticas viables que garanticen condiciones de desarrollo económico para sus regiones, a fin de integrarlas a los nuevos procesos de cambio.

Los escenarios serán analizados dentro de la globalización que actual-

mente vive el mundo y dentro de los cuales caben destacar los siguientes:

1. La combinatoria de los Estados que cuenten con hidrocarburos, tengan la capacidad de ser productores de tecnología por su alta inversión en investigación y desarrollo y sean en la actualidad países considerados como centrales, podrían encontrar una viabilidad a sus propuestas en las próximas décadas, hasta que los hidrocarburos como recurso natural no renovable comiencen a decrecer, tal es el caso de los Estados Unidos de América.
2. Los Estados que sean productores de tecnología y encuentren fuentes alternativas de energía a los hidrocarburos, siendo países centrales, podrán convertirse en poco tiempo en potencias hegemónicas claves en el quehacer mundial, dentro de esta opción podrían estar Japón y Alemania.
3. Los Estados que siendo países centrales sean receptores de tecnología que dispongan y dependan como fuente de energía de los hidrocarburos, se enfrentarán a severas contingencias que los podrían excluir de los procesos de dominio a largo plazo, este sería el caso de Rusia y Ucrania, donde aun con un poder atómico considerable no podrán transitar sin depender en alto grado de las potencias emergentes.
4. Los Estados centrales que sean receptores de tecnología pero que hayan desarrollado fuentes alter-

**LA COMBINACIÓN ENTRE CAOS
SOCIAL CON UNA GESTIÓN
NEGOCIADORA, BAJO UN ÁMBITO
DE CRISIS, PODRÍA DERIVAR
EN UNA SITUACIÓN DE
INGOBERNABILIDAD**

nativas de energía podrán ofrecer en un futuro condiciones de expansión y en este caso quedarían los países del extremo asiático y aquellos europeos que puedan moverse en esta dirección.

5. El problema principal está en las economías periféricas con severas limitantes, sin embargo, aquellas que alcancen cierto nivel de desarrollo de tecnología y cuenten con hidrocarburos, dispondrán de un horizonte limitado mientras sus recursos no renovables tengan vigencia en el escenario mundial, no obstante, podrían entrar en severas restricciones si en las próximas décadas no encuentran otras fuentes alternativas. En este escenario podría estar el México de las próximas décadas.
6. Dentro de las economías periféricas cabría el caso de aquellas que produzcan tecnologías a nivel limitado y se concentren en la creación de fuentes alternativas de energía. En estos casos la posibilidad de potenciar su influencia en las regiones más inmediatas sería su escenario de expansión probable, donde podrían estar Cuba, Chile y Brasil, pero deberán estar integradas a propuestas más amplias dentro del nuevo esquema de integración de la economía mundial.
7. El problema más significativo estará en las economías periféricas hoy dependientes del petróleo y receptoras de tecnología, en estos casos al mermarse sus recursos petroleros la caída de sus economías hará inviable su desenvolvimiento, los casos de Venezuela y Ecuador antes pertenecientes a la OPEP, podrían ser ilustrativos.

8. Finalmente, los países periféricos receptores de tecnologías y que privilegien las fuentes alternativas de energía, serán el caso de la mayoría de las economías mundiales que podrían integrarse en forma asimétrica, desigual y dependiente a las economías mundiales.

Los riesgos de la globalización están a la vista y tan sólo cabría advertir que la modernidad que está impulsando los cambios posee también una enorme fragilidad, que podría generar situaciones impredecibles si los factores que hoy consideramos como significativos perdieran su nivel de importancia, debido al surgimiento de nuevos factores no predecibles por anticipado.

El Escenario Inmediato.

En el presente tendremos que advertir que la Seguridad Nacional y la democracia enfrentan un problema monumental que se expresa en la existencia del narcotráfico. Sin soslayar su importancia, valiera la pena advertir que históricamente se ha demostrado que estos factores no podrán mantenerse en su actual dimensión para los próximos años, la primera limitante radica en que los actuales carteles de la droga no han previsto que bajo nuevas tecnologías los mercados de consumidores podrían generar drogas sintéticas, lo que excluirá del mercado las actuales generadas en la periferia.

A su vez, el marco legal que actualmente las prohíbe podría optar por su legalización regulada, que impediría la extensión del problema de la drogadicción y establecería el control sanitario de los actuales usuarios, lo que traería como consecuencia inmediata el abatimiento de los precios a los grupos con-

trolados y liquidaría la alta rentabilidad que hoy tienen los carteles.

Si bien los anteriores escenarios podrían liquidar a los actuales carteles de la droga de la periferia, en su papel protagonista que actualmente tienen a nivel de las economías desarrolladas, el riesgo para la Seguridad Nacional más fuerte sería que estas fuerzas al perder sus mercados y su nivel de rentabilidad podrían irse contra el marco social, poniendo en riesgo a las instituciones.

No es posible ser ingenuo e ignorar que partes del aparato policiaco y de las fuerzas encargadas de la seguridad del Estado han caído bajo la influencia del narcotráfico, su combate activo será la tarea prioritaria y el acto más importante será mantener la moral pública para salvaguardar la sociedad y al Estado, no hacerlo convertiría a ambas en rehén de intereses inconfesables y la posibilidad de que por esas vías se disuelvan los acuerdos sociales que hoy articulan a la Nación, estarían a la vista.

La lucha contra la corrupción será la única arma que el Estado de Derecho tendrá en sus manos, sin embargo, la tibieza de los encargados del ejercicio del poder que la sociedad les ha otorgado, podría conducirnos a una sociedad presa de un Estado que habiendo roto el compromiso de garantizar la seguridad de su pueblo, quedaría sometido a los intereses de grupos que bajo ninguna forma podrían aportar ningún rasgo de legitimidad a gestión alguna.

La Viabilidad de la Democracia y de la Seguridad Nacional.

Muchas veces se piensa en la democracia y la seguridad nacional como propuestas ideales, carentes de bases reales para su ejecución. Quienes así lo creen ignoran la importancia de ambos factores para garantizar la legitimidad y construir las bases de un orden social capaz de garantizar la construcción de un proyecto nacional³, punto de encuentro entre ambas propuestas.

MUCHAS VECES SE PIENSA EN LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL COMO PROPUESTAS IDEALES

Desde este ángulo el error más común es considerar que la Seguridad Nacional es un problema de la Fuerzas Armadas, pues sin negar el papel protagonista que tie-

nen en su preservación, ésta no podría siquiera considerarse si no hay una base social que apoye y legitime un proyecto nacional y éste no es posible bajo formas autoritarias que sólo lo imponen verticalmente, sino que sólo se consolida bajo formas democráticas.

La democracia y la seguridad nacional son una resultante y no un principio, de ahí que exista la necesidad de construirlas socialmente y preservarlas, pues de otra manera no existirían condiciones para garantizar la existencia del aparato institucional que gobierne a la sociedad.

Estrategia para la Democracia y la Seguridad Nacional.

Hemos advertido líneas arriba los escenarios de riesgo para la Nación, sin embargo

³ Es recomendable en este punto la lectura del libro del V. A. Mario Santos Caamal, *La esencia de la Seguridad Nacional*, Centro de Estudios Superiores Navales, México, 1995.

este planteamiento estaría incompleto si no se plantearan las condiciones que podrían hacer posible los procesos tendientes a garantizar la participación social en las decisiones y la creación de un proyecto nacional.

Las condiciones mínimas que tendrá que enfrentar el país en los próximos años que nos separan del nuevo milenio, deberán seguir al menos las siguientes líneas de acción:

1. Una Reforma Político Electoral que establezca un sistema proporcional en la lucha partidista, así como institucionalización de aquellas fuerzas que al margen de la legalidad buscan por vías violentas arrastrar a la Nación a un enfrentamiento. En este sentido no estamos sólo refiriéndonos a los grupos insurgentes, sino sobre todo a las fuerzas políticas tradicionales de corte caciquil que en aras de mantener sus posiciones de poder atentan contra la unidad de la Nación, liquidan los pactos sociales, promueven su impunidad y presionan por mantener sus posiciones, aun a riesgo del descrédito del aparato estatal.
2. El reestablecimiento de la Moral Pública, lo que no supone la utilización de la venganza política, sino la reivindicación del Derecho por encima de cualquier privilegio, condición única para garantizar la probidad de la representación gubernamental, además del adecuado equilibrio de poderes y la liquidación de la narcopolítica, como el riesgo mayor que hoy tiene el ejercicio de la tarea gubernamental.

3. La modernización del aparato político y administrativo, lo que significa adecuarlo a las nuevas demandas sociales y hacer corresponder los programas sociales a una visión que fortalezca las instituciones y no a figuras políticas de corte clientelar.

4. La reestructuración de nuestras Fuerzas Armadas para garantizar su intervención frente a nuevos escenarios que se dan en el contexto internacional, nacional y regional.

5. Por otra parte, el proyecto nacional no es una invención de alguna figura genial, sino un producto que recupera las luchas sociales, las demandas históricas y todo aquello que de una u otra forma articula a la Nación.

En medio de estas tareas insoslayables hay que reconocer que ningún escenario de los antes descritos se plantea como un determinismo, la realidad opera dentro de situaciones siempre cambiantes y lo que hoy visualizamos es tan sólo la parte visible del iceberg, por lo que muchos factores pueden perder significación, mientras que otros cobran una importancia que hoy no le podemos reconocer. De ahí que la estrategia debe penetrar la incertidumbre y la complejidad como condición para abrir alternativas frente a lo previsible y ante los acontecimientos que emergen.

Frente a las anteriores precisiones, el problema central de la estrategia supone tener claros los retos y debilidades, en este sentido reconocerlos supone anticipar los riesgos y prever las dificultades que conlleva toda decisión,

pero aun aquellos que no tomen las decisiones tendrán que asumir la responsabilidad que supone la omisión, y la consecuencia inmediata será la pérdida del liderazgo y la capacidad de conducción de los procesos.

Una estrategia posible tiene que admitir que habrá que enfrentar problemas y asumir decisiones que quizá nunca antes se pensaron adoptar, está es el mayor reconocimiento para aquellos que no

sentirán temblarles el pulso para estar a la altura de las circunstancias, y por eso la mayor tristeza radicarán para aquellos que habrán desperdiciado la oportunidad de hacer historia; pues aunque tenemos que admitir que no todo es voluntad, sin ella no podrá haber cambio, ni capacidad de que el hombre tenga la oportunidad de conducirse hacia un futuro posible, en lugar de resignarse a ir hacia donde las circunstancias lo conduzcan.

CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD NACIONAL

*Dip. Luis Garfias Magaña
Partido Revolucionario Institucional*

Introducción.

La ausencia durante muchos años de organismos relacionados con la defensa y la seguridad colectivas, ha producido un desinterés en diversos sectores de la sociedad mexicana que pudiera tener alguna relación con este tema, excepción hecha de algunas instituciones docentes de profesionales de las Fuerzas Armadas.

En esta época se ha comenzado a demostrar un creciente interés para promover estudios en los que se debaten las cuestiones de seguridad y defensa, con una relativa amplitud y profundidad.

Es preciso señalar que paralelamente a este conjunto de actividades, han empezado a proliferar diversas agrupaciones u organismos de distintos signos, pero coincidentes en tratar de rechazar estos estudios sobre la Seguridad Nacional en nombre de una defensa quizá equivocada por la paz.

La paz es sin duda alguna una de las aspiraciones eternas y casi

inalcanzables de la humanidad. Su búsqueda apasionada por todas las sociedades ha sido también un objetivo casi incansable del hombre.

Los temas que hoy en día están en la calle como constituyentes de posibles amenazas hablan del temor de la subversión, el terrorismo, la guerra irregular, la guerra económica, las diversas alianzas, los problemas de la inmigración controlada, etc.

Por lo que se refiere a la guerra subversiva o guerra irregular, es muy conveniente tener presente que en su concepción resulta muy diferente a los conceptos

sobre la guerra regular. El uso de procedimientos irregulares de combate y la aplicación de técnicas sutiles de lucha son artes muy antiguas y cono-

cidas que responden a la necesidad de afrontar la guerra desde una inferioridad militar manifiesta, la guerra irregular, según se afirma, nace con Viriato en España durante la lucha del pueblo autóctono contra el invasor romano.

Por otra parte, el terrorismo es una solución que tampoco se puede erra-

LA PAZ ES, SIN DUDA, UNA
DE LAS ASPIRACIONES ETERNAS Y
CASI INALCANZABLES DE LA
HUMANIDAD

dicar con el uso exclusivo de la fuerza militar, será su supresión hecha únicamente a base de aplicar medidas militares y policíacas muy enérgicas y la solución de los incuestionables problemas de injusticia social o política que aquejan las regiones afectadas por este temible flagelo que se llama el terrorismo.

La enunciación de esta serie de conceptos —definiciones— sobre Seguridad Nacional no es por ningún concepto exhaustiva, existen muchas ideas y conceptos sobre este asunto en cada país de acuerdo con su muy particular idiosincracia, situación política, problemática social y económica, sin embargo esperamos, aunque sea mínimamente, contribuir al esclarecimiento de estos conceptos sobre Seguridad Nacional que hoy apasionan a un grupo de estudiosos de nuestro país.

Conceptos y Definiciones Sobre Seguridad Nacional.

a. -Raúl Benítez Manaut:

Seguridad Nacional es la capacidad de desarrollar los objetivos nacionales sin interferencia de otras potencias.

b. -Elguea (1988):

La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la "Seguridad Nacional", como la capacidad de un Estado-Nación para defenderse de ataques extraños, y como la habilidad de este Estado-Nación para defender sus "intereses nacionales" entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política.

Seguridad Nacional para los países del Tercer Mundo: En primer lugar, la

defensa del "interés nacional" como un componente esencial de la noción de Seguridad. Stephenson (1981) ha criticado la inclusión del "interés nacional" en las definiciones de seguridad por su falta de claridad y precisión semántica: "el interés nacional es un término amorfo usado mucho más por los políticos que por investigadores cuidadosos". (Stephenson, 1981:2). Patterson (1981) ha insistido en que los distintos "intereses nacionales" de los países tienden a cambiar a lo largo del tiempo y que estos "intereses" con variables sueltas más que fijos. En este sentido un país preocupado todavía por la consecución de estándares mínimos de salud y educación para su población, con deudas internacionales que le obligan a detener su crecimiento, con un sistema político débil y vulnerable, tenderá a definir sus "intereses nacionales" de una forma fundamentalmente distinta a como lo haría un país industrializado, con un sistema político estable, y con un alto superávit comercial y financiero. "interés nacional" es, entonces, una noción relativa.

En términos generales la noción de "seguridad" se encuentra asociada con la de protección y la de elusión de peligro o riesgo. La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la "Seguridad Nacional" como capacidad de un Estado-Nación para defenderse de ataques extraños, y como la habilidad de este Estado-Nación para defender sus "intereses nacionales" entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política.

c. - José Miguel Insulza:

El concepto de seguridad de una Nación no puede ser confundido con el de defensa o el de seguridad militar, como desgraciadamente ha ocurrido en Amé-

rica del Sur en periodos recientes. Concebimos la seguridad como un concepto más amplio y positivo, que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la Nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.

d.- Andres Nina:

La definición más comúnmente aceptada del concepto de Seguridad Nacional, especialmente por el "alcance político estratégico" de la misma, es la propuesta por la Escuela Superior de Guerra de Brasil, y que señala lo siguiente:

"Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles".

e.- Félix Galván López:

Se entiende por Seguridad Nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las Fuerzas Armadas y es la piedra angular de las que parten las estructuras de la política y doctrina militares.

f.- Gral. Osiris Villegas (Argentina):

La Seguridad Nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación, se

hayan acubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

g.- Coronel Alejandro Medina Lois (Chile):

Seguridad Nacional es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.

h.- Escuela Superior de Guerra de Brasil:

La condición permanente de libertad, paz y justicia social, que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los Poderes de la Federación, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población, y del propio país en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia.

Seguridad Nacional es el grado de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales o militares proporciona el Estado en determinada época a la Nación que jurisdicciona, para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales a despecho de los antagonismos y presiones existentes o potenciales.

í.- Isidro Sepulveda Garza (México):

Como definición operativa de Seguridad Nacional, podemos apuntar que es aquella parte de la política gubernamental que tiene como fin la creación de las condiciones políticas nacionales e internacionales favorables a la protección de los pilares básicos para la supervivencia del

Estado, o la extensión de valores nacionales o intereses vitales contra adversarios existentes o potenciales que amenazan la propia existencia de la Nación.

De aquí se desprende que existen algunos elementos fundamentales para la comprensión y análisis de la problemática de Seguridad Nacional: 1) Valores nacionales, 2) Condiciones del medio nacional e internacional, 3) Objetivos nacionales e, 4) Instrumentos de políticas.

j.- Generalidades:

En resumen, la Seguridad Nacional se basa y fortalece en la práctica de claras definiciones para adoptar decisiones racionales a nivel Estado, cuyas repercusiones son motivo de posibles perturbaciones, hacia el seno de una sociedad y del desarrollo nacional de todo un pueblo.

En conclusión, México busca su Seguridad Nacional hacia el interior de sus fronteras y sin connotaciones militares, apoyándose en su política exterior, y fija como sus objetivos primordiales en esta misma materia, el desarrollo equilibrado en todos los órdenes de la vida nacional, fundamentándose en su evolución como Nación, en lo político, económico y social.

Ante ello, la conceptualización que México ha dado a la Seguridad Nacional se ubica, en sus planes nacionales de desarrollo, ya que la Seguridad Nacional se vincula en forma estrecha permanente al desarrollo integral del país.

La integridad territorial, soberanía nacional, autodeterminación política y económica, la seguridad de la sociedad, la preservación de la democracia y la justicia social, así como la garantía de estabilidad política y el orden interno, son elementos inherentes a la concepción mexicana de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional, vista como una condición para asegurar el desarrollo de un Estado. Esta parece ser la proyección más sensata disponible, sobre esta tan llevada y traída conceptualización que de seguridad pueda tenerse, a condición de ser ajustada a varios prerequisites, como tales se visualizan los siguientes:

La política nacional de un Estado moderno está por encima de la Seguridad Nacional, y la filosofía de esta última debe ajustarse y ser subordinada a esa política, a los objetivos e intereses perfilados por la historia, tradiciones y aspiraciones de un conglomerado social asentado en un territorio.

La Seguridad Nacional debe ser considerada como una condición que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo, en donde Seguridad Nacional es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional, uno al otro dependen de sí mismos, no pueden existir en forma aislada, sin

desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no se tiene desarrollo.

EN CONCLUSIÓN, MÉXICO

BUSCA SU SEGURIDAD

NACIONAL HACIA EL INTERIOR

DE SUS FRONTERAS Y SIN

CONNOTACIONES MILITARES,

APOYÁNDOSE EN SU POLÍTICA

EXTERIOR

La Seguridad Nacional es una herramienta al servicio de la sociedad en general y al gobierno en particular, para coadyuvar al bienestar equilibrado de un Estado.

La Seguridad Nacional compete a todas las instancias del Estado, de ninguna manera, puede ser un asunto exclusivo de sectores o de organizaciones gubernamentales o privadas, su formulación es plural y debe atender a toda perturbación que interfiera en el desarrollo del Estado.

La Seguridad Nacional, concebida como un organismo para la obtención de información y producción de inteligencia, es darle a ésto un sesgo muy particular, que en ocasiones se llega a considerar como un aspecto policiaco o para tratar asuntos de delincuencia, aquí es valioso puntualizar, el hecho y necesidad de que la Seguridad Nacional requiere de la obtención de múltiples datos y éstos son generadores de inteligencia, más lo importante es que ello comprende, a los campos político, económico, social y militar; los análisis y estudios son para dar cobertura al desarrollo nacional, no para vulnerarlo, en realidad la mayoría de los Estados organizados disponen de entidades bajo diversos nombres y siglas a nivel de asesoramiento o ejecutivos que manejan información de Seguridad Nacional; su utilidad es importante a condición de que, como se dijo antes, estas actividades se encuentren al servicio de la política general, la que a su vez funciona y actúa en beneficio del Estado.

La Seguridad Nacional, como un medio para emplear el poder nacional en

el plano internacional para beneficio de un Estado: Esta es una concepción muy aceptable para países que bien pueden ser considerados como potencias mundiales en diferentes renglones, esto es explicable mas no justificable, se puede llegar a una explicación para aquellos Estados, cuyos intereses o bienestar iniciales dependen en gran medida del exterior; su sobrevivencia como potencia los obliga a considerar al asunto de Seguridad Nacional como toda aquella actividad que interfiere o perturbe el logro de sus objetivos de más alto nivel, y por ello, emplean sus recursos políticos, económicos, sociales, militares y política exterior, a fin de lograr esa preservación; de otro modo, el ceder los llevaría a perder su status de potencia, con jerarquía para imponer sus criterios, esto desde luego no es aceptable para los Estados que no son potencias, pues se esgrimen razones de igualdad, de justa aplicación del derecho en todos los órdenes, más la inevitable realidad del mundo contemporáneo es muy simple, quien dispone del poder lo usa en beneficio y para el asunto motivo de análisis, éste se arroja en justificaciones de Seguridad Nacional. Quien esto lea dirá *a priori* que se acepta la tesis; nada más lejos de así sentirlo, se asienta tal cual es únicamente, y sólo cabe agregar el hecho frío y sencillo. Ya corresponderá a cada Estado en lo particular determinar su concepción respecto a la seguridad.

El Plan Nacional de Desarrollo, en 1983, definió la Seguridad Nacional como "el Desarrollo Integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del Marco Constitucional..."

La Reforma del Poder Legislativo

ESTRUCTURA Y LEGALIDAD

Dip. Antonio Tenorio Adame
Partido de la Revolución Democrática

I. El Propósito de la Reforma Política.

D en nueva cuenta se ha puesto en marcha una Reforma Electoral con el propósito de impedir conflictos postelectorales; en tal virtud, se le adjetiva como una Reforma "definitiva". Sin embargo, el régimen político de México sólo se puede legitimar en toda su dimensión si se atienden y transforman con racionalidad y legalidad sus contradicciones básicas en lo electoral y en su expresión de poderes.

El propósito de esta reforma no sería otro sino la realización de elecciones independientes del control oficial, para alcanzar la representación auténtica y no artificial, para lograr una verdadera representación del Poder Legislativo, no condicionada al Ejecutivo y sin distinciones hacia su interior, como son las que analizaremos en seguida.

1. La Sobrerepresentación.

La tarea fundamental consiste en evitar la sobrerepresentación de un partido que habiendo tenido una votación minorita-

ria en términos absolutos, se le permita llegar a obtener una mayoría en la representación real del poder en el Congreso, como ocurre actualmente con el PRI, quien obtuvo el 40 por ciento de la votación nacional para diputados federales y detenta el 60 por ciento de los curules en la Cámara de Diputados y una proporción mayor en la de Senadores, asegurándose por este hecho el poder del mayoriteo, es decir, el poder aprobar las Leyes aun teniendo en contra el voto de todos los demás diputados de la oposición.

LA TAREA FUNDAMENTAL

CONSISTE EN EVITAR LA

SOBREREPRESENTACIÓN DE

UN PARTIDO

Es cierto que el sistema electoral uninominal puro arroja un efecto de sobrerepresentación, la

inclusión de listas plurinominales atempera ese fenómeno, pero no lo impide del todo, ya que favorece a la mayoría absoluta de los asientos¹.

En 1994 eso llevó a que el PRI ocupara el 60 por ciento de los escaños, llegando a una sobrerepresentación de casi 10 puntos porcentuales. Lo peor del caso es que una fórmula segmentada, como la que contiene la Ley vigente, puede hacer que la primera fuerza electoral, con una votación de 40 ó 60 por ciento, tenga siempre al final 50 ó 70 por ciento

¹ Woldenberg, José, **La Integración del H. Congreso de la Unión**, Ponencia presentada en el Foro de la Comisión del Senado para la División de Poderes.

de los escaños. Por tanto, es una fórmula incapaz de hacerse cargo de las oscilaciones de la propia votación. La consecuencia de la sobrerrepresentación es naturalmente el asegurarse el control completo de las cámaras legisladoras, aprovechando, por otro lado, las mismas estructuras de organización que están pensadas para los mismos propósitos: así la Mesa Directiva no refleja fielmente la composición real del poder y se encuentra en contraposición respecto de la Gran Comisión, en cuya presidencia se coloca al líder real de la Cámara.

En la reforma electoral de este año, uno de los puntos más defendidos por la oposición fue la modificación de la fórmula de integración de la Cámara Baja, para que la proporción de votos igualara a la proporción de escaños. Sólo el PRI deseaba que se mantuviera la fórmula adoptada en 1993, por obvias razones. Finalmente, todos los partidos cedieron en sus posturas y se mantuvo la actual fórmula, pero con un tope máximo del ocho por ciento de sobrerrepresentación del partido mayoritario. También, el límite del 63 por ciento de curules permitido para un mismo partido disminuyó a 60 por ciento.

Bajo la nueva fórmula, el umbral de la votación global para obtener la mayoría absoluta de escaños será del 43 por ciento, aunque ello depende del número de distritos de mayoría obtenidos (no debe ser menor a 165). En esta combinación, si se obtiene un porcentaje menor, o menos diputaciones de mayoría, ya no se alcanza la mayoría absoluta.

Como puede apreciarse, si mantenemos constante el número de senado-

res de mayoría, conforme la votación global disminuye, el número total de curules a que tendría derecho el partido mayoritario se reduce, pero menos que proporcionalmente, a la caída de la votación, lo cual se traduce en una sobrerrepresentación creciente conforme baja la votación global. De cualquier manera, los márgenes de sobrerrepresentación tienden a ser menores que los que prevalecían con las fórmulas precedentes; pero como la Ley no establece un tope (como sí se hace en el caso de la Cámara Baja), la sobrerrepresentación senatorial del partido mayoritario podría ser todavía considerable. También la mayoría calificada de dos terceras partes, que antes no estaba en mayor riesgo, ahora será muy difícil de obtener para el partido oficial. Exigiría no sólo triunfar en todos los estados, sino además obtener una votación global del 65 por ciento, una proporción francamente complicada de conseguir hoy en día.

Por otro lado, para que el partido mayoritario perdiera la mayoría absoluta en la Cámara Alta, tendría que, por ejemplo, ser derrotado en 10 entidades, manteniendo el Senador de primera minoría, pero con 34 por ciento de la votación global, lo que brindaría 11 senadores de representación. Esto da una suma de 64 senadores, es decir, 50 por ciento de la Cámara Alta. Este u otros escenarios similares son sumamente improbables. Por lo cual, la reforma se traducirá casi por seguro en una situación en la que el PRI perderá la mayoría calificada en el Senado, pero mantendrá probablemente la mayoría absoluta del mismo².

En 1994 eso llevó a que el PRI ocupara 60 por ciento de los escaños, llegando a una sobrerrepresentación de casi

² Crespo Jose Antonio, *Reforma*, Enfoque, México, 11 de agosto 1996.

10 puntos porcentuales. Lo peor del caso es que una fórmula segmentada, como la que contiene la Ley vigente, puede hacer que la primera fuerza electoral, con una votación de 40 a 60 por ciento, tenga siempre al final 50 a 70 por ciento de los escaños. Por tanto, es una fórmula incapaz de hacerse cargo de las oscilaciones de la propia votación. La consecuencia de la sobrerepresentación es naturalmente el asegurarse el control completo de las cámaras legisladoras, aprovechando, por otro lado, las mismas estructuras de organización que están pensadas para los mismos propósitos: así, la Mesa Directiva ni refleja fielmente la composición real del poder y se encuentra en contraposición respecto de la Gran Comisión, en cuya Presidencia se coloca al líder real de la Cámara.

2. La dualidad legal.

La legalidad originaria en el Congreso se encuentra en duda a partir de la incertidumbre reglamentaria. No existe apego a su aplicación debido a una escasa cultura y a su evasión, propiciada por la dualidad paralela entre la aplicación del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso de 1934 y la Ley Orgánica de 1979.

A esta última se le atribuye supremacía por ser posterior y considerar que sólo será aplicable el Reglamento en ambas cámaras, en lo que no se oponga a la Ley, mientras cada Cámara expide su propio Reglamento, tal como lo concibe la Constitución en su artículo 77, fracción III y la Ley en vigor para los diputados en su artículo 66 y para los senadores en el 106. Nosotros no aceptamos esta opinión.

**LA LEGALIDAD ORIGINARIA EN
EL CONGRESO SE ENCUENTRA
EN DUDA A PARTIR DE LA
INCERTIDUMBRE
REGLEMENTARIA**

Tanto la Ley como el Reglamento se complementan, son compatibles en cuanto abordan aspectos organizativos de distinta índole. Además, ambos son equivalentes, ambos son Ley, ambos son Reglamentos, formalmente hablando.

La Ley regula atribuciones generales, para organizar ambas cámaras, como son, la instalación de la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, las Comisiones y Comités, la Comisión Permanente y el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.

En tanto, al Reglamento le compete la organización del trabajo en las sesiones, como es el debate, las discusiones, las comparecencias y el proceso legislativo de las revisiones de proyectos de Ley, las votaciones, la fórmula para la expedición de Leyes. Además regula la materia del *Diario de los Debates*, de la tesorería, de las galerías, así como la del Gran Jurado.

Se dice, finalmente, que el régimen interior del Congreso de la Unión debe reformarse, porque las prácticas parlamentarias son obsoletas, carecen de agilidad y eficiencia. El Reglamento es muy antiguo, por lo que debe modernizarse.

En consecuencia, se desea promover el cambio reglamentario en razón de su actualización ante los cambios dinámicos constitucionales y la prevención de las transformaciones que traerá la reforma del Estado.

3. El papel de la oposición.

Existe insuficiencia en la función legislativa junto con la magnificación de una

imagen distorsionada de la oposición, como responsable de bloquear y obstruir dichas tareas³.

En efecto, la realidad es que en el interno de las cámaras federales hay desgaste innecesario y separación de sus tareas substanciales de legislar y ejercer el control político sobre el Poder Ejecutivo. Pero estos males no son ocasionados por el marco reglamentario. Sin adelantar conclusiones, se notan problemas del sistema de gobierno, como la estructura, la sobrerrepresentación y la cultura política en los niveles de formación y especialización de los legisladores.

Más aún, con motivo de la reforma del Estado, debiéramos ir más al fondo y preguntarnos: ¿Cuál es su contribución a la elaboración de la reforma del Estado y la transición democrática? ¿Cómo deben ser las relaciones con los otros dos poderes? ¿Las transformaciones del presidencialismo absoluto significarán un semiparlamentarismo?

Es un problema de complicadas aristas entre su pasado histórico y su presente admonitorio en transformación.

Por lo que al planteamiento que aquí se hace, corresponde a una necesidad de conocer el principio de legalidad más remoto —lo viejo—, para tratar de apreciarlo con una continuidad de base y principios valorativo. En este sentido,

el enfoque principal se hace en el Reglamento, para procurar plantear lo emergente necesario en la antología de un "vino joven en odres nuevas".

II. Trazos Históricos.

El régimen interno del Congreso de la Unión ha sido regulado desde antiguo. Por lo menos debemos mencionar los primeros Reglamentos españoles de 1810 y 1813⁴.

En la elaboración de la legislación interna, casi nunca se cita la fuente del *Diario de Debates*. Por lo común se desconocen los fundamentos de las disposiciones normativas. Por otro lado, es también común escuchar que el Reglamento es antiguo e inapropiado, por lo que la oposición abusa de la tribuna y el reclamo; la interpelación amenaza el orden en las sesiones plenarias.

Los Reglamentos internos del Congreso de la Unión⁵ que se registran como antecedentes del vigente fueron:

1. *Las normas expedidas por las Cortes Españolas de 1810-1813.*

Normas para su régimen interno, como su primer decreto del 24 de septiembre de 1810, o su Reglamento interior del 27 de noviembre de ese mismo año. La Constitución de 1812. La materia relativa al régimen de las Cortes se encuentra regulada a partir del

³ Ernesto Zedillo declaró: "Yo no he tenido una oposición constructiva como Presidente; incluso ha habido momentos en que compromisos orientados a lograr las mejores decisiones en favor del país han sido, y no quiero usar una palabra fuerte, desconocidos". *Jornada*, 24 de diciembre de 1995.

⁴ Barragán Barragán, José, *Consideraciones históricas sobre el régimen interno del Congreso de la Unión*. En *Estudios Parlamentarios*, No. 2, Instituto de Investigaciones legislativas, Cámara de Diputados.

⁵ Trinidad Lanz Cárdenas: *El Gran Jurado Nacional*, 29 de Octubre 1840, y ocho formas al Reglamento de 1934 hasta 1981, así como siete proyectos solo estudiados en comisiones: 1917, 1918, 1919, 1949, 1955, 1980 y 1981.

artículo 27 hasta el 162, además del artículo 15 que consagra la facultad de hacer las Leyes por las Cortes con el Rey.

Estas normas fueron tomadas como propias, como normas reguladoras de su actividad tanto por la Soberana Junta Gubernativa como por el primero y segundo Congreso Constituyente mexicano, que van de 1821 a 1824. Todo ello sin olvidar que a estas Cortes asistieron 21 diputados mexicanos, por así decirlo.

2. Las Normas del Bando Insurgente.

El Reglamento dado en Chilpancingo el día 11 de septiembre de 1811, con la parte de la Constitución de Apatzingán dedicada a regular el régimen interior del Supremo Congreso, el Capítulo IV del artículo 18 al 23, el Capítulo II, 2ª parte, artículos 44 al 47 y de los Capítulos III al IX, que regula la organización y funcionamiento con la sanción y promulgación de Leyes del artículo 48 al 131, son también documentos muy importantes a tomarse en cuenta.

3. Las Normas por las que se Rigió la Soberana

Junta Provisional Gubernativa de 1821.

La cual hace suyo el Reglamento interior de las propias Cortes españolas de 1810, al que le hacen ligeras modificaciones. Esto puede verificarse mediante la lectura de su Diario de Actas, publicado en 1822.

4. Las Normas Correspondientes al Primer Congreso Constituyente Mexicano.

**EL PRIMER CONGRESO
CONSTITUYENTE MEXICANO SE
REUNIÓ DESDE EL DÍA 24 DE
FEBRERO DE 1822**

El Primer Congreso Constituyente Mexicano se reunió desde el día 24 de febrero de 1822. Se rigió en todo según lo previsto en la Constitución de 1812 y expidió un extenso Reglamento interior el día 25 de abril para su gobierno interior influenciado por el Reglamento de 1813 originado en Cádiz. Este Congreso de disolvió el 30 de octubre de 1822; y de nuevo fue reinstalado el día 7 de marzo de 1823 y volvió a sesionar hasta finales de octubre de ese mismo año. Se pueden consultar algunos de sus libros de actas

en la *Colección de Actas Constitucionales Mexicanas 1821-1824*, publicadas por la UNAM, México, 1980.

5. Las Normas Correspondientes al Segundo Congreso Constituyente Mexicano.

Este Congreso, además de aceptar como propias las normas reglamentarias de 1813, expidió el día 23 de diciembre de 1824 un magnífico Reglamento para los futuros Congresos ordinarios, cuya aplicación se prolongó hasta el 20 de diciembre de 1897.

6. El Reglamento de 1897.

Este Reglamento es muy extenso, de 199 artículos. Estuvo en vigor hasta el 20 de marzo de 1934, fecha del Reglamento actualmente vigente con la Ley Orgánica de 1979. Sería este el primer Reglamento del Congreso de la Unión. Conservó la misma estructura, los mismos principios, actualizados a la realidad política del México de finales de siglo. Fue muy útil, tanto que aun después de la Revolución y de la promulgación de la Constitución de 1917, siguió vigente.

7. Otras Normas Reglamentarias.

Hubo proyectos de reformas en 1837, 1842 y 1877. También algunos decretos donde las Asambleas Constituyentes se declaran legítimamente constituidas, o hacen una declaración especial de principios como la relativa a que en ellas se encuentra depositada, en toda su plenitud, la soberanía nacional, etc., son normas complementarias que nos ayudan a entender mejor el referido Poder Legislativo.

III. La Ley Orgánica del Congreso General: ¿Reglamento o Ley?

En 1979 se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue reformada el 14 de julio de 1994. En sus títulos primero y cuarto, la Ley mencionada regula la composición, integración y funcionamiento del Congreso General, así como lo relativo a la Comisión Permanente, mientras en los títulos segundo y tercero regula, respectivamente, la composición y funcionamiento internos de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se originó como una medida adicional para evitar la reforma del Reglamento por falta de convergencia de las Cámaras, este proceso data de 1966, cuando se presenta la primera iniciativa, y perdura hasta 1994, fecha de su reforma.

El lapso comprende tres primeras iniciativas: 1966, 1978 y 1979, de cuyos antecedentes emergerá la Ley. Otras tres iniciativas, relativas a la regulación de los comités de "Información Legislativa", de la

Administración y "Presupuesto" y otro más sólo de Presupuesto para la Cámara de Diputados.

Las otras iniciativas de reformas se refieren a las transmisiones de las sesiones por televisión y la supresión de la facultad de iniciar Leyes al Presidente de la República.

Tenemos también los proyectos de reforma del diputado Trinidad Lanz Cárdenas del 19 de diciembre de 1989, del 24 de abril de 1990 y otro más de 1994. La intención de estas reformas ha

sido la de reforzar el control sobre la oposición, para evitar desbordamiento con motivo de la calificación de las elecciones de 1998, así como durante las sesiones plenarias en que se reali-

za la ceremonia del Informe Presidencial, es decir, para impedir la llamada a interpelación.

Las reformas de la Ley Orgánica han seguido los propósitos de fortalecer a la Gran Comisión, primero, y a la de Régimen Interno posteriormente, para menguar el poder directo del Presidente de la Mesa Directiva. En consecuencia, para sostener el control partidario de la sobre participación, con la cual se impide el libre ejercicio del Poder Legislativo.

Ante esta tesitura es posible plantearse la pregunta de si ¿existe una duplicación de instrumentos jurídicos normativos con la vigencia del Reglamento y Ley Orgánica? Una opinión al respecto se plantea en seguida.

El destacado investigador Manuel González Oropeza⁶ ha analizado las

¿EXISTE UNA DUPLICACIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS NORMATIVOS CON LA VIGENCIA DEL REGLAMENTO Y LEY ORGÁNICA?

⁶ Manuel González Oropeza, *Características Generales de los Reglamentos*, *Revista Jurídica Jaliscoense*, Año 1, N° 1; 1991.

características generales de los Reglamentos. Al respecto dice: el término "Reglamento" desborda en mucho al Derecho Administrativo y es usado con generosidad en otras ramas del Derecho, sea este público, social o privado. Asimismo, el vocablo "reglamentar" se refiere al concepto de regular normativamente una materia, sea a través de una Ley o de un Reglamento propiamente dicho.

El Reglamento es el ordenamiento promulgado por el titular de la facultad reglamentaria que coincide, por interpretación de los artículos 80 y 89 constitucionales, con el titular del Poder Ejecutivo, así como en su entidad en los gobernadores, no es así con las facultades de las secretarías de Estado.

No obstante, en la historia parlamentaria del país se ha contemplado la posibilidad de que además del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo también pueda expedir Reglamentos. Bajo el texto original del artículo 79 constitucional, se habría dispuesto que el Congreso de la Unión estaría facultado para "dar Reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia Nacional" (fracción XV) así como para "formar su Reglamento interior".

La segunda facultad para promulgar Reglamentos fue la conferida en la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, por medio de la cual la organización del Poder Legislativo se efectuaría mediante la expedición de un Reglamento interior. La intención política para utilizar la vía heterodoxa de un Reglamento del legislador fue la de evitar que el Poder Ejecutivo tuviera intervención en su elab-

boración, como la hubiera tenido a través de una Ley Orgánica expedida conforme al procedimiento legislativo, (artículo 72 de la Constitución). La derogación de esta disposición el 6 de diciembre de 1977, junto con la reforma del artículo 70, dio la facultad al Congreso para expedir la Ley que regulara su estructura y funcionamiento interno.

En conclusión, los Reglamentos del Congreso son, en realidad, Leyes en estricto sentido y que tienen unos antecedentes como las Cortes españolas de Cádiz de 1810-1813, así como los primeros Congresos Constituyentes mexicanos de 1821-1824, que expidieron los Reglamentos que antes hemos mencionado, de manera que además de emplear el de Reglamentos y otro más de que habla la misma Constitución.

IV. La Doctrina y la Interpretación.

Los Reglamentos, dice el tratadista García de Iturrospe⁷ no son materia de atención excesiva de por parte de los tratadistas para desentrañar su posible naturaleza.

El Reglamento contiene por su naturaleza diversas interpretaciones. Es una Ley en sentido material, pero también se emite como acuerdo y como un acto normativo.

Las principales corrientes formadoras de la doctrina del Reglamento son: la doctrina italiana que lo define como decisión de carácter interno propia del Derecho Parlamentario. La Cámara está dotada de poder para darse la nor-

⁷ Coro Cillán García De Iturrospe; *Teoría General sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios*, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* Número 2, Mayo-Agosto de 1991, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura.

ma necesaria para su propio gobierno interno, la doctrina francesa que concibe al Reglamento como un conjunto de acuerdos parlamentarios, un estatuto interno, de cada Cámara, formal y materialmente se trata de una resolución propia de cada Cámara, según expresiones de varios autores como Duverger y Duguit...

Duguit un tratadista ya clásico⁸ considera que el Reglamento es un conjunto de disposiciones que por vía general determina el orden y el método de trabajo de cada Cámara; viene a ser una Ley interna de cada Asamblea. Conserva vigor aun después de haberse extinguido la diputación, los cuerpos colegisladores se reservan siempre el derecho de modificar su Reglamento. No siendo éste una verdadera Ley, sino una serie de resoluciones, adquiere vigencia en cuanto es aprobado por la Cámara sin necesidad de que medien promulgación ni publicación.

La doctrina alemana habla de una norma estatutoria autónoma, a la manera de un *Rechtsverordnung*. Por tanto es la facultad del Poder Legislativo, pero consensando como un convenio *suigeneris*.

La doctrina española usa tanto la forma de Ley como la del Reglamento con el valor de Ley en sentido formal, toda vez que se siguen los trámites previstos para las Leyes ordinarias, salvo que estas normas internas no están sujetas a sanción o veto.

Algunos Reglamentos históricos fueron emitidos por las asambleas

constituyentes, tal como sucedió con el Reglamento de 1824, que prolongó su vigencia hasta 1897.

Para el especialista Pérez Serrano,⁹ la naturaleza jurídica del Reglamento se distingue por su importancia: a) sin ser una Ley formal, sirve para transmitir las y para la aprobación de éstas; b) de su perfección o deficiencia depende la eficiencia del parlamento; c) influye en la deliberación de las corporaciones públicas, y d) crea o aclimata instituciones.

En el ordenamiento jurídico español se concibe a la Constitución como fuente de fuentes¹⁰, es decir, la que determina las instituciones y órganos que tienen la facultad o potestad de generar Derecho, como la Ley o Reglamento, o de interpretarlo y aplicarlo. Ella misma es la norma fundamental, le siguen las Leyes orgánicas; los estatutos; los tratados internacionales; los principios generales de Derecho, y las sentencias del Tribunal Constitucional.

El principio jerárquico del sistema jurídico mexicano parte del contenido de la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, previsto en el artículo 133, que favorece a los Tratados Internacionales como parte de la legislación interna.

Por tanto, todos los actos emanados de la Asamblea Legislativa aprobados por la mayoría parlamentaria, todos tienen el valor formal de las Leyes o decretos.

⁸ Duguit, León, **Manual de Derecho Constitucional**, "su rango inferior a la Ley constituyente y aun a las meras Leyes ordinarias impide (en pura doctrina) que sus preceptos vayan contra lo dipsuetto en tales normas. Pero de hecho no habria manera de combatir la extralimitación en forma eficaz", P. 273.

⁹ Perez Serrano, N. **Naturaleza Jurídica del Regalmento Parlamentario**.

¹⁰ Sanchez Agesta, Luis, **Sistema Político de la Constitución Española de 1978, ensayo de un Sistema**. Quinta Edición, Editorial Revista de Derecho Privado.

En el contexto de la Constitución, la Ley y el Reglamento son sinónimos cuya aprobación la realiza la mayoría de los legisladores de ambas Cámaras y cuya publicación para entrar en vigor la efectúa el Poder Ejecutivo.

V. La Suplantación de los Órganos de Gobierno.

Una propuesta de reforma auténtica para el fortalecimiento del Poder Legislativo consistiría en reconocerle al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara las facultades necesarias, que le permitan conducir convenientemente el debate, así como establecer el orden del día de la Asamblea, e imponer el orden en el debate. Y que, junto con estas funciones, se le convierta en un "líder" real que aplique y se responsabilice del control interno del gobierno cameral.

El Presidente de la Cámara ha de garantizar los derechos a la oposición, en especial al referente a la expresión en todas las circunstancias, dando el toque de pluralismo parlamentario, reflejo de la opinión pública. De igual manera, debe aplicar fórmulas de equidad en la composición y distribución de las comisiones, muy en especial en las de fiscalización, control y de quién se encuentra en mejores condiciones para ejercerlas y legitimar la acción transparente del gobierno.

No obstante que históricamente la Gran Comisión ha suplantado de forma creciente a la Mesa Directiva, y a su Presidente, es importante su análisis comparativo. Surgida en 1824 como ór-

gano paritario e igualitario de las legislaturas locales de los estados, esta gran Comisión fue transformándose de un órgano representativo de control interno a un mecanismo de control y supeditación al Ejecutivo por medio del nombramiento del líder representante de la mayoría. En el Reglamento de 1897 y en el de 1934 se agudizó notablemente la dependencia al Ejecutivo, terminando por desvanecer cualquier voluntad independiente partidaria o individual, hasta llegar a los desastres legislativos del presente.

En la actualidad la figura del Presidente de la Cámara es casi decorativa. Se reemplaza en cada sesión en un afán inocuo de democratización, donde desfilan representantes de todos y cada uno de los partidos.

En cambio, los presidentes de la Gran Comisión son presidentes de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias y líderes reales de la Cámara, porque son también los líderes de la fracción mayoritaria priista. El espejo del presidencialismo.

Uno de los objetivos centrales que el Grupo parlamentario priista ha manejado con recurrencia ha sido fortalecer la Presidencia como responsable de la conducción de debates.

Este tema es el que se regula del artículo 15 al 22 del Reglamento.

Los Reglamentos anteriores de 1824, 1897 y el de 1934 en su comparación numeral¹¹ registran cambios en el trato protocolario, cuando se suprimió el tratamien-

**EN EL REGLAMENTO DE 1897
Y EN EL DE 1934 SE AGUDIZÓ
NOTABLEMENTE LA
DEPENDENCIA AL EJECUTIVO**

¹¹ Chena, Ramón, **Comparación numeral y recopilación de Reglamento de 1824 a 1993**, mimeo, Cámara de Diputados LV Legislatura, México 1994.

to de Excelencia en la correspondencia oficial (Art. 24 del Reglamento de 1824). De igual forma se procedió con el protocolo relativo al Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva.

La orden del día tiene un trato diferencial en el Reglamento de 1934, ya que le obliga a darla a conocer al principio de la sesión y al final de la misma dar a conocer la respectiva orden del día de la siguiente sesión.

En los parlamentos de Italia, Portugal y España se percibe correlativamente el comportamiento de la Mesa Directiva con respecto a los Grupos parlamentarios presentes para facilitar la participación de todos, de (casi) todos, casi partidario; y en el Congreso de dos a cuatro Grupos parlamentarios y en el Senado de dos a tres Grupos parlamentarios (no partidario) en el caso de las Cortes.

Por lo que se refiere a sus competencias se tiene en el mismo orden anterior con competencias administrativas para los tres parlamentos, pero siendo un órgano débil en Italia y un órgano fuerte en España, porque se le añaden competencias políticas.

Las decisiones de la Mesa Directiva se toman por mayoría (un miembro un voto) en los tres parlamentos pero con variantes, con Prima a mayorías sólo en España y Prima a minorías en los otros dos. Asimismo, existe recurso al pleno en Portugal y recurso de reposición en España.

En los parlamentos de Gran Bretaña e Italia, el Presidente de la Mesa Directiva tiene un origen por consenso, mientras en España y Portugal deriva de la mayoría absoluta.

En el caso de la Gran Bretaña, el Presidente puede proceder indistintamente de la mayoría o de la oposición, en tanto que en Italia se divide para la oposición en la Cámara y de mayoría, no siempre, en el Senado.

La mayoría absoluta de Portugal intenta forzar el consenso, pero en España pasa de absoluta en la primera votación a mayoría simple en la segunda votación.

Las competencias de la Presidencia son cuasijudiciales, representativas, con especial atención al orden del día, en los cuatro parlamentos, pero con respecto a Gran Bretaña estas competencias cuasijudiciales, según precedentes, tienden a otorgar protección a las minorías.

Por el carácter del Presidente en cuanto al voto y a los debates se advierte: Para la Gran Bretaña e Italia que es neutral, mientras que para Portugal y España, no es neutral. Por tanto, en los primeros el Presidente "no vota" y en los otros dos "sí vota"; de igual modo, llegado el momento del debate, "no interviene" en los primeros parlamentos, en tanto que sí "interviene" en Portugal y España. Se trata pues de un "hombre de la Cámara" en una situación y de un "hombre de mayoría" en otra situación.

La junta de portavoces es partidaria con la participación de todos los Grupos parlamentarios en los parlamentos de Italia, Portugal y España.

Las competencias son políticas, sobre todo respecto del orden del día en todos los casos, en cuanto a las decisiones, son orientadas por el voto ponderado, excepto en Italia donde cada Grupo parlamentario tiene un solo voto.

VI. La Interpretación del Reglamento.

Para los fines de este estudio, es conveniente un análisis comparativo de la interpretación reglamentaria con referencia a Europa, España e Iberoamérica¹².

En Europa se atribuye la facultad de interpretar el Reglamento a la Presidencia, de la que se espera que en caso de duda someta la cuestión a la Cámara. Como el Presidente es el único que puede juzgar sobre la correcta interpretación de la norma, es también el único que puede someter estas cuestiones a la Cámara, siendo, en consecuencia, inadmisibles cualquier moción o resolución que pretenda imponerse sobre esta cuestión por la propia Asamblea.

En el Derecho Parlamentario español se realiza por los presidentes de las Cámaras (con aprobación de la Comisión de Reglamento), como una auténtica norma general que viene dada no sólo por las propias disposiciones reglamentarias, sino también por el carácter imparcial y objetivo que debe tener en cada momento la propia Presidencia. Un antecedente al respecto sucedió durante el proceso constituyente, cuando el diputado Presidente intentó someter a decisión del plenario el conceder la palabra a la oposición, a lo cual se opuso el diputado Marcelino Camacho, ya que rompía el principio fundamental del parlamentarismo de proteger el derecho de la minoría para establecer el intercambio de opiniones de condiciones de equidad y de igualdad.

El Tribunal Constitucional de España, en 21 de marzo de 1994, señaló

que “los actos internos de la Cámara, dictados por la presidencia, tienen por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. Característica propia de este tipo de normas es la independencia y el aseguramiento de que dichas normas están sujetas a la Constitución y a las Leyes”.

En el ámbito del Derecho Parlamentario Iberoamericano la facultad de “interpretar” el Reglamento y de “aplicarlo” se atribuye a los órganos de dirección de la Cámara, entre estos: a) la Presidencia de la Cámara; b) a la Cámara y c) al órgano de la Mesa o el Directorio.

En el caso de México, corresponde a la Mesa Directiva, según lo previene la Ley Orgánica en su artículo 33, bajo la autoridad de su Presidente: “... aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley, los Reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara”. Aunque estas facultades son peculiares, ya que en el artículo 34 de la misma Ley se dice que son funciones del Presidente, entre otras: “Conducir los debates y dar curso reglamentario a los negocios de la Cámara, lo que implica su independencia evidente con facultades propias. Sin embargo, el Presidente puede ser reemplazado, artículo 22.

A la facultad de interpretar se le añade la de dictar normas sobre la organización y el funcionamiento, autorizándose a: a) la Presidencia de la Cámara, b) las Mesas Directivas y c) la propia Cámara.

Lo que priva en el Poder Legislativo mexicano es lo que Lauvaux llama

¹² Ruiz, Navarro Pinar, José Luis. *Revista Parlamentaria Iberoamericana*.

al parlamentarismo monista, sistema dentro del cual el gobierno no requiere de la confianza del Parlamento, el Jefe de Estado no reivindica la orientación política ni se conserva el poder neutro y de arbitraje del Legislativo.

En las sociedades modernas de democracia tradicional es conocido que el Presidente no dispone de la facultad de reformar la Constitución, tal como ocurre en los Estados Unidos. Más bien son los partidos políticos y sus fracciones en el Congreso los que promueven e inician los cambios legislativos en todo orden.

Entre nosotros, no sería necesario establecer *lobbies* para propiciar una nueva cultura de participación legislativa, sería sólo conveniente que el Congreso recuperara sus facultades y los partidos asumieran sus responsabilidades para disponer el principio constitucional de plena soberanía, en el cual los legisladores elaboran las Leyes. Es muy recomendable que México sea un país de Leyes, pero que también los legisladores sean quienes las elaboren.

La facultad para imponer el orden fue suprimida en el Reglamento de 1934, supuesto que en los dos anteriores Reglamentos se señalaba que:

“Faltando esta circunstancia, el presidente podrá ordenar que salga del salón el individuo o individuos que se resistan a obedecer sus resoluciones, quienes sólo permanecerán excluidos durante el tiempo de la discusión de ese negocio”.

Las obligaciones del Presidente (artículo 21) se encuentran co-

rrespondidas en los tres Reglamentos, salvo a partir del inciso XI párrafo III, que a la letra expresa:

“Bajo ningún concepto se podrá levantar una sesión sin antes haberse hecho conocer a la Asamblea la Orden del Día para la siguiente sesión, salvo los casos que se refiere el artículo 109 (suspensión de una sesión)”.

El Reglamento de 1934 contiene como obligaciones adicionales a las obligaciones previstas en sus otros antecedentes: 1) firmar nombramientos y remociones de los empleados tanto de la Cámara como de la Contaduría Mayor de Hacienda; 2) declarar la inexistencia de quórum; 3) excitar a las comisiones para que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de presentado el asunto, y 4) obligar a los ausentes a concurrir a las sesiones.

Si bien el Presidente perdió la facultad de someter al orden a los miembros de la Cámara, por otro lado, se estableció la responsabilidad de ser removido sino observa el Reglamento y ser reemplazado por el vicepresidente.

**LOS VICEPRESIDENTES SE
ALTERNAN CON EL PRESIDENTE
EN EL AFÁN DE UN FALSO
PLURALISMO**

Aunque la intención de la reforma del Reglamento se orientó al Presidente, deben advertirse, respecto de sus antecedentes, dos razones de su debilitamiento:

una es que en base a la Ley Orgánica, los vicepresidentes se alternan con el Presidente en el afán de un falso pluralismo que da lugar a que otros miembros de partidos distintos al mayoriteo se encuentren en la disposición de presidir; y la segunda que se afecta el seguimiento y orden del trabajo legislativo.

Por lo que se refiere a los Secretarios, una de sus funciones es cuidar el turno de las iniciativas, por lo que en los tres Reglamentos se presenta la necesidad de que su nombramiento sea por un año. Sin embargo, la Ley Orgánica les permite ser nombrados cada mes. Es en ellos donde descansa la buena marcha de la Cámara, sobre todo en función del orden y excitativas para dar turno a las iniciativas que deben ser dictaminadas. Este desorden provoca que se genere la conocida congeladora, o negación del trámite a iniciativas no gratas.

Al respecto, en el artículo 25 fracción VI se establece la obligación para el día primero de cada mes presentar una relación del número y asunto de los expedientes que están en comisiones, en asuntos despechados y los que se conservan en comisiones.

En otras partes, le obliga a dar trámites a todos los expedientes, llevar un libro de Leyes expedidas, de suma importancia, dar turno a expedientes enviados a comisiones, recoger las votaciones, dar cuenta de los asuntos de cartera, inspeccionar a la Oficialía Mayor y oficinas de la Secretaría, cuidar del Diario de los Debates.

Este aspecto es fundamental debido a que de la Secretaría depende del buen funcionamiento del pleno y la labor legislativa.

VII. La Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno.

Otros de los objetivos que mayor recurrencia opera en el discurso del partido oficial es otorgar una creciente personalidad a las Comisiones, para fortalecer su organización y trabajo.

Esta pretensión oculta una de las intenciones deformadoras más peligrosas para el Congreso, ya que éste ha sido concebido para funcionar en pleno, como en el caso inglés, y no en comisiones con facultades derivadas, como sería en el Parlamento italiano. Luego esta propuesta encubierta de eficiencia y funcionalidad para el ahorro de tiempos y supresión de debates innecesarios cancelaría otros derechos del pleno, quien conoce y resuelve de todos los casos sin excepción de los que debe de conocer la Cámara.

La aplicación de facultades derivadas a las comisiones daría legitimidad a las decisiones indebidamente tomadas en la subcomisión de examen previo, la cual realiza una labor de sustracción de facultades del pleno, como, por ejemplo cuando rechaza las solicitudes de juicio político a funcionarios del Poder Ejecutivo o al Presidente de la República.

Por otra parte, la contradicción de la organización interna del Poder Legislativo se sitúa en la conformación y funcionamiento entre la Presidencia de la Gran Comisión, artículo 73 del Reglamento y 38-IV de la Ley Orgánica—el verdadero gobierno interno— y la Presidencia de la Mesa Directiva, artículo 15 del Reglamento y 21 de la Ley Orgánica, a más del añadido que significa la Comisión del Régimen Interno y Concertación Política, artículo 45 de la Ley Orgánica, de tal forma se diluye el poder del Presidente de la Cámara y se anula la capacidad legislativa de la oposición.

El Presidente de la Gran Comisión es el líder de la fracción mayoritaria, a quien se “ nombra para poder funcionar ” desde el Reglamento de 1934, es decir, desde esta fecha se mantiene su creciente hegemonía, la cual se extiende a la Comisión de Régimen Interno, ya que

maneja y dispone de amplios recursos, como se advierte enseguida:

En la Cámara de Diputados, por el artículo 39 se le encomienda a la Gran Comisión los asuntos concernientes a las entidades federativas y regiones, así como proponer a los integrantes de las comisiones, incluida la de Régimen Interno y nombramiento de consejeros al Instituto Federal Electoral.

En la Cámara de Senadores, según el artículo 93 se le asignan las de proponer el personal de las comisiones ordinarias y especiales, la designación de los comisionados en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, proponer el nombramiento del Oficial Mayor y el Tesorero, someter las altas y bajas de los empleados, cooperar con la Mesa Directiva y su Presidente, proponer programa Legislativo, vigilar labores del Oficial Mayor y dirigir y vigilar los servicios internos.

Por su parte, la Comisión de Régimen Interno tienen facultades:

- a) de carácter político; suscribir acuerdos de asuntos que se desahogan en el pleno,
- b) de carácter financiero; propone el presupuesto, para designar al tesorero, Ley Orgánica,
- c) de carácter administrativo; propone al Oficial Mayor, Ley Orgánica,
- d) de carácter en el pleno; contribuir con la Mesa Directiva en los trabajos camerales, coadyuvar funciones de comisiones y comités.

En la Cámara de Senadores no existe esta Comisión, ya que la Gran Comisión incluye a los coordinadores de los Grupos parlamentarios —artículo 91— así como también considera al coordina-

dor del Grupo parlamentario de la primera minoría como segundo vicepresidente.

La Gran Comisión propone a su Cámara: el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales, así como las altas y bajas de los empleados y sus licencias, la lista de las Comisiones Permanentes y los insaculados del gran Jurado, según los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento.

Las Comisiones de Administración de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Presupuesto y Cuenta se nombrarán anualmente con responsabilidades específicas, artículo 68, 69, 80 y 81.

El articulado del Reglamento vigente corresponde en gran parte, incluso textual, a la redacción del Reglamento de 1897.

Este título va del Artículo 65, relativo a las comisiones permanentes y especiales, al Artículo 94 que se enfoca al trabajo en el receso, en que se continúa el estudio y elaboración de dictámenes de las iniciativas turnadas por la Comisión Permanente.

La Gran Comisión es un tema de gran importancia, tema de examen especial para la oposición, porque en sus muros está el gobierno de las Cámaras. Se propone incorporar a la Gran Comisión a los Grupos partidistas, con una representación plural y democrática de la Cámara.

El gobierno de la Cámara des cansa en la Gran Comisión, cuya composición queda establecida en el artículo 72.

Es importante realizar un examen más particular del control político

que ejerce la Gran Comisión. En los tres Reglamentos existe desde siempre la clasificación de las comisiones como permanentes y especiales, pero la Gran Comisión se origina en 1879, como una Comisión permanente más, pero define su composición y funcionamiento ampliándosele sus requisitos en los Reglamentos de 1897 y 1934 (art. 72, 73, 74 y 76) ya que del primero (arts. 57, 58 y 59) su naturaleza es más sencilla. Al principio, la Gran Comisión era del Congreso, compuesta del diputado o senador de más edad por cada uno de los estados o territorios que tengan representantes presentes.

VIII. El Pleno.

Una división tradicional de los parlamentos del mundo es aquella que se hace tomando en cuenta su funcionamiento, es decir, según que realicen sus trabajos mediante los plenos, o bien que las realicen mediante comisiones, de tal modo se les reconoce por el trabajo que realizan en el plenario.

Entre los primeros, se ubica el Parlamento inglés, donde todo asunto que le concierne debe ser conocido en la sesión plenaria, así como también, toda comunicación que se origine en su seno hacia el exterior deberá ser acordado por el pleno.

En tanto que un Parlamento, organizado con base al funcionamiento por

comisiones, sería el italiano. Dichas comisiones son favorecidas con facultades derivadas. No obstante esta división de responsabilidades, también existe el "Principio de Unanimidad"¹³ y funciones que se desempeñan por el "parlamento de sesión plenaria".¹⁴ En este esquema de trabajo una de las facultades de los presidentes de las cámaras consiste en modificar el calendario legislativo.¹⁵

**LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA
EFECTÚA SU CONTROL A
TRAVÉS DEL CONJUNTO DE
INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS
JURÍDICO PARLAMENTARIAS
QUE EL ORDENAMIENTO
OFRECE**

El nuevo equilibrio de facto entre los diversos poderes se establece alrededor de la confrontación mayoría-oposición.

La integración de la minoría adquiere así una nueva dimensión con respecto a la que apunta la teoría política (esto es, la de dar contenido al principio pluralista, a la posibilidad de la libre disidencia que permitiría transmitir la alternativa legítima); esta nueva dimensión se materializa en la succión, por parte de la minoría, de las funciones de control de la Mayoría/ Gobierno, en equilibrio y contrapeso de las opciones vencedoras.

La oposición parlamentaria efectúa su control a través del conjunto de instrumentos y de técnicas jurídico parlamentarias que el ordenamiento ofrece, y en conformidad al conjunto de referencias ideológicas y valores compartidos en la lealtad del sistema. La trayectoria histórica básicamente compartida por las democracias pluralistas del entorno europeo comparado, incluye también

¹³ Manzanell, Andrea. **El Parlamento**, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados 1987, México, D.F. p. 104.

¹⁴ Ibidem. p. 67.

¹⁵ Ibidem. pp. 108-109, el Reglamento de la Cámara de Senadores. art. 55.3 y en la Cámara de Diputados es constante.

un flexible arco de convenciones, usos, prácticas y experiencias más o menos informales, sólo algunas de las cuales adquieren cierta plasmación y/o cotización en la configuración de cada régimen concreto. En todo caso su eficacia reside hoy mucho más en su capacidad de trasladar un mensaje alternativo viable y cohesionado ante la opinión pública que en su probabilidad de desestabilizar el proyecto político de la mayoría gubernamental.

Las propuestas de las minorías tienden a modificar o ejercer algún tipo de influencia en la dirección política que apoya la mayoría, la cual depende de su acogida, por la necesidad (o conveniencia) de incorporar a su proyecto un mayor número de voluntades (algún consenso) así como de la influencia que la minoría consignan en la opinión pública, sea con los movimientos ciudadanos (resortes extraparlamentarios) o a través de los medios de comunicación.

IX. Una Reflexión Final.

La tendencia histórica del ejercicio del poder en el interior del Congreso ha favorecido al Presidente de la Gran Comisión y no al Presidente de la Mesa Directiva. Esto ha contribuido a la concentración del poder personal en un parlamentarismo tipo monista, efecto derivado del presidencialismo vigente.

El Reglamento de 1934 primero, y después la Ley Orgánica de 1979 y sus sucesivas reformas de 1922 y 1994, han deslavado al Presidente de la Mesa Directiva bajo la meliflua sombra de un pluralismo carente de rigor y huidizo de la

responsabilidad de tal suerte que se le nombra como Presidente. Pero no se le otorga el poder, ya que los distintos Vicepresidentes se alternan sesión tras sesión la Presidencia que gira sin pies ni cabeza.

Hay que reconocer que en las últimas tres décadas se han operado cambios en la relación de poderes. Desde el anacrónico sistema corporativo presidencialista de partido único se ha llegado a un presidencialismo de participación plural o gradual o también llamado autoritarismo flexible con predominancia del Ejecutivo. No obstante estos cambios, persiste un Poder Legislativo monista.

Esto permite mantener el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo en la función de elaboración de Leyes. A pesar de que la postura declarada del Presidente Ernesto Zedillo ha sido en favor de la corresponsabilidad de poderes, el gran legislador sigue siendo y es el Ejecutivo, esto frecuentemente propicia desastres legislativos como el ocurrido en relación con el TLC.

El predominio del Poder Ejecutivo quedó de manifiesto en la homologación legislativa de apertura comercial. En esa tesitura la firma del TLC requirió de la modificación de 38 Leyes. El Canadá reformó 27 Leyes para adaptar su acuerdo con Estados Unidos a su derecho interno¹⁶.

Un presidencialismo cesarista con un Congreso monista son símbolos del autoritarismo neoliberal actual, ambas instancias abdicaron de su representación y soberanía ante los Estados Unidos de América y Canadá.

¹⁶ Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. *El régimen jurídico del comercio exterior de México, UNAM*, 1991, p. 169.

ECONOMÍA Y LEGISLACIÓN

*Presentación del libro **ECONOMÍA Y LEGISLACIÓN** realizada por el **Diputado Humberto Roque Villanueva** (PRI), en el "Salón Verde" de la H. Cámara de Diputados, el día 5 de noviembre de 1996.*

Hoy puedo presentar el esfuerzo que hizo un grupo de economistas que colabora en la Gran Comisión; pensamos que sería de una gran utilidad analizar una serie de datos de la **información estadística** de los **últimos cincuenta años**, vincularlos en gran parte con los **acontecimientos internacionales** y con el **pensamiento económico**

contemporáneo, particularmente pero no exclusivamente, de los Premios Nobel de Economía, con el objeto de poder encontrar aquellos puntos de semejanza, aquellas corrientes subterráneas de pensamiento que en un momento determinado explican el por qué de las cosas en materia económica en México.

Pasamos a la exposición de los principales elementos que componen este esfuerzo editorial y que buscamos, repito, que tengan la ordenación de acontecimientos, de ideas, de sucesos, de teorías que van delineando el perfil de una política económica, que no necesaria-

mente mantuvo en los pasados cincuenta años una sola línea de acción.

Decimos nosotros en la introducción, que muchas veces se recurre al artificio de los modelos como una forma de poder justificar o prejuicios ideológicos o ventajas vertidas a posteriori sobre el éxito o relativo éxito de algunas políticas económicas.

Estamos acostumbrados a escuchar términos vinculados a la palabra modelo, desde aquéllos que realmente buscan encontrar una explicación a los fenómenos productivos hasta los que exclusivamente se refieren

a vertientes ideológicas de los fenómenos productivos. Nosotros nos pronunciamos por el manejo más que de los modelos, por el manejo de las ideas y de las políticas específicas.

Señalamos en la parte introductoria la famosa expresión de Keynes al final de su libro sobre la Teoría del Empleo, el Dinero y el Interés, diciendo que: "... finalmente aun aquellos poli-

ESTAMOS

ACOSTUMBRADOS

A ESCUCHAR TÉRMINOS

VINCULADOS A LA

PALABRA MODELO

ticos o estadistas que se sientan ajenos de toda influencia, son normalmente esclavos de la pluma de algún economista difunto". Contraponemos a este juicio sobre las ideas, el de otro keynesiano que es Galbraith y que dice: "finalmente en la vida económica más que las ideas, prevalecen los acontecimientos." Y ejemplifica Galbraith, con una expresión contundente y lapidaria, a pesar de la gran influencia ideológica que tuvo Keynes a raíz de 1936, él estima que la gran depresión norteamericana iniciada en 1929 encuentra su culminación no necesariamente en la aplicación de las fórmulas keynesianas, que por otro lado de manera inicial y de hecho anticipada, el propio Hitler en la Alemania de su época empleó el Programa de Obras Públicas para recuperar la economía alemana y no necesariamente bajo ninguna influencia keynesiana.

Dice Galbraith que lo que puso punto final a la Gran Depresión de Estados Unidos y de hecho del mundo, fue lamentablemente el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Ahí encontramos establecidas las figuras y criterios que curiosamente provienen del mismo sentido, vamos a decir intelectual, porque evidentemente Galbraith es una persona que respeta muchísimo el pensamiento keynesiano, pero, sin embargo, al igual que Krugman, establece que finalmente en la economía, independientemente del valor de las ideas, es el peso de los acontecimientos el que acaba determinando el rumbo y la ruta de las cosas.

Yo quisiera, en esta ocasión, antes de hablar de las etapas en que hemos dividido estos últimos 50 años de la vida económica del país, referirme de manera introductoria a un trabajo del historiador O'Gorman porque nos va a ser de gran utilidad como *simil*, en virtud de que

estudia ese período tan complicado, tan doloroso para los mexicanos, de la historia nacional que nace con la independencia o con su consumación y que concluye con la República restaurada gracias a Benito Juárez y a los liberales.

Dice O'Gorman que si nos atenemos exclusivamente a la referencia cronológica de los acontecimientos medidos en función de cuartelazos, de golpes de Estado, de asonadas, de planes a veces conservadores, a veces liberales, a veces federalistas, a veces centralistas, no le encontraríamos el hilo conductor a la lucha del pueblo mexicano durante esos aparentemente aciagos 50 años. Pero concluye diciendo que lo que estaba en juego para México, habida cuenta que no éramos ni Nueva España ni el México que ahora conocemos, sino evidentemente un país en formación, lo que estuvo subyacente en estas luchas civiles, en estas casi denigrantes actitudes de algunos mexicanos, en esta insensible repetición del personaje de Santa Anna y de tantas cosas que sentimos nosotros no le dan la suficiente categoría al análisis histórico de México, que en el fondo lo que estuvo siempre fue la lucha entre dos actitudes: la que respondía a la monarquía europea y la que correspondía al espíritu republicano de la Constitución de Apatzingán.

Es ahí, dice O'Gorman, donde se encuentra el verdadero sentido y donde se justifica el por qué el país a pesar de dar tantos tumbos, finalmente logró encontrar un cauce y una vocación definida y definitivamente republicana, ya, repito, con la República restaurada de Benito Juárez.

Yo diría, sin exagerar el *simil*, que si analizamos los 50 años últimos

de la economía mexicana, pudiera parecer también que solamente destacan los tropiezos, que aún aquellas políticas económicas exitosas, si las quisiéramos analizar bajo el tamiz de un éxito absoluto no iban a pasar ese control de calidad. Me voy a referir concretamente, para iniciar ya el repaso histórico y poder llegar a la etapa de esta legislatura y el por qué de las decisiones en materia legislativa, a un elemento de antecedente que es útil para entender la forma en que se ha comportado la economía real en los últimos años.

Dice un economista, Cárdenas, que aún en la etapa más violenta de la Revolución Mexicana el sector exportador mexicano, basado fundamentalmente en ese momento en petróleo y minerales, no vio reducida su capacidad de producción y por tanto de exportación. Este dato es relevante porque estamos acostumbrados a pensar que los 10 años que duró, más o menos, la lucha armada en México con motivo del inicio de la Revolución Mexicana, prácticamente quedó destrozada la planta productiva, inhabilitados los campos y sin ninguna posibilidad de producción, amen del millón del mexicanos que pagaron con su cuota de sangre en este movimiento social. Lo cierto es que a pesar de la existencia de estos elementos que efectivamente marcaron en términos de baja producción al país, destaca el dato de que las exportaciones en estos dos renglones no solamente no sufrieron merma, sino que mantuvieron un ritmo ascendente.

Después de la gran depresión norteamericana, que evidentemente

afectó a México de manera notable, por razones obvias, y al inicio como dijera Galbraith de la recuperación de la economía mundial, “gracias” al fenómeno de la Segunda Guerra Mundial, México encuentra la posibilidad práctica de poner en marcha algo que es a la vez idea y acontecimiento, idea de la CEPAL en función de Raúl Prebisch y su teoría del crecimiento hacia adentro, con la idea de que México y los países latinoamericanos perdían buena parte de su ingreso potencial por la vía de una relación injusta de intercambio en el mercado internacional. De ahí que fuera útil en nuestros países, escuela cepalina, que volcáramos los ojos hacia adentro y buscáramos las normas y los criterios de crecimiento basados en el mercado interno, en la substitución de importaciones y en una menor dependencia de las exportaciones.

**SI ANALIZAMOS LOS ÚLTIMOS
50 AÑOS DE LA ECONOMÍA
MEXICANA, PUDIERA PARECER
TAMBIÉN QUE SOLAMENTE
DESTACAN LOS TROPIEZOS**

¿Qué hizo viable el que pudiera aplicarse en México a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial lo que se conoce, y voy a recurrir arbitrariamente al término

“modelo”, la substitución de importaciones, y luego montado en lo que es la substitución de importaciones, un esquema financiero que fue conocido como desarrollo estabilizador, vinculado fundamentalmente a la personalidad del Secretario de Hacienda, en aquel entonces Ortiz Mena?

La substitución de importaciones tiene a mi juicio, y así lo señalamos en el libro —esta obra colectiva de la que ya me he referido a sus distintos autores—, se basa fundamentalmente en tres cosas: desde luego en el hecho mismo que la Segunda Guerra Mundial dis-

trajo los recursos productivos de Estados Unidos al esfuerzo bélico y con ello también, desde luego, de todos los países industrializados de Europa.

Segundo, a que México había logrado en 1942, gracias a un personaje de la vida hacendaria mexicana, Don Eduardo Suárez, por cierto, padre de nuestro querido amigo el diputado Francisco Suárez Dávila, la extraordinaria reestructuración, tal vez la mejor que se ha hecho en la historia de México de nuestra deuda externa; esto es, después de muchos años, México, gracias a esta renegociación tuvo la posibilidad de volver a utilizar el crédito externo.

Junto con ello, la gran reforma agraria de Lázaro Cárdenas y las obras de infraestructura, sobre todo de carácter hidráulica hecha por los presidentes del noroeste mexicano, logran un crecimiento agrícola estupendo, extraordinario, del que prácticamente se hace depender la importación de los bienes de capital que permiten justamente la sustitución de importación, sobre todo en bienes de consumo.

Esto es, aún en las condiciones en que el "modelo" era mirar hacia dentro, era crecer en base al mercado interno, era substituir las importaciones; teníamos dos muletas, por llamarles de algún modo a estos elementos de política económica: una, la posibilidad de utilizar nuevamente en el país el crédito externo; y otra, la posibilidad de estar exportando, y con ello la adquisición de bienes de capital gracias a un sector agropecuario extraordinariamente dinámico y cuyo porcentaje de exportación, medido en términos de la importación, era muy favorable.

Decíamos que en este esquema de substituir las importaciones, evidentemente se tuvo que recurrir también a

un esquema de carácter financiero. El esquema de carácter financiero, y así se señala en el libro, tiene su punto de arranque en la devaluación de 1954 hecha por Adolfo Ruiz Cortinez y su Secretario de Hacienda.

En ese momento, como todas las devaluaciones que le han acontecido al país, hubo obviamente una reacción negativa de la sociedad. Nunca han sido, huelga decirlo, popular, ni las inflaciones ni las devaluaciones, y mucho menos el desempleo.

Sin embargo, la decisión tomada, aquí están los elementos, justamente a tiempo, es la única devaluación en la historia de este país -por cierto acordada en la Semana Santa de 1954, de ahí que cada vez que llega la Semana Santa los mexicanos se persignan doblemente- que logró un efecto que no ha logrado ninguna de las otras devaluaciones: el país creció después de la devaluación de la Semana Santa de 1954 al 10%; el Producto Interno Bruto de México logró un despliegue extraordinario que podemos o no vincular en ese momento a la devaluación, pero que es, sin duda, visto con la frialdad de la serie económica de estadística, es, repito, la devaluación que ha logrado un efecto en términos de crecimiento económico muy elevado.

Ahora bien, ahí nace o ahí se racionaliza lo que se conoce como el esquema del crecimiento o desarrollo estabilizador.

Este, que repito, se asocia mucho a la figura de Don Antonio Ortiz Mena, básicamente es un conjunto de políticas económicas que encuentran un acompasamiento muy favorable en términos del uso del crédito interno; de una adecuada, cuidadosa utilización del crédito externo; de una posibilidad de en-

contrar también entre los precios el tipo de cambio, y por lo tanto, la inflación mexicana; elementos muy favorables y desde luego, y aquí es lo más importante, un motor de crecimiento en la economía autónoma al esquema financiero.

Nosotros hemos escuchado, a veces lo hemos escuchado hasta en tribuna por parte de miembros de la oposición, que la política económica mexicana atiende mucho más a las variables de orden financiero que a las variables de orden real. Esto es, que estamos más preocupados de tipo de cambio, tasas de interés, circulante, que por ejemplo, del crecimiento del producto en el sector agropecuario, en el sector industrial, etc.

Por eso señalo, cuando se pone en práctica el desarrollo estabilizador, está operando como motor de la economía, esto es lo que favorece el crecimiento económico, lo que conocemos como la sustitución de importaciones. Esto es lo que a juicio de autores no vinculados para nada con el PRI, simple y sencillamente provenientes de instituciones académicas de notorio reconocimiento, establecen como lo que fue el motor de la economía prácticamente hasta 1970.

Pero había también un elemento tal vez de la misma o más importancia, que permitió la viabilidad del desarrollo estabilizador y es el extraordinario y estable crecimiento de la economía mundial, entre otras cosas, basado en el esquema monetario de Bretton Woods que había establecido normas para la fijación de los tipos de cambio entre los

países, favorecido el comercio exterior y, desde luego, amarrado el precio de la onza de oro a 35 dólares.

Sin embargo, a principio de la década de los 70, siendo Nixon el Presidente de Estados Unidos de Norteamérica, pocos años antes, con el general Charles De Gaulle, Presidente de Francia, empieza a acudirse a la estrategia de exigir que se le cambiaran los eurodólares o dólares que estaban en poder de europeos y particularmente de franceses, efectivamente a la tasa de cambio de 35 dólares por la onza de oro. En ese momento empezaron a cimbrarse las columnas originales del esquema monetario de Bretton Woods y aquí, en una cita bibliográfica interesante que señalamos, del que fuera el Director del Banco de México, don Rodrigo Gómez, se dice que efectivamente Nixon, en el momento en que decretó que ya no sería convertible esa cantidad de dólares por la onza troy, en ese momento dijo con cierto, no sé si cinismo o espíritu festivo: "todos somos keynesianos". Así lo consigna en un libro don Rodrigo Gómez, en donde empieza a desbordarse ya un esquema, que si bien había dado una gran estabilidad a las monedas -sobre todo a los países desarrollados y a nosotros en lo particular en el caso mexicano- ya no era viable en los términos de las nuevas corrientes internacionales del comercio y no podía fundamentarse en una relación fija entre el dólar y la onza troy.

de empieza a desbordarse ya un esquema, que si bien había dado una gran estabilidad a las monedas -sobre todo a los países desarrollados y a nosotros en lo particular en el caso mexicano- ya no era viable en los términos de las nuevas corrientes internacionales del comercio y no podía fundamentarse en una relación fija entre el dólar y la onza troy.

de empieza a desbordarse ya un esquema, que si bien había dado una gran estabilidad a las monedas -sobre todo a los países desarrollados y a nosotros en lo particular en el caso mexicano- ya no era viable en los términos de las nuevas corrientes internacionales del comercio y no podía fundamentarse en una relación fija entre el dólar y la onza troy.

de empieza a desbordarse ya un esquema, que si bien había dado una gran estabilidad a las monedas -sobre todo a los países desarrollados y a nosotros en lo particular en el caso mexicano- ya no era viable en los términos de las nuevas corrientes internacionales del comercio y no podía fundamentarse en una relación fija entre el dólar y la onza troy.

CUANDO SE PONE EN PRÁCTICA

EL DESARROLLO

ESTABILIZADOR, ESTÁ

OPERANDO COMO MOTOR DE LA

ECONOMÍA LO QUE CONOCEMOS

COMO LA SUSTITUCIÓN DE

IMPORTACIONES

lente, más no propiamente un patrón oro vale la pena que recordemos que la inmensa y extraordinaria figura que fue Winston Churchill en la Gran Bretaña, sin ser desde luego todavía Primer Ministro, sufre su primera derrota importante cuando desempeñaba el equivalente del Ministerio de Finanzas, después de la Primera Guerra Mundial, se le ocurre hacer regresar la libra esterlina al patrón oro; entonces surge aquel extraordinario, simpático e irónico libro de Keynes, que parodiándose a sí mismo, puesto que primero hubo un libro que se llamó "Las consecuencias económicas de la Guerra", escribió otro que llamó "Las consecuencias económicas de Mister Churchill", y en ellas demostró justamente que era un error para la libra esterlina regresar al patrón oro y que con ello había acarreado no solamente la desgracia sobre todo del sector minero y carbonífero de la Gran Bretaña, sino también había logrado la derrota del partido que representaba Winston Churchill, que repito, no era en ese momento el Primer Ministro, era el Ministro equivalente de Finanzas.

Recuerdo esta anécdota para que veamos cómo el sentido de la historia económica nos va llevando justamente a la no dependencia del patrón oro, ni a nada que se le pudiera parecer.

Antes de que se abandonara la relación de dólares y onza troy oro ya habían existido profundas devaluaciones en Europa, particularmente en el caso del franco francés, de tal suerte que cuando nosotros en un sentido retrospectivo y a la vez crítico, analizamos lo que acontece con el decenio 60-70 de la economía mexicana, encontramos dos signos característicos que son altamente preocupantes: uno, 1965, en México se suspende el alto crecimiento agropecuario que venía caracterizando al país. En el año de 1965 aparece un 0.2

de crecimiento del sector agropecuario, y la verdad es que la parte agrícola estaba decreciendo ya, y únicamente la incorporación de la parte ganadera en la contabilidad específica lograba que apareciera un modestísimo incremento como sector. A partir de esa fecha empiezan las importaciones de granos que hasta la fecha no han dejado de existir.

Acontece otro fenómeno. En 1970, último año del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, aparece un déficit en la cuenta corriente para ese entonces totalmente desusado, más de mil millones de dólares que a nosotros nos pueden parecer pocos después de los déficits de cuenta corriente que hemos conocido, pero en ese momento, tomando en cuenta la estabilidad de la economía, el tamaño de la misma y la tradición que teníamos de no mantener esos niveles de déficit en la cuenta corriente, fue un dato verdaderamente preocupante para quienes tenían la responsabilidad financiera del país en ese momento.

Si superponemos estos dos datos que son de la economía real, es decir, uno claramente fijado en los términos de un sector agropecuario decreciente, y el otro en los términos del crecimiento del déficit de una cuenta corriente que estaba indicando que no teníamos ni el ahorro interno suficiente, ni la capacidad de contrarrestar las importaciones con el nivel adecuado de exportaciones, entre otras cosas, porque ya no estaba creciendo el sector agropecuario como lo hizo en los anteriores años de la sustitución de importaciones y del desarrollo estabilizador.

Bien, en ese momento, analizado a posteriori obviamente, tres fuentes inobjetables a mi juicio, de carácter

académico, el Centro de Estudios Multidisciplinarios de la UNAM, el Centro de Investigaciones y Desarrollo y el Centro de Estudios Transnacionales, los autores de estas tres instituciones concluyen que desde mediados de la década de los 60 estaba prácticamente agotado el modelo de sustitución de importaciones. Esto es, el motor de crecimiento de la economía basada en esta sustitución se había agotado por la simple y sencilla razón de que se habían agotado también aquellas.

En el momento en que tenía que recurrirse a otro tipo de importaciones, en que ya no era fácil sustituir por ese mismo mecanismo los bienes de capital, se encontró que no era viable seguir dependiendo del modelo de sustitución de importaciones.

¿Qué pasó sin embargo? Llegó el período de Luis Echeverría y el de José López Portillo. En el primero, con un sentido, yo diría, positivo, se encuentra que independientemente de que el desarrollo estabilizador ya no es viable porque el fundamento de una economía mundial estable ya no existe y empiezan a oscilar todos los tipos de cambio en prácticamente todo el mundo, era imposible aspirar a que la moneda en México permaneciera fija.

Hay quien señala que por ahí del año 73 la relación peso-dólar en realidad ya no era de 12.50 pesos por un dólar, sino el precio sombra calculado econométricamente, daba 16.50 por dólar aproximadamente.

Sin embargo, el viejo tabú que siempre hemos tenido los mexicanos, ti-

pificado o no, de rehuir al tema de la devaluación, hizo entre otras cosas que se difiriese esa toma de decisión.

Junto con ello hubo, todos lo conocemos, el deseo de un gobierno de fomentar al máximo la posibilidad de intervención del Estado, en términos de creación de infraestructura, de generación de empleo, de creación de instituciones, que buscasen apuntalar el mercado interno y no detener el crecimiento económico del mismo.

**EN EL RÉGIMEN DE LUIS
ECHEVERRÍA SE DA EL
FENÓMENO ESTADÍSTICO QUE
SE CONOCE NADA MÁS PARA
EFECTOS SIMBÓLICOS**

Sin embargo, y aquí está el anexo estadístico que ustedes podrán consultar, en el régimen de Luis Echeverría se da el fenómeno que se conoce, nada más para efectos simbólicos, como de

campana de Gaos. Esto es, el primer año de Luis Echeverría, 1971, en el que recordarán ustedes se puso de moda el término atonía, que por ahí el Secretario Flores de la Peña dijo que no le gustaba, porque ese le resultaba más un término musical que de economía; lo cierto es que para las tasas de crecimiento que tenía el país, 1971 representó 4.2%. Y digo que se ejemplifica de manera casi perfecta lo que es una campana de Gaos, porque justamente el último año de Luis Echeverría se vuelve a crecer tan sólo 4.2%. Y esto habida cuenta que los crecimientos históricos oscilaban entre 6 y 7%, y que bajarle al 4.2% aunque ahora nos parezca añorable, repito, en esas circunstancias históricas y estadísticas era un crecimiento mediocre, basado obviamente en que no existía ya ese motor del crecimiento económico, en los términos en que lo hemos descrito en la etapa más bonancible del desarrollo estabilizador, en general de la sustitución de importaciones.

Sé que estoy arbitrariamente recorriendo leguas metafóricas en la historia económica, pero no podemos ni pretendemos agotar en esta introducción todo lo que señala el libro.

Llegamos al ejercicio de López Portillo, en donde se siente y se cree que se encuentra la clave de salvación para poder hacer crecer la economía mexicana sin la dependencia de ese déficit de la cuenta corriente, que se encontró en el último año de Díaz Ordaz, y sin depender tanto de lo que fue el endeudamiento externo en la última etapa de Luis Echeverría.

Y esta es la llave del petróleo. Y nos decían, y creo que nos decían con justa razón al principio, que el petróleo podría significar para México la gran posibilidad de romper el candado que consiste en: no puedo crecer como país arriba de cierta tasa, sin generar un coeficiente de déficit en cuenta corriente que acaba por obligarme a la devaluación, con ello a cierta recesión económica y finalmente a un ciclo que cada vez se vuelve más corto, en los términos de sus posibilidades de crecimiento.

Lamentablemente en el caso del sexenio del Lic. López Portillo se da ya no la campana de Gaos, se da un fenómeno todavía más depresivo, puesto que se inicia ciertamente con un lento crecimiento después de la devaluación de 76, y lamentablemente entre 81 y 82 el producto interno bruto decae hasta llegar a las condiciones muy depresivas en que lo encuentra el propio Lic. Miguel de la Madrid.

Acudo a los nombres nada mas por comodidad de referencia histórica, no creo y así lo sostenemos en el libro, que

las políticas económicas ni los ciclos económicos estén tan vinculados, como pretendieron algunos, ni a los nombres ni a las condiciones específicas de quienes en su momento tuvieron la presidencia de la república.

Repito, es estrictamente por razones de rápida identidad de los períodos, pero nunca, al menos no es mi sentir ni mucho mi pensar, el que ésto se asocie como una relación causa-efecto.

Llegamos a la crisis de 82, y creo que aquí tenemos que detenernos un poco para entender qué es lo que pasó después, porque daría la impresión que una especie de genio maléfico se apoderó de los gobernantes mexicanos aunque proviniesen del PRI, y decidieron cambiar el modelo. Llegaron a la conclusión que no había servido nada de lo hecho anteriormente, que había un golpe de estado ideológico y que por lo tanto de ahí en adelante el PRI, el gobierno y la política y teoría económicas iban a variar por obra y gracia de la voluntad de una o dos personas. Esto no sucede así. Lo que se encuentra al inicio del régimen de Miguel de la Madrid es simple y sencillamente agotado el expediente del crédito externo y la generación simultánea de dos déficit que hacen verdaderamente una dupla, perdónenme la expresión, pero una dupla infernal: el déficit en la cuenta corriente y el déficit fiscal.

De tal suerte que, no por voluntad, no por deformación ideológica, se acude a un proceso de ajuste que no sólo estaba indicado en los términos de mantener nuestra vinculación con la comunidad exterior, sino en función, desde luego, de mantener la propia lógica de operación.

No traíamos -¡ojó!, ésta no es aportación nuestra, reitero, es de los académicos que estudiaron este periodo- ya más motor de crecimiento de la economía. En el caso de Luis Echeverría el gasto público, en el caso de López Portillo la explotación petrolera.

Estoy, entiendo, haciendo una simplificación, no es tan exacto que así hayan sido los únicos motores, estoy únicamente haciendo recargar esta hipótesis para que podamos entenderla de mejor forma.

Evidentemente hubo muchas cosas que se hicieron en estos dos sexenios, Echeverría-López Portillo, que tuvieron que ver con el apuntalamiento de la economía y de la infraestructura de manera extraordinaria, sin la cual jamás se hubiera podido pensar en utilizar, en el caso de Miguel de la Madrid, al petróleo como tabla de salvación ante la cuenta corriente, de no ser por todas las inversiones que se hicieron en el periodo de López Portillo; ni tampoco hubiera sido posible pensar en los términos de la estabilidad económica y política que todavía "se logró con Luis Echeverría" de no ser por su política de gasto público.

Repito, que ni en el libro, ni los autores pensamos de ninguna manera en hacer juicios de carácter personal que se identifiquen como relaciones de causa efecto.

Lo que sí queremos dejar establecido es que en el muy difícil sexenio de Miguel de la Madrid acontecieron cosas al país que tuvieron todavía una ma-

yor vinculación con el entorno internacional.

Basta señalar un hecho que está aquí consignado en los anexos estadísticos, la reducción en el precio internacional de petróleo que sufrió López Portillo, fue, como vulgarmente decimos, un paseo en trineo comparado con el que tuvo que sufrir Miguel de la Madrid.

Por decirlo así muy rápidamente, no recuerdo las cifras, están aquí consignadas en el anexo estadístico, con López Portillo la reducción fue alrededor de 5 dólares, entre 81 y 82; con el licenciado De la Madrid fue prácticamente caerse como de 25 a 11 dólares. Se perdieron 9 mil millones de dólares en la economía en la época de Miguel de la Madrid, y no tuvo nada que ver ni nuestro partido, ni Miguel de la Madrid, sino fue clara e inobjetablemente una circunstancia de carácter internacional.

Ahora bien, ¿qué sucede —para decirlo muy rápidamente— en el sexenio de Miguel de la Madrid? Se ensaya por un lado la idea de la ortodoxia financiera para controlar un proceso inflacionario que se sentía ya desbocado y que desde luego, entre 86 con la baja del petróleo, entre 87 con el crack financiero que se origina en Estados Unidos y repercute en México, estábamos ya volviendo a tener un altísimo déficit en las finanzas públicas y afortunadamente no déficit en la cuenta corriente, en virtud, mérito finalmente de la explotación petrolera de López Portillo, de que el petróleo todavía nos permitía manejarnos en términos de

**HUBO MUCHAS COSAS QUE SE
HICIERON CON ECHEVERRÍA Y
LÓPEZ PORTILLO QUE
TUVIERON QUE VER CON LA
IMPORTANCIA DEL
APUNTALAMIENTO DE LA
ECONOMÍA**

no generar mayor déficit en la cuenta corriente.

Así, muy rápidamente, se toman dos extraordinarias decisiones en ese sexenio: Una, el ingreso al GATT en 1986. Porque lo que normalmente hasta los priistas a veces sentimos como peyorativo, como que traemos por ahí atorado un complejo de culpa de ¿cómo se nos ocurrió entrar al GATT?, no le hemos encontrado, y creo que el libro lo encuentra, la razón histórica y económica. La única manera de romper el candado que significaba no puedo crecer porque si crezco genero déficit en la Cuenta corriente, era cambiar el modelo de producción en función de que las exportaciones pudieran soportar el nivel de las exportaciones. Evidentemente esto ni iba a ser automático, ni cosa de un día para otro, era un proceso difícil y complicado, que luego vamos a recorrer estadísticamente para ver en qué momento estamos de esa etapa del cambio de la estructura económica del país.

Pero decíamos, con De la Madrid se da la entrada al GATT y con ello, revisen las gráficas de este libro, revisen en las series históricas, y van a encontrar un poco por casualidad, porque nunca es tan exacta la fecha, pero van a encontrar que la tendencia de repunte de las exportaciones distintas a las petroleras, esto es, básicamente las manufactureras, se inicia en 1986.

Y segundo: Se entierra la ortodoxia financiera y se recurre por primera vez, cuando menos en los últimos años, a un programa de estabilización heterodoxa. En condiciones en que los ejemplos marcados por Argentina y Brasil no eran muy alentadores; recordarán ustedes el famoso Plan Cruzeiro y el Aus-

tral en Argentina, que se iniciaron como planes de choque con bombo y platillo, pero que no tuvieron resultados positivos.

¿Por qué en México, en diciembre de 1987, con todo y lo que también ahí criticamos el sistema de los pactos, encontramos algo que recomendaría cualquier keynesiano y que Galbraith? En su tiempo manejó en Estados Unidos una política de ingresos basada en poner de acuerdo a los sectores de la sociedad, productivos y de trabajo, en función de metas de carácter inflacionario.

En 1987, diría yo, que se puso en práctica parte de lo que decía un economista que después ganó el Nobel de Economía justamente, en 1995: la teoría de las expectativas racionales. Esto es, hagamos que los agentes económicos prevean las señales que el propio gobierno está emitiendo. No sé si ustedes recuerden que al principio del primer pacto, lo que se anunciaba era la inflación que concertaban los sectores y cada vez tenía que ser, por norma misma del pacto, una inflación menor que la del trimestre o la del mes anterior. Se decidieron ahorrar etapas e incluso se llegó casi a la congelación de precios y salarios pero se dejaron libres las tasas financieras, que es lo que permitió y estableció la diferencia entre el modelo Austral, el modelo Cruzeiro y el modelo mexicano. Esto es, se logró efectivamente la estabilización de un proceso hiperinflacionario que ustedes recuerdan muy bien que para el 87, en términos anualizados, andaba por el orden del 200%.

Hemos llegado al punto para reflexionar sobre una idea del primer Premio Nobel de Economía Jan Tinbergen. En un libro recientemente publicado,

donde se contienen expresiones casi biográficas de algunos premios Nobel y otros economistas famosos que no han alcanzado este galardón, él dice que probablemente las dos causas de mayor envergadura para encontrar la existencia de los ciclos económicos y desde luego los grandes cambios estructurales en las economías están: uno en la distribución del ingreso y otro en la clasificación de los bienes que produce una economía; esto es, los bienes que son comerciables internacionalmente y los que no lo son. Reconoce el propio Tinbergen la autoría intelectual de un hombre que acaba de ganar el Premio Nobel en 1996, Mirless, que es el primero en hablar de esta clasificación. Pero es Tinbergen el que le da la implicación económica, y la implicación económica no podía ser más dramática e importante.

¿Qué sucede con un país que nada más se atuviese para su crecimiento económico a producir bienes no comercializables internacionalmente? Esto es, carreteras, termoeléctricas, escuelas, hospitales; bueno, sí, por un tiempo tendría, ya lo vivimos con Luis Echeverría, una etapa importante de crecimiento económico, mientras el déficit público se lo permita. Pero el ejemplo mundial no es mío, es de Galbraith de que no se puede sostener una economía descuidando la parte de los bienes de producción que son comerciables internacionalmente, es justamente la ex Unión Soviética, un país que gracias a sus planes quinquenales logró extraordinarias metas en términos de carreteras, ferrocarriles, presas hidroeléctricas, etcétera, generación de ener-

gía eléctrica, pero que finalmente encontró su talón de Aquiles en una pobrísima productividad, en escasísima aplicación tecnológica en la producción de los bienes de consumo que se comercian internacionalmente.

De tal suerte que podríamos decir que esta clasificación de los Nobel nos permite entender el modelo "mexicano" actualmente, es decir, qué se pretende, qué se pretendió de 1986 a la fecha con claroscuros, con altibajas y evidentemente con profundas derrotas de la política económica. Pero, ¡ojo!, las derrotas fueron fundamentalmente en el orden financiero y, sobre todo, por los tropiezos de una variable que depende cada vez menos de nosotros y que es el tipo de cambio. Y no cabe duda que ni somos los únicos que nos hemos tropezado con esa piedra, sino que son incluso países tan importantes como Inglaterra, Italia, Francia, España, etcétera, quienes han tenido que sufrir constantes ajustes en su tipo de cambio;

desde luego el yen, el propio marco alemán, en función de una economía internacional que cada vez tiene una dependencia mayor de un movimiento de capitales de corto plazo que los especialistas estiman en este libro, en un billón

doscientos mil millones de dólares diarios; a esto equivale el movimiento de capitales financieros en el mundo. Es decir, una economía por sólida que se sienta, por bien fincada que esté su política de crecimiento económico, tiene necesariamente una vinculación vía el tipo de cambio con lo que está aconteciendo en función de estos grandes movimientos de capital.

JUSTAMENTE EL DATO

RELEVANTE DE LA ECONOMÍA

QUE DESTACA, ES LA

NOTABILÍSIMA TASA DE

CRECIMIENTO DE LAS

EXPORTACIONES MEXICANAS

Pero aquí lo interesante es encontrar el dato que va a la profundidad de la economía real. ¿Qué es lo que ha cambiado en estos últimos 50 años, independientemente de que nadie discute ni niega el gran costo social que ha tenido para el pueblo de México todo lo que ha venido aconteciendo?

Y justamente el dato relevante de la economía que destaca, y destaca auténticamente como una especie de montaña en medio de un páramo, es la notabilísima tasa de crecimiento de las exportaciones de mexicanas. En este momento México pertenece a los quince países exportadores más grandes del mundo. Tiene una tasa de crecimiento de sus exportaciones equivalente en algunos casos y mayor en otros a los famosos llamados "tigres asiáticos", desde luego una tasa de crecimiento de sus exportaciones mayor que sus dos socios en el TLC, Canadá y Estados Unidos; desde luego prácticamente la mayor de América Latina. Representa entre sus exportaciones e importaciones el coeficiente más alto que se tiene en América, incluyendo obviamente la latina, de lo que es la parte que depende del comercio exterior en relación al Producto Interno Bruto; estamos en el orden de cerca del 55 por ciento del Producto Interno Bruto vinculado al comercio exterior, afortunadamente todavía con un superávit en la cuenta comercial.

Bien, esto no necesariamente se va a mantener siempre, ni se puede mantener una tasa de crecimiento de las exportaciones indefinidamente alta, ni se puede aspirar a que siempre tengamos el superávit en la cuenta comercial y posteriormente en la cuenta corriente. Lo que importa, y esta es la gran respuesta que pretendo encontrar en el libro,

con lo que ha aprobado esta Legislatura y particularmente el grupo parlamentario del PRI, son los elementos que apuntalan la política de crecimiento de la economía mexicana. Estos son, y tienen que ver con lo que se está haciendo en la legislación: uno, el hecho de favorecer el ahorro interno; y dos, la posibilidad de incremento, ahí si permanente, de la productividad.

De acuerdo a Krugman, economista ampliamente conocido en Estados Unidos y desde luego en buena parte del mundo, es la productividad la que establece la diferencia entre los países en el mundo moderno, tal vez siempre ha sido, pero nunca como ahora la productividad es la única posibilidad que tiene un país, y particularmente México, para mantenerse en las primeras posiciones en la tabla de exportadores y para que sus importaciones representen nada más el contenido natural que requiere un modelo exportador de esta naturaleza. Evidentemente la productividad se asocia, no podemos negarlo: uno, con el modelo de competencia que refleja el comercio exterior; y dos, -y aquí es donde ha entrado también esta LVI Legislatura- con el fortalecimiento del marco jurídico que establece lo óptimo, lo ideal, para una sociedad moderna.

Llego aquí de frente a la parte de los Premios Nobel y de la legislación que ha aprobado esta LVI Legislatura.

Miren ustedes, evidentemente no todo lo que han dicho los premios Nobel necesariamente es artículo de fe. Tampoco todo lo que han dicho se aplica netamente a lo que hemos legislado en esta LVI Legislatura, pero hay algunos - que voy a mencionarlos- en donde se da una gran coincidencia, digamos si no de

una nueva corriente en la economía mundial, si un nuevo aliento, un aire fresco, en una discusión -para mi gusto ya pasada de moda- entre monetaristas y keynesianos. Estamos hablando de la escuela constitucionalista, que para mi gusto representa fundamentalmente el premio Nobel James Buchanan, pero que se asocian perfectamente con esta idea, tanto Coase, de origen británico; North, de origen norteamericano y el lamentablemente desaparecido a los tres días de haber conocido su designación, el norteamericano de origen canadiense Vickery.

¿Qué tienen ellos en común? y ¿por qué de alguna manera, sin que nos hubiéramos dado cuenta, respetamos ese principio de Keynes de que fuimos en cierto modo esclavos del pensamiento de un economista difunto? ¿Qué es lo que sostienen estos economistas que ha ayudado mucho esta Legislatura a fortalecer? Justamente el cuadro de las normas internas del país que buscan abatir los costos de transacción, reducir la incertidumbre económica innecesaria, fortalecer el Estado de derecho y fortalecer el ahorro interno.

En alguna ocasión, platicando con compañeros de nuestra fracción del grupo del sector popular, describimos la teoría del ciclo vital que le valió el premio Nobel a Franco Modigliani. Que para mi gusto, aunque coincide de alguna manera con Friedman en esa parte de sus teorías, no en el resto, no es propiamente monetarista Modigliani, sin embargo sí coincide en que independientemente de la teoría económica que nos heredó Keynes sobre qué es lo que origi-

na el ahorro y el consumo en las sociedades, esta teoría es notablemente mejorada por Modigliani al encontrar que el fundamento del ahorro en las sociedades está en el deseo de no perder capacidad de consumo. Y ahí se origina toda la teoría del ahorro en los fondos de pensiones.

De tal suerte que, por un lado junto con Modigliani y su teoría del ciclo vital, por otro lado con la aprobación en su momento de la Ley del Seguro Social y de las Afores que a pesar de su diferimiento encuentran en la lógica de la política económica el momento oportuno de implementarse, estamos, desde luego, contribuyendo a lo que esta escuela constitucionalista definiría como las grandes reglas del largo plazo de las economías en los países.

Por otro lado, Coase hace la gran aportación de que el gran defecto, el talón de Aquiles de la teoría económica neoclásica, que es la que normalmente se enseña en las escuelas de economía del mundo, tiene que ver con un problema que la física encontró en su momento, esto es, el problema de la fricción. Ustedes saben muy bien que en física, si no existiera la fricción el movimiento sería perpetuo, prácticamente no habría nada que interrumpiera la inercia del movimiento en la ausencia de la fricción en términos físicos.

En términos económicos, el problema de todos los grandes teóricos, desde los primeros, desde Adam Smith incluyendo a Marx, etcétera, encontraron que la economía se regía por una serie de reglas que suponían mercados

NO TODO LO QUE HAN DICHO

LOS PREMIOS NOBEL

NECESARIAMENTE

ES ARTÍCULO DE FE

perfectos o cuasi perfectos. Coase hace la aportación de que el costo de transacción en una sociedad -y los abogados me lo van a entender muy bien- equivale a la fricción para la física, es decir, significa un desgaste muy importante el no cumplimiento de los contratos, el exceso de gastos jurídicos, el incumplimiento de las normas, y en general toda esa parte de la sociedad económica que no opera con reglas ideales, sino que por caer en términos jurídicamente inaceptables, van significando un cierto retraso en su desarrollo económico, y con ello llegamos a North, otro Premio Nobel de Economía, de esta misma escuela, que establece que lo más importante en una sociedad para definir el tipo, la calidad y tamaño del crecimiento económico, son sus instituciones. De ahí que a toda esta corriente de los Premio Nobel, se le pueda asociar indistintamente como Escuela Constitucionalista o como Escuela Institucionalista.

Ahora bien, nosotros pensamos -ya para concluir- que en el fondo de las grandes ideas económicas contemporáneas subsiste el viejo problema de la justicia y que nosotros tenemos que ser muy sensibles para entender que lo que en su momento encontró Buchanan, lo que en su momento encontraron Coase, North y Vickery, no es más que la famosa teoría de la justicia, que hizo famoso a un harvariano de nombre John Rawls, y que es quién prácticamente ha establecido las pautas académicas más importantes en el mundo de la filosofía política .

A grandes rasgos, sin profundizar en la teoría de Rawls, establece dos cosas fundamentales: una, que una sociedad si tiene un velo de incertidumbre va a aceptar aquellas reglas que menos perjudiquen a la parte más débil de esa

sociedad. Esto es, si son los valores entendidos como libertades básicas o derechos humanos, una sociedad se va a constituir en base a esos principios y derechos. Y en segundo término, aunque hay otros filósofos políticos que lo vinculan casi simultáneamente, va a encontrar que lo que implemente su justicia social sea el principio de que una vez respetadas las libertades individuales, lo único que puede mermarlas en cierto grado, es beneficiar a aquel grupo más desprotegido de una sociedad.

Estos dos principios rectores de filosofía política de Rawls, contrastados, ahí sí, con el espíritu neoliberal de otro harvariano que es Robert Nozick, el que sí sostiene la teoría del estado mínimo, son lo que a la manera de O'Gorman tendríamos que encontrar subyacente en todo lo que nos ha venido pasando últimamente; es decir, nosotros, y lo digo en la condición de priista que me siento y soy, por ningún motivo descartamos la posibilidad de la implementación de esquemas cada vez más adecuados en materia de justicia social.

El establece que es la política social la única variable que se puede manejar positivamente, habida cuenta que la política económica nacional y mundial mantiene tales niveles de poca movilidad ya, que tiene que ser la imaginación sociológica como diría Wrigth Mills, la imaginación política como debemos decir nosotros, la que encuentre en los resquicios de una política económica que no acepta ya mas que muy poca proporción de déficit fiscal en Europa y desde luego en los países de América Latina.

Recuerden que una de las grandes banderas de campaña de Clinton - que seguramente hoy será reelecto- tiene

que ver con la reducción del déficit fiscal en Estados Unidos, déficit que curiosamente en su tiempo propició aquella corriente de los economistas de “la oferta”, que era la “reaganomics”, esto es: vamos bajando irresponsablemente impuestos,

dejemos el gasto público donde está y que el resto del mundo absorba nuestro déficit fiscal, porque somos quienes a través de una moneda establecemos los criterios de las corrientes comerciales mundiales.

¿QUÉ HACEMOS CON LOS POBRES?

Rodolfo de la Torre

Introducción.

La pregunta ¿Qué hacemos con los pobres? puede ser sumamente efectiva para llamar la atención de un conjunto de individuos concentrados en problemas propios e inmediatos a un problema social urgente. De inicio, dicha pregunta traslada una responsabilidad a quien se la plantea, involucrándolo en al menos tomar una posición en cuanto a su respuesta. Sin embargo, aceptar dicho cuestionamiento y pretender responderlo corre el riesgo de ignorar la propia humanidad de quienes sufren la condición de ser pobres.

La pregunta ¿Qué hacemos con los pobres? separa un "nosotros", los que hacemos, activo, de un "ellos", los pobres, objetos de la acción. De esta forma, comenzamos por pasar por alto que *las personas en condición de pobreza son seres humanos que piensan, eligen, actúan y responden y no lán-guidos receptores de las acciones que otros deciden para disponer de ellos.* Por este motivo, más que responder propiamente a la pregunta planteada, intentaré explorar una que espero no sea menos interesante y si

más pertinente a saber ¿Qué hacemos con nosotros mismos para apoyar el combate a la pobreza?

En lo que sigue, propondré que, en la academia y en la política, demasiado esfuerzo se está dedicando a cuestionar y defender "modelos de desarrollo económico" totalizadores y poco se ha hecho por establecer objetivos específicos, definir prioridades claras, establecer diagnósticos rigurosos y lograr acuerdos concretos en cuanto al combate a la pobreza. Sugeriré, también, qué elementos tangibles podemos manejar para esto último.

Modelos Económicos y Combate a la Pobreza.

Desde cierto tiempo atrás, no ha sido extraño encontrar una insistente condena al "modelo neoliberal" para juzgar la evolución de la economía del país. Al

referirse al problema de la pobreza, la crítica al neoliberalismo señala el carácter excluyente de dicho modelo, en cuanto que deja a una gran

parte de la población privada de los supuestos beneficios que genera, o incluso en condiciones más adversas, hasta el punto de poder prescindir de ella para alcanzar sus metas.

¿QUÉ HACEMOS CON

NOSOTROS MISMOS PARA

APOYAR EL COMBATE A LA

POBREZA?

No menos insistente ha sido la defensa de la política económica actual, en gran medida una continuación de la llevada a cabo en los dos sexenios anteriores, que rechaza u omite la mención al término neoliberalismo, y que enfatiza el carácter indispensable de sus medidas, estableciéndose como capaz de proporcionar, en el mediano y largo plazos, las mejores condiciones para atacar un problema de pobreza que se viene arrastrando por décadas.

Además, en la crítica y defensa de los rasgos más destacados de la política económica reciente, no ha sido extraña la propuesta de "modelos económicos" alternativos, con planteamientos que van desde el logro de un "crecimiento incluyente" hasta la recuperación del "nacionalismo revolucionario". En consecuencia, tampoco ha sido raro encontrar su respectiva condena por "inconsistentes" o "populistas". Tales han sido los rasgos fundamentales de un persistente debate para evaluar el "modelo económico" actual y replantearlo.

A mi parecer, desde una perspectiva analítica, la discusión sobre lo apropiado del "modelo económico" actual y la conveniencia de adoptar "alternativas" omite dos elementos fundamentales para poder ubicarla:

- 1) Considerando cerca de 75 años de historia posrevolucionaria, en donde "modelos de desarrollo" como el de "sustitución de importaciones" tomaron hasta más de tres décadas para mostrar sus posibilidades, es prematuro hacer una evaluación definitiva de los últimos 14 años de política económica, los cuales se han dedicado, en su ma-

yor parte, a atender emergencias y sólo de forma parcial, a cambiar las bases del funcionamiento de la economía del país. En particular, es aventurado decir que el movimiento de la economía nacional al dar un papel más amplio al sistema de mercado, no proporcionará eventualmente beneficio alguno en cuanto al crecimiento económicos.

- 2) Si bien no es posible hacer una evaluación definitiva de las medidas económicas de la presente e inmediatas administraciones, su saldo parcial como conjunto es *decepcionante* y cuando menos urge a revisar de forma crítica la confianza que se había depositado en obtener beneficios profundos y relativamente rápida de la transformación estructural de la economía. En el campo del combate a la pobreza, lo anterior significa que aunque fuera previsible cierto alivio a los problemas distributivos a partir del funcionamiento de los mercados y la actual intervención estatal, los rezagos acumulados y la incertidumbre en cuanto al futuro exigen incrementar los recursos para atender la pobreza y la efectividad de utilización.

Lo anterior significa que *la investigación académica que pretenda ser rigurosa no puede hacer juicios sumarios ni extender certificados de función al "neoliberalismo" ni tampoco puede alimentar las expectativas de que con la expansión y la maduración de la reformas económicas prolibre mercado estado austero se atemperarán significativa y ágilmente las condiciones de*

pobreza del país. Tal tipo de prácticas solo es entendible dentro del campo de la política.

Desde la perspectiva política, el planteamiento de "modelos económicos" alternativos apenas delineados en términos generales, es una parte comprensible de la lucha por el poder y de la justificación de su ejercicio, de la búsqueda del liderazgo y de la formación de ideologías que den coherencia a grupos de apoyo. Es sólo natural que los partidos de oposición busquen alcanzar al ejercicio del gobierno criticando constantemente las fallas de quien está en él y ofreciendo cambios cuya concreción está por establecerse, y es sólo normal que el grupo en el poder defienda su posición ofreciendo como válido su enfoque, aunque éste presente indefiniciones. En una democracia siempre será sana la visión de un político que intenta convencernos de que su proyecto es preferible al de su oponente y nos da la posibilidad de juzgar y elegir. En este

sentido, *la mejor forma de definir el "modelo económico" apropiado para el país es acelerar las reformas políticas que permitan elecciones transparentes y equitativas.*

Sin embargo, cuando la actividad académica abandona sus posibilidades de aportar conocimientos limitados, pero rigurosos, y se traslada al campo político de la condena o defensa de "modelos económicos", y cuando el ejercicio político se vuelve una confrontación de alternativas con pobre soporte lógico, factual y con pers-

pectivas inciertas, lo que hacemos académicos y políticos es obstaculizar la efectividad de cualquier medida de combate a la pobreza que esté en curso. Mientras dirimimos las virtudes reales o inventadas de los "modelos económicos" la pobreza sigue ahí, en espera de propuestas sólidamente fundamentadas y acuerdos políticos concretos. En ese momento la pregunta no es ¿Qué hacemos con los pobres? sino ¿Qué hacemos con nosotros mismos para apoyar el combate a la pobreza?

Entonces ¿Qué hacer?

Estoy muy lejos de sugerir que el debate para evaluar el modelo económico actual y proponer alternativas sea abandonado. Este debe continuar intensamente. Sin embargo, creo yo que, independientemente del proyecto de Nación que se maneje, es posible definir y exigir que se cumplan en él ciertos requisitos mínimos para hacer efectivo el combate a la pobreza.

Propongo que se consideren para este acuerdo los siguientes elementos:

- 1) Considerar como prioridad nacional el combate a la pobreza.** El tema de la pobreza tiene que ser politizado, en el sentido de que gobiernos se sostengan o caigan por sus resultados en el combate a la pobreza. Esto significa ajustar los objetivos de estabilidad, crecimiento y redistribución para alcanzar la máxima efectividad en el combate a

LA MEJOR FORMA DE DEFINIR

EL "MODELO ECONÓMICO"

APROPIADO PARA EL PAÍS ES

ACCELERAR LAS REFORMAS

POLÍTICAS QUE PERMITAN

ELECCIONES TRANSPARENTES Y

EQUITATIVAS

la pobreza y establecer mecanismos para reducir el clientelismo político de los grupos no pobres.

2) Establecer como objetivo inicial en el combate a la pobreza la erradicación de la pobreza extrema.

El ejercicio de la libertad económica tiene poco significado en condiciones que amenazan la sobrevivencia y debe ser evidente que a las personas con más carencias les asiste el mayor derecho a ser atendidas por la sociedad a través del Estado. Es desproporcionado plantear la eliminación de la pobreza en general, pero es económica y políticamente razonable establecer como meta la desaparición de la pobreza extrema en un plazo relativamente breve.

3) Elaborar un diagnóstico detallado de la pobreza.

Dicho diagnóstico debe definir los criterios para identificar la pobreza, debe cuantificarla y ensayar explicaciones a ella. Evidentemente, las perspectivas que guíen la elaboración del diagnóstico podrán conducir a desacuerdos con visiones alternativas, pero siempre deberá exigirse hacer explícito el panorama que se perciba sobre la pobreza dentro de una serie de políticas para combatirla.

4) Focalizar los recursos públicos en la pobreza extrema.

Las políticas de combate a la pobreza deben evitar dispersar sus

beneficios en grupos no pobres y en grupos de pobreza no extrema. Sin embargo, además de los límites prácticos para seleccionar la población objetivo debe considerarse el papel activo de las personas pobres para autoseleccionarse y los límites que debe tener la localización para no convertirse en un instrumento de estigma social.

5) Vigilar socialmente los recursos públicos para el combate a la pobreza.

Esto significa que la información sobre la asignación y uso de los recursos para el combate a la pobreza debe reportarse con la

mayor periodicidad y desagregación posible, y estar disponible tal información sin restricción alguna para cualquier ciudadano.

SE REQUIERE QUE LA
ACTIVIDAD ACADÉMICA
PROPORCIONE MENOS
PRONUNCIAMIENTOS POLÍTICOS
Y MÁS CONOCIMIENTO
CONCRETO

Comentarios Finales.

Quisiera terminar remarcando los siguientes puntos:

1. A la pregunta ¿qué hacemos con los pobres? debe enfrentarse la cuestión más significativa: ¿qué hacemos con nosotros mismos para apoyar el combate a la pobreza?
2. Se requiere que la actividad académica proporcione menos pronunciamientos políticos y más conocimiento concreto sobre formas de combatir la pobreza.
3. La definición del "modelo económico" que debe adoptar el país pasa por el logro de una reforma política que logre un sistema de-

mocrático con elecciones transparentes y equitativas.

4. La confrontación política para ofrecer "modelos económicos" alternativos no debe ser obstáculo para alcanzar un acuerdo sobre el contenido mínimo de una política de combate a la pobreza.

5. Como mínimo, debe considerarse al combate a la pobreza como la prioridad nacional, y dentro de ella como primera tarea la erradicación de la pobreza extrema, a partir de un diagnóstico detallado que conduzca a políticas localizadas y vigiladas socialmente.

ASPECTOS TEÓRICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Marcos Rodríguez del Castillo

Preámbulo.

La pretensión del presente ensayo es dar al lector especializado los elementos teóricos que amplíen su conocimiento en esta rama del derecho, piedra angular de la ciencia jurídica.

En este análisis trataré en forma expositiva y con la mayor exhaustividad posible, diversos aspectos teóricos del Derecho Parlamentario que han sido tema de estudio de grandes juristas; desde su denominación, pasando por sus fuentes, hasta llegar al tratamiento de algunos elementos de técnica legislativa, tales como: El nombre de las normas jurídicas, la discusión de la iniciativa en comisiones, la discusión de la iniciativa por el pleno y otros aspectos de igual importancia; para posteriormente vertir conclusiones y conceptos personales sobre los tópicos tratados.

I. Su Denominación.

Con respecto al nombre que debe recibir esta rama de la ciencia jurídica, no existe

uniformidad de criterios por parte de los estudiosos del derecho.

Por ejemplo, dos eminentes juristas mexicanos, Moisés Ochoa Campos y Antonio Martínez Báez, refieren posiciones encontradas al respecto.

Ochoa Campos en su obra *Derecho Legislativo Mexicano* al referirse a éste, establece que esta rama de la ciencia jurídica debe denominarse Derecho Legislativo y no Derecho Parlamentario, basándose para ello en el razonamiento de que el Derecho Legislativo regula la organización, las funciones y las facultades del Poder Legislativo que, bajo el sistema

Congresional, corresponde al tipo de las Asambleas nacionales representativas, cuyas facultades sustanciales son las de la formación de las leyes. Argumentando que no es Derecho Parlamentario, porque no regula la organización, las funciones y facultades de un Parlamento, o sea del tipo de las Asambleas de sistema parlamentario que constituyen un régimen político de gobierno en el que los ministros son responsables ante la representación nacional y de ésta emana su designación.

**ESTA RAMA DE LA CIENCIA
JURÍDICA DEBE DENOMINARSE
DERECHO LEGISLATIVO Y NO
DERECHO PARLAMENTARIO**

Bajo estos fundamentos, nuestro derecho siempre se ha referido al Poder Legislativo depositado en un Congreso y fue en la Constitución de Apatzingán de 1814, cuando se ensayó por única ocasión en la historia una modalidad de régimen parlamentario y en otra, en relación con el artículo 50 de la Constitución, se presentó una iniciativa de reforma que no prosperó. Fue la del 30 de diciembre de 1917, en la que algunos representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma redactada en los siguientes términos:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Parlamento compuesto de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Sin embargo, dicha iniciativa fue desechada".¹

Por su parte, el maestro Antonio Martínez Báez, en el libro *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, después de un profundo análisis concluye manifestando que: "El Parlamento, insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias, por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando "Derecho Parlamentario", fórmula o denominación universalmente aceptada... el término "Derecho Legislativo" sería apropiado, si se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado

tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la Ley, entendida ésta en su sustancia o materia y considerando las distintas formas que ha de revestir..." Concluyo, pues, esta humilde lección con palabras escritas en el siglo VI de nuestra era, por San Isidoro, Obispo de Sevilla, al decir en su libro *De las Etimologías*, en el apartado intitulado *Cómo debe ser la Ley*, responde: "La Ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca al error por su oscuridad, y dada la Ley no para bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos". Esta sería, digamos, la finalidad de la existencia de un sistema normativo que fuera denominado "Derecho Legislativo", y como eso es muy difícil que exista, entonces, dediquémonos a cultivar el "Derecho Parlamentario".²

Asimismo, existen diversos juristas que prefieren el término "Derecho Parlamentario" entre ellos: Francisco Berlín Valenzuela, Miguel Ángel Camposeco Cadena y Enrique Salazar Abaroa.

II. Fuentes del Derecho Parlamentario.

Primeramente debemos establecer qué se entiende por fuentes del derecho. Francisco Berlín Valenzuela las define como "los medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realida-

¹ Ochoa Campos, Moisés, Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano en *Derecho Legislativo Mexicano*, Varios autores, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 69.

² Martínez Báez, Antonio, Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Varios autores. Editorial Porrúa, S.A, Cámara de Diputados de la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1987, pp. 28, 29 y 30.

des sociales, antecedentes históricos e ideologías son en ocasiones la base para la creación de un cuerpo normativo".³

El Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano señala que "en México, el derecho parlamentario tiene sus fuentes legislativas básicas en la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los acuerdos adoptados por las propias Cámaras respecto a diversas materias".⁴

Por su parte, Enrique Salazar Abaroa considera que las fuentes del Derecho Parlamentario Mexicano se pueden dividir en históricas, doctrinales y positivas.

Fuentes Históricas. Son aquellos documentos que el maestro Tena Ramírez ha denominado como "Leyes Fundamentales de México", además de los Libros de Actas, Diarios de los Debates de los Congresos Mexicanos o Asambleas Legislativas que hemos tenido, así como las crónicas parlamentarias y todas aquellas obras relacionadas con estas actividades.

Fuentes Doctrinales. Constituidas por la vasta obra de tratadistas y estudiosos del Derecho Constitucional, entre los cuales podemos citar a: Emilio Rabasa, Felipe Tena Ramírez,

Jorge Carpizo, Miguel de la Madrid, Ignacio Burgoa, Mario de la Cueva, Miguel Lanz Duret, Diego Valadéz, Jorge Madrazo, Santiago Oñate Laborde, Francisco Berlín Valenzuela, etc.

Fuentes Positivas. "En primer término tenemos a nuestra Ley Fundamental, la cual en sus artículos 49, 71, 72, 73 y 135 contiene lo que podríamos considerar como el pilar fundamental del Derecho Parlamentario Constitucional. En un segundo peldaño jurídico, tendríamos a la Ley Orgánica y al Reglamento del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su reglamento, además de reglamentos, circulares y acuerdos que rigen la

actividad administrativa de las Cámaras que integran el H. Congreso de la Unión".

III. Elementos de Técnica Legislativa.

A). Denominación de las Iniciativas o Proyectos de Ley.

En el momento en que una iniciativa de ley o iniciativa de decreto es enviada al Congreso, el autor de la misma debe darle la denominación adecuada.

En México a las normas jurídicas se les asigna un nombre específico que describe su contenido, atendiendo a la materia que van a regular.

**EN MÉXICO, EL DERECHO
PARLAMENTARIO TIENE SUS
FUENTES LEGISLATIVAS
BÁSICAS EN LA CONSTITUCIÓN
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

³ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit. p. 68.

⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Centros de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana A.C., México 1993, P. 46.

La ley es una norma obligatoria, emanada del órgano facultado para expedirla, es decir, el Congreso de la Unión o los Congresos Locales.

La ley tiene diversos elementos y características. Sus elementos son de carácter material y de carácter formal.

El elemento material de la ley se refiere a su contenido, el bien jurídico o bienes jurídicos que tutela, su teleología, su hipótesis normativa y las relaciones sociales que regula.

Formalmente la ley debe ser producto del proceso de creación de la misma, es decir, del proceso legislativo.

Las características de la Ley son las que a continuación señalo:

- a) Generalidad.
- b) Abstracción.
- c) Obligatoriedad.
- d) Impersonalidad.

El decreto, de acuerdo a la definición que de él nos señala el *Diccionario Jurídico Mexicano*, "es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido".⁵

De lo anterior, podemos concluir que el decreto es también una disposición de carácter obligatorio, pero que, a diferencia de la ley, puede emanar de los órganos del Estado (Legislativo y Ejecutivo), debido a que es un concepto genérico y en su calidad de resolución, decisión o determinación puede ser atribuido a cualesquiera de los mencionados cuerpos del Estado.

El decreto carece de las características de generalidad y abstracción, ya que éste regula una situación particular, concreta individualizada, tiene una vigencia limitada y está destinado a normar situaciones concretas de personas físicas o morales de derecho privado o público.

Doctrinariamente podemos encontrar la diferencia entre ley y decreto, sin embargo en la realidad jurídica mexicana encontramos leyes que debieran ser decretos y viceversa.

La ley y el decreto son resoluciones de carácter normativo, pero tienen diferencias apreciables según Moisés Ochoa Campos, las cuales son:

"a) La ley sólo puede emanar del Congreso General o de los Congresos de los Estados".

"b) El decreto puede emanar del Congreso, de las Cámaras, de la Comisión permanente o del Ejecutivo.

"c) La ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común".

⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Varios autores U.N.A.M., Porrúa, México, 1989, p. 838.

"d) El decreto es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

Las leyes se pueden denominar de la siguiente manera:

- a) Leyes Federales.
- b) Leyes Generales.
- c) Leyes Orgánicas, y
- d) Leyes Reglamentarias.

Las leyes federales son aquellas que expide el Congreso de la Unión con tal denominación, rigen en todo el país y se distinguen de las leyes propias de cada entidad federativa.

Las leyes generales, aunque también son federales, establecen una concurrencia de competencias entre órganos, tanto de la federación como de los Estados y los municipios. Algunos autores establecen que el término "general", puede oponerse al de "especial".

Las leyes orgánicas y las reglamentarias reciben el nombre genérico de ordinarias y ambas regulan aspectos que por su extensión sería imposible incluir en el texto constitucional.

Las orgánicas fijan las bases de organización y funcionamiento de un determinado órgano del Estado. Puede darse el caso también de que en virtud de una ley orgánica se de vida a un nuevo órgano o ente estatal.

Las reglamentarias desarrollan un precepto constitucional específico, y en muchos casos el propio texto de la Carta Magna señala que el derecho o

garantía tutelado por la disposición de ella será reglamentado por la ley de la materia.

En algunos casos, la naturaleza de la ley es mixta, ya que regula aspectos tanto reglamentarios como orgánicos de una institución.

Tanto la ley, el código y el reglamento se forma de diferentes partes que tienen entre sí un lazo lógico, coherente y progresivo para lograr así una fácil lectura y comprensión. Estas partes son a saber:

- a) Libros.
- b) Títulos.
- c) Capítulos.
- d) Secciones.
- e) Artículos.
- f) Párrafos.
- g) Fracciones.
- h) Incisos.

Camposeco establece en su obra citada, que "el texto de todas las iniciativas cuenta, generalmente con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien lo aprueba, el orden y presentación de tales componentes".

"Siendo los elementos invariables los siguientes:

"a). - La Cámara destinataria o de origen;"

"b). - El nombre de la persona u órgano que promueve;"

"c). - La exposición de motivos;"

"d). - El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;"

"e).- La denominación de la ley o el decreto iniciado;"

"f).- El texto del cuerpo normativo propuesto;"

"g).- Las disposiciones transitorias;"

"h).- La indicación del lugar y fecha, adonde se produce el documento;"

"i).- El nombre (s) y firma de quien (es) o del órgano y firma del titular que lo representa y que la promueve".

Y continúa diciendo Camposeco: "Con este criterio funcional, se debe distinguir entre la ley como instrumento plural o singular. Como norma plural y globalizadora, se entiende como código que se integra o rige como unidad sistemática, es decir, conjuga temas afines por objeto y naturaleza jurídica, regulando conceptos o contenidos diferentes, pero imbricados entre sí. Como cuerpo singular, cuando abarca una parte de las que compongan una rama del Derecho".⁶

En cuanto a la estructura de la ley Francisco Fernández Fredes establece que "todo proyecto de ley se compone de dos partes: una explicativa, llamada exposición de motivos, y otra preceptiva, que es el articulado del ordenamiento".

"La exposición de motivos, como su nombre lo indica, es la argumentación que ofrece el autor de la iniciativa para demostrar la conveniencia o necesidad de la expedición del ordenamiento en la forma en que está concebido.

"... En cuanto a la parte preceptiva del proyecto, ésta consta de disposiciones permanentes y transitorias. Las primeras, obviamente, son las concebidas para aplicarse indefinidamente en el tiempo a todos los casos que reproduzcan su supuesto hipotético; en cambio, las últimas son las que van a tener aplicación a los casos o situaciones que ocurren en un lapso determinado..."

B). *Discusión de la Iniciativa en Comisiones.*

El último párrafo del artículo 71 constitucional establece que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de las mismas, pasarán a la Comisión que corresponda para su estudio y análisis y posteriormente se discute por el pleno de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En ambas cámaras del Congreso existen comisiones de diversa índole, siendo éstas las siguientes:

- a) Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- b) De dictamen legislativo.
- c) De vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- d) De investigación.
- e) Jurisdiccionales, y
- f) Especiales.

Existen comisiones que tienen carácter permanente, mismas que se encargan de estudiar previamente los

⁶ Camposeco Cadena, Miguel Angel, **Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De las Iniciativas**, Edición del Autor Mexicano, 1989, pp. 21-23.

asuntos que serán discutidos por el pleno del órgano legislativo, así como también existen aquellas que tienen carácter de transitorio y que son el resultado de decisiones específicas de las Cámaras y tienen fines determinados.

Asimismo, pueden crearse comisiones conjuntas en las que exista participación de las dos Cámaras del Congreso para atender asuntos de interés común.

"Las comisiones pueden ser en cuanto a materia: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación o jurisdiccionales; por cuanto a su competencia: ordinaria o extraordinaria; y, por cuanto a su duración: permanentes o especiales".⁷

Las comisiones de la Cámara de Diputados son las siguientes:

Comisiones Ordinarias:

I. Régimen Interno y Concertación Política.

II. Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Informa-

ción, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.

III. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y

IV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se constituyen con carácter definitivo, funcionan para toda una Legislatura y sus integrantes duran en el cargo tres años. Se denominan "ordinarias" para efectos legales.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fungirá como órgano de gobierno para optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara, se reunirá por lo menos una vez al mes y le corresponden entre otras funciones, las siguientes:

-Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara.

-Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.

-Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Pro-

⁷ Camposeco Cadena, Miguel Angel, **Manual de Temas Legislativos**, México, D.F., 1ª Edición del autor, 1984, p. 74.

pietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría.

Los diputados no pueden formar parte de más de tres Comisiones Ordinarias.

La competencia de las comisiones ordinarias deriva de su denominación, sus reuniones no serán públicas, pero cuando lo acuerden podrán celebrar audiencias públicas de información.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria. Teniendo entre sus principales funciones las siguientes:

-Preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales.

-Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, y

-Las comisiones, deben tomar sus decisiones por el voto mayoritario de sus miembros, teniendo sus presidentes voto de calidad en caso de empate.

Comisiones de Investigación. Se integran exclusivamente para que se investigue el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Comisiones Jurisdiccionales. Se integran para el efecto de conocer las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Comisiones de Cortesía. Se integran para informar que la Cámara de Diputados ha quedado constituida y para otros efectos, tales como acompañar a diversos funcionarios a su llegada o salida del recinto legislativo o asistir a diferentes eventos en representación del órgano parlamentario.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone.. "La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requieran para el cumplimiento de sus atribuciones..." y por esta situación creó cuatro nuevas comisiones: la de Fortalecimiento Municipal; la de Participación Ciudadana; la de Atención y Apoyo a Discapacitados y la de Desarrollo Social.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son comisiones de la Cámara de Senadores las siguientes:

Comisiones Ordinarias. Atiende las cuestiones relacionadas con la materia de su propia denominación y conjuntamente con la comisión de Estudios Legislativos, analizan las iniciativas de ley o decreto de su competencia.

Comisiones Especiales. Son la Jurisdiccional y aquellas de carácter transitorio que se formen cuando lo determine la Cámara para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas específicamente.

La Ley Orgánica cae en una aparente contradicción al considerar a la Comisión Jurisdiccional en el artículo 78 como ordinaria y en el artículo 79 como especial. Es especial porque para que funcione dicha comisión debe

haber un asunto específico que motive su funcionamiento, pero es ordinaria ya que se encuentra constituida como tal.

Comisión de Administración. Tiene a su cargo, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Presentar para la aprobación de la Cámara el presupuesto de sueldos para empleados.
- Dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto.

A semejanza de la que funciona en la Cámara de Diputados, se creó también la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El trabajo de discusión de la iniciativa en comisiones concluye con el dictamen que éstas presentan al pleno.

El dictamen se debe producir dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que se haya recibido y contendrá una parte expositiva de las razones en que se funde y concluirá con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación por la Asamblea.

Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo

manifestará a la Cámara en sesión secreta, antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen se señala a las Comisiones.

Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente. (Artículo 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares, si los hubiere, y se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el periodo de sesiones, se tendrá por hecho la primera lectura de todo dictamen que se remita a los Legisladores antes del 15 de agosto de cada año.

EL DICTAMEN SE DEBE
PRODUCIR DENTRO DE LOS
CINCO DÍAS SIGUIENTES AL DE
LA FECHA EN QUE SE HAYA
RECIBIDO

La mayoría de las Comisiones de las Cámaras reciben la calificación de la Comisión de Dictamen Legislativo o Dictaminadoras, debido a que tienen como función y responsabilidad

analizar las iniciativas que les turne el Pleno y emitir un dictamen que contenga el criterio de Asamblea de la Cámara para que proceda a su discusión.

C). Discusión de la Iniciativa por el Pleno.

Una vez que las iniciativas han sido estudiadas y analizadas en la Comisión a la que fueron turnadas, las mismas son

discutidas por el pleno de la Cámara correspondiente.

Una vez que comience la discusión, se dará lectura a la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, al dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió y al voto particular, si lo hubiere.

La discusión de las iniciativas puede tener dos vertientes: en lo general, que significa discutir en su conjunto el texto y en lo particular, que implica la discusión de cada uno de los artículos que contenga el proyecto.

Todo proyecto de ley debe ser discutido primero en forma general y posteriormente en lo particular.

Si la iniciativa consta de un sólo artículo, se discutirá una sola ocasión.

Para la discusión de las iniciativas o proyectos de ley, el Presidente de la Cámara deberá conformar dos listas, una que contenga la relación de los legisladores que hablarán en contra del dictamen y otra de aquellos que lo harán en pro del mismo.

La discusión dará inicio con quien se haya inscrito en primer lugar para hablar en contra.

Si nadie se inscribe para hablar en contra de un dictamen, un miembro de la Comisión que lo hubiese redactado explicará las razones o motivos para dictaminar en el sentido en que lo haya hecho. Concluido lo anterior, se procederá a la votación del mismo.

Si solamente existen legisladores inscritos para hablar en pro del dic-

tamen, se concederá el uso de la palabra hasta a dos de ellos.

En caso contrario, si sólo se solicita la inscripción en la lista para hablar en contra de la iniciativa o proyecto de ley, podrán hablar todos quienes así lo hayan solicitado, pero después de tres intervenciones se debe preguntar si el punto ha sido suficientemente discutido, en cuyo caso, se votará el dictamen.

El autor de la iniciativa y los miembros de la Comisión que la hubiera dictaminado podrán hablar más de dos veces. Los demás legisladores sólo podrán hacer uso de la palabra dos veces sobre un mismo asunto.

D). Acuerdos Parlamentarios.

En cada Cámara, los legisladores pueden, por sí solos o a través de los grupos parlamentarios a los que pertenezcan, llegar a acuerdos que faciliten los trabajos legislativos denominados por nuestra Constitución Política "Resoluciones Económicas", mismas que son definidas por el *Diccionario de Derecho Parlamentario* de la siguiente manera:

"Se dice que se acuerda o resuelve un asunto en forma económica cuando se agilizan los trámites o se simplifican los procedimientos para su realización".

"El artículo 77, fracción I de nuestra Constitución emplea la expresión resoluciones económicas para referirse a aquellas decisiones que pueden tomar cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión sin intervención de la otra y las relativas al régimen interior de cada una de ellas. Dicha expresión aparece en las Constituciones estatales para referirse a una clase o tipo determinado

de resoluciones que pueden tomar las Legislaturas o Congresos Estatales, de naturaleza diversa a la ley y al decreto".

Los acuerdos de las Cámaras en lo que se refiere a su régimen económico interno, deben ser tratados en sesión secreta. Para aprobarlos, es suficiente que hablen tres legisladores en pro y tres en contra, salvo en el caso de que la Asamblea acuerde ampliar el debate.

Su autorización la deben hacer dos secretarios de la Cámara.

E). Dictámenes Legislativos.

Los dictámenes legislativos son las resoluciones tomadas en el seno de las comisiones legislativas en relación con las iniciativas que son presentadas ante ellas. Sirven de base para la discusión que el pleno de cada Cámara lleva a cabo para aprobar una norma jurídica.

Los dictámenes legislativos deben ser presentados por la Comisión que haya conocido del proyecto en razón de su área de competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

Todo dictamen, según lo dispone el artículo 87 del Reglamento, debe componerse de dos partes; una expositiva de las razones en que se funde y otra que concluya con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Para que los dictámenes se consideren válidos, deben ser aprobados y firmados por la mayoría de los legisladores que integren la Comisión que

los haya realizado. Aunque aquí también cabe la posibilidad de presentar por escrito su voto particular por parte de aquel integrante que no estuviese de acuerdo con la decisión de la mayoría.

Existen ciertas clases especiales de dictámenes diferentes a los demás. Por ejemplo, el que declare la procedibilidad del juicio político en contra de un servidor público, debe ser emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados.

Conclusiones.

I. Aspectos Teóricos.

La polémica en torno al uso del término Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo desaparece en el momento en el que se determinan naturaleza y alcance de cada uno de estos conceptos.

Así desde mi particular punto de vista debe utilizarse el término Derecho Parlamentario en lugar de Derecho Legislativo, toda vez que Parlamento es el término que universalmente se acepta para denominar al órgano legislativo de cada país, mientras que "legislativo" pudiera referirse en forma exclusiva a la facultad de los órganos deliberativos para legislar, función que ha sido superada por toda la gama de actividades extralegislativas que son llevadas a cabo por muchos de los Congresos y Parlamentos en el mundo contemporáneo.

II. Fuentes.

En el caso muy concreto del Derecho Parlamentario Mexicano, las fuentes las podemos dividir en históricas, doctrinarias y legislativas, divididas estas últimas en

constitucionales, ordinarias y reglamentarias y las que emanan directamente de los órganos legislativos.

Las fuentes históricas son todos aquellos documentos que en el transcurso del tiempo han estructurado el Poder Legislativo y la Legislación Mexicana.

Las fuentes doctrinarias son los artículos, libros y textos en general que sobre esta disciplina en particular han sido publicados por los estudiosos de la materia.

Las fuentes de carácter jurídico normativo son, en primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estructura al poder legislativo federal y señala los lineamientos generales del proceso legislativo en nuestro país, las ordinarias como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos y las reglamentarias como el Reglamento para el Gobierno Interior del propio congreso.

Las fuentes que emanan en forma directa del órgano legislativo son acuerdos parlamentarios, los usos y costumbres parlamentarios, y la jurisprudencia parlamentaria.

III. *Técnica Legislativa.*

La ley y el decreto son resoluciones de tipo normativo, que tienen diferencias entre sí, tales como que la ley únicamente emana del Congreso General o del Congreso de una entidad federativa. En cambio el decreto puede emanar del Congreso General o de las Cámaras, bien sea como resolución exclusiva de

cada una de ellas, de la Comisión Permanente, o del Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente, con el refrendo del secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

Además, Ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común; mientras que el decreto es una resolución del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo de carácter particular, obligatorio, individualizado y concreto, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Debe dejarse en claro que el texto de todas las iniciativas cuenta, casi siempre, con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien lo aprueba, así como del orden y de la presentación de sus componentes.

Con un criterio funcional, es preciso distinguir entre ley, como instrumento plural o singular, y norma plural globalizadora, entendiéndose en este aspecto como código, el cual conjuga temas que guarden afinidad por objeto y naturaleza jurídica, regulando contenidos o conceptos diferentes, pero sobrepuestos entre sí.

Del análisis de los elementos expuestos en esta investigación, el proceso legislativo puede definirse como la consecución de acciones realizadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que tiene por finalidad la expedición de un ordenamiento jurídico con categoría de Ley o Decreto.

La Nación Sedienta

CULTURA, COMUNICACIÓN Y ECOLOGÍA

Javier Esteinou Madrid

I. El Efecto Invernadero

El modelo del "desarrollo" occidental, de los últimos siglos desde la fase de la industrialización en el siglo XVIII a la fecha, no sólo ha producido una expansión tecnológica aceleradísima en el campo material de la vida, sino que también ha generado una profunda destrucción de nuestros ecosistemas y entornos humanos de existencia. De esta forma, paralelamente a la expansión de la comunidad de la vida moderna, hoy experimentamos una acentuada mentalidad ecocida que se concretiza en la presencia de masivos comportamientos humanos rapaces que no tienen límites, ni proporción para destruir. En este sentido, podemos afirmar que "la rapacidad productiva se ha vuelto la condición del progreso, al grado que el gran desarrollo industrial se basa en la exquisitez que ha alcanzado esta función. Hoy ya hemos sido capaces de destruir hasta la esencia misma de la materia: El átomo".¹

Así, la sobrevivencia irracional del actual modelo de desarrollo industrial, ha exigido el consumo de cantidades astronómicas de energéticos que han despedido una enorme masa de gases que

han producido una gigantesca cantidad de calor que ha quedado atrapada por un techo de sustancias nocivas en la atmósfera como son los bióxidos de carbono, el metano y los óxidos de nitrógeno, entre otros elementos, que han impedido la salida natural de las altas temperaturas acumuladas en la Tierra, produciendo el delicadísimo "efecto invernadero" en todo el globo terráqueo.² Por ejemplo, de 1960 a la fecha la concentración de gases emanados por las actividades productivas de los países industrializados han aumentado 28 por ciento la presencia del dióxido de carbono en la atmósfera del Planeta.³

Esta tóxica realidad ha destruido aceleradísimamente la Capa del Ozono que nos protege de la acción nociva de los rayos solares ultra violetas, produciendo un enorme agujero en dicha capa que cubre los Casquetes Polares de la Antártida y Chile, llegando hasta la frontera con Perú y Bolivia, abarcando en la actualidad una superficie superior al tamaño de Europa, es decir, más de 10,000 kilómetros cuadrados. Simplemente, por ejemplo, desde la década de los años sesenta a la fecha la presencia de la Capa de Ozono disminuyó 60 por ciento debido a la influencia de este proceso degenerativo. Por ello, a finales de este siglo vastas regiones de Europa, América, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica ya están sometidas a un bombardeo constante de rayos ultravioletas de im-

previsibles consecuencias biológicas para la conservación y reproducción de todo tipo de vida en el planeta.⁴

Derivado de este fenómeno en lo que va del siglo, las consecuencias del *efecto invernadero* han provocado un cambio climático promedio en las temperaturas de la Tierra que oscila de 0.8 grados a 1.44 grados, y de continuar la actual tendencia de emisión de "gases invernadero" para el año 2,100 la temperatura de la Tierra habrá aumentado ocho grados Fahrenheit más.⁵ Estas transformaciones ambientales producidas por la mentalidad del modelo industrial en menos de cien años, son más rápidas que todos los cambios climáticos que se han producido en los últimos 10 mil años de historia de la civilización humana en conjunto.⁶

Este delicadísimo proceso de destrucción ecológica está provocando el aumento significativo de los niveles de los mares entre 90 centímetros y varios metros por el deshielo de las masas polares, poniendo en severísimo riesgo de desaparición algunas Repúblicas como la de las Maldivas en el Océano Índico. Cambio radical de las temperaturas de las estaciones naturales para convertir los inviernos en fases más crudas y los veranos en etapas más cálidas. Espeluznantes sequías como las que ya ha vivido Norteamérica y las que se preve que vivirá Sudáfrica y otros continentes por el recalentamiento de la atmósfera y el cambio del ciclo de lluvias durante el siglo XXI;⁷ Surgimiento de nuevas epidemias y enfermedades tropicales como el "dengue" por la alteración genética que ha ocasionado la destrucción del entorno natural.⁸ Inundaciones incontrolables como las de Bangladesh en 1987-1988; pérdidas masivas de cosechas.⁹ Destrucción por el bombardeo de rayos ultravioletas de cientos de especies ani-

males y vegetales que forman parte de las cadenas estratégicas para la reproducción de la vida; reducción de los niveles de hielo en los Casquetes Polares y en los glaciales europeos y especialmente Suizos en más de 50 metros en los últimos 10 años¹⁰ y el incremento colectivo de cáncer en la piel en todo el planeta, etc.

En resumen, podemos decir que al final del siglo XX experimentamos a nivel planetario la ruptura más profunda de la relación hombre-naturaleza que se ha dado en toda la historia de la existencia humana.

II.- La Contribución Mexicana a la Destrucción Ecológica Planetaria.

Debido a la profunda descomposición económica, política, y social que está viviendo el proyecto de desarrollo mexicano de finales del siglo XX, como lo demuestra la bárbara devaluación del peso, la drástica caída del Producto Interno Bruto (PIB), la gran fuga de capitales, el acentuado desempleo, el avance del narcotráfico, el agudo estancamiento de la planta productiva, la incontenible corrupción política, la desmedida inseguridad social, etc.; mentalmente hemos desconocido que también vivimos una catastrófica crisis ecológica de enormes dimensiones y consecuencias para nuestras vidas. *Crisis de relación de los mexicanos con la naturaleza y con nosotros mismos que es igual o más importante que el deterioro económico, político y social que experimentamos en nuestro país, pues actualmente nos encontramos en los niveles límites de sobrevivencia en la relación que guarda el hombre con la naturaleza.*

El colapso ecológico en México es de tal magnitud desastroso que las

cifras e informes oficiales señalan, por ejemplo, que:

1. La deforestación avanza en el país a un ritmo de pérdida de 600 mil hectáreas anuales, cubriendo en la actualidad el 80 por ciento del territorio nacional.¹¹ La superficie boscosa que hoy día se conserva en el país ya solo equivale al 10 por ciento de la que se tenía en siglos pasados.¹²
2. La velocidad de pérdida de áreas hidráulicas como las lagunas y cuencas es tal que en el siglo XVIII se localizaba la existencia en el territorio nacional de más de 124 mil lagunas y actualmente no quedan más de mil.¹³
3. La fertilidad de la tierra en áreas de cultivos en todo el territorio nacional presenta un agotamiento de 80 por ciento de su capacidad productiva no obstante el uso intensivo de agroquímicos y otros fertilizantes, provocando que 25 millones de hectáreas presenten problemas de aguda acidez y aridez.¹⁴
4. Todas las cuencas hidrológicas del país se encuentran muy contaminadas, y 29 de las 37 regiones hidrológicas están tan destruidas que han perdido la mayor parte de las especies de vida que las habitaban.¹⁵
5. El avance de las manchas urbanas y el cambio en el uso del suelo que crecientemente se ha convertido en asfalto, ha producido drásticos cambios ecológicos en el país como el incremento de tolvaneras, el decremento de la humedad del aire, los drásticos aumentos de temperatura, las prolongadas sequías, las acentuadas heladas, los flujos de corrientes de calor desconocidos, denominados "Islas de calor", las turbulencias de los vientos, la reducción de visibilidad, etc.¹⁶
6. No obstante que nuestro país goza de un enorme privilegio al contar con cientos de especies de animales terrestres y marinos por su posición interoceánica y mesocontinental, la acción de la cultura depredadora del mexicano ha generado una destrucción tan aguda de especies animales que en México ya desaparecieron el bisonte americano, el oso grizzli, el jaguar, el oso negro, entre otros; y están a punto de extinguirse el águila real (símbolo de nuestra bandera), el lobo mexicano, el aguililla, el tejón, las nutrias, el ciervo americano, la foca Monje del Caribe, los monos, así como ocho tipos de ballenas, 28 especies de delfines, el pato mexicano, los manatíes, los lobos marinos y otras 677 especies más.¹⁷
7. El aumento de la contaminación ha sido tan radical que según la Secretaría de Salud (SS), en los últimos meses, más de 20 mil mexicanos han muerto a consecuencia de enfermedades respiratorias provocadas por la contaminación.¹⁸ El descontrol sobre la destrucción de la naturaleza ha llegado a tal extremo que en Oaxaca se han presentado 31 casos de recién nacidos con "anencefalia", es decir, bebés que nacen sin cerebro por el consumo de las madres de agua contaminada con agroquímicos del río Malatenango.¹⁹
8. La producción forestal ha sido una actividad que se ha colocado en la

debacle, pues mientras en 1984 la producción de estos recursos alcanzaba los 10 millones de metros cúbicos, en la actualidad difícilmente alcanza los seis millones y tiende a disminuir acentuadamente.²⁰

Situación que gradualmente se ha agravado más, pues debido al proceso generalizado de destrucción del entorno ecológico ocasionado por el "efecto invernadero" y la pérdida de la Capa de Ozono en el país, hoy no asistimos a la presencia de simples desastres naturales, sino que hoy vivimos una nueva generación de problemas ecológicos con la existencia de mega catástrofes naturales como son las super inundaciones, los super incendios forestales, los super terremotos, las super heladas, las super sequías, los super huracanes, etc., que afectan con mayor fuerza a nuestra sociedad.

En síntesis, podemos decir que *con el tipo de cultura y política que actualmente practicamos los mexicanos sobre la naturaleza estamos perdiendo aceleradamente suelos, atmosfera, ríos, mares, especies animales, biodiversidad, especies vegetales, "germoplasma", etc., en una idea, estamos perdiendo aceleradamente la vida.*

III. EL "Efecto Invernadero" y el Avance de las Sequías en México.

Contemplando la expansión planetaria de la tendencia devastadora del efecto invernadero sobre nuestro país, podemos afirmar que al final del siglo XX nuestra nación no sólo está sedienta de justicia, empleo, seguridad, alimentación, participación social, vivienda, crédito, educación, salario justo, reforma política,

credibilidad en sus instituciones, etc; sino que ahora también está literalmente sedienta de agua por la existencia de la sequía más fuerte que se ha presentado desde 1951 en nuestra República. Sequía que no proviene de un fenómeno "casual", ni de la presencia repetitiva del ciclo permanente del agua, o de un "Castigo de Dios" como lo plantean las tradiciones populares, o una circunstancia "natural"; sino que se deriva del tremendo impacto de devastación ecológica que está ocasionando la expansión silenciosa del efecto invernadero en México y en otras partes del mundo.

Dicho fenómeno ha provocado una profunda crisis agrícola en México y ha acentuado la problemática económica y social en todo el territorio nacional, especialmente en los estados fronterizos del norte del país como son Baja California, Tamaulipas, Sinaloa, Coahuila, Durango, Nuevo León, Chihuahua y algunos más, donde ha ocasionado, entre otros los siguientes problemas catstróficos para nuestro proyecto de desarrollo económico-social:

1. Como consecuencia de las adversidades climatológicas en regiones como el sureste y el noreste, la producción nacional de granos básicos se redujo a casi el 26 por ciento, es decir, 7.5 millones de toneladas, con respecto a 1994.²¹ Por ejemplo, la producción de frijol en Nayarit, prácticamente desapareció por la falta de agua en los campos agrícolas.²² En Tamaulipas, el rendimiento por hectárea del garbanzo tuvo una merma del 20 por ciento, la del algodón del 25 por ciento, se siniestraron

ESTAMOS PERDIENDO

ACELERADAMENTE SUELOS,

ATMOSFERA, RÍOS, MARES Y

ESPECIES ANIMALES

8,000 hectáreas de maíz, trigo y cártamo, quedaron arrasadas 250 mil hectáreas sembradas con sorgo y no pudieron cultivarse otras 340 mil hectáreas por falta de humedad en la tierra.²³ En San Luis Potosí sólo se pudo rescatar el 38 por ciento de las cosechas de maíz, sorgo, trigo, avena y cultivos forrajeros.²⁴ En Chihuahua la producción de granos disminuyó 80 por ciento en los últimos cinco años.²⁵ En Yucatán, Campeche y Quintana Roo la sequía ha generado que la cosecha mielera descendiera 66 por ciento durante 1995 y 1996, permitiendo que sólo se recogieran 10 mil toneladas anuales.²⁶

2. Ante esta situación de emergencia agrícola, el gobierno tendrá que importar alrededor de 14 millones de granos básicos, particularmente de maíz y frijol, para evitar el desabasto y las cada vez más cercanas hambrunas derivadas de esta realidad. Con ésto, se contribuye a reforzar más a la gigantesca dependencia alimentaria de nuestro país con respecto a los Estados Unidos, a perder la soberanía alimentaria y a incrementar nuestra monumental deuda externa por arriba de los 170 mil millones de dólares.²⁷

Es importante considerar que esta realidad de sequía, mínima humedad de los suelos y baja productividad alimenticia no sólo es privativa de México, sino de muchos otros países, incluyendo los Estados Unidos. Esto ha generado que las reservas mundiales de granos se ubiquen en su más bajo nivel de las últimas tres décadas y se calcula que en 1996 bajará otro 10 por ciento. Con ello, los precios de los granos, especial-

mente del maíz, han alcanzado los valores más altos de todos los tiempos al cotizarse a tonelada en 175.55 dólares en la bolsa de Chicago.²⁸

3. La aguda sequía ha provocado la muerte de más de 414 mil reses en todo el territorio mexicano.²⁹ Por ejemplo, en Nuevo León han muerto cinco mil cabezas de ganado,³⁰ en Durango más de 12 mil animales³¹ y en Tamaulipas ocho mil.³² A estas cantidades hay que sumar las 220,000 reses que murieron por la prolongada sequía que se presentó en 1994 y 1995.³³
4. Las pérdidas de cultivos y la muerte del ganado ha ocasionado que México haya alcanzado el vergonzoso primer lugar mundial en importador de leche en polvo.³⁴
5. El almacenamiento de agua en las presas del norte de la República se encuentra en el nivel más crítico de toda la historia del país y esto agrava las condiciones de por sí ya muy malas de los últimos tres años. Debido a ello, la Comisión Nacional del Agua (CNA), considera a 1996 como un año "super seco" donde las precipitaciones pluviales, particularmente en el norte, no rebasarán los 4.7 milímetros.³⁵
6. El abasto de agua potable a las ciudades del norte disminuyó radicalmente por la sequía al no haberse recargado los mantos acuíferos en los últimos 5 años. Por ejemplo, en Saltillo, Coahuila, el suministro de agua bajó de 1,700 litros por segundo a 1,380 litros por segundo.³⁶ Para colmo de males, algunas áreas

de la red de agua potable en esta zona devastada del país como es la "Zona Dorada" de Chihuahua donde se asientan gran parte de los principales restaurantes de lujo de la ciudad, se encuentra contaminada con gasolina.³⁷

7. Debido a la sequía, en 1996 los incendios forestales han aumentado en 1996 más de 55 por ciento de los ocurridos en 1995 afectando a más de 52,040 hectáreas;³⁸ y el proceso de erosión de la tierra ha aumentado drásticamente al grado que sólo en Tamaulipas ya se han desertificado más de 500 mil hectáreas, transformando radicalmente la hidroclimatología de esta región.³⁹
8. Este colapso ecológico impedirá que en 1996 se siembren más de 500 mil hectáreas de riego y 600 mil de temporal.⁴⁰ Esto significa que de tres millones cien mil hectáreas disponibles, sólo se podrán sembrar dos millones doscientos mil hectáreas.⁴¹
9. Esta cruda realidad ha ocasionado un enorme desempleo agrícola en el norte del país. Por ejemplo, en Tamaulipas en las zonas de riego se perdieron más de 20 mil jornales⁴². En Mazatlán, Sinaloa, quedaron desempleados 10 mil peones por la sequía.⁴³
10. La cartera vencida de los campesinos con la Banca Rural ha rebasado los 12 mil millones de pesos, y actualmente ya es impagable este saldo por los productores.⁴⁴
11. Ante esta grave crisis de la naturaleza están por extinguirse más de

115 especies de animales en el norte de la República.⁴⁵

12. En conjunto, todo este siniestro panorama agropecuario generará en 1996 una pérdida, como mínimo, entre 8 mil y 10 mil millones de pesos afectando fuertemente la economía de la Nación que se encuentra en una fase de equilibrio financiero muy vulnerable.⁴⁶

Sin embargo, ante esta delicadísima realidad la mayoría de la población nacional mantiene un bajísimo nivel de conciencia colectiva sobre la importancia estratégica del cuidado del agua. Esto se demuestra con el irresponsable desperdicio del 40 por ciento que se realiza del vital líquido en las principales ciudades del país durante todo el año;⁴⁷ y en el uso irracional que se practica en todos los periodos religiosos durante el "Sábado de Gloria" en la Semana Santa, donde se realizan los baños a cubetazos sobre los paseantes y vecinos.⁴⁸

Ante esta alarmante situación ecológica han proliferado en el norte de la República todo tipo de movimientos religiosos --especialmente durante el "Sábado de Gloria" y en el "Domingo de Ramos"-- para pedirle a los poderes divinos que envíen pronto lluvias para salir de este auténtico infierno terrenal. Así, por ejemplo, en 1996 en Ciudad Victoria, Tamaulipas, la grey católica efectuó procesiones por las calles orando al patrono San Isidro Labrador para que lloviera y se recuperaran los agricultores y ganaderos.⁴⁹ En Matamoros todas las parroquias cristianas se convocó a orar en forma conjunta para superar la crisis que ha dejado la sequía: "Todo es posible para quien tiene Fé y cree".⁵⁰ En Culiacán, Sinaloa, se organizó durante una semana una cruzada de fe denominada

da el "Cerco de Jericó" para orar por la resolución de los problemas económicos por medio de la rápida presencia de las lluvias en la región.⁵¹

Este marco de sequía acentuó el grado de extrema pobreza, afectando a más de 60 millones de habitantes, creando generaciones de infantes minusválidos con daños físicos y mentales irreversibles⁵². Situación que se incrementará más en 1996, pues los apoyos directos a la producción de granos básicos vía Procampo registrarán un declive de 47 por ciento al 42 por ciento con respecto a 1994.⁵³

Ante este retroceso del Estado en materia alimenticia y de política social es urgente que el Estado abandone sus actitudes paternalistas hacia el agro olvidado y empiece a crear un programa permanente de desarrollo de las zonas productivas y áridas. Para ello, se requiere poner en práctica, entre otros, la celeridad y flexibilidad en el otorgamiento del crédito para la producción ganadera; incorporar masivamente a los especialistas agrónomos para impedir el avance de la desertificación; adelantar los apoyos de Procampo a las zonas afectadas por la sequía; implantar cultivos de mayor "densidad de siembra"; conseguir precios bajos para fertilizantes y semillas y formar una urgente cultura ecológica en la región norte así como en el resto del territorio nacional.⁵⁴

En este terreno es importantísimo que el Estado mexicano equilibre la aplicación del proyecto de Procampo para que deje de ser una acción desarmonizada que busca expandir indiscriminadamente la frontera agrícola en 800 mil hectáreas anuales y crear empleos rurales, pero a

costa de devastar selvas y bosques. Hasta el momento, la práctica gubernamental de esta política "de culturas errantes" ha demostrado durante varias décadas en nuestro territorio que, a mediano plazo, no sólo no se pueden convertir en productivas las tierras que quedan desertificadas por su devastación ecológica, sino que tampoco se pueden generar alimentos, empleos y desarrollo. No es posible que por la miopía de corto plazo se utilicen los recursos del erario público para destruir selvas y bosques de la Nación.⁵⁵ *El remedio nunca debe ser más costoso que la enfermedad.*

De lo contrario, en poco tiempo las hambrunas biazfranadas harán aparición masiva en nuestro país como ya lo anuncian diversos indicadores de nuestro atraso en el crecimiento estructural, y a los mexicanos sólo nos quedará alimentarnos de insectos.⁵⁶

IV.- Cultura, Naturaleza y Cambio de Conciencia Humana.

El origen de la gravísima devastación ecológica que se practica cotidianamente en todas las dimensiones de la vida contemporánea del planeta y del país, no está causado por la presencia de maldad o perversión en los actos de los individuos, sino por la gradual acumulación colectiva de un bajísimo nivel de conciencia del hombre sobre

la relación de respeto y equilibrio que los seres humanos debemos de mantener con la naturaleza y con nosotros mismos. Por ello, la solución profunda a la severísima crisis ecológica que experimentamos a nivel nacional y planetario, no reside sólo en la inversión de nuevos créditos agropecuarios aislados que promueve el Estado, o en el "activismo verde", o en la

LOS APOYOS DIRECTOS A LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS VÍA PROCAMPO REGISTRARÁN UN DECLIVE

aplicación de programas ecológicos coyunturales, etc.; sino que se basa en el radical cambio de nuestra conciencia humana frente a la forma como nos relacionamos con la naturaleza y los actos prácticos que de esta se derivan. Debemos de entender como naciones y como culturas que formamos parte de un "todo" que está relacionado con "todo". Que no estamos aislados. Que el "Síndrome de la Distancia" no existe: Que lo que sucede en nuestro barrio afecta forzosa-mente las condiciones del resto del Planeta. Que estamos en un Ecosistema único interconectado con "todo" y que por consiguiente los ecosidios que se practican a miles de kilómetros nos afectan como si sucedieran en nuestra propia casa.⁵⁷

Dentro de este dramático panorama de aniquilamiento de la vida, podemos decir que "el destrozo de la casa es el final de la utópica fantasía de la armonía que debe existir entre el hombre y su medio. Es el fracaso de la sociedad y de los sistemas políticos. Es el fracaso y la humillación del humanismo contenido en los proyectos de la patria. Hoy vivimos ante la amenaza de la hambruna que avanza, y sin embargo, estamos asombrosos y absurdamente tranquilos".⁵⁸

En este sentido, podemos decir que ante la profundísima crisis que acompaña el final del siglo XX hoy debemos de considerar con rigurosa prioridad que o *cambiamos radicalmente nuestro actual nivel de conciencia espiritual y los actos prácticos que de esta se derivan o cada día será mas difícil sobrevivir como especie humana en el Planeta Tierra. Esto es, con la actual jerarquía de valores dominantes que al final del siglo XX reinan en la atmósfera cultural de nuestra sociedad, no podemos evitar la destrucción de nuestra especie humana.*

Hay que considerar que salvo los problemas que nos impone la dinámica de la naturaleza --como son las inundaciones en el Bajío, los terremotos en el Valle de México, las heladas en la frontera norte, las plagas en el Golfo, los huracanes en las costas, etc.-- el resto de los problemas que tenemos en nuestra sociedad --como la creciente pobreza, la fuerte desnutrición, altas tasas de natalidad, la destrucción ecológica, la arraigada corrupción, la macro concentración urbana, el aniquilamiento de especies animales, el uso irracional de recursos energéticos, el acentuado alcoholismo, el grave desempleo, la **seria** farmacodependencia y las agudas sequías, etc.-- **son realidades** producidas por la mente del hombre y que pueden modificarse en la medida que se corrijan nuestras estructuras cerebrales y afectivas.

Es decir, aunque aparentemente todas estas contradicciones surgen por procesos políticos, de tendencias históricas, de modelos de producción, de herencias materiales, de determinaciones económicas, de desequilibrios entre campo y ciudad, etc., en última instancia, todos estos hechos parten de las visiones profundas, que los individuos poseemos sobre el hombre, el mundo y la vida, y de las prácticas sociales que de éstas se derivan.

Por lo mismo, frente a este panorama, es necesario subrayar que son situaciones que no nos imponen la dinámica espontánea de las fuerzas naturales, sino que las genera nuestro entendimiento obscuro y deformado. Por ello, *insistimos que en nuestras sociedades podrá existir progreso tecnológico, aumento de riqueza, expansión material, incremento de las comunicaciones, perfeccionamiento científico, reagrupación políti-*

ca, modernización social, apertura de mercados, etc., pero si no hay transformación de nuestras estructuras psíquicas, finalmente, no hay avance de nuestras comunidades.

Por esto el proyecto civilizatorio más importante para el próximo siglo y milenio que está por comenzar no será la formación de nuevos bloques económicos por zonas geográficas, la expansión de nuevos mercados, el flujo de nuevos capitales, la irradiación de nuevas tecnologías, la conquista de mayores mercados, la producción de un nuevo nivel de competitividad y de eficiencia mundial o la aplicación de óptimos controles de calidad productiva, como ahora lo plantean las premisas de los proyectos de desarrollo moderno; sino lo medular será cambiar el nivel de conciencia del hombre sobre sí mismo, sobre su sociedad y sobre la misión que le corresponde desempeñar en el planeta tierra. En este sentido, podemos decir que *la profunda crisis que vivimos al final del siglo XX, en última instancia, no es una crisis de productividad, de tecnología, de inventiva, de eficiencia, de capital, etc., como nos lo han hecho creer las nuevas "doctrinas del mercado" que han conquistado todos los rincones del mundo; sino que es una profundísima crisis de valores culturales y espirituales que se traducen en desastrosas consecuencias económicas, políticas, sociales y ecológicas para la vida de los seres. Es la quiebra de ideologías, de concepciones del mundo y de sentidos de la vida. Es el fracaso de la visión autónoma del lado izquierdo del cerebro del hombre, especialmente occidental, que ha atravesado toda nuestra mente, cultura y civilización.*

Esta realidad cobra especial importancia cuando sabemos con precisión a través de las informaciones que nos han

enviado las sondas espaciales de las expediciones científicas, que no existen condiciones propicias para que los seres humanos podamos vivir fuera del Planeta Tierra. Este es el caso de los datos que ha proporcionado el satélite "Galileo" enviado por la NASA en 1996, cuyas investigaciones revelan que la composición química del planeta Júpiter, el planeta más grande del sistema solar, contiene mínimos porcentajes de agua y oxígeno que hacen imposible la vida humana en esas coordenadas celestes⁵⁹ Por consiguiente, el planeta tierra es el único lugar donde puede florecer la vida humana y por lo tanto debemos de protegerlo y defenderlo radicalmente como un espacio insustituible para existencia de la vida del hombre.

Incluso, siguiendo los principios económicos de la dinámica de mercado que hoy rigen y atraviesan toda la reestructuración económica, política, social y cultural del planeta, podemos afirmar que en el terreno ecológico y de conservación de la vida, no se está cumpliendo con una verdadera ley del mercado. Ello debido a que siguiendo con rigor los principios de la oferta y la demanda, constatamos que lo que más se valora en la economía contemporánea para darle un mayor precio, es aquello que escasea. Por ello, el oro, el platino, los diamantes, etc., son bienes altísimamente cotizados en nuestra sociedad, pues son muy raros o escasos.

En este sentido, aplicando con severidad las leyes del mercado a nivel cósmico, observamos que hasta el momento todos los progresos de la ciencia, la sistematización de la evidencia empírica recogida por la inteligencia especializada y los registros de la nueva astronomía revelan que hasta donde ha avanzado el conocimiento técnico de más de 20 mil años de pensamiento en el planeta, el

único lugar donde de manera palpable existe vida humana es en la tierra⁶⁰. Esto significa que siendo estrictos, desde el punto de vista económico o del mercado cósmico el elemento más valioso en el universo debe ser la vida porque en ninguna otra constelación espacial ésta existe.

Sin embargo, lo que enfrentamos cotidianamente es que los principios de la oferta y la demanda hoy valoran todos los recursos materiales que son raros, escasos o limitados; pero lo que menos valoran es la vida por sí misma. Es más, podemos decir que dentro de la cultura neoliberal el valor de las personas depende cada vez más de que posean cosas o poder y no de su categoría elemental de seres humanos.

Es por ello, que si no actuamos ahora desde la comunicación y la cultura en esta elemental dirección cósmica, para los próximos siglos tendremos ciudades más grandes que las que ahora conocemos, nuevas máquinas que deslumbrarán nuestra atención, concentraciones inimaginables de capital en algunas sociedades, avanzadísimos sistemas de comunicación de la treintava generación, estructuras cibernéticas "inteligentes" en casi todas las áreas de la vida cotidiana, medicamentos que prolongarán más el promedio biológico de nuestras vidas, acceso a mercancías internacionales de todo tipo, etc.; pero también tendremos un hombre más destruido que el que ahora conocemos, pues habrá perdido en proporciones superiores la armonía consigo mismo, con el universo y con todas las formas de vida que lo rodean.

Es decir, hoy día es central trabajar desde la cultura y la comunicación para romper el círculo de esta enfermedad espiritual al generar otra globalización cultural que creara un cambio de conciencia

para sobrevivir y produzca un *Nuevo Despertar Humano* hacia una fase superior de realización del hombre; o continuaremos caminando por el sendero del sueño de la muerte por el que venimos acercándonos como civilización occidental desde hace muchas décadas.

V.- Sistemas de Comunicación, Sobrevivencia y Nueva Cultura Ecológica.

Frente a la cruda dinámica de aniquilación ecológica en México y el resto del mundo, es urgente que el Estado y la sociedad civil atiendan a través de los medios de comunicación este panorama apocalíptico que la conciencia de los mexicanos hemos construido en nuestra Nación. Debemos de considerar que es probable que en un mediano plazo la sociedad mexicana podrá haber resuelto la problemática económica, política y social de nuestra historia moderna, pero de continuar esta tendencia devastadora también es muy probable que ya no tengamos un hábitat donde sobrevivir. Con ello, de igual forma todo se habrá perdido, pues no tendremos espacios donde existir.

No debemos olvidar que la superación de la crisis de civilización que nos enmarca al final del siglo XX, requiere la producción de un nuevo eje cultural, y éste en nuestro país, creemos que deberá girar alrededor de la renovación de los medios de comunicación nacionales, especialmente de la televisión, que son las instituciones culturales que más rápidamente difunden, promueven, cambian, deforman y destruyen los valores sociales.

Para avanzar en una nueva dirección cardinal del espíritu humano en esta crisis de civilización, hoy contamos con una infinidad de recursos materiales

y tecnológicos para lograrlo, como son una enorme gama de medios de comunicación colectivos, grandes redes de bibliotecas, importantes sistemas de casas de cultura, numerosas escuelas de comunicación, estructuras muy maduras de nuevas tecnologías de información, complejos sistemas de educación formal e informal, nuevos sistemas de "autopistas electrónicas", etc., para lograr ésto. Lo único que ahora falta es que los ciudadanos optemos por cambiar nuestras mentes y sentimientos en la dirección de este nuevo horizonte de crecimiento humano elemental.

Es por ello, que frente al proceso internacionalizador de todos los aspectos de la vida que ha introducido la modernidad y que ahora está formando una nueva cultura globalizadora, cuyo objetivo es la creación de las condiciones psíco-afectivo-materiales para que funcione el modelo del libre mercado a costa de lo que sea; ahora, es muy urgente formar paralelamente a nivel global otro proceso mental superior que evite el negativo avance de la *Cultura de la Muerte* que progresivamente se extiende en México, América Latina y el resto del Planeta. Para esto, es necesario construir a través de los principales medios de comunicación y otras infraestructuras educativas una globalización cultural y comunicativa orientada hacia la defensa y conservación de la vida y no para la simple realización del proceso de super concentración de capital, en escalas cada vez mayores.

Bajo esta perspectiva, hay que considerar que así como en los umbrales del siglo XX la globalización de la economía ha integrado a los mercados mundiales abriendo nuevos frentes en las relaciones

macroeconómicas; ahora al iniciar el tercer milenio es indispensable impulsar la emergencia de una nueva *conciencia planetaria* que permita el rescate y la creación de valores para la sobrevivencia humana.

Ante este panorama devastador de la vida, la comunicación y la cultura no pueden seguirse concibiendo medievalmente en términos instrumentales como la simple transmisión de información de una entidad a otra o como la "decoración culta" de instituciones o empresas. Hoy es indispensable rescatar la esencia de la comunicación y la cultura para entenderla como la creación de procesos de humanización de los individuos para conservar las condiciones de reproducción de la vida y para evolucionar hacia fases superiores de desarrollo de especie humana.

ES MUY URGENTE FORMAR

OTRO PROCESO MENTAL

SUPERIOR QUE EVITE EL

NEGATIVO AVANCE DE LA

CULTURA DE LA MUERTE

En este sentido, así como las sociedades capitalistas modernas para afianzar la fase de industrialización de sus economías produjeron una conciencia consumista,

acumuladora de bienes, fraccionadora del hombre humano y del corto plazo; ahora para sobrevivir como especie estamos obligados a formar otra conciencia humana, ya no desde estos parámetros artificiales de la concentración material, mal denominado *Nuevo Orden Mundial*; sino desde la protección al mar, el llamado del respeto a las razas, la conservación de las cadenas de reproducción de la vida, la limpieza de la atmósfera, la defensa de los derechos humanos, la armonía con la tierra, la descontaminación del agua, la regeneración de los bosques, la rehumanización de las ciudades, el rescate de los ríos, la armonía con los ciclos del universo, la sobrevivencia de la biodiversidad, la reconstrucción del

hombre; en una idea, desde el llamado del *Renacimiento y Esplendor de la Vida*.

Sin embargo, paradójicamente ante esta urgente realidad observamos que el Estado Mexicano *teniendo infraestructura comunicativa y cultural de sobra para lograr un avance notable en el cambio de nuestra mentalidad colectiva frente a los problemas ecológicos; una vez más, el cerebro de nuestra sociedad se mantiene aletargado y su crecimiento evoluciona a un ritmo infinitamente más lento que el que exigen las necesidades de desenvolvimiento de la población nacional*. La evidencia empírica de la devastación de la naturaleza parece señalar que más que haber avanzado sobre la base del desarrollo que sería la promoción del ser humano y armonía con su entorno, hemos retrocedido en ésta, privilegiando la expansión material y tecnológica de la sociedad. Por ello, *pensamos que el colaborar ahora desde la televisión pública y privada, y otras instancias culturales, a descontaminar la atmósfera, a rescatar las cadenas de reproducción de la vida, a regenerar los ciclos ecológicos, a racionalizar el uso de los recursos no renovables, a buscar fuentes alternativas de energía, a respetar la vida animal, etc., en una idea, a desarrollar al hombre en armonía con la naturaleza y el cosmos, no es romanticismo, mesianismo, voluntarismo político, ni idealismo; sino exigencias elementales para lograr nuestra sobrevivencia humana*.

Si no actuamos ahora a través de la televisión y otros medios de información y cultura transformando nuestras mentalidades para estar más conscientes de nuestros problemas de sobrevivencia natural y de nuestras alternativas de solución como país, para el próximo siglo heredaremos una sociedad enormemen-

te más erosionada, inhumana e inhabitable que la que ahora enfrentamos. Hoy, la infraestructura de instituciones culturales del país tienen que dar salidas de sobrevivencia ecológica y humana a la Nación.

Frente a esta situación de estado límite de sobrevivencia humana al que ya hemos llegado, **pensamos que es indispensable que el Estado y la sociedad civil empiecen a crear una Nueva Cultura Ecológica en la población, a través de los medios de comunicación electrónicos**. Esto quiere decir que *una pieza estratégica para que los proyectos de desarrollo nacional puedan echar verdaderas raíces económicas y políticas en la población para alcanzar, a nivel elemental, las metas propuestas en el terreno de la sobrevivencia ecológica; antes, el Estado, a través de los medios de comunicación electrónicos y particularmente de la televisión, tiene que formar en la conciencia de los ciudadanos una nueva cultura global para gobernar en el terreno ambiental, de explotación de recursos naturales, de aprovechamiento responsable de los energéticos, de conservación de especies animales, de defensa de los mares, de uso racional del agua, de protección de los lagos, de revaloración de las cadenas de reproducción de las especies, de limpieza de la atmósfera, etc. Es decir, construir una cultura de defensa y reproducción de la vida y no de promoción de la muerte*.

Ello significa, que el Estado Mexicano debe fundamentalmente canalizar la mayoría de su energía financiera, material, artística y espiritual hacia la producción, por ejemplo, de una nueva cultura agrícola para la producción de alimentos que disminuya las más de 12 mil toneladas de nutrientes que actualmente importamos para existir. Una nue-

va cultura natural que evite que se sigan destruyendo más de 200 especies animales y vegetales que se han aniquilado en lo que va de este siglo en nuestra República. Una nueva cultura forestal que disminuya la erosión de más de 500 mil hectáreas anuales que se destruyen en nuestra reserva territorial. Una nueva cultura acuifera que permita darle un valor racional al agua, para aprovecharla civilizadamente y ahorrar el 30 por ciento del líquido potable que hoy se desperdicia irresponsablemente en las urbes. Una nueva cultura ecológica que contribuya a disminuir las más de 6 mil toneladas diarias de partículas contaminantes que se acumulan en la atmósfera del Valle de México y las principales ciudades del país, y que silenciosamente cada vez más nos suprimen la vida. Una nueva cultura energética que nos lleve a vivir lo más justamente la transición por la que atraviesa el país al pasar de la era del petróleo a otra fase de desarrollo motriz, etc.

Hoy, es indispensable considerar que al final del siglo XX la edificación del nuevo Estado Mexicano no se puede construir sobre la base de los viejos valores sociales, especialmente, cuando fueron dichos principios los que nos llevaron a la profunda crisis estructural y de civilización que actualmente vivimos. En esta coyuntura es indispensable reconocer que el verdadero Estado Moderno no surge de la realización de simples cambios administrativos, de las "aperturas políticas", de las transformaciones tecnológicas, de las concesiones a la inversión extranjera, del adelgazamiento gubernamental, de las modificaciones de la retórica oficial, de las reformas electorales, etc.; sino que, en última instancia, parte del cambio mental de la población.

Esto es, las verdaderas bases del moderno Estado Mexicano tienen que surgir de la profundidad y coherencia que posee su proyecto cultural con las prioridades de desarrollo, y no de las simples respuestas coyunturales atrevidas que se pretendan implementar en el terreno económico y político. Por lo que es indispensable construir colectivamente, a través de los canales de información, nuevos valores que produzcan una nueva visión cotidiana sobre nuestras personas, vidas, Nación, historia, entorno natural y sobre la misión del hombre en el planeta tierra.

Perspectiva que hasta el momento sólo ha sido concebida por el Estado de forma muy limitada, cuando exclusivamente a nivel teórico se ha pretendido atender la efervescencia política y la macro concentración urbana en el Valle de México y el nuevo gobierno ha reconocido la necesidad de que se debe formar, respectivamente, una nueva cultura política y una nueva cultura para la convivencia en la zona metropolitana del país; marginando una enorme cantidad de realidades prioritarias que también deben ser urgentemente atendidas por la acción cultural del gobierno y del sector civil para poder sobrevivir.

De lo contrario, se intentará implementar un proyecto de desarrollo material de la sociedad mexicana, sin un programa racional colectivo que lo respalde. Esto implicará gobernar sin bases mentales, pues se intentará modificar el estómago, los brazos y los pulmones del país, sin transformar la cabeza social; lo cual creará un gobierno descerebrado. Esto es, el Ejecutivo gobernará en una atmósfera esquizofrénica pues la cabeza del ente social, en el mejor de los casos, pensará en los valores de las exquisiteces

sensoriales, mientras el cuerpo masivo luchará por sobrevivir en el crudo remolino de la realidad nacional.

Por lo mismo, de no producirse esta cultura orgánica y democrática en el área ecológica, de muy poco o nada, servirá para el urgente programa de crecimiento nacional de la belleza producida por la retórica literaria, la luz generada por la pintura exquisita, las estrofas rítmicas de la poesía, las curvas excelsas de la escultura perfecta, la plástica deliciosa de la danza, los lenguajes artísticos del cine, etcétera, si antes no se produce una verdadera cultura cotidiana y plural que incremente los niveles de claridad y compromiso grupal de la población frente a los grandes problemas nacionales de sobrevivencia ecológica que nos ahogan. Esto es, de no generarse esta orientación de conocimiento orgánico hacia los principales problemas que obstaculizan nuestro proyecto de crecimiento nacional, el Estado posibilitará la acumulación de una **sensibilidad más refinada** para la élite del país pero que, finalmente, no podrá ser aprovechada extensivamente por nuestra sociedad, pues el hambre, el desempleo, la violencia, la neurosis, la contaminación, enajenación, pobreza, hacinación, etc. En una idea, la deshumanización que cada vez más se acentúa en nuestra República, serán los jinetes del apocalipsis que harán inaccesibles todos estos deleites para la mayoría nacional.

De lo contrario, el proceso de modernización del país sólo habrá conseguido mantener la autonomía en los brazos y piernas del organismo social, pero no en su cerebro colectivo. Ante lo cual debemos preguntarnos ¿De qué clase de modernización y progreso se trata?

La creación de esta nueva cultura ecológica para el Valle de México y el resto de la República, **no podrá basarse exclusivamente en las formas** tradicionales que ha empleado el Estado Mexicano para intentar formar **las dosis mínimas de conciencia informativa frente a la crisis de relación con la naturaleza, como han sido el empleo esporádico e inconstante de campañas de sensibilización colectiva.** Hoy, debe cimentarse por lo menos en los siguientes **ocho niveles** paralelos de **estructuración** de la cultura, los **comportamientos** y la participación social: *conocimiento del problema, cambio de valores, modificaciones de actitudes negativas, creación de nuevas formas de organización y participación civil, aplicación de la coerción, producción de gratificaciones sociales, generación de nuevos ritos, y finalmente, elaboración de una nueva tradición frente a la ecología.*

Sintetizando, podemos decir que de no realizarse una **severa reforma moral y cultural en nuestro país** sobre la **relación que guardamos con la naturaleza, especialmente a través del sistema nervioso que construyen los medios de comunicación**, se volverá a vivir la **profunda contradicción** existente **entre** la cultura nacional y el proyecto **de** desarrollo global que se ha arrastrado en las últimas décadas. Cada uno se **disparará** por senderos distintos, la cabeza social avanzará por un lado y el cuerpo por otro, aumentando rápidamente, con ello, la **descomposición** de nuestra comunidad nacional.

Sabemos que ante el funcionamiento autoritario, la estructura vertical, la dinámica improvisada, el perfil eminentemente mercantil, su gestión mayoritariamente acrítica, su vinculación inorgánica con las necesidades

prioritarias de nuestra sociedad, su alto centralismo y la falta de voluntad política de nuestros gobernantes para transformar los medios audiovisuales, que caracterizan la operación de los medios de comunicación, especialmente electrónicos en México,

la creación de esta *nueva cultura ecológica* supone la realización de una gran empresa; pero también sabemos que es el desafío elemental del rescate y conservación de la vida por la cual tiene sentido luchar apasionadamente.

N O T A S

- ¹ Césarman, Fernando, *Triunfo de la rapacidad. Ha llegado hasta el átomo*, *Excelsior*, 9 de octubre de 1995.
- ² Césarman, Fernando, *Calentamiento global. No se le da importancia*, *Excelsior*, 23 de septiembre de 1995.
- ³ "Ha aumentado 0.6 grados la temperatura en el clima mundial durante el siglo: Bolin", *Excelsior*, 11 de Octubre de 1995.
- ⁴ *El agujero en la Capa de Ozono cubre ya el territorio chileno*, *Excelsior*, 14 de octubre de 1995; "Prevén científicos "bombardeo" de rayos ultravioletas a finales de siglo", *El Universal*, 31 de octubre de 1995.
- ⁵ *Crece calentamiento de la Tierra, Reforma*, 30 de septiembre de 1995.
- ⁶ Césarman, Fernando, *Calentamiento global. No se le da importancia*, *Excelsior*, 23 de septiembre de 1995.
- ⁷ *Amenaza a Sudáfrica una sequía que podría durar un siglo: Expertos*, *El Universal*, 19 de octubre de 1995.
- ⁸ *El calentamiento terrestre posible causa del Dengue*, *El Financiero*, 23 de octubre de 1995.
- ⁹ Césarman, Fernando, *Calentamiento global. No se le da importancia*, *Excelsior*, 23 de septiembre de 1995.
- ¹⁰ *Discutirán en Ginebra medidas legales sobre los cambios climáticos*, *El Universal*, 30 de octubre de 1995.
- ¹¹ *Grave deforestación en México: Gonzáles R.* *Excelsior*, 28 de septiembre de 1995.
- ¹² *Amenaza al país el colapso ecológico*, *Excelsior*, 9 de noviembre de 1995.
- ¹³ *Causa la urbanización cambios climáticos: Investigadores*, *El Universal*, 25 de octubre de 1995.
- ¹⁴ *Cae 80 por ciento la fertilidad de las tierras agrícolas*, *El Universal*, 29 de octubre de 1995.
- ¹⁵ *Pierde la nación aguas, suelos y masas forestales*, *Excelsior*, 6 de noviembre de 1995.
- ¹⁶ *El hombre y la contaminación amenazan con extinguir a 677 especies animales: INEGI*, *Excelsior*, 28 de octubre de 1995.
- ¹⁷ *Causa la urbanización cambios climáticos: Investigadores*, *El Universal*, 25 de octubre de 1995.
- ¹⁸ *Mueren 20 mil personas por enfermedades respiratorias: Secretaria de Salud*, *El Debate de Culiacán, Sinaloa*, México, 23 de noviembre de 1995.
- ¹⁹ *Registraron 6 nacimientos de bebés sin cerebro en el Istmo*, *El Universal*, 18 de septiembre de 1995.
- ²⁰ *Amenaza al país el colapso ecológico*, *Excelsior*, 9 de noviembre de 1995.
- ²¹ *Bajará 7.5 millones de toneladas la producción de granos este año*, *El Universal*, 1 de abril de 1996.
- ²² *Sucumbió la producción de frijol a causa de la intensa sequía en Nayarit: CNC*, *El Universal*, 4 abril de 1996.
- ²³ *Caerán rendimientos de cultivo de algodón*, *El Norte de Culiacán*, 12 de abril de 1996; *Devastó la sequía 250 mil hectáreas de sorgo en Tamaulipas*, *Excelsior*, 15 de abril de 1996; *Dará inicio EZP a un programa de ayuda por la sequía en Durango*, *Excelsior*, 10 de abril de 1996.
- ²⁴ *Siniestradas 8,000 ha. en San Luis Potosí por la sequía y heladas*, *Excelsior*, 12 de abril de 1996.
- ²⁵ *Provoca fuerte sequía muertes y delincuencia*, *Reforma*, 30 de marzo de 1996.

- ²⁶ *Descendió 66 por ciento la cosecha mielera en la Península de Yucatán, Excelsior*, 11 de abril de 1996; *"Afectadas por Varroasis 90 mil colmenas en Yucatán"*, *Excelsior*, 20 de abril de 1996.
- ²⁷ *Bajará 7.5 millones de toneladas la producción de granos este año, El Universal*, 1 de abril de 1996; *Estandada la producción de básicos; riesgo de desabasto, El Universal*, 7 de abril de 1996; *Importará el país 9 millones de toneladas de alimentos básicos: Labastida, El Universal*, 10 de abril de 1996; *Rechazo a la politización de los apoyos al campo: Zedillo, Excelsior*, 10 de abril de 1996.
- ²⁸ *Impedirá la sequía sembrar 500,000 hectáreas: Labastida, El Universal*, 22 de marzo de 1996; *Knochenhauer, Guillermo, Emergencia en el campo, El Financiero*, 12 de abril de 1996; *Costará al país 2,300 millones de dólares la importación de granos, El Financiero*, 12 de abril de 1996.
- ²⁹ *Peligra la cosecha de mango en Sinaloa por la sequía, El Universal*, 10 de abril de 1996.
- ³⁰ *Sucumbió la producción de frijol a causa de la sequía en Nayarit: CNC, El Universal*, 4 abril de 1996.
- ³¹ *Van 12,000 reses perdidas por la sequía en Durango este año, Excelsior*, 31 de marzo de 1996.
- ³² *Han muerto 1,050 reses en el norte por la sequía El Universal*, 1 de abril de 1996; *Han fallecido cerca de 11,000 reses por la sequía en Tamaulipas y Durango, El Universal*, 3 de abril de 1996.
- ³³ *Disminuyó 1,200,000 cabezas de ganado el hato ganadero de Chihuahua por la sequía, El Universal*, 31 de marzo de 1996.
- ³⁴ *México "líder mundial en importación de leche en polvo, El Financiero*, 12 de abril de 1996.
- ³⁵ *La sequía paraliza al campo en 6 estados, El Financiero*, 8 de abril de 1996; *Emergencia en Durango por la sequía, El Universal*, 21 de abril de 1996.
- ³⁶ *Se agotan rápidamente los mantos acuíferos coahuilenses: el CECS Excelsior*, 9 de abril de 1996; *Disminuyó 320 lts. por segundo el suministro de agua en Saltillo, Excelsior*, 20 de abril de 1996.
- ³⁷ *Está contaminada con gasolina la red que abastece de líquido potable a la "Zona Dorada" en la capital Chihuahuense: UEPC, Excelsior*, 20 de abril de 1996.
- ³⁸ *Incendios este año, 55 por ciento más de los ocurridos en 1995: Semarnap, Excelsior*, 7 de abril de 1996; *Son ya los 769 los incendios forestales durante este año: Sernarp, Excelsior*, 16 de abril de 1996.
- ³⁹ *Sequía y fuego consumen los bosques, El Universal*, 13 de abril de 1996; *Desérticas más de 500,000 ha., en Tamaulipas, El Universal*, 14 de abril de 1996.
- ⁴⁰ *Impedirá la sequía sembrar 500,000 ha., reconoce Labastida, El Universal*, 22 de marzo de 1996.
- ⁴¹ *Desérticas más de 500,000 ha., en Tamaulipas, El Universal*, 14 de abril de 1996.
- ⁴² *"a sequía paraliza al campo en 6 estados, El Financiero*, 8 de abril de 1996.
- ⁴³ *Quedaron desempleados 10,000 peones del agro por falta de agua, El Universal*, 21 de abril de 1996.
- ⁴⁴ *Rebasa los 12,000 millones la cartera vencida de los campesinos, Excelsior*, 15 de abril de 1996.
- ⁴⁵ *Desérticas más de 500,000 ha., en Tamaulipas, El Universal*, 14 de abril de 1996; *Provoca fuerte sequía muertes y delincuencia, Reforma*, 30 de marzo de 1996.
- ⁴⁶ *Pérdidas de 8,000 a 10,000 millones va a dejar la sequía, El Universal*, 1 de abril de 1996; *Costará al país 2,300 millones de dólares la importación de granos, El Financiero*, 12 de abril de 1996.
- ⁴⁷ *Crisis y clima amenazan la salud de 45 millones de mexicanos, El Universal*, 5 de abril de 1996; *Urge fomentar la cultura de ahorro del agua, El Universal*, 7 de abril de 1996.

⁴⁸ *Detiene la policía a 80 bañistas en "Sábado de Gloria", El Universal, 7 de abril de 1996; Ya no se queman "Judas" en plazas y calles del D.F., pero subsisten los "baños" de Sábado de Gloria, Excelsior, 7 de abril de 1996; Prevalcieron la quema de "Judas" y el baño callejero, El Universal, 7 de abril de 1996.*

⁴⁹ *Realizan procesiones para pedir lluvia a San Isidro Labrador en Matamoros y Ciudad Victoria, Excelsior, 31 de marzo de 1996.*

⁵⁰ *Realizan procesiones para pedir lluvia a San Isidro Labrador en Matamoros y Ciudad Victoria, Excelsior, 31 de marzo de 1996; Continuará la sequía en cinco estados del norte del país: SMN, El Universal, 30 de marzo de 1996.*

⁵¹ *Con rezos busca el obispado en Culiacán solucionar problemas, Excelsior, 11 de abril de 1996.*

⁵² *Niños desnutridos, Excelsior, 4 de abril de 1996; La pobreza afecta a 60 millones de mexicanos; surgen generaciones de minusválidos, Excelsior, 4 de abril de 1996; En la pobreza extrema 40 millones: Clero, El Universal, 13 de abril de 1996; Renunció el gobierno a combatir la pobreza; carece de un programa claro: Rosario Robles, El Universal, 14 de abril de 1996.*

⁵³ *Caerá en 1996 el apoyo a básicos vía Procampo: ASERCA, El Financiero, 12 de abril de 1996.*

⁵⁴ *Plan emergente para enfrentar la sequía, El Universal, 3 de abril de 1996; Promesas al agro olvidado, Excelsior, 11 de abril de 1996; Anuncian programa emergente de apoyo al agro, Reforma, 11 de abril de 1996; Medidas urgentes para producir más alimentos, pese a la sequía, El Universal, 11 de abril de 1996.*

⁵⁵ *Procampo enemigo de los principales planes ecológicos, Excelsior, 15 de abril de 1996; Despolitizar la lucha ecológica, El Universal, 15 de abril de 1996.*

⁵⁶ *Insectos alternativa nutricional para los mexicanos, Excelsior, 14 de abril de 1996.*

⁵⁷ *Césarman, Fernando, La Tierra es una sola. No existen las distancias, Excelsior, 20 de octubre de 1995.*

⁵⁸ *Cesarman, Fernando, Camino a la Hambruna. Tocar Fondo, Excelsior, 1 de abril de 1996.*

⁵⁹ *Mínimos indicios de agua y oxígeno detectó la sonda Galileo en Júpiter, Excelsior, 22 de enero de 1996.*

⁶⁰ Sobre la presencia de otras formas de vida extraterrestre contamos con diversas tesis que plantean que existe esta en otros planetas, pero todas ellas a nivel hipotético, sin ser demostradas científicamente. Por ejemplo, algunos especialistas del Departamento de Geofísica y Paleontología de la Universidad de Cornell señalan que "así como bacterias y otros organismos microscópicos, gracias a complicados procesos químicos subterráneos viven a decenas de kilómetros bajo la superficie terrestre; así también se puede pensar que distintas criaturas podrían sobrevivir en el corazón de otros planetas, que tengan una composición interior similar a la de la Tierra". *Criaturas diversas podrían vivir en otros planetas, uno más uno, 2 de julio de 1992.*

De igual forma los "ovniólogos" de Voronezh en la Unión Soviética afirman haber encontrado un "cosmódromo donde las naves extraterrestres se cargan de energía de la tierra para repostar sus naves de transporte. Dicha gasolinera extraterrestre se encuentra en el curso alto del Río Jopior, a unos 600 kilómetros de Moscú, rodeada por pinares centenarios. *Aterrizaron extraterrestres en la ciudad rusa de Voronzh, afirman 'ovniólogos', Excelsior, 2 de junio de 1992.*

OPCIONES BÁSICAS EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

*Matthew Soberg Shugart,
John M. Carey*

Los ochenta fueron una década de crecimiento en el subcampo de la ciencia política que es conocido como el "nuevo institucionalismo" (ver March y Olsen 1984; Grofman, 1987). Con frecuencia arrastrado hacia un problema algunas veces más formal otras menos, desde los entendimientos macroeconómicos del comportamiento racional y las respuestas individuales para las estructuras incitativas, este subcampo ha colocado a las variables políticas, más que a las variables sociales, económicas o culturales, en el centro de la explicación de los resultados políticos. Existe un nuevo enfoque renovado sobre la importancia de las instituciones políticas en respuesta al éxito o fracaso de la democracia. Los avances recientes de la democracia en Europa Central y Oriental, entre otras partes del mundo, le han dado impulso al estudio del diseño de constituciones y a las consecuencias de la elección institucional.

**EN UN SISTEMA
PARLAMENTARIO EL
EJECUTIVO, ES UN
REPRESENTANTE DE LA
ASAMBLEA, MÁS QUE DE LOS
VOTANTES**

En los últimos años se han puesto en tela de juicio las suposiciones viejas, y por mucho tiempo indisputables, sobre la eficiencia del presidencialismo en Latinoamérica. Atentos al espíritu del interés renaciente en el diseño constitucional, hemos lanzado este documento como un tratado sobre cómo diversos diseños institucionales para las democracias representativas afectan las formas en las que funciona el proceso político.

Este trabajo se enfoca hacia una serie de regímenes que, en nuestra opinión, han recibido muy poca atención por parte de los comparativistas. Se enfoca principalmente a los sistemas en los que existe un Presidente electo.

Estos regímenes difieren de los de tipo común parlamentario en el hecho de que existen dos representantes del electorado: una Asamblea y un Presidente. En un sistema parlamentario, sólo hay uno, la Asamblea y, en estos casos el Ejecutivo, es un representante de la Asamblea,¹ más que de los

¹ Para propósitos de este trabajo, no consideramos el bicameralismo para representar dos agentes del electorado. En las democracias contemporáneas, las dos cámaras de la asamblea sirven para llevar a cabo la función de la representación, aun cuando con frecuencia las bases de la representación difieren según la Cámara. En los sistemas Parlamentarios, por lo regular sólo la Cámara Baja tiene el poder de confianza sobre el gobierno, y en muchos casos la Cámara Baja puede pasar por encima de las objeciones de la Cámara Alta en cuanto a la legislación. Lijphart (1984) ofrece una de las discusiones más cortas sobre el bicameralismo.

votantes directamente. Tal como se muestra aquí, existen innumerables formas para diseñar constituciones, las cuales varían la relación que existe entre los dos representantes de los votantes, así como la relación de los votantes con dichos representantes. Los regímenes con presidentes electos varían en las formas en las que el Presidente debe frenar, persuadir, enfrentar o simplemente someterse a la mayoría de la Asamblea. Inclusive, encontramos que algunos sistemas le dan tan poco poder al Presidente en relación a la Asamblea, que son, en efecto, Parlamentarios. Por consecuencia, no vemos un régimen Presidencial como el opuesto de un régimen parlamentario, tanto como la literatura al respecto lo indica; **sin embargo**, el desarrollo de este punto necesita más capítulos. Aun cuando en este espacio trata fundamentalmente sobre la comparación de sistemas con presidentes, emprender dicho estudio requiere empezar con la dicotomía con la que trata la mayoría de esta literatura: presidencialismo *versus* parlamentarismo. Estas dos formas no son sólo las más discutidas en la literatura política, especialmente en las polémicas sobre la conveniencia de ciertos diseños constitucionales; también son los dos tipos originales de Constitución democrática. Fue hasta mucho tiempo después que surgieron otros tipos de regímenes o híbridos, los cuales nos dieron un mayor número de opciones de regímenes para compararlos.

En un sistema Parlamentario, la Asamblea elegida escoge y retira al Ejecutivo. En un sistema presidencial, el proceso para la elección del Ejecutivo es institucionalmente distinto al proceso de llenar asientos en la Asamblea, aun cuando los dos son elegidos por el pueblo. En cada uno de los otros tipos e

híbridos sistemas, existe una combinación de Presidencialismo y autoridad de la Asamblea para la composición del Ejecutivo. Tal como debemos demostrar y hacer de uno de nuestros temas principales, en ninguno de los dos es fácil separar el proceso de formación del Ejecutivo del proceso de elección por parte de los votantes y representantes de la Asamblea. Por lo regular, en los sistemas Parlamentarios, incluso cuando es sólo la Asamblea la que se elige a través del sufragio, los votantes hacen sus elecciones tomando mucho en cuenta el tipo de política que quieren recibir del Ejecutivo. También en los sistemas Presidenciales pueden haber "faldillas" como consecuencia de las competencias presidenciales que afectan el voto para la Asamblea. Con frecuencia, la falta de acuerdo político entre el Ejecutivo y la mayoría de la Asamblea ocasiona tensiones en el régimen, en donde la votación para las dos ramas es más separada, tal como sucede en algunos diseños presidenciales institucionales. Estos son algunos de los problemas principales que aquí serán analizados.

Dicotomía Presidencial-Parlamentaria.

Para nosotros, los autores, uno de los factores primarios que motivaron la decisión de emprender este proyecto, fue nuestra observancia de una severa polémica en cuanto a saber cuál de las dos democracias, la Presidencial o la Parlamentaria, es la mejor forma de gobierno representativo. La mayoría de los eruditos del tema eligieron la democracia Parlamentaria como la mejor opción. Sin embargo, los políticos en ejercicio lo están asimilando de una manera muy lenta, si es que lo asimi-

lan. Casi todas las nuevas democracias en la década de los setenta, ochenta y noventa han tenido presidentes electos con diferentes grados de autoridad política.

Entre las democracias más nuevas, el verdadero parlamentarismo sigue siendo un fenómeno del antiguo Imperio Británico, como en las transiciones hacia la democracia a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa de Pakistán y Nepal. Sin embargo, incluso en el Estado libre asociado inglés, la petición del presidencialismo entre las hélices ha conducido al reemplazo de los sistemas parlamentarios por los regímenes presidenciales en Guyana. Nigeria y Zimbawe, entre otros.

Después del derrumbe del bloque soviético en Europa Central y Oriental, sólo Checoslovaquia (y, por muy poco tiempo, Alemania del Este, antes de que se uniera a Alemania Occidental) la élite política optó por un sistema parlamentario puro, en el que no hubiera un Presidente electo de forma popular. El electorado húngaro se rehusó a aprobar en un referéndum una presidencia electa que gozara de poder, de esta manera se vieron favorecidos los partidarios académicos de la democracia parlamentaria.

Para los partidarios del parlamentarismo, la mala noticia es que ningún sistema presidencial existente ha cambiado alguna vez al sistema parlamentario, mientras que sí se han dado algunos casos contrarios. En lo que respecta al presente escrito, hubo algunas discu-

siones en cuanto a adoptar tipos de regímenes diferentes a los presidenciales de algunos países. Latinoamericanos, principalmente Brasil, donde, igual que en Hungría, los votantes esperaban que se les diera la oportunidad de expresar su opinión sobre el asunto.

Por consecuencia, lo que tenemos es una gran divergencia entre un consenso académico implícito y la práctica política presente. En lo que resta de esta investigación, buscamos perfilar las opciones más básicas involucradas en la elección, ya sea de la forma presidencial o de la Parlamentaria; también esbozar de manera muy corta los orígenes históricos de estos tipos de regímenes.

**LO QUE TENEMOS ES UNA GRAN
DIVERGENCIA ENTRE UN
CONSENSO ACADÉMICO
IMPLÍCITO Y LA PRÁCTICA
POLÍTICA PRESENTE**

Por consecuencia, debemos introducir dos de los temas básicos: Especialmente en regímenes con presidentes electos, hay muchas opciones institucionales que tienen importancia a parte de la opción de

lo que significa ocuparse de la Constitución del Poder Ejecutivo; y dos que, incluso donde los poderes están formalmente separados, los procesos de elección para las dos ramas interactúan en formas que afectan el funcionamiento de la democracia.

**Asambleas y ejecutivos:
Componentes del Poder Político.**

El dilema más grande en los regímenes democráticos se refiere a la divergencia entre lo que las asambleas representativas hacen mejor y lo que los Ejecutivos deben hacer si la democracia debe funcionar bien. Las asambleas, o al menos las cámaras bajas de las asambleas, están destinadas a ser represen-

tantes de la población.² Una típica Asamblea democrática se elige con el propósito de dar voz a los intereses de las localidades o a la diversidad de ideologías u otras divisiones de partidarios en la política y la sociedad. Es decir, por lo regular se espera que las asambleas sean parroquiales en naturaleza. Por otra parte, los ejecutivos están encargados de dirigir cuestiones políticas que afectan los intereses externos de la Nación, así como enunciar claramente los objetivos de la Nación.

Representación Geográfica. Históricamente, las asambleas representativas surgieron con el propósito de ser un punto de unión entre la autoridad central y las subdivisiones geográficas más pequeñas del Estado. Por lo regular, una localidad elegiría uno, dos o más miembros de la Asamblea por medio de alguna variante de la regla de pluralidad o mayoría.

La definición de las bases de la representación cambiaría con el paso del tiempo en algunos sistemas, especialmente en aquellos que adoptaron la Representación Proporcional (RP). Sin embargo, nos debemos enfocar sólo al periodo histórico en el que surgieron los dos tipos básicos de regímenes, y debemos hacer hincapié en que ambos lo hicieron en un contexto de asambleas construidas para representar localidades.

Confianza Parlamentaria. Durante un periodo de muchas décadas y a través de un proceso que aquí no nos interesa directamente, el principio de la responsabilidad del Gabinete para con el Parlamento se desarrolló en Inglaterra. Lo importante aquí es que, lo que en un principio fue el Gabinete de la Corona (y en términos estrictamente formales se le sigue llamando así), se convirtió en un Gabinete sujeto a la confianza de una mayoría de la Asamblea. Así, se desarrolló lo que vendría a ser más tarde la democracia parlamentaria; sin embargo, no se debe olvidar que este sistema no se diseñó desde un principio, más bien, surgió de manera gradual, y hasta la fecha en Inglaterra no se ha delineado ninguna Constitución específica escrita. El parlamentarismo moderno nació como un sistema político en el que una asamblea construida para representar localidades coexistía con un Gabinete, dicho sistema fue pasando a la Asamblea, de manera gradual, el control que ejercía el monarca. Más adelante hablaremos de las consecuencias que acarrea el parlamentarismo debido a la naturaleza de las elecciones de los miembros de la Asamblea. Por ahora, veamos ese otro medio de constitución del Poder Ejecutivo que surgió a principios del desarrollo de la democracia, el presidencialismo.

Elección Popular del Ejecutivo. presidencialismo? La respuesta nos remonta a la Convención Constitucional

² El término genérico "legislatura" con frecuencia es mal interpretado. En muchos regímenes parlamentarios, la legislación más reciente sucede dentro del gabinete. De manera similar, como veremos más adelante, el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales también tiene poderes legislativos importantes, en algunos regímenes más que en otros. Por consecuencia, en lugar de usar el término "legislatura," debemos usar el término "asamblea". Creemos que este término refleja de manera más precisa una característica común de los regímenes democráticos: la existencia de una institución en el que los representantes electos se reúnen para cualquier función constitucional que deban acordar. En los casos en que dicha función es para mantener la confianza en un gobierno, debemos emplear el término "parlamento." Para los sistemas presidenciales, en los que el Poder Ejecutivo está separado de la Asamblea, debemos usar el término "congreso". Debemos evitar por completo el término "legislatura".

de los Estados Unidos, que fue el primer caso de régimen diseñado de manera consciente. Los forjadores no optaron ni por la forma de gobierno monárquica por la que se dio la Revolución, ni por el sistema de los artículos de la Constitución de corta duración, bajo los cuales no existía un Ejecutivo Nacional. Antes de establecer el mecanismo del Colegio Electoral, consideraron como posibles métodos de formación del Ejecutivo un Poder Ejecutivo elegido por el Congreso y otro elegido por el voto popular. Rechazaron el elegido por el Congreso debido a que la corrupción prevalecería, ya que el Ejecutivo debería su existencia en la presidencia a otro brazo del gobierno.

Mientras que los forjadores consideraron un Ejecutivo elegido por el Congreso, no contemplaron la posibilidad de un Ejecutivo con responsabilidades para con la Asamblea representativa. De hecho, dicho tipo de régimen, que ahora conocemos como parlamentarismo, ya existía. En Inglaterra, el Gabinete seguía siendo responsabilidad del monarca cuya autoridad, por supuesto, no tenía ninguna conexión, directa o indirecta, con el electorado. Una vez que se hubo rechazado la elección de un Poder Ejecutivo por parte de la Asamblea, igual que la elección de un monarca, los forjadores estaban, en efecto, duplicamos los elementos esenciales de una forma de gobierno que en ese entonces existía en Inglaterra, un Ejecutivo con poderes separados de los poderes de la Asamblea elegida. La diferencia más importante es que el Colegio Electoral evolucionó rápidamente, dejó de ser un simple filtro de las preferencias populares para

convertirse en una expresión automática de ellas. De esta forma se desarrolló el primer sistema democrático en el que existen dos representantes del electorado.

El sistema presidencial de los Estados Unidos tomó un nuevo rumbo cuando, efectivamente, los votantes abandonaron la práctica intencional de votar para la elección de un delegado que tomaría la decisión, en lugar de ellos, de quién debería ser el Presidente. En la época de Andrew Jackson, el Presidente

era la expresión de un "mandato" popular al tener un punto de unión especial con el distrito electoral de toda la Nación. Como podemos ver, este carácter del presidencialismo es lo que ha echado por tierra tantas críticas en

cuanto al tipo de régimen. Es irónico que, mientras el sistema Presidencial de los Estados Unidos fue una respuesta deliberada al problema de como crear un Poder Ejecutivo Nacional, cuando ni siquiera había un monarca o algún modelo preexistente aparte de la monarquía, el "presidencialismo" moderno de una figura política combativa autónoma, que con frecuencia lucha en contra de que la Asamblea legisle por separado, fue un acontecimiento imprevisto.

Una segunda vuelta en la creación de sistemas presidenciales surgió con la independencia de las repúblicas de Latinoamérica. Algunos de estos países optaron por la elección popular directa de un Presidente; mientras que otros, al menos en un principio, el Poder Ejecutivo fue elegido por la Asamblea para un periodo fijo. Tal como sucedió en la

EL "PRESIDENCIALISMO"

MODERNO DE UNA FIGURA

POLÍTICA COMBATIVA

AUTÓNOMA, QUE CON

FRECUENCIA LUCHA EN CONTRA

DE LA ASAMBLEA

etapa inicial de las democracias de Estados Unidos y de Inglaterra, los sistemas Latinoamericanos tuvieron asambleas diseñadas para ser la expresión de los intereses locales. En algunos casos, el regionalismo fue por mucho la base más importante de la política

Al igual que en los Estados Unidos, en Latinoamérica el Poder Ejecutivo de término fijo fue el único modelo disponible;³ sin embargo, algunos de los primeros diseñadores constitucionales vieron sus innovaciones como una imitación del modelo británico, con la diferencia de que el "monarca" era aprobado por el pueblo. De esta manera, mientras el "modelo británico" más tarde vendría a ser remitido al parlamentarismo, a finales de la década de los veinte, cuando se estaba llevando a cabo la independencia de Latinoamérica, este modelo en verdad se remitió a un Gabinete con responsabilidades para con el Jefe de Estado y a una Asamblea elegida a partir de los distritos geográficamente definidos. Si echamos un vistazo a la historia del desarrollo institucional europeo nos podremos dar cuenta del hecho de que el residencialismo tal como lo conocemos ahora surgió primeramente debido a que no había otros modelos a seguir.

"Diseño" Posterior: Parlamentarismo y Nuevos Tipos de Regímenes en Europa.

Tal como sucedió en Inglaterra, en todos los demás Estados del continente

europeo que evolucionaron para convertirse en monarquías constitucionales durante el siglo XIX, la autoridad sobre el Gabinete pasó de las manos del monarca a las manos del Parlamento. A diferencia de los casos de los nuevos países del Nuevo Mundo, fruto de la rebelión contra las monarquías, en Europa la emergencia de regímenes constitucionales no vio el establecimiento de mandatarios electos, ya que el monarca desempeñaba ese papel. Incluso en Francia, que por un tiempo estuvo entre la democracia republicana, la dictadura y la restauración de la monarquía, se estableció, bajo la Tercera República, en 1871, la democracia parlamentaria sin presidente electo. No fue sino hasta el plebiscito realizado por Charles de Gaulle, bajo la Quinta República en 1962, que se arraigó la elección popular del Presidente.⁴ Para entonces, ya habían surgido otros regímenes alternativos; Francia confirió la responsabilidad del Gabinete al Parlamento, incluso cuando adoptó la elección popular de la presidencia.

Una segunda ola democratizadora en Europa condujo a regímenes distintos del régimen parlamentario o presidencial. Estos regímenes surgieron después de la democratización de Inglaterra, lo que significa que la característica básica del Parlamento, de la responsabilidad del Gabinete, era un modelo reconocido del diseño constitucional. Sin embargo, a falta de un monarca, el mandatario se elige de manera popular, por lo que se crea un segundo representante del electorado. Por con-

³ Aquí, la excepción es Brasil, quien desde un principio heredó la monarquía que había sido derrocada en Portugal. Más tarde, se reemplazó la monarquía brasileña por un sistema presidencial.

⁴ En un principio, la Constitución de la Quinta República fue simplemente una variante reforzada del parlamentarismo. A diferencia de la Cuarta República, los términos bajo los cuales los Gabinetes podían ser reemplazados se cambiaron en favor de una mayor durabilidad del Gabinete, y al Presidente, que seguía siendo elegido por un colegio electoral integrado por otros mandatarios electos, se le otorgaron otras disposiciones de emergencia.

secuencia, esta combinación de una Presidencia elegida con un Gabinete que depende de la confianza de la Asamblea, multiplicó el número de permutaciones sobre el diseño constitucional del que hablamos en este trabajo. Algunos de **estos regímenes** constituyen un tipo de **régimen** que definiremos como *premier-presidencial*. Este tipo de régimen, algunas veces denominado "semipresidencial" asegura que el Gabinete depende únicamente de la confianza de la asamblea, aún así proporciona ciertos poderes a un Presidente popularmente electo. En el capítulo dos se da una definición más detallada; en especial, debemos ver que muchos regímenes tienen controles "confusos" sobre los gabinetes al otorgarles a los dos representantes del electorado más autoridad de la que les corresponde en asuntos de formación del gobierno. Por ahora, todo lo que nos interesa es el hecho histórico de que la "segunda ola" europea de democratización con frecuencia tomó elementos del concepto británico, en relación a que el parlamento tenía responsabilidades para con el gobierno, mientras que en el concepto del Nuevo Mundo el Presidente era elegido por separado.

Esta fase de democratización comienza cuando Finlandia se independiza de Rusia en 1905, y se acelera después del vencimiento de los imperios Germano y Austro-Húngaro en la primera Guerra Mundial, al igual que con la independencia de los países que

continuaban bajo el dominio de la Europa Occidental.⁵ La naturaleza del presidencialismo en los modelos estadounidense y latinoamericanos, como malas elecciones que se hicieron a falta de otros modelos, es más marcada cuando nos damos cuenta de que, mientras muchos de estos líderes de las naciones de la "segunda ola" vieron con muy buenos ojos la elección de un Jefe de Estado para reemplazar al monarca, hicieron que el Gabinete tuviera responsabilidades para con el parlamento. Finlandia, la Alemania de Weimar, Austria,

Irlanda y Oceanía adoptaron tales sistemas, aun cuando la cantidad de poder otorgado a sus respectivos presidentes variaba mucho de un país a otro.

**LA FASE INICIAL DE
DEMOCRATIZACIÓN EN EL
CONTINENTE EUROPEO SE
SEPARÓ DE LA DEL NUEVO
MUNDO**

De esta manera, la fase inicial de democratización en el continente europeo se separó de la del Nuevo Mundo debido a la existencia de monarquías. Lo que la separó del proceso que se dio en Inglaterra fueron dos cosas: la existencia previa del "modelo" de **confianza parlamentaria**, y, más tarde, la **decisión de adoptar la representación proporcional para la Asamblea**. Por consecuencia, en estos sistemas se tomó la decisión consciente de que la asamblea se debería elegir con base en las diferencias ideológicas y sectorales de la sociedad y no con base en las diferencias **geográficas**. Las últimas democracias en Europa siguieron el modelo de las primeras, **al adoptar la representación proporcional y los Gabinetes Parlamentarios**; sin embargo, algunos también adoptaron la elección de presidentes.

⁵ La correlación no es perfecta, debido a que, a principios del siglo XX, algunas de las democracias nuevas (y de corta duración) de la Europa Oriental, eligieron tener sus presidentes electos por el Parlamento. Uno, Estonia, no tenía Jefe de Estado, por lo que es disputable la "gran pureza" de todos los sistemas parlamentarios.

Asambleas y Ejecutivos: Interacción y Consecuencias Electorales.

Un tema frecuente aquí tratado es que los medios elegidos para constituir el Poder Ejecutivo afectan la naturaleza de las elecciones, así como la representación en la Asamblea. En particular, la interacción y sus consecuencias se manifiestan como obstáculos entre la eficiencia y la representatividad. "Eficiencia" se refiere a la habilidad de las elecciones para servir como medio para que los votantes identifiquen y elijan entre las diversas opciones que compiten por el gobierno. "Representatividad" se refiere a la habilidad de las elecciones para enunciar claramente y proporcionar voz en la Asamblea para los diversos intereses. Afirmamos que el parlamentarismo necesita que se haga una elección; ya sea que se dé una elección correcta de las opciones políticas para que sea dirigida por el Ejecutivo o que se de una Asamblea representativa más amplia. Con sólo un representante del electorado, no es posible tener elecciones eficientes y representativas en el mismo sistema. Por otra parte, si se tiene un Presidente electo por lo menos se mantiene la promesa de llevar a cabo ambos fines a través de las elecciones. La habilidad de un régimen presidencial para hacer eso y la forma como maneja las tensiones inherentes al hacer eso, son temas prioritarios a considerar. Antes de ver la forma en la que el parlamentarismo y el presidencialismo afectan la eficiencia y la representatividad, expliquemos un poco los términos.

Eficiencia. Walter Bagehot dijo que el sistema británico tenía componentes "eficientes" y "dignos". El más grande mensaje de su famoso ensayo, *La constitución Inglesa*, fue centrar la atención en una transformación durante mucho tiempo desco-

nocida que había sucedido en Inglaterra. El Gabinete ya no estaba bajo el dominio de la monarquía; de hecho, las secciones de la Constitución inglesa (no escrita) en las que ahora el monarca desempeñaba un papel, eran meramente ceremoniales, de ahí el término "digno". El Gabinete estaba bajo el dominio del Parlamento. El Gabinete se había convertido en el "punto de unión" entre los poderes "fusionados" de las autoridades legislativas y ejecutivas. Esta unión y su importancia en los trabajos actuales del gobierno británico hicieron de la institución de la confianza parlamentaria el componente "eficiencia".

De esta fusión de poderes surgió otra forma de eficiencia, y es en este sentido, discutido por Cox (1987) en *El secreto eficiente*, en el que empleamos el término en el documento. La elección de los votantes del candidato parlamentario también era una elección del Ejecutivo, debido a que los gobiernos se hicieron y deshicieron según la composición de la mayoría parlamentaria. Por consecuencia, las elecciones se fundamentaron en las preferencias de los votantes para elegir su gobierno y por ende, también se basaron en la política, más que en los intereses puramente locales (tales como la prebenda política y el patrocinio). Como resultado, ni las elecciones ni el proceso legislativo se enfocaron en la distribución de bienes específicos por medio de acuerdos de ayuda mutua en todo los distritos. En lugar de eso, las elecciones ofrecieron una opción "eficiente" de entre las opciones políticas rivales, y la legislación es el dominio del partido mayoritario y de su Gabinete.

Por otra parte, un sistema ineficiente sería uno en el que las elecciones se enfocaran más en el abaste-

cimiento de servicios específicos para los votantes, más que para la política. Dicho proceso legislativo está cerca de ser ineficiente, ya que los miembros del Congreso intentan ser capaces de traer a sus distritos proyectos, empleos u otros servicios que les ayudarán para su reelección.

La eficiencia, cuando se centra en las elecciones para el Ejecutivo, está muy relacionado con la identificabilidad, es decir, la habilidad de los votantes de identificar las opciones de los gobiernos rivales potenciales que se les presentan en las campañas electorales. Tal como se describe, los conceptos tales como eficiencia e identificabilidad se relacionan con los modelos de lo que Powell (1989) denomina "Control Ciudadano" que se encarga de la responsabilidad gubernamental y de los mandatos políticos. Entre más ineficiente es una elección, menor será su identificabilidad.

Representatividad. Los sistemas electorales pueden ser clasificados por el grado de diversidad que representan. Esa diversidad puede ser expresada en términos geográficos como los intereses parroquiales de las localidades, o puede ser expresada de manera sectorial como los intereses limitados de grupos dentro de la sociedad, sin importar si están o no geográficamente concentrados.

Si la representación se da en bases estrictamente locales, puede ser asociada con un proceso legislativo y electoral muy ineficiente, pero no ne-

**SI LA REPRESENTACIÓN SE DA
EN BASES ESTRICTAMENTE
LOCALES, PUEDE SER ASOCIADA
CON UN PROCESO LEGISLATIVO
Y ELECTORAL MUY INEFICIENTE**

cesariamente tiene que ser así. La representación local también puede significar la habilidad de articular intereses políticos que son específicos de una región como, por ejemplo, en políticas de una minoría étnica geográficamente concentrada, como en España, o con variaciones regionales significativas en cuanto a la postura económica, como es el caso de Canadá. Localmente definida, la representación puede incluso ser una combinación de servicios específicos, tales como el estudio de la prebenda política y los intereses políticos de especial importancia, como en los Estados Unidos.

La articulación de los intereses locales depende del sistema electoral y del diseño constitucional. Dicha representación está cerca de ser maximizada bajo un sistema de pequeños distritos, por lo que cada miembro de la asamblea procederá de una región claramente definida. Gran parte de la problemática que a continuación se presenta versará sobre la relación entre la representación local y sobre si un sistema es presidencial o parlamentario.

Si la representación se va a basar en los intereses de grupos, tales como las ideologías en conflicto o las distintas secciones étnicas o religiosas, entonces no necesita, en lo más mínimo, ser local en cuanto a su naturaleza. Sin embargo, debe ser una forma de representación proporcional (R-P) basada en las listas de partidos.⁶ De hecho, el extremo de dicho sistema electoral eligirá

⁶ Algunos sistemas de RP (Representación Proporcional) también permiten (o requieren) la votación del candidato, lo cual con frecuencia debilita la naturaleza, centrada en el partido, de las elecciones, e incluso pueden hacer que las elecciones se vuelvan hacia un individualismo local. Para analizar uno de dichos sistemas, ver Ames (1987).

a todos los miembros en un sólo distrito de toda la Nación, como sucede en Israel y en los Países Bajos. Muchos otros países, incluyendo Suecia y Dinamarca, eligen a la mayor parte de los miembros de su Asamblea en distritos de toda la Nación. Sin embargo, algunos que tienen distritos geográficos pequeños, cuentan con una segunda hilera designada para asegurar la fiel representación proporcional de los diversos partidos, tal es el caso de Austria y Alemania y, en sus primeras elecciones democráticas, Bulgaria y Hungría. Cuando el Gabinete tuvo responsabilidades para con el Parlamento y se convirtió en la base para la Constitución del Poder Ejecutivo en Inglaterra, ¿qué le sucedió a la representación geográfica en la Asamblea? y ¿cómo la adopción de la representación proporcional en los regimenes parlamentarios del continente europeo afectó a las instituciones de la responsabilidad del gabinete? La eficiencia es más efectiva cuando se ofrece a los votantes dos opciones principales, por lo que una de las opciones es seguro que obtendrá el Poder del Ejecutivo. Como consecuencia, la eficiencia en un sistema parlamentario será mejor si se tiene un sistema electoral de baja magnitud, aquí, magnitud se refiere al número de asientos electos por distrito. La razón por la que la baja magnitud está ligada a la eficiencia en un régimen parlamentario, es porque conforme disminuye la magnitud, también disminuye el número de partidos, mientras que la probabilidad de una "mayoría manufacturada" por un partido con menos de una mayoría de asientos se incrementa (Rae, 1967; Taagepera y Shugart, 1989). Ya que la eficiencia que se relaciona con la formación del gobierno implica una elección categórica entre dos contrincantes, uno de los cuales va a obtener el con-

trol del gobierno, se necesita un número reducido de partidos y una mayoría de asientos para uno de ellos y de esta manera maximizar la eficiencia. Por otra parte, conforme disminuye la magnitud del distrito, también disminuye la oportunidad para las instituciones políticas de enunciar puntos de vista de minorías.

Eficiencia. Debido a los funcionamientos de la ley de pluralidad en los distritos con un sólo asiento, por lo regular uno de los partidos británicos obtiene una mayoría de los asientos del Parlamento y de esta manera el control del gobierno. La responsabilidad del Gabinete conduce a la emergencia de partidos programáticos y disciplinados. El desarrollo del sistema de partidos en las instituciones de representación parlamentaria y geográficamente definida, dio como resultado que la elección de los miembros no se realizara tomando en cuenta intereses locales, sino más bien, intereses nacionales (Cox, 1987).

Los partidos se deben diferenciar en cuanto a la política nacional. Las políticas de los distritos, de los cuales surgen los miembros del parlamento, ya no se pueden enfocar tanto, tal como sucede en la ausencia de disciplina de partido, en el punto de "convenio de ayuda mutua" y **compromiso legislativo**, es decir, la habilidad para **entregar servicios** a los grupos de **votantes**. Se debe enfocar más en los **intereses nacionalmente divisibles**, aunque con frecuencia no lo sean. Mientras que esto se enfoca en los asuntos nacionales, en las elecciones incluso, dentro de distritos localmente definidos, está la fuente de la eficiencia del sistema, y es muy admirable, el sistema contiene los **problemas potenciales**.

De esta manera surgen dos críticas principales del parlamentarismo del modelo británico. Primero, la Asamblea formalmente constituida para representar los intereses locales se convierte en un colegio electoral" para determinar qué partido tendrá en sus manos el Poder Ejecutivo. Por consecuencia no surge como una legislatura --ya que la autoridad legislativa está concentrada en el Gabinete--, ni como una parte representativa, al menos en el nivel en el que se eligen a sus miembros, debido a que los intereses políticos nacionales que son expresados por los partidos capaces de ganar el poder nacional se hacen superiores.

Segundo, deriva del primero, en las elecciones donde los dos partidos principales se disputan el Poder Ejecutivo por un periodo determinado, las disputas electorales se pueden polarizar de manera excesiva hasta el punto de desestabilizar al sistema. El derrumbamiento de los regímenes parlamentarios estilo británico en países tan diversos como Granada, Nigeria y Pakistán es un ejemplo de los peligros que encierran los sistemas parlamentarios.⁷

Representatividad. El otro modelo del parlamentarismo es más incluyente de intereses externos y partidos

múltiples debido a que hace uso de la representación proporcional. El grado al que el sistema será representativo de la diversidad depende de la magnitud del distrito. Estudios previos (Rae, 1967; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1990) han mostrado una relación apremiante entre la magnitud del distrito (M) y el número de partidos: mientras más grande es M, existen más partidos "relevantes".⁸ Debido a que se encuentran bajo la representación proporcional, se deben emplear los distritos multiasientos, en cualquier distrito el número de posibles ganadores será mayor que en los sistemas de $M = 1$ tales como Inglaterra. El resultado es que, en un sistema multipartidista como M logra ser muy elevada, la representación es definida en menor medida por la geografía y más por los intereses ideológicos y sectoriales.

**LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN
O DE MINORÍA TIENDEN A
PREVALECCER CON EL
MULTIPARTIDISMO**

Si el dilema del parlamentarismo en el modelo británico es la clara disminución de la representación local, bajo el parlamentarismo multipartidista se da un

dilema diferente. Los gobiernos de coalición o de minoría tienden a prevalecer con el multipartidismo. Por consecuencia, dicho sistema es más representativo que el modelo británico, debido a que los diferentes intereses (parroquiales) de los sectores, clases u

⁷ Incluso en el Reino Unido, el más venerable de los sistemas parlamentarios, el reciente descenso en la certeza con la que los Gabinetes se niegan a perder votos que no son explícitamente votos de confianza o lo que es peor, al no poder disponer de grandes sumas de dinero, indica cierto descontento con la estricta unión que existe entre los votos de los miembros del Parlamento y el destino del Ejecutivo Nacional. Los continuos llamados a la Representación Proporcional (RP) son también una manifestación de este dilema, ya que la representación proporcional y las coaliciones resultantes, permitirían a los partidos representar electorados fieles a sus sectores, si no es que basados en su localidad.

⁸ Más adelante definiremos de manera más precisa términos tales como "magnitud efectiva" y "número efectivo" de partidos.

otros segmentos de la población pueden ser presentados de una sola vez en la Asamblea e incluso en el Gabinete. Dichos diseños constitucionales son lo que Powell (1989) denominó "representacional". Sin embargo, la maximización de la representatividad a través de la representación proporcional casi asegura la minimización de la durabilidad del Gabinete, ya que la confianza parlamentaria significa que el Gabinete debe mitigar los intereses de partidos diversos. Por consecuencia, en estos sistemas es limitado el grado al que los votantes pueden asegurar la responsabilidad y conferir mandatos a través de las elecciones (Powell 1989). Así, mientras esta forma de parlamentarismo incrementa la representatividad y, por consecuencia, el papel que desempeña la Asamblea, limita la posibilidad de que el Ejecutivo pueda enunciar los objetivos políticos de la Nación, trascendiendo los intereses de los adeptos parroquiales. Algunos ejemplos de los sistemas parlamentarios que han funcionado de esta manera son la Francia de la Cuarta República, y los actuales regímenes de Bélgica y Dinamarca. En la década de los ochenta, las dificultades que enfrentó Israel al formar gobiernos que tuvieran que apaciguar las demandas de un gran número de pequeños partidos, también manifestó el mismo problema.

Balance de la Eficiencia y la representatividad. En justicia por aquellos que abogaron por la democracia parlamentaria, en el presente pocos apoyan la adopción ya sea del modelo británico o de la Representación Proporcional (RP) de alta magnitud para las democracias que están surgiendo. Algunos, como Linz (1987) se refiere de manera específica a la representación proporcional dise-

ñada para que no se dé impulso a un sistema de partido muy fragmentado y, quizás con un *voto constructivo de no confianza*, por medio del cual los gabinetes no puedan ser reemplazados por meras coaliciones negativas, pero sí por una coalición mayoritaria en favor de un nuevo Gabinete alternativo.

Por supuesto, el dilema de introducir dichos mecanismos es que tienden a reducir el número de partidos y, por consecuencia, la representatividad del sistema, comparado con uno de una magnitud de distrito mayor (M) y obstáculos menores para los gabinetes cambiantes. De esta manera, el intento de equilibrar la eficiencia y la representatividad es muy escaso, tal como si estuviéramos caminando en la cuerda floja. De hecho, Powell (1989), quien consideró mayormente a los sistemas parlamentarios, afirmó que sus resultados sobre los elementos del gobierno confiable y decisivo (de ahí que sea eficiente) fueron inferiores en relación con sus resultados en relación con sus resultados sobre la representatividad. Cualquiera que sean las bases formales sobre las que se constituye la Asamblea, la representación geográfica en los distritos con un M bajo o la representación ideológica en los distritos con un M alto, el parlamentarismo conduce a una conclusión fundamental: es difícil maximizar de una sola vez las funciones de las dos ramas. Ya sea que la elección del gobierno se vuelva tan importante que los intereses más parroquiales de las localidades o de los sectores carezcan de importancia en las elecciones y en la representación parlamentaria, o que incluso que ponga en peligro la durabilidad del Gabinete por causa de una Asamblea excesivamente representativa. La razón por la que esta

elección se ve forzada es que sólo una rama se presenta directamente ante los votantes para la "legitimación democrática" (Linz 1987): la Asamblea.

Sistemas con Presidentes Electos de Manera Popular.

Si el Parlamentarismo hace difícil la maximización del cumplimiento de los papeles tanto del Ejecutivo como de la Asamblea ¿qué sucede con los sistemas que tienen dos agentes del electorado? En un principio, podría parecer que los sistemas con presidentes llevan a cabo muy bien todas sus funciones, debido a que la elección apenas descrita, que se ocupa más de los intereses parroquiales que de apoyar al Ejecutivo, no tiene que enfrentarse a las campañas electorales. Las elecciones que se llevan a cabo por separado, y posiblemente la constitución independiente del Poder Ejecutivo y de la Asamblea, no tienen que forzar el problema esencial que está entre conducir las elecciones tomando como base la eficiencia, o conducir las con base en la representatividad.

Eficiencias. En una elección presidencial, la opción del Poder Ejecutivo se puede presentar de manera muy eficiente a los votantes, siempre y cuando el Presidente tenga verdaderos poderes ejecutivos. Si sólo uno de los candidatos puede ganar el derecho a ocupar el puesto presidencial o designar quién debe realizar dicha función, entonces la habilidad de los votantes de identificar y escoger entre diversas opciones que intentan ganar el puesto presidencial se lleva a cabo

con éxito cuando existe un Presidente electo. Existen muchas variaciones en cuanto al papel que desempeñan los presidentes pero, por ahora, el punto básico es que las elecciones para elegir al Presidente tienden a ser relativamente eficientes para la formación del Poder Ejecutivo, si se toma en cuenta que el Ejecutivo no depende por completo de las negociaciones posteriores a las elecciones, tal como sucede en los sistemas parlamentarios multipartidistas.

Balance de la Asamblea y del Poder Ejecutivo. El saber, en teoría, que los sistemas con presidentes electos de manera popular no necesitan la avenencia de los enlaces electorales de ninguna de las ramas, no significa necesariamente que todo marche a la perfección. De hecho, un lector que se inicia en los debates sobre los regímenes presidenciales y parlamentarios estará sorprendido

de vernos señalar a dichas características como la Constitución de la Asamblea y a los Poderes ejecutivos como una fuerza.

Al llevar la discusión por este rumbo, centramos nuestra atención en la existencia de regímenes en los que el electorado tiene dos agentes: uno

que responde al deseo de eficiencia en la formación del Ejecutivo, y otro que responde al deseo de dar a los votantes la opción de tener diferentes partidos y programas políticos. La forma en la que se alcanzan estos dos objetivos y el grado al que son realizados, (en modelos menos exitosos, el potencial de conflicto) depende en un número de variaciones que se discuten en este trabajo. De esta

**SI EL PARLAMENTARISMO HACE
DIFÍCIL LA MAXIMIZACIÓN DEL
CUMPLIMIENTO DE LOS PAPELES,
TANTO DEL EJECUTIVO COMO DE
LA ASAMBLEA ¿QUÉ SUCEDE
CON LOS SISTEMAS QUE TIENEN
DOS AGENTES DEL
ELECTORADO?**

manera realizamos el estudio comparativo de las presidencias y sus interacciones con las asambleas desde una perspectiva de "diseño político": el concepto de que el modelo constitucional importa por la forma en que define la tarea de los políticos en favor de sus intereses. Antes de continuar con definiciones y análisis detallados, debemos explicar de forma más detallada a qué nos referimos cuando hablamos de diseño político. Para hacer esto, nos basaremos en *The Federalist Papers*.

El Diseño Constitucional y los Intereses Políticos traen de Regreso a los Federalistas.

Este libro se ajusta bien a la doctrina conocida como el "nuevo institucionalismo" ya que se basa en el principio de que las "las preferencias de los políticos sólo se pueden entender en el contexto de los incentivos generados de manera institucional y de las opciones institucionalmente disponibles que construyen la opción" (Grofman, 1989:1). El nuevo institucionalismo hace uso de las herramientas analíticas de la microeconomía, del juego de la teoría, y de la elección social como una forma de entender cómo el diseño de las instituciones condiciona los resultados políticos. Por consecuencia, es conveniente que comencemos con *The Federalist Papers*, el hombre que diseñó y después hizo campaña en favor de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos, entendió muy bien que los resultados políticos podían ser definidos por medio de los "buenos detalles" de las instituciones (Schwartz, 1989:38).

Al tratar de entender mejor esas instituciones que se fundamentan en la noción de que debería de haber dos agentes a través de los cuales el electorado ejerza el control de la política, caemos en lo que es el diseño político (Sartori, 1968). estamos de acuerdo con Grofman (1989:4) en que los Padres Fundadores fueron "los más grandes (si no es que los primeros) diseñadores políticos". Sin embargo, el manifestar nuestro aprecio por los autor de *The Federalist Papers*, no necesariamente implica que los Fundadores tengan la última palabra en el diseño constitucional. Más bien, estamos diciendo que proporcionaron un punto de partida esencial, tan importante en el presente como lo fue en el siglo XIX, para así entender cómo las instituciones definen la política.

Cualquier estudio que esté fundamentado en los principios de la racionalidad, como en este caso, y que emplee tales herramientas como relaciones del representante principal y como diseño especial, sigue los mismos pasos que *The Federalist Papers*: como se pueden dividir las reglas del juego para que se puedan estructurar los incentivos en tal forma que den como resultado el buen gobierno.⁹ La suposición básica de Madison es que los mandatarios electos se verán influenciados por su interés personal de la reelección (Cain y Jones, 1989:22). Compartimos esa suposición. Fue precisamente por eso que los Fundadores buscaron, en su frase célebre, oponer a "la ambición contra la ambición," y de esta manera pasar por encima de la tiranía. En *The federalist Papers*, los Fundadores desarrollan una de las defensas más profundas de la promesa del

⁹ *El federalist*, N° 51, define "Justicia" como "fin del gobierno".

diseño constitucional. Aun cuando no continuamos con el propósito de prescribir diseños constitucionales "óptimos", preferimos algunos más que otros. En donde tengamos una clara preferencia, lo diremos. Sin embargo, nuestro principal propósito es considerar las implicaciones de las innumerables formas en las que los poderes de los presidentes y de las asambleas han sido constituidos en un gran número de países.

Aparte de su contribución a la teoría del diseño constitucional y la elección racional, *The Federalist Papers* también son útiles para nuestros propósitos debido a que desarrollaron un diseño constitucional elaborado que se basa en el concepto de la existencia de dos agentes del electorado: un Presidente y una Asamblea, fijan la etapa para el desarrollo de las constituciones con esos dos agentes, incluso si el producto de la Convención Constitucional comprendiera el ideal del órgano independiente. Tal como señalan Chappel y Keech (1989-47), *The Federalist*, No 51, afirmó que cada departamento del gobierno nació para ser constituido de tal suerte que "los miembros de cada uno deberían tener tan poca

acción como fuera posible en el puesto de los miembros de los otros departamentos. Un apego estricto a este principio requeriría que todos los mandatarios surgieran de la misma fuente de autoridad, el pueblo". Obviamente, el colegio electoral original, que no era dependiente de las elecciones populares, representó una de las diversas formas en la que el documento original contenía el ideal del órgano independiente; sin embargo, con el tiempo se hizo más realista.

**AUN CUANDO EXISTIERA EL
MÁXIMO GRADO DE SEPARACIÓN
EN CUANTO A LA CONSTITUCIÓN
DE LA AUTORIDAD DEL
EJECUTIVO Y DE LA ASAMBLEA,
ESO NO EVITARÍA QUE SUS
FUNCIONES SE TRASLAPARAN**

Todas las constituciones que aquí se han considerado en detalle apoyan de manera similar a los dos agentes del electorado; sin embargo, varían en gran medida en el hecho de que también existen relaciones de órganos entre los agentes del electorado, por ejemplo la intromisión de la Asamblea al escoger o descartar miembros del Ejecutivo. Además, tal como lo señala *The federalist Papers*, aun cuando existiera el máximo grado de separación en cuanto a la constitución de la autoridad del ejecutivo y de la Asamblea, eso no evitaría que sus funciones se traslajaran. Como podemos ver, aquí también hay mucho lugar para la variación.

LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE LAS CIUDADES INTERIORES

Michael E. Porter

Los problemas económicos de las llamadas ciudades interiores (es decir, los conglomerados urbanos de escasos recursos) de los Estados Unidos bien pueden constituir un ejemplo y asunto más espinoso que enfrenta esa Nación. La falta de actividad comercial y de empleos en las áreas urbanas menos favorecidas contribuye no sólo a un ciclo de pobreza, sino a problemas sociales desgarradores, como el abuso en el consumo de las drogas y los altos índices de criminalidad. Y, en vista de que en estas ciudades interiores prosigue el deterioro, el debate sobre cómo ayudarlas a salir de su postración y a crecer es cada vez más reñido e intenso.

La triste realidad, es que los esfuerzos realizados en las últimas décadas para revitalizar las ciudades interiores, han fracasado. El establecimiento de una base económica sustentable y con las oportunidades de empleo, creación de riqueza, modelos de desarrollo y una mejor infraestructura local, sigue sin materializarse, a pesar de los enormes recursos invertidos.

Los intentos anteriores han seguido un modelo social construido en

torno a la satisfacción de las necesidades individuales. La ayuda a las ciudades interiores ha tomado la forma de programas de alivio como apoyo al ingreso, subsidios a la vivienda, vales de comida, etc., que apuntan a necesidades sociales reales y muy visibles.

Los programas destinados más directamente al desarrollo económico, han sido fragmentarios y poco efectivos. Estos enfoques gradualistas han asumido la forma de subsidios, programas preferenciales o costosos esfuerzos por estimular la actividad económica en sectores tangenciales como vivienda, bienes raíces y desarrollo de los distritos. Al carecer de una estrategia global, estos programas han tratado a las ciudades interiores como islas, independientes de la economía circundante y sujetas a sus propias leyes de competencia. Han fomentado y apoyado la creación de comercios pequeños diseñados para atender a la comunidad, pero sin la capacidad para atraer el poder de compra de la comunidad y mucho menos para exportar. En resumen, el modelo social ha socavado sin proponérselo la creación de empresas económicamente viables. Sin este tipo de empresas y los empleados que se crean

**LOS ESFUERZOS REALIZADOS
EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS PARA
REVITALIZAR LAS CIUDADES
INTERIORES HAN FRACASADO**

con ellas, los problemas sociales tienden a empeorar.

Es momento de reconocer que la revitalización de las llamadas ciudades interiores va a exigir un enfoque radicalmente distinto. Mientras que los programas sociales tengan necesariamente que seguir desempeñando un papel fundamental para atender las necesidades de la población y mejorar los niveles de educación, deben servir para apoyar —y no para socavar— una estrategia económica coherente. La pregunta que nos debiéramos estar planteando es cómo los negocios en una ciudad interior y las oportunidades de empleo para los residentes de esas ciudades, pueden proliferar y crecer. Es posible crear una base económica sustentable en una ciudad interior, pero sólo si existen iniciativas e inversiones privadas productivas, así como una estructura genuina de competitividad y no sólo motivaciones artificiales por caridades o por una disposición gubernamental.

Debemos dejar de tratar de resolver los problemas de estas ciudades mediante el constante aumento del gasto social y esperar que se genere una actividad comercial. En su lugar, un modelo económico debe comenzar con la premisa de que los negocios de las ciudades interiores deben ser productivos y estar en posición de competir a nivel regional, nacional e incluso, a escala internacional. Estos negocios deben tener la capacidad no sólo de cubrir las necesidades de la comunidad, sino de exportar bienes y servicios a las áreas económicas vecinas. La piedra angular de ese modelo es la identificación y explotación de las ventajas competitivas de las ciudades interiores que se traducirán en negocios realmente redituables y productivos.

Nuestras políticas y programas han caído en la trampa de la redistribución de la riqueza. La necesidad real —y la oportunidad real— está en crear riqueza.

Hacia un Nuevo Modelo: Ubicación y Desarrollo Comercial.

La actividad económica en las llamadas ciudades interiores y en las áreas circundantes tendrá arraigo sólo si disfruta de una ventaja competitiva y ocupa un nicho que sea difícil de duplicar en otra parte. Si las compañías van a prosperar, deben encontrar una razón competitiva para establecerse en una determinada ciudad interior. Una estrategia coherente para el desarrollo comienza con un principio económico fundamental, como queda ilustrado por las experiencias de las siguientes empresas.

Alpha Electronics (el nombre de la empresa ha sido disfrazado), una compañía con 28 empleados que se dedica al diseño y fabricación de periféricos para computadoras de multimedia, estaba originalmente establecida en Manhattan. En 1987, la Oficina de Desarrollo Económico de New York se dispuso a implementar el "renacimiento" económico del Bronx Sur motivando a las empresas a establecerse en esa zona. Alpha, una empresa pequeña pero con tendencia al crecimiento, estaba genuinamente interesada en contribuir al mejoramiento de la comunidad y también en aprovechar la disposición del gobierno de la ciudad para subsidiar sus operaciones. La ciudad, a su vez, estaba satisfecha de que una empresa de alta tecnología pudiera empezar a estabilizar un distrito tan problemático y a crear empleos. A cambio de la reubicación, la ciudad ofreció a Alpha numerosos incentivos que bajarían los

costos y mejorarían las utilidades. Parecía una estrategia ideal.

Sin embargo, para 1994 los esfuerzos de reubicación habían resultado un fracaso para todos. A pesar del rápido crecimiento de su industria, Alpha se quedó con sólo ocho de sus 28 empleados originales. Incapaz de atraer empleados capacitados a la zona del Brox Sur y también para capacitar a sus habitantes, la compañía fue obligada a realizar fuera gran parte de sus manufacturas y de su trabajo de diseño. Los proveedores y clientes potenciales se negaban a visitar las oficinas de Alpha. Además, sin una atención al aspecto de la seguridad por parte de las autoridades de la ciudad, la empresa era constantemente objeto de robos.

¿Qué falló? A pesar de las buenas intenciones, el acuerdo no pasaba la prueba de la lógica de los negocios. Antes de decidir el cambio de ubicación, Alpha y la ciudad debieron preguntarse por qué ninguna de las empresas ubicadas en el Brox Sur se dedicaba a la electrónica. El Brox Sur es una área que no ofrecía ventajas específicas para apoyar el tipo de negocio de Alpha y si tenía varias desventajas que resultaron ser fatales. Alejada de la zona de Manhattan en donde se concentran las compañías de diseño por computadora y software, Alpha cortó sus contactos vitales con los clientes, los proveedores y los diseñadores.

En contraste, Matrix Exhibits, una empresa con capital de 2.2 millones de dólares y 30 empleados, que se dedica a las exposiciones comerciales,

está prosperando en la ciudad interior de Atlanta. Cuando esta empresa, que antes se localizaba en Tennessee, decidió incursionar en el mercado de Atlanta en 1985, pudo haber elegido diversas ubicaciones. Todas las otras compañías que producen y rentan equipos y materiales para exposiciones están ubicadas en los suburbios de Atlanta. Sin embargo, el Centro Mundial de Congresos de Atlanta, el espacio de exposiciones más grande e importante de la ciudad, está a sólo seis minutos por carretera de la ciudad interior y Matrix escogió ese lugar porque ofrecía una ventaja competitiva real.

Actualmente Matrix ofrece a sus clientes una respuesta superior en cuanto a tiempos, ya que engrega el producto mucho más rápido que sus competidores suburbanos. Matrix disfruta además de las ventajas de una renta económica por las áreas de almacenamiento (aproximadamente la mitad de lo que pagan sus competidores por espacios similares en los suburbios) y la mitad de sus empleados proviene de la misma comunidad. El compromiso de la policía local ha sido ayudar a la compañía a evitar cualquier problema serio de seguridad. El resultado es que hoy Matrix es una de las cinco empresas más importantes de Georgia.

Alpha y Matrix demuestran cómo la ubicación puede resultar fundamental para el éxito o el fracaso de un negocio. Cada lugar ofrece un conjunto de condiciones únicas que apuntalan la capacidad de las empresas para

SIN EMBARGO, PARA 1994

LOS ESFUERZOS DE

REUBICACIÓN HABÍAN

RESULTADO UN FRACASO PARA

TODOS

competir en una rama en particular. La ventaja competitiva de un lugar normalmente se genera con la presencia de un conglomerado de empresas, no con una sola; en otras palabras, empresas del mismo ramo o bien que están relacionadas por el tipo de clientes, proveedores o relaciones similares. Los conjuntos empresariales representan una masa crítica de recursos, información, relaciones e infraestructura en una rama determinada. La demanda local poco usual o muy sofisticada permite a las empresas familiarizarse con las necesidades de los clientes.

Por ejemplo, el conjunto de industrias de alta tecnología informática ubicadas en Massachusetts, que incluye compañías especializadas en semiconductores, estaciones de trabajo, supercomputadoras, programas (software), redes, bases de datos, investigación de mercado y revistas de computación.

Los conjuntos industriales surgen en una determinada zona por razones históricas o geográficas específicas —razones que pueden dejar de importar con el transcurso del tiempo—, conforme el conjunto mismo se vuelve más poderoso y competitivamente autosuficiente. En conglomerados muy exitosos como Hollywood, Silicon Valley, Wall Street y Detroit, la presencia de varios competidores suele motivar el mejoramiento de los productos y procesos de producción. La presencia de un grupo de compañías competidoras contribuye, además, a la formación de nuevos proveedores, al crecimiento de empresas en áreas relacionadas, la formación

de programas de capacitación especializados y la emergencia de centros tecnológicos de excelencia en colegios y universidades. Los conglomerados también ofrecen a los recién alejados con acceso a experiencia, contactos e infraestructura que éstos a su vez pueden utilizar y explotar en provecho propio.

Si los lugares (y los hechos históricos) dan origen a conglomerados, son éstos los que van a impulsar el desarrollo económico, ya que son los que van a crear nuevas capacidades, nuevas empresas y nuevas industrias. Inicialmente describí esta teoría de la ubicación en *The Competitive Advantage of Nations* (Free Press, 1990), aplicándola a las áreas geográficas relativamente extensas de las naciones y los Estados. Pero

es igualmente relevante en el caso de áreas pequeñas como las ciudades interiores. Para que la teoría funcione en estas ciudades, primero debemos identificar sus ventajas competitivas y la forma en que las empresas pueden forjar sus relaciones con las economías urbanas y regionales circundantes.

Las Verdaderas Ventajas de la Ciudad Interior.

El primer paso hacia un modelo económico exitoso es la identificación de las verdaderas ventajas competitivas de una ciudad interior. Hay una percepción equivocada muy común, en el sentido de que las llamadas ciudades interiores ofrecen dos ventajas importantes: bienes raíces y mano de obra barata. Estas llamadas ventajas pueden ser más ilusorias que reales. Los cos-

**LA VENTAJA COMPETITIVA DE
UN LUGAR, NORMALMENTE SE
GENERA CON LA PRESENCIA DE
UN CONGLOMERADO DE
EMPRESAS, NO CON UNA SOLA**

tos en bienes raíces y mano de obra a menudo son más altos en las ciudades interiores que en las áreas suburbanas y rurales. Pero incluso si una de estas ciudades puede ofrecer bienes raíces y mano de obra más barata en comparación con otras áreas de los Estados Unidos, los costos de los insumos básicos ya no pueden dar a las empresas de naciones relativamente prósperas una ventaja competitiva en la economía global. Las ciudades interiores inevitablemente perderían empleos en favor de México o China, por ejemplo, en donde la mano de obra y los bienes raíces son mucho más baratos.

Solamente aquellos atributos que sean únicos para una determinada ciudad interior pueden dar apoyo a las empresas con viabilidad. Ni programa permanente de investigación de las áreas urbanas a lo largo y ancho del territorio estadounidense me ha permitido identificar cuatro ventajas principales de las llamadas ciudades interiores: ubicación estratégica, demanda local, integración con los conglomerados regionales y recursos humanos. Ocasionalmente, diversas compañías y programas han identificado y explotado cada una de estas ventajas.

Sin embargo, en la actualidad no se lleva a cabo ningún esfuerzo sistemático para aprovecharlas íntegramente.

Ubicación Estratégica. Las ciudades interiores están localizadas en lo que deberían ser áreas económicamente valiosas. Se asientan en las proximidades de áreas congestionadas altamente rentables, importantes centros comerciales y puntos notables de comunicaciones y transportes. Como

resultado, las ciudades interiores ofrecen una ventaja comparativa para las empresas que pueden beneficiarse de la proximidad de distritos comerciales, infraestructura logística, centros de diversión y turísticos y conjuntos empresariales.

Por ejemplo, la industria de procesamiento y distribución de alimentos de Boston tiene una ventaja competitiva por su ubicación en la ciudad interior de Newmarket Square. El conjunto industrial está formado por negocios de importación de productos del mar, procesadoras de carne, panaderías y distribuidoras de alimentos. En vista de que se encuentran cerca del centro de Boston, estos negocios pueden realizar entregas rápidas y los compradores de la zona cuentan con un lugar conveniente en el que pueden adquirir sus mercancías. El terreno, aunque es más caro que en los suburbios, es más barato en la ciudad interior que en el centro de la ciudad, y las regulaciones para la zona permiten las operaciones de procesamiento de alimentos. Newmarket Square cuenta con excelentes vías de acceso por camión así como por mar y aire, lo que le da una ventaja competitiva particular para exportar los productos del mar. La combinación de estos factores ha producido una densa concentración de procesadoras, servicios de banquetes, transporte, mayoristas, distribuidores y otros proveedores en esta ciudad interior.

Aun cuando la ubicación del complejo de procesamiento de alimentos de Boston tiene raíces históricas que se remontan a antes del surgimiento de la ciudad interior, las empresas de reciente creación subrayan lo crítico que puede resultar una ventaja de proximi-

dad. Si consideramos al organizador de banquetes "Be our guest", fundado en 1984, vemos que ofrece la renta de manteles, equipo para, fiestas y otros artículos relacionados con la organización de banquetes y recepciones. Localizada en el distrito de Roxbury, la empresa cuenta con acceso inmediato y fácil al centro de Boston. Como resultado, puede ofrecer un mejor servicio a sus clientes que sus competidores. Para reforzar esta estrategia de servicio, "Be our guest" mantiene inventarios suficientes para responder en épocas de gran demanda. En la actualidad esta compañía tiene 136 empleados de tiempo completo y sus ventas anuales ascienden a 1.2 millones de dólares.

En Boston y Los Ángeles es sorprendente ver el número de negocios que se han mantenido en la ciudad interior por la ubicación, a pesar de enfrentar numerosas dificultades. Por ejemplo, ambas ciudades tienen una concentración de empresas de logística y almacenamiento. Los avances en las comunicaciones y transportes pueden haber disminuido la importancia de la ubicación para algunos tipos de empresas. Sin embargo, la creciente importancia de los conglomerados regionales y de conceptos como la entrega a tiempo, servicio superior al cliente y una estrecha relación entre los clientes y los proveedores, hace que la ubicación sea más importante que antes.

Entonces, hay un potencial significativo para la expansión de la base comercial en las ciudades interiores, explotando la ventaja que ofrece su ubicación estratégica. Entre los primeros prospectos están las industrias sensibles a la ubicación que se encuentran

instaladas en cualquier lugar, las compañías e industrias en los alrededores que padecen por las limitaciones de espacio y los servicios de apoyo que son susceptibles de reubicarse. Si tomamos como ejemplo el área médica de Longwood, en Boston, una enorme concentración de centros para la atención de la salud de primera clase, que está localizada cerca de los distritos de Roxbury y Jamaica Plain. Hoy día actividades como servicios de lavandería, mantenimiento de edificios y entrega oportuna de bienes y servicios, son realizadas internamente o por medio de vendedores suburbanos. Pero, en vista de la proximidad de Longwood a la ciudad interior, actividades como las mencionadas pueden ser realizadas por los negocios ubicados en Roxbury o Jamaica Plain, especialmente si se puede mejorar la infraestructura básica, como las carreteras.

Demanda del Mercado Interno.

El mercado de las llamadas ciudades interiores representa por sí mismo la oportunidad más inmediata para los empresarios y comercios ubicados en ellas. En momentos en que la mayoría de los otros mercados están saturados, los mercados de las ciudades interiores siguen muy mal atendidos, especialmente en lo que se refiere a la venta al menudeo, servicios financieros y servicios personales. En Los Ángeles, por ejemplo, la penetración al menudeo por residente en la ciudad interior comparada con el resto de la ciudad es de 35 por ciento en supermercados, de 40 por ciento en tiendas departamentales y de 50 por ciento en tiendas de pasatiempos, juegos y juguetes.

La primera cualidad notable del mercado de una ciudad interior es

su tamaño. A pesar de que el ingreso promedio de estas ciudades es bajo, la alta densidad de población se traduce en un inmenso mercado con gran capacidad de compra. Por ejemplo, la ciudad interior de Boston tiene un total de ingresos por familia estimado de 3.4 mil millones de dólares. La capacidad de gasto por kilómetro es comparable con la del resto de la ciudad, a pesar del nivel de ingreso promedio que es 21 por ciento más bajo que en el resto de Boston y, curiosamente, más alto que el de los suburbios circundantes. Además, el mercado es joven y de rápido crecimiento debido en parte a las relativamente altas tasas de inmigración y natalidad.

Un buen número de empresarios visionarios han identificado las oportunidades para obtener utilidades y crecer en estos mercados y han abierto puntos de venta al menudeo en ciudades interiores. El tradicional minorista de Chicago, Goldblatt Brothers, descubrió la forma de sobrevivir luego de la bancarrota, recurriendo a una estrategia adecuada a las ciudades interiores. En 1981, la compañía cerró todas sus tiendas, excepto seis muy rentables que estaban en la ciudad interior. Enfocándose en artículos de venta al contado y con precios de remate, Goldblatt Brothers ha resurgido como un competitivo minorista. Actualmente, la compañía tiene 14 tiendas, la mayoría situadas en la ciudad interior de Chicago. Análogamente, Stop & Shop y Purity Supreme están abriendo nuevas tiendas en la ciudad interior de Boston.

Otra cualidad importante del mercado de la ciudad interior es su carácter. La mayoría de los productos y servicios han sido diseñados para consumidores y comercios de blancos. Como resultado, la configuración de productos, las estrategias de venta al menudeo, el entretenimiento y los servicios personales y comerciales no se adaptan a las necesidades de los clientes de la ciudad interior. A pesar de que la microsegmentación ha sido un proceso lento en las ciudades interiores, ofrece una situación prometedora para el establecimiento de negocios prósperos.

Los consumidores de las llamadas ciudades interiores representan de hecho un importante mercado para el desarrollo futuro, y las empresas ubicadas en estas ciudades cuentan con una capacidad única para entender y satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, la empresa CareFlorida, propiedad de latinos y establecida en Miami, ha expandido aceleradamente sus actividades, adaptando sus métodos de mercadotecnia a los clientes latinos. Por su parte, la compañía Universal Casket, de Detroit, ha aumentado sus ventas a tres millones de dólares al dedicarse a las funerarias propiedad de africanos y estadounidenses. Muchos de los negocios propiedad de sectores minoritarios, que tienen mayor permanencia y éxito (aunque no estén necesariamente establecidos en ciudades interiores) han identificado sus ventajas a partir de las necesidades étnicas y culturales en ramas como los productos alimenticios (Parks Sausage y Brooks Sausages); artículos de belleza (Soft Sheen, Proline, Dudley, Luster Products y Johnson Products); así como

LA PRIMERA CUALIDAD

NOTABLE DEL MERCADO DE UNA

CIUDAD INTERIOR ES SU

TAMAÑO

medios de comunicación (Essence, Earl Graves, Johnson Publishing y Black Entertainment Televisión). A pesar de que los comercios de las llamadas ciudades interiores no necesitan limitarse a cubrir las necesidades locales, este tipo de estrategia enfocada es una forma de ganar una clara ventaja competitiva sobre comercios establecidos como Procter & Gamble, Safeway y Levi Strauss.

Más importante todavía, los negocios que atienden las demandas locales tienen el potencial para crecer más allá de la ciudad interior y convertirse en jugadores de ligas mayores. Las compañías pueden tener como objetivo no sólo a sus propias comunidades locales, sino también a comunidades similares tanto a nivel nacional como internacional. Si tomamos en cuenta la empresa *Americás Food Basket*, un supermercado propiedad de cubanos ubicado en la ciudad interior de Boston, veremos que en su segundo año de operaciones, la compañía lanzó ventas por 8 millones anuales de dólares y es una empresa rentable. Ha desarrollado una mezcla de productos que satisface la demanda local mejor que cualquier cadena grande de supermercados. La estrecha relación de sus administradores con la comunidad ha disminuido los problemas de seguridad y la rotación de los empleados.

A diferencia de otras tiendas familiares, *Americás Food Basket* ha desarrollado una relación con un proveedor nacional que ofrece bienes y financiamiento a precios competitivos. Como resultado, su selección, precios y servicio, son muy superiores a los que ofrecen sus competidores menores. Más importante aún, *Americás Food Basket* muestra señales de volverse una impor-

tante empresa regional, al buscar la manera de exportar sus productos a la región circundante. Actualmente incursiona en las ventas al mayoreo con *Selmac Corporation*. *Selmac* va a ofrecer principalmente productos latinos a *Americas Food Basket* y a pequeñas bodegas ubicadas a lo largo y ancho de la ciudad Interior y áreas circundantes. También planea participar en concurso por contratos para el suministro de servicios alimentarios a escuelas cárceles y otras instituciones en todo Massachusetts.

Los conceptos de venta al menudeo, a la medida de los consumidores en una extensa gama de sectores comerciales, como el alimentario, del vestido, farmacéutico, del juguete, libros y restaurantes, podría desatar una cadena de reacciones en oportunidades. Las compañías crean una demanda para nuevos tipos de productos que, a su vez, crean nuevas oportunidades para los fabricantes de productos especializados. Por ejemplo, los supermercados de especialidades están aumentando la demanda de productores y distribuidores de alimentos étnicos como *Goya Foods*, un proveedor de comida latina con ventas anuales de aproximadamente 500 millones de dólares. Estas tiendas también representan un canal de distribución crítico para las nuevas empresas como *Glory Foods*, que vende alimentos enlatados, cuyo blanco son los consumidores afroamericanos.

El atributo más inquietante del mercado de la ciudad interior es su potencial para convertirse en un indicador de las tendencias nacionales. Los gustos y sensibilidades de las comunidades en las llamadas ciudades interiores se hacen muy evidentes en diversos aspectos, y a menudo se vuelven corrientes de moda. La música popular es

un ejemplo. O si consideramos a Parks Sausgae, ubicada en Baltimore, Maryland, que desarrolló sus productos alimenticios para consumidores afroamericanos, pero ha encontrado un mercado receptivo a nivel nacional. Actualmente está en la competencia por el primer lugar en la industria con Jimmy Dean Sausage que ha sido la empresa líder en el ramo.

En última instancia, lo que más va a atraer al consumidor de la ciudad interior es una nueva clase de empresa que no sea pequeña ni de altos costos, sino una empresa importante administrada profesionalmente, que utilice lo último en tecnología, técnicas de comercialización y administración. Esta clase de compañía va a ser capaz de atraer el poder de compra y reciclar el capital dentro de la misma comunidad.

Integración con Conjuntos Regionales. Las perspectivas más interesantes para el futuro del desarrollo económico de la ciudad interior reside en la capitalización de los conjuntos regionales cercanos; es decir, esos grupos exclusivos de una región, conformados por empresas relacionadas entre sí y que son competitivas nacional e incluso globalmente. Por ejemplo, la ciudad interior de Boston está ubicada contiguamente a los conjuntos de servicios financieros y de cuidado de la salud más exclusivos. La zona sur-centro de Los Ángeles está próxima a un enorme conglomerado de entretenimiento, así como a un complejo de servicios logísticos y de ventas al mayoreo.

**MEXICAN INDUSTRIES, CON
BASE EN DETROIT, HA SURGIDO
COMO UNO DE LOS
PROVEEDORES MÁS
RESPECTABLES DE CABECERAS**

La capacidad de acceder a estos conglomerados es un atributo muy diferente —y con mucho mayor alcance en sus aplicaciones económicas— a la ventaja más genérica de la proximidad a una área urbana de grandes proporciones con una actividad concentrada. Los conglomerados competitivos crean dos tipos de ventajas potenciales. La primera es en cuanto a formación comercial. Se pueden crear compañías que suministren insumos, componentes y servicios de apoyo para aprovechar la cercanía de la ciudad interior con los numerosos clientes que acuden al conglomerado. Por ejemplo, Mexican Industries, con base en Detroit, ha surgido como uno de

los proveedores más respetables de cabeceras, braceras, bolsas de aire y otras autopartes, mediante el establecimiento de una estrecha relación con General Motors, Ford, Chrysler y Volkswagen of América. El año pasado, la compañía tenía más de mil empleados, la mayoría de los cuales habita en la ciudad interior, y sus utilidades son de más de 100 millones de dólares. Bing Steel, una empresa con 54 empleados y siete millones de dólares en ventas anuales, ha establecido relaciones similares, proveyendo a la industria automovilística con acero y alambre en rollo.

La segunda ventaja de estos conglomerados, es el potencial que ofrecen a las empresas de la ciudad interior para competir con productos que pueden adquirir los habitantes de estos conglomerados urbanos de escasos recursos. Por ejemplo, una compañía de una ciudad interior podría aprovechar la gran capacidad y el prestigio que tie-

ne Boston en el sector de los servicios financieros, para ofrecer servicios a la medida de las necesidades de una ciudad interior —tarjetas de crédito con seguro, factoraje y fondos mutualistas—, tanto dentro como fuera del conglomerado urbano en Boston y en otras partes del país. El Boston Bank of Commerce (BBOC) es una prestigiada institución ubicada en la ciudad interior, que ha creado fuertes lazos con la comunidad. Cuenta con varios clientes que no perciben ingresos, como el Dimock Community Health Center, en Roxbury, que tiene un presupuesto de un millón de dólares. Existen muchas organizaciones no lucrativas como Dimock, cuyos fondos permanecen inactivos en cuentas de ahorros con muy bajos intereses porque carecen de la sensibilidad del inversionista y no son suficientemente grandes para atraer a los grandes "magos" del dinero. Sin embargo, sumando sus recursos, estas organizaciones representan una importante suma de capitales. BBOC ve aquí una oportunidad para utilizar el prestigio que tienen en la comunidad, así como a los genios de las finanzas en el conglomerado financiero cercano. La compañía está desarrollando un producto para la administración de bienes en empresas no lucrativas en el área de servicios; pretende consolidar los fondos de estos clientes y luego subcontratar su manejo a compañías en el conglomerado financiero que se encuentran en las inmediaciones.

Pocas oportunidades como ésta son aprovechadas por las empresas. La mayoría de los comercios de las llamadas ciudades interiores no están orientados a la exportación y sólo venden en la comunidad, o han detectado sus oportunidades principalmente en términos definidos por los programas

gubernamentales. En consecuencia, el desarrollo de redes y relaciones con las empresas circundantes está severamente limitado. Serán necesarias nuevas iniciativas del sector privado para establecer estas relaciones y hacer conciencia en los empresarios de la ciudad interior sobre su verdadero valor. La integración con los conglomerados regionales es la ventaja más poderosa y sustentable de una ciudad interior, a largo plazo. También ofrece un tremendo apoyo a los esfuerzos en favor del desarrollo al enfocarse en conglomerados nuevos o ya existentes en lugar de industrias o empresas aisladas; asimismo, promueve la inversión pública y privada en capacitación, infraestructura y tecnología en beneficio de un conjunto de empresas en forma simultánea.

Recursos Humanos. La cuarta ventaja de las llamadas ciudades interiores, aborda diversos mitos acerca de la naturaleza de sus residentes. El primer mito es que los habitantes de una ciudad interior no quieren trabajar y prefieren el seguro de desempleo a un empleo bien remunerado. A pesar de que es cierto que los residentes de estos conjuntos urbanos no tienen la preparación necesaria para el trabajo, la mayoría son trabajadores y están ansiosos por encontrar un buen empleo. Para trabajos de salario medio (seis a 10 dólares por hora) que requieren poca educación formal (por ejemplo empleados de almacén, obreros de línea y conductores de camiones), los patrones informan que han encontrado a trabajadores dedicados y muy activos en las ciudades interiores. Por ejemplo, una compañía del barrio de Dorchester prepara y decora pasteles que vende a los supermercados de la región. Logra captar y retener el interés de los residen-

tes del lugar para trabajar con ella por siete u ocho dólares por hora (más la pensión y el seguro médico) y tiene casi cien de estos empleados. La lealtad de sus trabajadores es uno de los factores que han permitido el progreso de esta pastelería.

Tenemos que admitir que la mayoría de los trabajos actualmente disponibles en las ciudades interiores no ofrecen muchas oportunidades de desarrollo. Pero el hecho es que son trabajos finalmente, y los residentes de estos centros urbanos pueden necesitarles cerca de casa. El argumento de que los trabajadores se cambian a empleos más distantes — o que se cambian de casa para estar más cerca de su trabajo— subestima las barreras que el tiempo de traslado y el nivel relativo de capacitación representan para los residentes de una ciudad interior. Es más, al decidir qué tipo de comercios son apropiados para estas ciudades interiores, es fundamental ser realista acerca de la disponibilidad real del trabajador. Atraer a empresas de alta tecnología puede ser bueno para la noticia, pero no va a beneficiar a los residentes de la ciudad interior. Recordemos las diametralmente opuestas experiencias de Alpha Electronics y Matrix Exhibits. En el caso de Alpha había una absoluta discrepancia entre las necesidades de la empresa en cuanto a personal altamente calificado y el tipo de trabajadores disponibles en la comunidad.

En contraste, Matrix consideró cuidadosamente a la fuerza de trabajo disponible cuando estableció su

oficina en Atlanta. A diferencia de sus oficinas centrales en Tennessee, que diseña y crea materiales de exhibición exprofeso para cada cliente, la oficina de Atlanta se especializa en unidades hechas con componentes prefabricados, trabajo que requiere una mano de obra menos especializada y puede encontrarse fácilmente en la ciudad interior. Dada la fuerza de trabajo, los empleos poco especializados son realistas y económicamente viables, ya que representan el primer peldaño de la escalera económica para muchos individuos que de otra forma quedarían desempleados. Con el tiempo, la positiva creación de empleos tenderá a motivar un proceso de autoreforzamiento que mejorará las capacidades y los niveles salariales.

El segundo mito, es el de que los únicos empresarios en las ciudades interiores son los narcotraficantes. De hecho, hay una capacidad real para las empresas legítimas entre los residentes de estos conglomerados urbanos, que fundamentalmente se canalizan a la prestación de servicios sociales. Por ejemplo la ciudad interior de Boston cuenta con numerosos prestadores de

servicios, así como organizaciones sociales y fraternidades de tipo religioso. Detrás de la creación y edificación de estas organizaciones está todo un cuadro de

empresarios locales que han respondido a la intensa demanda local por servicios sociales y a las oportunidades de financiamiento que ofrece el gobierno, las fundaciones y otro tipo de patrocinadores del sector privado. El reto está en redireccionar ese talento y energía hacia la creación de empresas lucrativas para generar riqueza.

**EL SEGUNDO MITO, ES EL DE
QUE LOS ÚNICOS EMPRESARIOS
EN LAS CIUDADES INTERIORES
SON LOS NARCOTRAFICANTES**

El tercer mito es que las minorías con preparación, muchas de las cuales crecieron en ciudades interiores o cerca de estas, han abandonado sus raíces. El gran grupo de talentosos administradores de minoría representan a una nueva generación de empresarios potenciales, para estas ciudades interiores. Muchos han sido capacitados en las escuelas comerciales de mayor prestigio en el país y han adquirido experiencia en las compañías más importantes de los Estados Unidos. Aproximadamente dos mil ochocientos afroamericanos y mil cuatrocientos hispanos se gradúan cada año en programas de administración de empresas, comparados con el reducido grupo de hace unos veinte años. Miles de miembros de minorías están trabajando en

empresas líderes como Morgan Stanley, Citibank, Ford, Hewlett-Packard y McKinsey & Company. Muchos de estos administradores han desarrollado la habilidad, capacidad de trabajo, capital básico y confianza suficiente para pensar en iniciar una empresa propia en el conglomerado urbano que hemos dado en llamar ciudad interior. Por ejemplo, dos graduados de la Escuela Comercial de Harvard, han lanzado las Granjas Delray con el propósito de crear una cadena nacional de pequeños suermercados para ciudades interiores, enfocados en la producción de perecederos. Respaldada por un considerable capital propio, Delray Farms está operando su primera tienda en Chicago y tiene planes para abrir seis nuevas unidades en el término de un año.

Desarrollo Económico de una Ciudad Interior

NUEVO MODELO	VIEJO MODELO
Económico: crear riqueza	Social: redistribuir la riqueza
Sector privado	Gobierno y organizaciones de servicio social
Negocio redituable	Operación subsidiaria
Integración con la economía regional	Aislamiento de la economía regional
Compañías exportadoras	Compañías que cubren el mercado local
Minorías capacitadas y con experiencia, dedicadas al desarrollo empresarial	Minorías capacitadas y con experiencia, involucradas en el sector de servicios sociales
Tendencia a instituciones del sector privado	Creación de instituciones especializadas
Las desventajas de la ciudad interior se enfrentan de manera directa	Las desventajas de la ciudad interior se tratan de compensar con subsidios
El gobierno se esfuerza por mejorar el clima para los negocios	El gobierno está directamente involucrado en ofrecer servicios y financiamiento.

Las Desventajas Reales de la Ciudad Interior.

El segundo paso hacia la definición de una estrategia económica coherente es abordar claramente las desventajas de ubicar un negocio en la ciudad interior.

El hecho inevitable es que los comercios que operan en la ciudad interior enfrentan mayores obstáculos que los que se encuentran en cualquier otro sitio.

Muchos de estos obstáculos son creados innecesariamente por el propio gobierno. A menos de que uno enfrente directamente estas desventajas, en lugar de hacerlo indirectamente mediante subsidios o decretos, las ventajas competitivas de las llamadas ciudades interiores seguirán deteriorándose.

Terreno. Aun cuando las propiedades desocupadas abundan en las ciudades interiores, muchas no son utilizables desde el punto de vista económico. El ensamblar pequeños lotes para formar un conjunto viable puede costar una fortuna y una complicación por el número de oficinas municipales, estatales y federales que controlan la tierra y compiten entre sí por los derechos sobre esas propiedades. Por ejemplo, el desarrollo del centro comercial Jeffrey Plaza, en el sur de Chicago, requirió de esfuerzos a lo largo de ocho años para consolidar 21 parcelas contiguas. Análogamente, los intentos por reconstruir el sector centro-sur de Los Ángeles, luego de los disturbios de 1992, se han visto obstaculizados por sólo nueve de 200 propiedades vacías o subutilizadas que miden más de un acre. (Como referencia, Wal-Nart nece-

sita de cuatro a seis acres para una sola tienda). Una vez lograda la consolidación de los terrenos, el lugar requiere a menudo trabajos de demolición que son muy caros, medidas de limpieza ambiental y un extenso proceso legal. Los promotores privados y los bancos tien-

den a evitar los lugares que tienen, aunque sea, problemas ambientales muy leves, debido a las severas leyes en vigor.

Costos de Construcción.

Los costos de construcción en las llamadas ciudades interiores son considerablemente más elevados que en los suburbios, debido a los costos y demoras en relación con cuestiones de logística, negociaciones con los grupos de la comunidad y las estrictas regulaciones urbanas a saber: restricciones zonales, códigos arquitectónicos permisivos, inspecciones y contratos sindicales con un número mínimo de puestos para grupos minoritarios, que exige el gobierno. Irónicamente, a pesar de la tremenda necesidad de contar con nuevos proyectos, la construcción en las ciudades interiores está más reglamentada que en los suburbios, un legado de las políticas de las grandes ciudades y las burocracias incrustadas en el Estado.

Más nefasto que los costos regulatorios, es la incertidumbre que el proceso general en los inversionistas potenciales. Algunos directores de empresas entrevistados en Boston, Los Ángeles y Chicago, expresaron su frustración por los periodos de tres a cinco años necesarios para obtener los innumerables permisos y autorizaciones para construir, ampliar o mejorar las

**EL HECHO INEVITABLE ES QUE
LOS COMERCIOS QUE OPERAN
EN LA CIUDAD INTERIOR
ENFRENTAN MAYORES
OBSTÁCULOS**

instalaciones. Es innegable que la espera es costosa, pero la incertidumbre de si una solicitud va a ser aprobada o cuándo se va a promulgar un nuevo reglamento, prácticamente imposibilita el diseño de una estrategia financiera.

Otros Costos. Comparado con los suburbios, los costos por el agua y otros servicios públicos, las compensaciones al trabajador, el cuidado de la salud, los seguros, permisos, el impuesto predial y otros impuestos, las normas OSHA y los requisitos de contratación, tienen costos más elevados en las llamadas ciudades interiores. Por ejemplo, Russer Foods, un fabricante ubicado en la ciudad interior de Boston, opera una planta similar en el área norte de Nueva York. Los gastos de la planta de Boston son 55 por ciento más altos en cuanto a compensaciones a los trabajadores, 50 por ciento más altos por el seguro médico familiar, 166 por ciento más alto por seguro de desempleo, 340 por ciento por costo de agua y 67 por ciento por electricidad. Estos costos tan elevados ahuyentan a las compañías y mantienen un bajo nivel de salarios. Algunos costos, como los de las compensaciones al trabajador, aplican para todo el estado o la región. Pero otros, como el seguro sobre la propiedad, son específicos de la ciudad interior. Todos resultan devastadores para mantener a las empresas en una ciudad interior y no digamos para atraer nuevas inversiones.

Es una desafortunada realidad el que muchas ciudades—debido a que tienen una mayor proporción de residentes que dependen del seguro de desempleo, y otros programas sociales—requieren de un gasto gubernamental más alto y, como consecuencia, de im-

puestos corporativos más elevados. La carga fiscal resultante alimenta un círculo vicioso: aleja a las empresas al tiempo que demanda mayores impuestos de las que permanecen. Las ciudades se han negado a desafiar a las burocracias y a los sindicatos, así como a oficinas gubernamentales ineficientes y obsoletas, todo lo cual incrementa innecesariamente los costos urbanos.

Finalmente, una regulación excesiva no sólo aumenta los costos de construcción y de otro tipo, sino que obstaculiza casi todos los aspectos de la vida comercial de una ciudad interior; desde poner un anuncio en la ventana de un comercio, hasta operar una carretilla para hacer mejoras al lugar. Las regulaciones excesivas también impiden el desarrollo de las inversiones y se constituye en una formidable barrera para las nuevas empresas. Las restricciones a los permisos y los altos costos de éstos, así como las arcaicas regulaciones sobre seguridad y salud, crean obstáculos para los tipos de negocios que resultarían lógicos y apropiados para la generación de empleos y riqueza en una ciudad interior.

Seguridad. Tanto la realidad como la percepción de la criminalidad, representa un grave impedimento para el desarrollo económico urbano. Primero, la criminalidad contra la propiedad aumenta los costos. Por ejemplo, Shops, en Church Square, un centro comercial de la ciudad interior de Cleveland, Ohio, gasta dos dólares por pie cuadrado más que un centro suburbano similar por un guardia de seguridad de tiempo completo, mayor iluminación y servicios de limpieza permanentes, lo que eleva los costos generales en más del 20 por ciento. Segundo, la criminalidad en contra

de los empleados y los clientes crea una renuencia a trabajar y a establecer negocios en las ciudades interiores, restringiendo, además, las horas de operación de los comercios. El temor a la criminalidad se ubica como el motivo más importante por el cual las compañías con planes de establecer nuevos negocios excluyen a las ciudades interiores y el por qué las que ya se encuentran ahí se ven obligadas a salir. Actualmente, la policía dedica la mayor parte de sus recursos a la seguridad de las áreas residenciales, descuidando en gran medida las áreas comerciales e industriales.

Infraestructura. La infraestructura del transporte, que hoy día se enfoca principalmente a la movilización de los residentes que van de compras o en tránsito, debe considerar igualmente la movilización de bienes y la agilización de las transacciones comerciales. Los aspectos más críticos del nuevo modelo económico —la importancia de la ubicación de la ciudad interior, las conexiones entre los comercios de la ciudad interior con los conglomerados regionales y el desarrollo de empresas exportadoras— demandan la presencia de fuertes conexiones entre los centros comerciales de la ciudad interior y la economía circundante. Desafortunadamente, la infraestructura comercial de la ciudad interior está en una situación crítica. La capacidad de los caminos, la frecuencia y localización de entradas y salidas a las vías rápidas, las conexiones con el centro de la ciudad y el acceso a ferrocarriles, aeropuertos y redes

logísticas regionales, son absolutamente inadecuados.

Capacidad de los Trabajadores.

En virtud de que sus niveles de educación son bajos, muchos residentes de las llamadas ciudades interiores carecen de la capacidad de ocupar puestos que no sean sumamente sencillos. Para empeorar las cosas, las oportunidades de empleo para los trabajadores menos capacitados han disminuido considerablemente. En Boston, entre 1970 y 1990, por ejemplo, el porcentaje de trabajos para gente sin secundaria, cayó de 29 a 70 por ciento, mientras que el de los graduados de preparatoria aumentó de 18 a 44 por ciento. Por otra parte, la tasa de desempleo para hombres afroamericanos de 16 a 24 años, con niveles educativos menores a la secundaria, subió de 19 por ciento en 1970 a 57 por ciento en 1990 en las ciudades más importantes del noreste del país.

Capacidad Administrativa. Los administradores o gerentes de la mayoría de las ciudades interiores carecen de una preparación formal. Ese problema, sin embargo, no es exclusivo de una ciudad interior, sino una característica de los

negocios pequeños en general. Muchos individuos con largos históricos de trabajo, pero sin educación formal en administración de empresas, se lanzan a establecer negocios. Las empresas de una ciudad interior, que care-

cen de administradores capaces, experimentan problemas predecibles similares a los que afectan a muchos ne-

**EL TEMOR A LA CRIMINALIDAD,
SE UBICA COMO EL MOTIVO MÁS
IMPORTANTE POR EL CUAL LAS
COMPAÑÍAS CON PLANES DE
ESTABLECER NUEVOS NEGOCIOS
EXCLUYEN A LAS CIUDADES
INTERIORES**

gocios pequeños: debilidad en la estrategia de desarrollo, segmentación del mercado, evaluación de las necesidades de los clientes, introducción de tecnología de la información, diseño del proceso, control de costos, obtención y reestructuración financiera, interacción con las fuentes de crédito y las dependencias gubernamentales, planeación del negocio y capacitación de empleados. Las escuelas de la comunidad a veces ofrecen cursos de administración, pero su calidad no es uniforme y los inversionistas no tienen tiempo de atender este aspecto.

Capital. El acceso al capital representa una barrera formidable para el establecimiento de negocios y el crecimiento de las compañías en una ciudad interior.

En primer lugar, la mayoría de los negocios en una ciudad interior siguen padeciendo de falta de financiamiento, en vista de la poca atención que los bancos les han concedido históricamente. Incluso, en la mejor de las circunstancias, los préstamos a los pequeños negocios son sólo marginalmente redituables para los bancos, ya que los costos de las transacciones son altos en relación con los montos concedidos en préstamo. Muchos bancos mantienen préstamos a la pequeña empresa sólo para atraer depósitos y ayudar a vender otros productos más rentables.

El gobierno federal ha realizado varios esfuerzos por resolver los problemas que enfrentan las ciudades interiores en cuanto a capital para préstamos. Como resultado de leyes como la Community Reinvestment Act (Ley de Reinversión Comunitaria) aprobado para corregir desviaciones en los prés-

tamos, los bancos han comenzado a poner mucho más atención a las ciudades interiores. En Boston, por ejemplo, los bancos están compitiendo fieramente por introducir sus créditos en la ciudad interior, y algunos informan estar haciendo muy buenos negocios. Los esfuerzos de financiamiento directo del gobierno, por su parte, han demostrado ser ineficientes. La proliferación de instituciones de crédito oficiales o semioficiales ha generado fragmentación del mercado, confusión y duplicación de gastos generales. Los empréstitos comerciales que deberían realizar los bancos comerciales, son atraídos por estas instituciones, muchas de las cuales son burocráticas, de alto costo de operación y de alto riesgo. Como resultado, se ha socavado el desarrollo de un sector capaz para asesorar en materia de financiamiento en las ciudades interiores.

En segundo lugar, las acciones prácticamente no existen. Los inversionistas de las ciudades interiores a menudo carecen de capital propio o familiar, así como de los contactos para obtener algo de capital. Las fuentes institucionales, por su parte, casi no existen para las empresas pequeñas y virtualmente han ignorado las oportunidades que ofrecen los negocios establecidos en las ciudades interiores.

Actitudes. Un obstáculo final para las compañías en una ciudad interior son las actitudes anticomerciales. Algunos trabajadores perciben a los negocios como explotadoras una opinión que garantiza malas relaciones entre el personal y la administración. Igualmente negativas son las actitudes que mantienen algunos líderes comunitarios y activistas sociales. Estas ac-

titudes son la herencia de una lamentable historia de abuso a los trabajadores, desaparición de empresas y daños al medio ambiente. Sin embargo, aferrarse a estos prejuicios hoy día es contraproducente. Muy a menudo, los líderes comunitarios ven a los negocios como la forma de resolver directamente las necesidades sociales; como resultado, generan expectativas poco realistas en cuanto a la participación de las empresas en la vida de la comunidad. Por ejemplo, algunas empresas interesadas en establecerse en la ciudad interior de Boston, cambiaron de opinión debido a las demandas

de construir centros deportivos, ofrecer becas y ceder el control de la contratación y la capacitación a ciertas organizaciones de la propia comunidad. Estas demandas no ayudan a la comunidad, sino que alejan a las empresas —y a los puestos de trabajo— hacia otros lugares. La exigencia de realizar pagos y contribuciones adicionales, así como el fomento de las actitudes y sentimientos en contra de las empresas, son herramientas políticas cuyos resultados han sido muy cuestionables en los casos en que los propietarios no han sido lo suficientemente discretos en cuanto al sitio que han elegido para establecer su negocio. En la actualidad, en un clima de creciente competencia, estas tácticas sólo limitan el desarrollo económico.

Cambiando los Papeles y las Responsabilidades para el Desarrollo de las Ciudades Interiores.

La superación de las desventajas que presenta una ciudad interior, así como

el desarrollo de sus ventajas inherentes, requerirá del compromiso y la participación del gobierno, el sector empresarial y el sector no lucrativo. Cada uno deberá abandonar conceptos y actitudes que han mantenido por mucho tiempo. Cada uno deberá estar dispuesto a aceptar un nuevo modelo de ciudad interior basado en una perspectiva económica y no social. El sector privado, no el gobierno o las organizaciones, debe ser el centro de ese nuevo modelo.

EL SECTOR PRIVADO SERÁ MÁS EFICIENTE SI SE DEDICA A LO QUE SABE HACER

El Nuevo Papel del Sector Privado. El modelo económico desafía al sector privado al sumir un papel de liderazgo.

Sin embargo, primero necesita asumir nuevas actitudes en relación con la ciudad interior. La mayor parte de las iniciativas del sector privado responden a programas preferenciales o asistenciales. Dichas actividades no van a tener permanencia en el mercado por sus propios méritos e inevitablemente llevan a conductas viciosas. El sector privado será más eficiente si se dedica a lo que sabe hacer: crear y apoyar negocios económicamente viables construidos sobre bases realmente competitivas. Debe buscar cuatro oportunidades inmediatas conforme asume su nuevo papel.

1. Crear y Expandir la Actividad Comercial en la Ciudad Interior. La contribución más importante que pueden hacer las empresas a las ciudades interiores es simplemente establecerse en ese lugar. Las ciudades interiores ofrecen un tremendo potencial para hacer negocios lucrativos. Las compañías y los inversionistas deben identificar y aprovechar estas oportunidades que se generan

de las ventajas reales ofrecidas por una ciudad interior. En particular, los minoristas, las franquicias y los servicios financieros son negocios que representan oportunidades inmediatas. Las franquicias constituyen un modelo especialmente atractivo para hacer negocio, ya que ofrecen no sólo un concepto comercial sino capacitación y apoyo.

Las empresas pueden aprender de los errores que muchos otros han cometido en las ciudades interiores. Uno de estos errores es la incapacidad de las compañías minoristas y de servicios para adaptar sus mercancías y servicios a las necesidades del mercado local. Estas necesidades y preferencias pueden variar considerablemente de una ciudad interior a otra, algo que compañías como Goldblatt Brothers han reconocido. El minorista de Chicago entiende que sus clientes de la ciudad interior compran para satisfacer necesidades inmediatas y ha adaptado sus técnicas de mercadotecnia y sus programas de compras a los hábitos de sus clientes. Por ejemplo, a diferencia de muchas tiendas que adquieren sus existencias de abrigos en el otoño, Goldblatt Brothers lo hace en invierno.

Otro error frecuente es no establecer relaciones dentro de la comunidad y emplear a los habitantes del lugar. El emplear a los habitantes del lugar contribuyó a desarrollar un sentimiento de lealtad por parte de los clientes y además los empleados locales pueden ayudar a las tiendas a definir la línea de productos que van a manejar. La evidencia sugiere que las compañías que mantienen un claro contacto con la comunidad tienen menos problemas de seguridad, ya sea que los propietarios vivan o no en la comuni-

dad. Por ejemplo, Americas Food Basket contrata a su personal de la misma comunidad y se le considera como un buen miembro de la misma. Como resultado, la administración reporta que no ha tenido que contratar a ningún guardia de seguridad y que los vecinos avisan si ven algo irregular.

Las compañías han descubierto otras tácticas efectivas para manejar la cuestión de la seguridad. Por ejemplo, las concentraciones comerciales bajan los costos de seguridad y refuerzan la sensación de que hay una alta seguridad en el área. MetroTech, un complejo de servicios a oficinas cerca de Wall Street, está localizada en una zona de alta criminalidad y elevados índices de pobreza en el centro de Brooklyn. Las empresas encargadas del desarrollo comercial crearon una zona de 18 acres con capacidad para cuatro a ocho millones de pies cuadrados de espacio de oficinas. El complejo es tan grande que los ocupantes pagan sólo 33 centavos por pie cuadrado de servicios privados de seguridad durante 24 horas. En vista de que la infraestructura de transporte contribuye a la sensación de seguridad en los viajes desde, y hacia, los centros comerciales, MetroTech consiguió apoyo del gobierno de la ciudad para renovar las estaciones del metro y colocar una estación de policía en las inmediaciones. La criminalidad ha sido insignificante y MetroTech está dedicada totalmente a atender a sus importantes instituciones financieras.

En otros casos, las compañías se han organizado en asociaciones para aumentar la efectividad de la seguridad y repartir los costos. Las asociaciones trabajan estrechamente con el departamento de policía y con los miembros

de la comunidad para identificar y resolver problemas de seguridad. En algunas ciudades, los distritos se han constituido como fondos para ofrecer protección y otros servicios, como en el caso de los Business Improvement Districts de la ciudad de Nueva York.

2. Establecer Relaciones Comerciales con las Compañías de la Ciudad Interior. Al establecer sociedades o relaciones cliente-proveedor, las compañías que están fuera de una ciudad interior pueden fomentar la actividad exportadora de las que están establecidas en la ciudad interior más próxima, obligándolas, en cierta forma, a volverse más competitivas. En el largo plazo, todos se van a beneficiar. Por ejemplo, AB&W Engineering, un productor de acero de Dorchester, ha establecido estrechas relaciones con General Motors. GN ha ofrecido a AB&W asistencia administrativa y un sistema de pedidos computarizado y lo ha recomendado con muchas otras empresas. A su vez, AB&W se ha convertido en un proveedor confiable y eficiente. Estas relaciones, basadas no en el concepto de caridad sino en un interés mutuo, son relaciones sustentables y toda empresa importante debe desarrollarlas.
3. Redireccionar la Filantropía Corporativa de los Servicios Sociales a los Esfuerzos Empresa-Empresa. Innumerables compañías entregan millones de dólares cada año a agencias de servicios sociales en las ciudades interiores. Pero estos esfuerzos

filantrópicos serían más efectivos si tuvieran un enfoque empresarial que, a largo plazo, permitieran reducir la necesidad de los servicios sociales.

En primer lugar, las corporaciones podrían tener un impacto tremendo en la capacitación. El actual sistema de capacitación de los Estados Unidos es altamente ineficiente. Los programas están fragmentados, son excesivamente intensivos y no son congruentes con las necesidades de la industria. Muchos programas capacitan a la gente para empleos que no existen en industrias que no tienen planes para crecer. A pesar de que el cambio en la

**EL ACTUAL SISTEMA DE
CAPACITACIÓN DE LOS
ESTADOS UNIDOS ES
ALTAMENTE INEFICIENTE**

capacitación va a necesitar el apoyo del gobierno, el sector privado debe determinar cómo y dónde asignar recursos para garantizar que se cubran las necesidades de empleo locales y regionales. En última instancia, son los patrones y no el gobierno los que deben certificar que todos los programas de capacitación están basados en criterios adecuados y en la disponibilidad de puestos de trabajo.

Podrían establecerse programas de capacitación bajo la conducción del sector privado en torno a conglomerados industriales que se localizan tanto en la ciudad interior (por ejemplo restaurantes, servicios de comida y procesadores de alimentos en Boston) como en la economía regional (servicios financieros y cuidado de la salud en Boston). Las asociaciones industriales y los grupos comerciales apoyados por incentivos del gobierno, podrían financiar sus propios programas de capaci-

tación en colaboración con las instituciones del lugar.

Los programas que ayudan a los residentes de las ciudades interiores con traslado de la escuela al trabajo, pueden también aprovechar la presencia de los conglomerados regionales. El proyecto ProTech, en Boston, permite a los estudiantes de secundaria competir por puestos para principiantes en el conjunto que se dedica al cuidado de la salud. El programa combina el trabajo de clase con internados a lo largo de todo el año escolar y en el verano. Este proyecto ProTech está creciendo para incluir a otros conglomerados comerciales, como el de servicios financieros y el de servicios públicos.

En segundo lugar, el sector privado puede tener un impacto sustancial en la asistencia administrativa a las empresas de la ciudad interior. Al igual que en el caso de la capacitación, los actuales programas financiados y operados por el gobierno son inadecuados. Las compañías que están fuera de la ciudad interior tienen mucho que ofrecer a las que están dentro: talento, conocimientos y contactos. Una forma de mejorar las capacidades administrativas es poner énfasis en el trabajo concertado con empresas de la economía regional, ya sea que formen parte de un mismo conglomerado (clientes, proveedores y otras empresas relacionadas) o puedan ofrecer asesoría en ciertas áreas. Una compañía de una ciudad interior podría hacer equipo con un socio de la región que ofrezca asistencia administrativa; o bien, un consorcio de empresas con determinada capacidad —como las relacionadas con la tecnología de la información— podría brindar asistencia a las empresas de la

ciudad interior que necesiten mejorar sus sistemas.

Las asociaciones profesionales pueden desarrollar programas de asesoramiento para los administradores de la ciudad interior. Las escuelas comerciales pueden también desarrollar e impartir programas para ejecutivos a la medida de los clientes, o bien apoyar a las empresas mediante programas de estudios de campo. Por ejemplo, la Harvard Business School, ofrece un curso que se compara con los estudiantes graduados. Estamos fomentando el desarrollo de este tipo de programas en otras partes del país.

4. Adoptar el Modelo Adecuado para las Inversiones. La comunidad inversionista —especialmente los que se dedican a coinvertir— debe estar convencida de la viabilidad de invertir en una ciudad interior. Hay un pequeño pero importante número de inversionistas que se está orientando a los pequeños negocios (aunque no específicamente enfocados a las ciudades interiores). Un modelo exitoso para invertir en una ciudad interior probablemente no tomará en cuenta el modelo familiar de empresa, creado principalmente para empresas tecnológicas. En su lugar, podría emular a la operación de fondos accionarlos como los que están funcionando en las economías emergentes de Rusia o Hungría, invirtiendo en proyectos tan mundanos pero tan lucrativos como supermercados y tintorerías.

En última instancia, las empresas establecidas en las ciudades interiores que siguen los principios de la ventaja competitiva, generarán utilida-

des adecuadas para los inversionistas, particularmente si cuentan con los incentivos apropiados como exención de impuestos por utilidades y dividendos.

El Nuevo Papel del Gobierno. A la fecha el gobierno ha asumido la responsabilidad principal de lograr la revitalización económica de las ciudades interiores. Los programas federales, estatales y locales diseñados para crear empleos y atraer a las empresas han sido demasiado graduales y fragmentarios. Peor aún, estos programas han estado basados en subsidios y decretos más que en las realidades del mercado. A menos que encontremos nuevos enfoques, la ciudad interior seguirá drenando las arcas públicas aceleradamente.

Es innegable que las ciudades interiores padecen un largo historial de discriminación. Sin embargo, la forma en que el gobierno puede avanzar no es mirando hacia atrás. El gobierno puede asumir un papel más efectivo apoyando al sector privado en nuevas iniciativas económicas. Debe trasladar su enfoque de una participación e intervención directa a la creación de un ambiente favorable para los negocios. Ello no quiere decir que no se necesite de los fondos públicos, sino que los subsidios deben aplicarse de manera que no distorsionen los incentivos comerciales, enfocándose en ofrecer la infraestructura para respaldar negocios realmente productivos. El gobierno, a todos sus niveles, debe tener como meta cuatro puntos:

1. Dirigir los recursos a áreas de mayor necesidad económica. La

crisis en nuestras ciudades interiores exige que éstas se ubiquen en primer lugar para recibir ayuda gubernamental. Esto puede parecer muy obvio, pero el hecho es que muchos programas en áreas como infraestructura, prevención del crimen, limpieza ambiental, desarrollo de bienes raíces y preferencias de compra, asignan recursos por razones políticas. Por ejemplo, la mayoría del gasto en infraestructura del transporte se dirige a crear áreas suburbanas más atractivas. Además, una gran cantidad de programas de asistencia no llegan a las compañías que se encuentran en áreas de bajos recursos.

Las Inversiones que impulsen el potencial económico de las ciudades interiores deben tener prioridad. Por ejemplo, los dólares de Superfund deben ir a los sitios de alto desempleo en las ciudades interiores, antes de ir a las áreas suburbanas con bajo desempleo. Las mejoras en infraestructura deben encaminarse a hacer más atractivas las zonas comerciales de las ciudades interiores.

Por su parte, los recursos para la prevención del crimen deben asignarse a zonas de alta criminalidad en las ciudades interiores. El invertir

los recursos federales, estatales y municipales de esta forma ofrece la ventaja adicional de ayudar a resolver los críticos problemas sociales, reduciendo el gasto social.

Desafortunadamente, los criterios del actual gobierno en cuanto a la aplicación de los programas

**ES INNEGABLE QUE LAS
CIUDADES INTERIORES
PADECEN UN LARGO HISTORIAL
DE DISCRIMINACIÓN**

asistenciales, no están diseñados en forma adecuada para canalizar los recursos hacia donde son más necesarios. Los programas preferenciales brindan apoyo a negocios basados en la raza, pertenencia étnica o género de los propietarios y no en relación con las necesidades económicas. Además, al desviar recursos de las ciudades interiores, las diferencias por raza o género refuerzan actitudes y estereotipos inadecuados, alimentan el resentimiento y aumentan los riesgos de que los programas sean manipulados para llegar a sectores que no estaban previstos. La ubicación de áreas económicamente críticas y la generación de empleos debería ser el criterio de aplicación de los programas gubernamentales de ayuda.

Cambiar el enfoque de esta manera ayudaría a involucrar a todos los segmentos del sector privado en las soluciones a los problemas de las ciudades interiores.

2. Aumentar el valor económico de la ciudad Interior como lugar comercial. Con el fin de estimular el desarrollo económico, el gobierno debe reconocer que es parte del problema. Actualmente sus prioridades suelen ir en contra de las necesidades económicas. Se deben eliminar los costos artificiales inducidos por programas gubernamentales obsoletos, en un esfuerzo por convertir a la ciudad interior en un área comercial redituable. Lograrlo va a requerir una redefinición de las políticas y los programas en una amplia gama de aspectos. Hay indicios claros de que se pueden reducir ciertos autogenerados. Tomemos en cuenta el éxito de la Comisión

de Estudio de Reglamentos de Indianapolis, en Indiana, que en sólo dos años terminó con el monopolio de los taxis, depuró y simplificó sus trámites para obtener permisos y eliminó un gran número de reglamentos innecesarios.

De hecho, hay muchas posibilidades para hacer reformas. Imaginemos, por ejemplo, que se pueden eliminar las elevadas multas sobre terrenos y edificios que actualmente agobian a las empresas de las ciudades interiores. Los subsidios corren el riesgo de atraer a compañías que no representan mayor valor para la zona. En su lugar, la meta debe ser ofrecer listos para ser ocupados, y a precio de mercado. Una sola dependencia gubernamental podría ocuparse de la consolidación de parcelas, de los trabajos de demolición limpieza y otros costos. La misma entidad podría también simplificar todos los aspectos de la construcción —incluyendo zonificación, permisos, inspecciones y otros trámites.

Esa clase de política requeriría mayores avances en el aspecto del medio ambiente. Un número creciente de ciudades como Detroit, Chicago, Indianapolis, Minneapolis y Wichita, Kansas, han desarrollado con éxito las llamadas áreas urbanas "browfield" al flexibilizar las normas ambientales, dependiendo del uso del suelo, indemnizando a los propietarios de los terrenos contra costos adicionales si se detecta contaminación luego de los servicios de limpieza y recurriendo al aumento de impuestos para financiar costos de limpieza y desarrollo

Las dependencias gubernamentales también pueden desarrollar

un infoque más estratégico para mejorar la infraestructura de los transportes y las comunicaciones, lo que facilitaría el traslado de mercancías, empleados, clientes y proveedores dentro y fuera de la ciudad interior. Dos proyectos en Boston constituyen excelentes ejemplos: el primero, una nueva rampa de salida que conecta a la ciudad interior con la zona de Massachusetts Turnpike, que a su vez conecta con la región vecina; y un camino de acceso directo al tunel del muelle, que conecta con el Aeropuerto Internacional Logan. A pesar de ser poco costosos, ambos proyectos están detenidos porque el ayuntamiento no tiene una visión clara de su importancia económica

**LOS ESFUERZOS PARA
ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN
SON VITALES PERO NO
SUFICIENTES**

3. Aplicar programas de desarrollo económico y servicios a través de instituciones del sector privado. Ha habido una marcada tendencia a dejarlo todo en manos de pequeñas organizaciones comunitarias no lucrativas, semigubernamentales, como los bancos de desarrollo comunitario y las coporaciones de inversión en pequeña empresa, para que aporten los servicios al capital y a las empresas. Las instituciones de servicio social tienen un papel que desempeñar, pero ciertamente no es éste. Con pocas excepciones, las organizaciones no lucrativas y gubernamentales no pueden ofrecer la calidad de capacitación, asesoría y apoyo a las empresas como sería el caso de las empresas especializadas del sector privado. Comparadas con entidades de este sector, como bancos co-

merciales y sociedades de inversión, las instituciones no lucrativas están plagadas por elevados costos de operación, tienen problemas para atraer y conservar a personal de alta calidad, ofrecer compensaciones competitivas, así como la experiencia necesaria para tratar con empresas grandes.

Veamos el acceso al capital. El gobierno debe ayudar a crear las condiciones necesarias para que las instituciones de crédito privadas puedan invertir lucrativamente en los comercios de las ciudades interiores. Los esfuerzos para eliminar la discriminación son vitales pero no suficientes. El financiamiento en la ciudad interior debe ser redituable o las instituciones del sector privado jamás se sentirán motivadas a establecerse y crecer. Algunas instituciones de crédito convencionales afirman que la razón por la que las operaciones en las ciudades interiores no son redituables, no es por las altas tasas de cartera vencida, como podría suponerse, sino a los elevados costos de las transacciones. El gobierno debe reducir dichos costos disminuyendo el papeleo y los requisitos. Además, podría ofrecer incentivos directos, dando a los bancos una cuota por transacción en vez de garantías de crédito por cerrar un préstamo a una empresa localizada en la ciudad interior. Esta política motivaría a los bancos a ofrecer y mantener buenos préstamos en lugar de forzar al capital a malos créditos con el objeto de cubrir cuotas basadas en la raza, grupo étnico o el género.

La forma más importante de atraer capital de inversión; a una ciudad interior es involucrando al sector privado. Los recursos que por ahora van al financiamiento público estarían mejor canalizados a través de financieras privadas o dirigidos a los bancos propiedad de minorías, orientados a las ciudades interiores, siempre y cuando hubiera un equivalente de inversionistas privados. Los bancos propiedad de minorías que tienen un mejor conocimiento del mercado de la ciudad interior, pueden ofrecer una mayor ventaja competitiva si desarrollan una capacidad de asesoramiento para las empresas ubicadas en estas zonas.

Como sucede en el caso de los créditos, el mejor enfoque para aumentar el volumen de capital en una ciudad interior, consiste en ofrecer incentivos al sector privado congruentes con la sustentabilidad económica de las empresas. Una forma podría ser que tanto el gobierno federal como el estatal eliminaran los impuestos sobre utilidades y dividendos para empresas que tengan inversiones a largo plazo en las ciudades interiores, o con subsidios para las que utilicen un determinado número de empleados de la comunidad. Estos incentivos fiscales, basados en la premisa de las utilidades, pueden desempeñar un papel vital en la intensificación de las inversiones del sector privado. Las fuentes de capital privado se verán atraídas a las ciudades interiores sólo cuando se fomente en ellas el desarrollo de empresas realmente lucrativas.

4.- Adecuar los incentivos de los programas gubernamentales al desempeño económico real. Adecuar los incentivos con el desem-

peño debe ser un objetivo de todo programa de gobierno. La mayoría de los programas no pasan esta prueba. Por ejemplo, los programas y preferenciales en vigor garantizan un mercado a las empresas. Al igual que otras formas de proteccionismo, desalientan la motivación y frenan los avances en calidad y reducción de costos. Un informe de la oficina General de Contaduría de 1988 reportaba que seis meses después de calificar para el programa preferencial de la Asociación de la Pequeña Empresa, 30 por ciento de las empresas habían quebrado. Otro 58 por ciento de las que quedaban informaban que el retiro del apoyo de la APE había tenido un efecto devastador. Para adecuar los incentivos a los resultados económicos será necesario redefinir los programas preferenciales de manera que aumente el número de empresas que con el tiempo no tengan que salir del mercado.

Los subsidios directos a las empresas no funcionan. En su lugar, los fondos del gobierno deben emplearse para consolidar áreas comerciales, fortalecer la seguridad, hacer limpieza ambiental y otras tareas encaminadas a mejorar el ambiente comercial. Las empresas podrían entonces tomar decisiones basadas en las ganancias reales.

El Nuevo Papel de las Organizaciones Comunitarias. Recientemente se ha observado un resurgimiento en la actividad de las organizaciones comunitarias (CBOs) pretendiendo involucrarse directamente en el desarrollo económico. Las CBOs pueden y deben desempeñar un papel importan-

te de apoyo a este proceso, pero resulta crítico adoptar la estrategia adecuada. Muchas CBOs deberán modificar fundamentalmente su forma de operar. Si bien resulta difícil hacer recomendaciones generales a un grupo tan diverso de organizaciones, hay cuatro, aspectos que pueden servir como guía para que desarrollen su nuevo papel:

1. Identificar y fortalecer los aspectos positivos. Como cualquier jugador, las CBOs deben identificar sus ventajas competitivas y participar en el desarrollo económico, tomando como base sus capacidades, recursos y limitaciones. Las organizaciones comunitarias han desempeñado un papel fundamental en el impulso a la vivienda de interés social, programas de asistencia e infraestructura cívica. Sin embargo, aunque ha habido cierto avance, la enorme mayoría de las empresas propiedad de CBOs, o manejadas por ellas, han fracasado. La mayoría de CBOs carecen de la capacidad, actitud e incentivos para asesorar, otorgar créditos u operar negocios importantes. Han sido capaces de manejar eficientemente los programas de vivienda, para los que contaron con subsidios públicos y la ausencia de capacidad institucional. Pero cuando se trata de financiar y asesorar a empresas lucrativas, las CBOs simplemente no pueden competir con las instituciones del sector privado.

**LAS ORGANIZACIONES
COMUNITARIAS CUENTAN CON
LA ENORME VENTAJA DE ESTAR
ÍNTIMAMENTE LIGADAS CON LAS
COMUNIDADES**

Es más, las CBOs por su naturaleza tienden a enfocarse en inversiones comunitarias: pequeñas empresas minoristas de servicios que a menudo son propiedad de los residentes de la zona. Los limitados recursos de las CBOs, así como su perspectiva, no resultan adecuados para el desarrollo de las grandes empresas necesarias para una renovada actividad económica.

Finalmente, los imperativos de competitividad de las empresas lucrativas inevitablemente entrarían en conflicto con las CBOs cuya misión está orientada a la comunidad. Preferir a inversionistas foráneos sobre los residentes, apoyar despidos necesarios, asignar sitios privilegiados para uso comercial en vez de darlos un uso social, así como conceder buenos sueldos a administradores eficientes, son sólo algunas de las medidas necesarias. Dado que las raíces de estas organizaciones las llevan a tratar de resolver las necesidades sociales del vecindario, sería difícil que colocaran la obtención de utilidades por encima de su misión tradicional.

2. Trabajar para cambiar las actitudes de los trabajadores y de la comunidad. Las organizaciones comunitarias cuentan con la enorme ventaja de estar íntimamente ligadas con las comunidades de las ciudades interiores y tener, por lo tanto, gran influencia que pueden utilizar para ayudar a promover el desarrollo económico. Las CBOs pueden contribuir a crear un ambiente hospitalario para las empresas, trabajando por cambiar las actitudes y actuando como en-

lace con los residentes para eliminar la infundada oposición al establecimiento de nuevas empresas. Cuando el BayBank decidió abrir una sucursal en Dorchester, por ejemplo, una corporación de desarrollo comunitario resultó clave para suavizar las relaciones con los opositores que podrían haber demorado el proyecto o definitivamente impedido la instalación de dicha sucursal.

3. Crear sistemas de preparación y selección de personal. Las organizaciones comunitarias pueden desempeñar un papel fundamental en la selección de personal. Una necesidad urgente de muchos de los habitantes de las ciudades interiores, es la capacitación para el trabajo, que incluye comunicación, autodesarrollo y prácticas de campo. Las CBOs, con su profundo conocimiento de la comunidad, puede muy bien ofrecer este servicio en estrecha colaboración con la industria. La Urban League of Eastern Massachusetts, por ejemplo, ha asumido este reto en su nuevo Employment Resource Center. Este centro ofrece a los trabajadores una capacitación básica así como instrucción en temas específicos como servicio a clientes, técnicas de entrevista y herramientas de comunicación oral y escrita.

Las CBOs también pueden ayudar a los residentes de las llamadas ciudades interiores al desarrollar sistemas de selección y recomendación del

personal. Es cierto que algunas empresas ubicadas en ciudades interiores no contratan a mucho personal local. Las razones son diversas y complejas, pero parecen relacionarse con algunas malas experiencias con este tipo de empleados sus actitudes, abstencionismo, demandas falsas por malos tratos, o drogadicción. Un estudio de la depauperada zona de Red Hook, en Brooklyn, señala la importancia de las redes de labor social —redes que a menudo no existen en las ciudades interiores— como canales de recomendación para empleos.¹ El estudio determinó que una corporación de desarrollo local, South Brooklyn LDC, desempeñaba un importante papel ayudando a los residentes a conseguir trabajo mediante el desarrollo de relaciones con las empresas cercanas y ofreciéndoles servicios de selección de trabajadores.

4. Facilitar el mejoramiento y desarrollo de la zona comercial. Las organizaciones comunitarias (especialmente las de desarrollo) también pueden apoyar con sus conocimientos sobre bienes raíces y actuar como catalizadores para facilitar los trabajos de limpieza ambiental y el desarrollo de la propiedad comercial e industrial. Por ejemplo, la Codman Square Neighborhood Development Corporation de Boston, forma parte de un grupo en el que estaban el Boston Public Facilities Department, comerciantes locales y el centro de salud, que motivó a 36 empresas a trasladarse a un vecindario muy pobre. El grupo utilizó su enorme talento comu-

¹ Consultar el trabajo de Philip Kasinitz y Jan Rosenber, *Why Enterprise Zones Will Not Work: Lessons from a Brooklyn Neighborhood*, *City Journal*, Otoño de 1993, pp.63-9.

nitario para ayudar a los comerciantes a formar una asociación para identificar las necesidades de la zona. Negoció con la policía para lograr tener más patrullas en el área y presionó al alcalde para hacerse cargo de los edificios vacíos y limpiar el área de basura y autos abandonados. Después de reunir a varios grupos de ciudadanos, dirigió una campaña para promover el establecimiento de negocios en el área.

Superando los Impedimentos para el Progreso.

Este modelo económico ofrece un enfoque nuevo y completo para revitalizar a nuestras comunidades urbanas en crisis. Sin embargo, estar de acuerdo con el enfoque y lograr su aplicación no es una tarea sencilla. El sector privado, el gobierno, los residentes de las ciudades interiores y el público en general, mantienen viejas actitudes y prejuicios muy arraigados acerca de las llamadas ciudades interiores y sus problemas. Cambiar estas actitudes y prejuicios será un proceso muy lento. Repensar a una ciudad interior en términos económicos y no sociales, resultará incomodo para aquellos que han dedicado años a las causas sociales y que ven con muchas reservas a las empresas lucrativas. Los activistas acostumbrados al cabildeo para obtener más recursos gubernamentales encontrarán muy difícil aceptar una

estrategia que fomente la generación de riquezas. Los funcionarios que acostumbran a considerar los problemas urbanos como problemas sociales, ofrecerán cierta resistencia a modificar las leyes, a reorientar recursos y enfrentar a las burocracias recalcitrantes. Las dependencias gubernamentales pueden encontrar muy difícil ceder poder y control acumulado mediante programas anteriores. Los líderes locales que han creado organizaciones de servicios sociales y comerciantes que han manejado pequeñas tiendas familiares, podrían sentirse amenazados por la creación de nuevas iniciativas y centros de poder. Los políticos locales, con su vieja escuela de hacer política, tendrían que manejarse en un terreno poco familiar y darse a la tarea de facilitar la cooperación entre las empresas y los residentes de la zona.

**HA LLEGADO LA HORA DE
APLICAR UNA ESTRATEGIA
ECONÓMICA RACIONAL Y
REDUCIR LOS INTOLERABLES
COSTOS DE PROGRAMAS
OBSOLETOS**

Estos cambios son muy difíciles tanto para los individuos como para las instituciones. Sin embargo, deben hacerse. El sector privado, el

gobierno y las organizaciones comunitarias tienen nuevos papeles que deben desempeñar para lograr revitalizar la economía de las ciudades interiores. Los empresarios, comerciantes e inversionistas, deben asumir su papel conductor; mientras que los activistas comunitarios y los prestadores de servicios sociales, así como los burócratas, deben apoyarlos decididamente. Ha llegado la hora de aplicar una estrategia económica racional y reducir los intolerables costos de programas obsoletos.

CRÓNICA LEGISLATIVA

Octubre-noviembre, 1996

ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

1 de octubre

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen sobre la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan al Derecho Internacional

Guillermo Luján Palma, diputado del Partido Acción Nacional (PAN), al fundamentar el dictamen emitido por las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Cámara Baja, señaló que la promulgación de la Ley establece normas orientadas a proteger las inversiones y el comercio de México con el fin preservar la soberanía nacional.

Los partidos representados en la LVI Legislatura fijaron su postura en los siguientes términos:

El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, Augusto Gómez Villanueva (PRI), apuntó que con la aprobación de la Ley se reafirma, consolida y preserva nuestra soberanía ante disposiciones extranjeras, se manifiesta que México es un país unido, basado en un régimen de derecho, con estabilidad social y fincado en un sistema político plural.

Alejandro Moreno Berry, diputado del Partido del Trabajo (PT), dijo que el dictamen manifiesta la capacidad y voluntad del Congreso de la Unión por rechazar la irracionalidad y prepotencia con que puede actuar cualquier gobierno.

Rosa María Cabrera Lofte, legisladora del Partido de la Revolución Democrática (PRD), señaló que cuando el Congreso de la Unión apruebe el proyecto de Ley a nombre del pueblo de México, mostrará al mundo su perseverancia en la defensa de sus derechos, la no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro y el deseo de unión con el mundo y no sólo con una parte de él.

El legislador Tomás López Martínez (PAN), manifestó que el Congreso de la Unión debe garantizar la protección de sus leyes y su soberanía, por lo cual es necesario fortalecer el marco jurídico que protege la inversión y el comercio exterior de nuestros connacionales.

Correspondió a la legisladora Martha Alvarado Castañón, por el grupo de diputados independientes, expresar que los principios de autodeterminación de los

pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación para el desarrollo, entre otros, constituyen el marco en el cual se debe colocar la Nación frente a las pretensiones de la Ley Helms-Burton, violatoria de los principios consagrados en el Derecho Internacional.

Exhorta la Cámara de Diputados al Gobierno de Israel para que regrese a la Mesa del Diálogo para la Pacificación del Medio Oriente.

Las cuatro Fracciones Parlamentarias de la LVI Legislatura (PRI, PAN, PRD y PT), acordaron hacer un llamado al gobierno de Israel para que retorne a la Mesa de Diálogo para la Pacificación del Medio Oriente, a la vez condenaron el incumplimiento de los acuerdos y el uso de la violencia en la solución de las controversias entre países y personas de distinto origen.

2 de octubre

Reunión de las Comisiones de Programación y Presupuesto y de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados con el Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Ante los presidentes de las comisiones de Programación y Presupuesto y Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, los legisladores Antonio Sánchez Gochicoa (PRI) y Carlota Botey (PRD), respectivamente, Álvaro Echeverría Zuno, Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), estableció que la política agraria del país en 1995, la cual tuvo una ampliación de 385 millones de pesos en su presupuesto original, se canalizó a promover el desarrollo rural e impulsar la diversificación de las actividades agroindustriales mediante el óptimo aprovechamiento de los recursos agrícolas, pecuarios y artesanales.

Establece convenios la LVI Legislatura con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas de la Universidad Autónoma de Chapingo y el Instituto Politécnico Nacional.

El legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, señaló que en México los organismos académicos y técnicos deben relacionarse estrechamente con el desarrollo institucional, jurídico y de programación realizados por el gobierno y los diversos sectores productivos.

Para los diputados —agregó—, es indispensable disponer de los apoyos técnicos y de información a fin de legislar con más elementos de juicio; luego, precisó que mediante estos convenios se busca conjuntar acciones para elaborar programas científicos, tecnológicos, de investigación y capacitación, aplicables a la conservación del suelo y el agua.

El legislador Ignacio Castillo Flores (PRI), Secretario de la Comisión de Asuntos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, se refirió a los convenios señalando que tanto legisladores como instituciones educativas y de investigación científica, asumen en forma más adecuada el compromiso de servicio que tienen con una sociedad cada vez más exigente y participativa.

En su intervención, Diódoro Guerra Rodríguez, Director del Instituto Politécnico Nacional (IPN), hizo referencia a la firma del convenio para apoyar la investigación y edición de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica (FCE).

Al evento acudieron Víctor Manuel Mendoza Castillo, Rector de la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y Guillermo Guerrero Villalobos, titular de la Comisión Nacional del Agua (CNA), quien fungió como testigo de honor en la firma de los convenios.

La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados y el Subsecretario de Agricultura y Ganadería analizan la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Ante la presencia de Rafael Cevallos Cancino (PRI), Presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara Baja, el Subsecretario de Agricultura y Ganadería, Romárico Arroyo Marroquín, afirmó que los objetivos de la política agropecuaria están encaminados a incrementar el ingreso de los productores vía mayor rendimiento, así como a incrementar la manufactura agropecuaria a un ritmo superior al crecimiento demográfico, para dotar de suficientes alimentos a la población y fomentar las exportaciones.

Reunión de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara Baja y el Coordinador de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Ante los integrantes de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, la cual es presidida por el legislador Oscar Cantón Zetina (PRI), en el marco del análisis del Segundo Informe de Gobierno, José Luis Samaniego Leyva, coordinador de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), aseguró que México instrumenta acciones para el cuidado del medio ambiente y de sus áreas naturales protegidas, con la participación de industriales y autoridades, a través de la que se cumplen los compromisos asumidos en los foros bilaterales y multilaterales en la materia.

En respuesta al diputado Rodrigo Robledo Silva (PAN), quien cuestionó los avances del Programa Frontera XXI, concretamente el capítulo de *residuos sólidos y peligrosos*, el coordinador de Asuntos Internacionales de la Semarnap informó que el objetivo es desarrollar un Atlas de vulnerabilidad de la zona fronteriza, a fin de establecer áreas prioritarias para el manejo de sustancias peligrosas y promover su minimización y reciclado en donde se originan.

Sobre las inquietudes del diputado Alejandro Torres Aguilar (PRI), en torno al cumplimiento de los acuerdos del Protocolo de Montreal, para disminuir las sustancias agotadoras que reducen la capa de ozono, el funcionario indicó que se llevan a cabo acciones en varios sectores como el de impulsores o impelentes, espumantes y refrigeración.

Al clausurar la reunión, el legislador Héctor San Román Arreaga (PRI), se refirió al compromiso de México en favor de un desarrollo económico sustentable, apoyado en la convicción de que una economía sana exige un medio ambiente sano.

Reunión de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara Baja y el Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En presencia de los integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, Enrique Provencio, Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), reconoció que en 1995 la disponibilidad presupuestaria condicionó el despliegue de una política ambiental, pesquera y de recursos naturales más integral, activa y preventiva.

El difícil entorno económico, agregó el funcionario, iniciado a finales de diciembre de 1994 presentó su fase crítica durante 1995, ante tal situación se adoptaron prioridades: atenuar los efectos de la crisis en los sectores forestal y pesquero; mantener y mejorar los niveles de operación de los servicios y programas de alto impacto económico y social; estructurar orgánica y funcionalmente a la Secretaría, además de definir las orientaciones estratégicas para ampliar y mejorar la gestión ambiental.

En su momento, César Herrera Toledo, Subdirector General de Programación de la Comisión Nacional del Agua (CNA), dijo que en materia de fiscalización la dependencia recaudó dos mil 850 millones de pesos, cinco por ciento más en relación a la meta para 1995 y 26.1 por ciento superior comparado con los ingresos obtenidos en 1994.

En su intervención, Gabriel Quadri de la Torre, Procurador Federal de Protección al Ambiente, señaló que la acciones del organismo se han orientado a prevenir

y controlar los procesos de contaminación en la industria, vigilando el cumplimiento de la normatividad, así como el aprovechamiento pleno y sustentable de los recursos naturales, con el propósito de reorientar esquemas de consumo.

En su oportunidad Eduardo Almeyda, Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, informó en relación al presupuesto original autorizado en 1995 para la dependencia, que fue de cuatro mil 221 millones de pesos, el cual se modificó para tener un aumento en términos nominales de 15.3 por ciento.

Finalmente, Wilfrido Machado, Coordinador Ejecutivo de la Subsecretaría de Recursos Naturales, señaló en su intervención que la política forestal y de suelos ha adquirido en la Semarnap una nueva orientación, donde se reconoce el valor y la importancia de estos recursos como capital natural de la Nación.

La diputada Carmen Soto Correa (PRI) preguntó acerca de los compromisos que adquiere el país en relación a donaciones recibidas para operar, conservar y aprovechar cuatro millones de hectáreas de áreas naturales; la legisladora Leticia Calzada Gómez (PRD), hizo énfasis en saber los mecanismos utilizados por la Secretaría para superar las trabas que existen a nivel internacional para acceder a créditos blandos que otorgan organismos internacionales; el diputado Rodrigo Robledo (PAN) cuestionó el destino del 31 por ciento del presupuesto orientado al rubro de Cuencas Hidrológicas.

4 de octubre

Inicia el Foro de Consulta sobre Derecho e Informática organizado por el Comité de Biblioteca de la Cámara de Diputados.

El legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, señaló, al inaugurar los trabajos del último Foro de Consulta Sobre Derecho e Informática, que es necesario crear un marco normativo adecuado al desarrollo de la informática, la cual establezca sanciones y definiciones de tipo penal para castigar las conductas antisociales que lo afectan, además de conciliar y proteger los intereses legítimos de quienes participan en el proceso productivo de los insumos técnicos.

El legislador Eugenio Ortiz Walls (PAN), Presidente del Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, apuntó que la realización de los foros permitirá abundar y profundizar sobre el aspecto interdisciplinario en la materia, además de adentrarse en la solución de la problemática a través de normas jurídicas consustanciales a los valores y fines propios del derecho.

El diputado Gustavo Salinas Iñiguez (PRI), Secretario del Comité de Biblioteca, aseguró que este tipo de encuentros manifiestan el espíritu de colaboración

entre los Poderes de la Unión y se constituyen en un puente de comunicación con la sociedad, en la búsqueda de la adecuación de un marco jurídico que responda a los cambios cotidianos que se originan en el área de la cibernética.

Alfredo Bustos de la Tijera, Director de Política Informática del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), subrayó la importancia de propiciar el adecuado aprovechamiento de la tecnología cibernética, que se ha convertido en un instrumento estratégico para mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad de la organización de las naciones, por su aplicación en los procesos productivos, administrativos y de toma de decisiones.

El legislador Juan José Osorio Palacios (PRI), Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Baja, comentó, al clausurar el evento, que se cumple una de las etapas más importantes para lograr una legislación moderna, acorde a las necesidades que plantea el nuevo milenio y los requerimientos de México en la materia, la evolución de la informática propicia que su uso adquiera un carácter estratégico para mejorar la productividad y competitividad de las naciones.

Reunión de las Comisiones de Programación y Presupuesto y de Turismo de la Cámara Baja con el Subsecretario de Turismo Interior de la Secretaría de Turismo, para analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Ante la presencia de los legisladores Antonio Sánchez Gochicoa (PRI) y Rodolfo Torres Elizondo (PAN), presidentes, respectivamente, de las comisiones de Programación y Presupuesto y Turismo de la LVI Legislatura, Sigfrido Paz Paredes, Subsecretario de Turismo Interior de la Secretaría de Turismo (Sectur), afirmó que la Secretaría de Turismo evitó la caída del sector durante 1995 manteniéndolo en sus niveles pese a la crisis económica que se vivió, reconoció la necesidad de replanear la oferta en ese ramo tanto nacional como internacional, pues se perfila como una de las principales actividades financiera de fin de siglo.

Durante la reunión, a la que asistió el legislador Carlos Aceves del Olmo (PRI), Presidente de la Mesa Directiva de esta Cámara, durante el mes de octubre, el Subsecretario comentó en relación a los turistas nacionales que visitan el extranjero, que el movimiento del tipo de cambio del peso frente al dólar, ocurrido en diciembre de 1994, motivó un reducción del 10.4 por ciento de la salida de turistas nacionales al exterior.

La Secretaría orientó su política de desarrollo del factor humano de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND); participó en la capacitación y educación tecnológica al impulsar la evaluación de la enseñanza turística a través del diseño del

examen general de calidad profesional para egresados de la carrera de turismo, con el fin de seleccionar al personal más apropiado para el sector.

Al finalizar la sesión, señaló que en el marco de los distintos convenios internacionales suscritos por México, la Secretaría realizó actividades con el fin de asimilar el desarrollo científico y tecnológico, ofreciendo al mismo tiempo cooperación a otras naciones como Guatemala, Honduras y El Salvador.

Reunión de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVI Legislatura y la Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995.

Ante la presencia de los diputados Antonio Sánchez Gochicoa (PRI) y Gustavo Cárdenas Monroy (PRI), presidentes de las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y Comunicaciones y Transportes de la Cámara Baja, María de la Luz Ruiz Mariscal, Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), informó que en un contexto de disciplina, austeridad presupuestal y con estricto apego al marco legal, durante el ejercicio de 1995, la SCT fomentó nuevas modalidades de inversión para atraer recursos privados, tanto nacionales como extranjeros, con lo cual se inició un proceso de cambio estructural que fortaleció la rectoría del Estado en las áreas de telecomunicaciones, ferrocarriles aviación civil, puertos y aeropuertos.

5 de octubre

Inicia el Primer Foro de Consulta Legislativa sobre Población y Desarrollo Regional organizado por la Comisión de Población y Desarrollo de la LVI Legislatura.

El diputado Jorge Enrique Dávila Juárez (PAN), comentó, durante el desarrollo del Primer Foro de Consulta Legislativa sobre Población y Desarrollo Regional, celebrado en la ciudad de Aguascalientes, que con una política integral de identidad nacional, modelos propios de desarrollo y una federación fiscal que apoye más a los municipios, se alcanzarán las vías de crecimiento regional mediante el cual se dé respuesta a los problemas de desarrollo urbano de las grandes ciudades y otorgue nuevas oportunidades a pequeñas regionales, instó a todas las fracciones parlamentarias a encontrar nuevos caminos de desarrollo, y replantear los modelos sobre la asignación de recursos a fin de elevar el nivel de vida de los mexicanos.

Por su parte Socorro Ramírez Ortega (PRI), legisladora y coordinadora de la diputación federal por el estado de Aguascalientes, explicó que cualquier acuerdo mundial necesariamente debe llegar hasta las comunidades más pequeñas del país, donde la participación de los habitantes es importante. El actual modelo centralista —agregó— debe ser subsanado con la puesta en marcha de un nuevo federalismo, donde el municipio sea la célula fundamental.

6 de octubre

Concluye el Taller Nacional de Participación Ciudadana organizado por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

La legisladora María De la Luz Lima Malvido (PRI), Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara Baja, al hablar sobre el resultado del Taller Nacional de Participación Ciudadana, sostuvo que la Cámara de Diputados tiene como prioridad el estudio cuidadoso de las reformas, adiciones o desregulaciones que fortalezcan la intervención de la sociedad civil en la solución de la problemática nacional, y que el objetivo es reforzar el quehacer de los grupos sociales a fin de dar permanencia a sus programas y esfuerzos, muchos de los cuales nacen, crecen, pero pronto desaparecen ante las trabas de diferente índole que afrontan.

7 de octubre

El Presidente de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados inaugura el Evento Conmemorativo del Día Mundial del Hábitat.

El legislador Abelardo Carrillo Zavala (PRI), al inaugurar el acto conmemorativo del Día Mundial del Hábitat, en el Aula Magna del Instituto Nacional de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), señaló que a fin de hacer de la vivienda un patrimonio familiar el cual bajo ningún concepto sea embargable, senadores, asambleístas, diputados federales y locales de toda la República harán un pronunciamiento parlamentario conjunto para promover la protección en ese sentido mediante mecanismos que se pacten con la banca.

En tanto, Aura Silva, Oficial Mayor de Información del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), aseguró que existen cerca de mil millones de personas en el mundo que carecen de vivienda, no poseen un techo adecuado y carecen de servicios básicos.

Reunión de la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados y el Subsecretario de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública, para analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995.

Ante el legislador Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), Presidente de la Comisión de Programación y Presupuesto de la LVI Legislatura, Carlos Mancera Corcuera, Subsecretario de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), afirmó que el analfabetismo y el rezago educativo representan un obstáculo para el desarrollo equilibrado de la Nación. Por ello, las acciones de la Secretaría de Educación están orientadas a adecuar los modelos y programas a las necesidades de la población, y que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 ha fijado las prio-

ridades y las líneas de acción para asegurar que la educación cumpla con el papel decisivo que le corresponde en el desarrollo nacional.

El funcionario, explicó, que frente a los retos de terminar con el rezago educativo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación definieron un nuevo federalismo educativo, como el camino para organizar y consolidar la enseñanza básica nacional en el marco de la Constitución. Manifestó que la matrícula del sistema educativo nacional pasó en los últimos veinte años de 680 mil a más de 27 millones de estudiantes.

Respecto a la educación básica, Carlos Mancera Corcuera, aseveró que en el ciclo escolar que inició en septiembre de 1995 se atendieron 26.9 millones de alumnos en todos los niveles, de éstos, 24.3 millones recibieron enseñanza en planteles públicos y los 2.6 millones restantes en escuelas privadas, además de que la matrícula creció 2.14 por ciento en relación al año anterior, de ahí que las tres quintas partes del presupuesto ejercido se destinó a este rubro.

Al finalizar su intervención, el Subsecretario de Planeación y Coordinación, subrayó que la educación es el único camino seguro para lograr el desarrollo armónico del país, por eso “queremos una educación para la libertad, la democracia y la justicia para el futuro de México”.

La legisladora Olga Bernal Arenas (PRI), pidió, durante la reunión, crear condiciones favorables para evitar conflictos entre la federación y los estados, en materia educativa; Adriana Luna Parra, diputada del PRD, solicitó al funcionario una respuesta en relación al por qué no se considera prioritaria la cultura dentro de los gastos destinados a la educación.

8 de octubre

La Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, a través de la legisladora Leticia Calzada Gómez, presentó una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4, 25, 26, 27 y 115 de la Constitución.

La propuesta de modificaciones establece el derecho de participación corresponsable de la sociedad, la concertación de acciones entre los sectores sociales y privados, y establece que la autoridad ambiental es responsable de promover y fomentar la participación ciudadana a fin de restaurar los ecosistemas. Dicha modificación prevé que cualquier persona puede considerarse agraviada con algún daño al ambiente y pueda alegar interés jurídico y ser protegido por la justicia.

El proyecto fue turnado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su consideración.

9 de octubre

Reunión del Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados con empresarios de la República de Francia.

Durante la reunión con empresarios franceses, encabezados por Jean Pierre Gerard, el legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, reiteró la voluntad de México para fortalecer sus relaciones políticas y de amistad, así como los intercambios culturales, universitarios y comerciales con Francia.

Por su parte Jean Pierre Gerard, quien también es miembro del Consejo de la Política Monetaria del Banco de Francia en México, señaló que nuestro país podría ser la puerta de acceso para fortalecer las relaciones de Francia con América Latina, aseguró que la vida económica de los países no será una realidad si no se fortalece a la micro, pequeña y mediana industria

En esta reunión participaron los diputados integrantes de las comisiones de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, que encabezan Augusto Gómez Villanueva (PRI), Franciso Suárez Dávila (PRI) y Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), respectivamente, Pierre Gerard señaló que uno de los propósitos del Club que preside es que Francia se convierta en la punta económica de la Unión Europea.

Reunión de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara Baja y el Oficial Mayor de la Secretaría de Energía, para analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995.

Ante la presencia del Presidente de la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el legislador Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), Roberto Ortega Lomelín, Oficial Mayor de la Secretaría de Energía, señaló, en la reunión de análisis de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 1995, que el futuro del sector energético de México es promisorio.

El funcionario, informó que el sector energético aporta el 6.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); ejerció un presupuesto total de 82 mil 433 millones de pesos y generó egresos totales por 180 mil 626 millones de pesos, 13.7 más en términos reales con respecto a 1994. La inversión ejercida fue de 15 mil 990 millones, 12.9 por ciento superior en términos reales a 1994, dicha inversión se orientó hacia proyectos de alto rendimiento en exploración y producción; asimismo, se otorgó prioridad a la optimización de instalaciones, la terminación de plantas y mejoramiento de la calidad de gasolinas.

La balanza de comercio exterior de Pemex fue favorable, ya que arrojó ingresos netos por siete mil 197 millones de dólares, cifra superior en mil 146 millones de

dólares a los que se captaron en el año anterior y 950 millones de dólares por encima de lo presupuestado.

10 de octubre

El Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados asiste a la presentación del diccionario *Hñã Hñũ-Español, Español-Hñã Hñũ*, de Filipino Bernal Pérez.

Ante Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, José Natividad González Parás, Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, dijo, durante la presentación del Diccionario *HñãHñũ-Español, Español-HñãHñũ*, de Filipino Bernal Pérez, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, que nuestro tiempo es de compromisos y de una amplia labor para reparar las injusticias sufridas por las comunidades indígenas. Señaló que se preparan las modificaciones constitucionales y legales, así como programas sociales que garanticen sus derechos y abran nuevas oportunidades para este sector de la población.

Reunión de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados con el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, para analizar el Segundo Informe de Gobierno en materia ambiental.

El diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), Presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, afirmó que es imperioso para el Poder Legislativo revisar y actualizar la normatividad mexicana para crear una ley en torno a la protección de la biodiversidad, flora y fauna del país. Agregó que los cambios al marco legal debe reflejar las propuestas generadas por el amplio debate surgido en torno a la preservación del medio ambiente, a fin de que sean producto de un consenso el cual deberá permitir construir una sólida base que supere los problemas heredados por la historia.

Reunión de análisis de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y el Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social.

Ante diputados de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, presidida por Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), Del Val Blanco, señaló, que la política de desarrollo social del Gobierno Federal ha permitido atender a la población más necesitada con mayor eficiencia y oportunidad.

Informó que las acciones del gobierno federal en materia social tuvieron dos propósitos: evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida y atender a la población que se encontraba en pobreza extrema. El subsecretario —añadió— que para

superar la pobreza se llevaron a cabo acciones a través de cinco fondos: Solidaridad Municipal, Desarrollo a los Pueblos Indios; Atención a Grupos Sociales; Promoción del Desarrollo Regional y Empresas de Solidaridad.

11 de octubre

Reunión de la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados y el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, para analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995.

Ante la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados, que encabeza el diputado Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), el Director General de Conasupo, Humberto Mosconi Castillo, reconoció que el subsidio a la industria harinera ha sido el principal destino del presupuesto de Conasupo.

En su exposición, señaló que en muchos casos los subsidios otorgados por esta dependencia fueron indiscriminados, lo cual benefició en mayor medida a los sectores de mediantos y altos ingresos, con el consiguiente desperdicio de recursos susceptibles de destinarse a la población más necesitada.

Humberto Mosconi observó que la devaluación del peso el año pasado tuvo como resultado automático la eliminación de la ventaja que tenía el precio del maíz mexicano respecto al importado: pasó de 174.9 dólares en noviembre de 1994 a 97 dólares en abril de 1995, por lo que los compradores privados tuvieron la posibilidad de pagar mejores precios a los ofrecidos por Conasupo.

Lo anterior, aunado a la baja de las cosechas, ocasionó una caída en la captación del grano por parte de esta dependencia. Por tal motivo, la industria harinera aplicó una política agresiva de compras en las parcelas, mientras que la Conasupo se mantuvo como comprador de la última instancia, por medio de siete zonas en el país, adquiriendo en ellas un volumen cercano a los dos millones de toneladas, que sumado a lo que se estimaba, se podría comprar durante el primer semestre de 1996 y así cumplir con los compromisos de abasto programados.

También señaló que durante 59 años Conasupo y la instituciones que le precedieron han contribuido de manera decisiva a la seguridad alimentaria de la población de escasos recursos y al desarrollo del campo mexicano. Apuntó que, actualmente, la paraestatal vive un proceso de transición y adecuación a las políticas vigentes en materia de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria, tal como lo dispone el Plan Nacional de Desarrollo y la Alianza para el Campo. Finalmente, concluyó que Conasupo continuará apoyando y garantizando el abasto del maíz, frijol y la leche.

El diputado Jaime del Río Navarro (PRI), durante la reunión, solicitó información en torno a las investigaciones acerca de presuntas responsabilidades por

malos manejos de algunos funcionarios de administraciones pasadas; Víctor Cruz Ramírez legislador del PAN, cuestionó los mecanismos de combate a la corrupción en la paraestatal; el diputado Eduardo Guzmán Ortiz (PT), pidió una explicación sobre la forma en que se maneja el presupuesto en Conasupo; finalmente, el legislador del PRD, Graco Ramírez, apuntó la importancia que tiene el hacer de Conasupo una empresa sana.

12 de octubre

La Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados presenta la Memoria de los Foros de Análisis en Materia Política y Legislación Cultural.

El Presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara Baja, Florentino Castro López (PRI), dijo, durante la presentación de la Memoria de las Mesas de Análisis en Materia Política y Legislación Cultural, realizada en la Sala Manuel M. Ponce del Palacio de las Bellas Artes, que reformar las leyes federales de Derechos de Autor de 1963 y Cinematográfica de 1992, con su reglamento respectivo, son las prioridades que los integrantes de la Comisión fijaron a raíz de las propuestas que al respecto emanaron de los foros.

Luego de los comentarios a la edición hechos por los escritores Felipe Garrido, Mónica Lavín y Humberto Musacchio, el diputado Castro López se pronunció en favor de que la comunidad cultural mantenga estrecha relación y comunicación continua con los legisladores de la Comisión de Cultura. La elaboración del resumen analítico realizado por expertos de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), incorpora todas las propuestas sobre artículos constitucionales, leyes, convenios, tratados, decretos y reglamentos, así como diversas observaciones jurídicas de las cuales se hace mención con el objeto de proponer criterios para legislar en la materia.

13 de octubre

Reunión de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados con la Cámara Americana de Comercio.

José de Jesús Padilla Padilla (PRI), legislador y Presidente de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados, al reunirse con representantes de la Cámara Americana de Comercio, aseguró que el propósito fundamental es responder al interés que existe por parte del mencionado organismo para escuchar las opiniones al interior del Poder Legislativo.

El legislador agregó que México y Estados Unidos están vinculados no sólo por la circunstancia geográfica, sino también por una dinámica de intercambios comerciales cuyo punto más alto se dio con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). Por ello es necesario fortalecer un marco de respeto para promover las relaciones bilaterales a otras áreas culturales y sociales.

Shauna de Brun, Presidente de la Cámara Americana de Comercio, dijo que ese organismo cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones relacionadas con la inversión en México, asimismo externó su interés por saber cómo pueden apoyar el trabajo de esta Comisión legislativa para instrumentar los proyectos propuestos.

El legislador, Jorge Humberto Gómez García (PAN), al explicar el proyecto, señaló que el propósito de estos cambios, elaborados por las comisiones de Ecología y Medio Ambiente del Congreso de la Unión, consisten en reforzar la normatividad que previene o inhibe actos o conductas que dañen los recursos naturales, la flora o la fauna, así como los ecosistemas y la salud pública.

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Población y Desarrollo de la Cámara Baja, dieron a conocer, de primera lectura, el dictamen con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población, a iniciativa del Ejecutivo Federal.

A nombre de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la legisladora Martina Montenegro Espinoza (PRI) dijo que las reformas se basan en tres líneas de acción: la primera, es la relativa a la definición y actualización de la política migratoria; la segunda, se refiere a establecer las normas que permitan el marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes y, finalmente, la tercera se refiere mejoramiento de los servicios, al establecer las bases para promover una cultura de servicio y honestidad.

16 de octubre

Reunión de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVI Legislatura y el Oficial Mayor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para analizar la Cuenta Pública Federal de 1995.

Ante integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, que preside el diputado Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), Jesús Flores Ayala, Oficial Mayor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), señaló que garantizar niveles adecuados de abasto, en particular de productos básicos, como la tortilla, azúcar y leche, es una de las prioridades de la Secofi, cuyo sector ejerció en 1995 un presupuesto de mil 192 millones 600 mil pesos, es decir, el 0.7 por ciento del gasto programable de la administración central del Gobierno Federal.

Indicó Jesús Flores Ayala, que en relación a las acciones industriales y de comercio exterior, éstas se orientaron al fomento de la integración de cadenas productivas, mejoramiento de la infraestructura tecnológica, desregulación, promoción

de exportaciones y competencia, así como negociaciones internacionales. Con esta finalidad y para impulsar el desarrollo de los sectores industriales y su competitividad, en mayo de 1995 se instaló el Consejo Nacional de la micro, pequeña, mediana empresa integrado por representantes de los sectores públicos y privados.

También se implementaron acciones encaminadas a mejorar la calidad y elevar el contenido tecnológico de productos de manufactura nacional para dotarlos de competitividad en el contexto de la apertura comercial que se vive. Se estableció un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente, en sustitución de prácticas excesivas que inhiben la actividad empresarial.

Finalmente informó que se encuentran en marcha acuerdos comerciales con Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil, Argentina y Paraguay, así como con la Asociación de Estados del Caribe, Unión Europea y Área de Libre Comercio de las Américas.

Reunión de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara Baja y el Subsecretario de la Secretaría de Pesca, para analizar la Cuenta Pública Federal de 1995.

En presencia del legislador Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVI Legislatura, Carlos Camacho Gaos, Subsecretario de la Secretaría de Pesca, afirmó, que para transitar hacia el desarrollo sustentable del sector pesquero en México se necesita, contar con una industria procesadora eficiente, utilizar de manera racional la materia prima y operar bajo sistemas de aseguramiento de la calidad sanitaria tanto de sus procesos como de sus productos.

Las acciones en la materia, agregó, se han orientado a promover el intercambio comercial, fomentar las inversiones y coinversiones de capital extranjero en la actividad pesquera nacional y en concertar programas y proyectos científico-tecnológicos con otros países. Indicó que en la presente administración se han realizado esfuerzos de acercamiento con otras naciones en el marco de las reuniones binacionales, comisiones mixtas y otros foros bilaterales.

Al hablar sobre el Programa de Modernización de la Industria Pesquera, Camacho Gaos explicó que el objetivo fundamental es orientar y apoyar a la industria en cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) emitidas por diversas dependencias del sector público federal. Observó que para garantizar el desarrollo pesquero a largo plazo se ha establecido el reordenamiento de las pesquerías tradicionales y el desarrollo de nuevas opciones dentro del sector.

17 de octubre

Recibe el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa del Poder Ejecutivo que propone diversas reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Con el propósito de elevar a rango jurídico la delimitación de la petroquímica básica — cuya rectoría es exclusiva del Estado— y procurar la concurrencia de los sectores público y privado en el desarrollo de la que quedaría establecida como “no básica”, el Pleno de la Cámara de Diputados recibió la iniciativa del Poder Ejecutivo que propone diversas reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

El documento establece que la delimitación responde a la necesidad de actualizar en esta actividad los principios constitucionales relacionados con la rectoría del Estado, la exclusividad de la Nación en áreas estratégicas, así como la planeación del desarrollo nacional y el compromiso gubernamental para fomentar y brindar protección jurídica a los particulares, además de lograr una participación más activa del sector privado en el desarrollo de la Petroquímica Básica.

Con la reforma de la fracción III del artículo tercero de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, se sugiere que conforme la Petroquímica Básica los siguientes productos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, naftas y la materia prima para negro de humo, así como el metano.

Aprueba el Pleno de la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura las reformas y adiciones diversas a la Ley General de Población.

Las fracciones parlamentarias de los cuatro partidos representados en la Cámara Baja, fijaron sus respectivas posturas en relación las reformas y adiciones diversas a la Ley General de Población, en los siguientes términos:

El legislador Raúl Fuentes Cárdenas (PT), manifestó la necesidad de crear un marco jurídico para proteger a los inmigrantes y destacó que dichas propuestas pretenden evitar el tráfico de ilegales en México, así como incrementar la certeza y justicia jurídica para los trámites y procedimientos migratorios.

El diputado Edgar Sánchez Ramírez (PRD), aseguró que el dictamen aporta innovaciones como el procedimiento migratorio para que extranjeros realicen trámites de internación, instancia y salida del país, pero no les ofrece medios de defensa frente a un acto u omisión de la autoridad, pues advirtió se pretende fortalecer la capacidad punitiva y represiva de la misma, la cual atenta en contra de los derechos y las libertades ciudadanas.

Victor Manuel Palacios Sosa (PAN), destacó que México avanza con la reforma a la Ley General de Población, ya que presenta una postura moderna, respetuosa en los asuntos migratorios y plasma la tradicional actitud de hospitalidad con cualquier ciudadano, independientemente de su origen, raza, religión o postura política.

Emilio Solórzano Solís (PRI), solicitó al Pleno su apoyo a fin de lograr la aprobación de la iniciativa enviada por el titular del Poder Ejecutivo, ya que constituye una respuesta eficaz a una reclamo generalizado de protección y seguridad jurídica de nacionales y extranjeros para actualizar el marco jurídico migratorio, acorde con las circunstancias que los tiempos actuales exigen.

Por el grupo de diputados independientes, la diputada Marta Alvarado Castañón indicó que el objetivo que persigue esta reforma es dar protección a los derechos humanos de nacionales y extranjeros, así como más certeza y seguridad a los trámites y procedimientos migratorios.

Finalmente, en la discusión de lo particular, participaron cuatro oradores de las cuatro fracciones parlamentarias, que se refirieron a las modificaciones de los artículos 138, referente a los albergues para inmigrantes; el 150 relativo a los trámites de internación, y el 151 que aborda el tema de la libertad de tránsito.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto para que se inscriba con Letras de Oro en los Muros de Honor del Salón de Sesiones los nombres de Isidro Fabela y Genaro Estrada.

Isidro Fabela fue diputado federal en la XXIV y XXIX Legislaturas, Gobernador del Estado de México, así como representante del Gobierno Federal ante la Liga de las Naciones durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, además de desempeñarse como Magistrado de la Corte Internacional de la Haya, Holanda.

Genaro Estrada, desempeñó varios cargos dentro de la política exterior mexicana de 1921 a 1932, fue: Oficial Mayor, Subsecretario, Encargado de Despacho y Secretario de Relaciones Exteriores, así como Embajador de México en España y Turquía, además de Delegado de México ante la Sociedad de las Naciones. De 1930 a 1932 anuncia y aplica los principios fundamentales de la *Doctrina Estrada*.

El Pleno de la Cámara de Diputados recordó el Cuadragésimo Tercer Aniversario de la Obtención de los Derechos Políticos Plenos para la Mujer Mexicana.

La legisladora Rosa María Cabrera Lotfe (PRD), propuso que las mujeres, como la parte mayoritaria del país, sean incluidas en el contexto de la Reforma del Estado y de la

sociedad, en un marco de relaciones jurídico-legales, equitativas que eliminan la discriminación de género en espacios políticos y en la toma de decisiones compartidas.

La diputada Lucero Saldaña Pérez (PRI), indicó que la lucha de los derechos políticos de la mujer mexicana han ido de la mano con eventos como la independencia y la Revolución Mexicana. Precisó el mundo sería mejor si las mujeres tuvieran acceso equitativo a puestos de poder y decisión.

En tanto, la legisladora Marta Patricia Mendoza Peña (PAN), aseveró que en México la esperanza de desarrollo aparece alejada de la realidad, por tal razón, en este mundo enfermo, es indispensable el reconocimiento de la dignidad de la mujer y el respeto a sus derechos.

18 de octubre

Reunión de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados y el Secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles.

Ante Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, el Secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles, solicitó a la Cámara de Diputados apoyo para lograr los ajustes presupuestales que procedan a fin de que en los primeros días de enero de 1997 se inicien las operaciones de las nuevas empresas petroquímicas públicas en el país y con ello dar con un fuerte impulso a este sector.

El funcionario dijo que se tendrá que reformar la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, derogar el Reglamento en materia petroquímica y modificar el relacionado con el petróleo. Con ello, señaló el Secretario, se podrá brindar certidumbre jurídica, un marco regulatorio estable, así como condiciones de igualdad en la competencia con las empresas petroquímicas públicas y la garantía del suministro de insumos, así como la posibilidad de coordinación productiva de cadenas.

El Secretario Jesús Reyes Heróles, sostuvo que la nueva estrategia abre dos vías para la inversión privada: la primera, de cien por ciento en nuevas plantas petroquímicas, con plena certidumbre jurídica y adecuadas condiciones de competencia y la segunda de hasta el 49 por ciento de empresas de participación estatal mayoritaria.

19 de octubre

Reunión del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura y el Ministerio de las Administraciones Públicas de España.

El legislador Jorge Moreno Collado (PRI), Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, expresó, ante el Ministro de las Administraciones Públicas de España, encabezado por Tomás González Cueto, que la transfor-

mación de la administración pública es un tema fundamental en la vida de México y forma parte de la reforma política del Estado.

En su oportunidad, Tomás González Cueto, reconoció la labor del Gobierno mexicano en lo referente a la descentralización en materia de salud y educación, toda vez que, consideró, este aspecto es muy difícil de lograr. Agregó que los nuevos retos que enfrenta España, en el sentido de caminar hacia una administración única o común, donde el Estado sea catalizador entre las comunidades bajo el principio de la subsidiaridad.

Dicho encuentro tuvo como objetivo intercambiar puntos de opinión y experiencias en el ámbito de la administración pública federal entre ambos países, donde el funcionario español explicó a los legisladores mexicanos sobre las principales líneas de acción de su gobierno en materia de descentralización política.

23 de octubre

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen mediante el cual se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Con el propósito de establecer el marco jurídico para una estrategia general del desarrollo de la industria petroquímica, dar certidumbre y seguridad a la participación privada en el ramo y definir los derivados de hidrocarburos considerados básicos, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó las reformas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero.

En particular, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional se modifica en su fracción tercera del artículo tercero, adiciona tres párrafos al cuarto y dos al quince

24 de octubre

Se inscribió con letras de oro los nombres de Isidro Fabela y Genaro Estrada en los Muros de Honor de la Cámara de Diputados.

Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja, acompañado de los gobernadores del Estado de México y Sinaloa, Cesar Camacho Quiroz y Renato Vega Alvarado, respectivamente, estuvieron presentes en la cancelación del timbre postal conmemorativo de la inscripción de los nombres de Isidro Fabela y Genaro Estrada en los Muros de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro.

En la sesión solemne, el legislador Heriberto Galindo Quiñones (PRI), destacó que “los mexicanos no concebimos hoy ni aceptaríamos nunca una política exterior ajena a la identidad histórica nacional e incongruente con la política interior. Además, recalcó que el país seguirá luchando por el desarrollo, continuará su bús-

queda para la proscripción de las armas nucleares y persistirá en la colaboración hacia la pacificación de nuestra región y del hemisferio”.

Gonzalo Alarcón Osorio, Director General del Servicio Postal Mexicano, entregó al diputado Humberto Roque Villanueva un timbre postal conmemorativo de la inscripción con letras en oro de los nombres de Isidro Fabela y Genaro Estrada. Al respecto, el coordinador de la fracción parlamentaria del PRI, dijo que el sello será exhibido en el Museo Legislativo “Sentimientos de la Nación”.

Aprueba la LVI Legislatura las reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico, la Protección del Ambiente y las adecuaciones al Código Penal en la materia.

Las bases jurídicas que permitan detener el deterioro ambiental y las modificaciones para castigar las conductas agresivas contra la naturaleza, quedaron establecidas al aprobarse por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados, las reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las adecuaciones al Código Penal en la materia.

28 de octubre

La LVI Legislatura aprueba el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley de Vías Generales de Comunicación; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La opinión de las fracciones parlamentarias de los cuatro partidos representados en la Cámara de Diputados, se fijó en los siguientes términos:

El legislador del PT, Ezequiel Flores Rodríguez, señaló que a su partido “le parece acertado proveer al Poder Público de los instrumentos jurídicos necesarios y suficientes para proporcionar seguridad en su persona y patrimonio a los gobernados”. Antes, cuestionó la crisis de credibilidad que pesa sobre los cuerpos policiacos encargados de proporcionar protección a la ciudadanía. Mauro González Luna, diputado por el PRD, apuntó que la iniciativa de decreto perfila la creación de un esquema violatorio de los derechos de los ciudadanos. El legislador del PAN, Luis Andrés Esteva Malvido, mencionó que en tanto los grupos de delincuentes no son comunes, sino grupos organizados apoyados en moderna tecnología, sofisticados instrumentos de comunicaciones y grandes recursos financieros, Acción Nacional está a favor del proyecto, finalmente, la diputada María de la Luz Lima Malvido (PRI), estableció que la Ley del Crimen Organizado es la respuesta a la proliferación y consolidación de grupos del crimen organizado quienes explotan de manera permanente y en forma indiscriminada la violencia.

30 de octubre

Reunión de trabajo de la Comisión de Ganadería de la Cámara Baja y el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República de Uruguay.

Carlos Gasparri, Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay, dijo que ve con avidez el proceso de integración comercial con México, no sólo en cuanto a la agricultura y la ganadería, sino de mayor cobertura, pues debido al entendimiento y al marco de voluntad entre ambas naciones, este tipo de intercambios darán frutos muy pronto.

El funcionario habló durante la reunión de trabajo que sostuvo con integrantes de la Comisión de Ganadería, de la Cámara de Diputados, que preside el diputado César González Quiroga (PRI), señaló que para enfrentar el fenómeno de las “vacas locas” en su país es importante la vinculación entre los sectores privado y público, conjuntamente con los ganaderos uruguayos.

El evento se efectuó en el salón de Protocolo, en las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro.

Concluye el Foro de Análisis “Centroamérica ante la Globalización y la Apertura Comercial”, organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

El legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, dijo, al clausurar el Foro de análisis “Centroamérica ante la Globalización y la Apertura Comercial”, que revisar la problemática de Centroamérica es voltear los ojos hacia México, reconocer nuestra raíces y propiciar un análisis rico en contenido doctrinario sobre regiones que tienen un carácter estratégico.

El coordinador de la fracción del PRI hizo votos porque el foro sea el inicio de un cotejo de políticas económicas y sociales que permita a los representantes en la Legislatura enriquecer sus conocimientos en la materia.

En tanto, Augusto Gómez Villanueva, indicó, en el Salón Verde del Palacio Legislativo de San Lázaro, que en el contexto general de la globalización es necesario delinear un perfil propio a través de la vinculación de las culturas y la defensa de los intereses particulares de cada Nación. Recordó que el total de las relaciones comerciales que México mantiene con Centroamérica se acerca a los mil millones de dólares anuales y aseveró que México desea para esta región lo mismo que quiere para sí: respeto a su soberanía, paz, democracia y desarrollo sustentable.

En evento contó con la participación de los embajadores de Nicaragua, José Ernesto Fonseca Pasos; Belice, Alfredo M. Martínez; Costa Rica, Sergio Fumero Mon-

ge; Honduras, Ajax Zúñiga Telleria; Panamá, Nils Castro; Guatemala, Juan José Serra Castillo y El Salvador, Guillermo Paz Larín.

La LVI Legislatura concede permiso al Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León para que acuda a la Sexta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y visite otros países.

El Pleno de la Cámara de Diputados autorizó al Presidente Ernesto Zedillo para ausentarse del país—del nueve al 15 de noviembre— para asistir a la Sexta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Santiago y Viña del Mar, Chile; así como una visita de Estado a Argentina; a las Repúblicas de China y Corea, del 20 de noviembre al dos de diciembre; acudir de manera oficial a Singapur, además para participar en la Cuarta Cumbre del Líderes del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, con sede en Manila, Filipinas.

Aprueba el Pleno de la Cámara Baja modificaciones a los artículos 74, 75, 76, 77 y 79 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las propuestas para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Las cuatro fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados aprobaron por consenso las reformas a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), así como las propuestas para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo Consejero Presidente será José Woldenberg Karakowsky. El Pleno cameral eligió como Consejeros Electorales a José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jaqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa González.

Las modificaciones a los artículos 74, 75, 76, 77 y 79 del Cofipe, responden a la reforma del artículo 41 Constitucional en materia electoral—aprobada en agosto pasado— donde se establece que a más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán nombrarse el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE, así como los ocho nuevos Consejeros Electorales y sus suplentes.

Por su parte, el legislador Primitivo Ríos Vázquez (PT), aseguró que el camino de la reforma no fue sencillo, pero los avances han significado ceder o flexibilizar en pretensiones de diversa índole que demandaban una mayor profundidad democrática y exigían un claro refinamiento organizativo de las instituciones electorales.

Para el diputado Pedro Etienne Llano (PRD), al cumplir con esta disposición que emana de la reforma constitucional aprobada, los legisladores están integrando el organismo responsable de aplicar la ley. Indicó que en la fracción parlamentaria del PRD considera que tiene tanta importancia el proceso de reforma de las leyes que rigen el proceso electoral como la integración del organismo responsable de aplicarlas.

Carmen Segura Rangel, legislador del PAN, dijo que su partido asume un compromiso público de colaborar, apoyar y avalar el esfuerzo de los ciudadanos que aceptan la responsabilidad de servir a México, porque mientras no exista seguridad de imparcialidad en los procesos electorales, no nos acercaremos a los objetivos de la reforma. Además, subrayó, quienes asuman las funciones de Consejeros Electorales y de presidentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), tendrán en sus manos una gran responsabilidad que deben afrontar, anteponiéndola a intereses personales por el bien de México.

Finalmente, el diputado Jorge Moreno Collado (PRI), reiteró que en el dictamen a discusión se privilegia el consenso entre las fracciones parlamentarias, al tiempo que, a nombre de su partido, refrendó el acuerdo mediante el cual se consolida la decisión de dotar a nuestra país de instituciones democráticas. Resaltó el hecho de que los partidos políticos y sus líderes nacionales dan prueba de creciente madurez, al aprobar la integración del Consejo General del IFE, el cual da paso a las elecciones del próximo año.

A nombre de los diputados independientes, Tonatiuh Bravo Padilla llamó a que la reforma electoral no sea de y para los partidos políticos, sino para la sociedad con la participación de dichos institutos. Es una demanda de la sociedad que la integración del órgano electoral sea elegida por el Congreso, aunque falta la depuración de las estructuras y órganos del IFE.

31 de octubre

El diputado Heriberto Galindo Quiñones (PRI) fue nombrado Presidente de la Mesa Directiva, la cual dirigirá los trabajos de la Cámara de Diputados durante el mes de noviembre.

Fungirán como Vicepresidentes los legisladores: José Manuel García García (PRI), Rafael Ayala López (PAN), Armando Cruz Malpica (PRD) y Alejandro Moreno Berry (PT). Como Secretarios se desempeñarán los diputados: Josué Valdés y Agustín Martínez Maldonado, ambos del PRI, Ramón Cárdenas Gudiño (PAN) y Francisco Andrés Bolaños (PRD). En calidad de Prosecretarios, fueron electos los legisladores: Genaro Alfonso del Ángel Amador (PRI), José Enrique Patiño Terán (PAN), Germán Jiménez Gómez (PRI) y Raúl Alejandro Fuentes Cárdenas (PT).

Aprueba el Pleno de la Cámara Baja el dictamen propuesto por las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social de la LVI Legislatura

Luego de que las cuatro fracciones parlamentarias expusieron sus puntos de vista sobre el dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por 272 votos a favor y 148 en contra, el decreto que reforma el párrafo primero del artículo Primero transitorio de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y que prorroga por seis meses su entrada en vigor, prevista para enero de 1997.

La Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados presentó el Programa Migrante Indígena y Paisano.

El Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la LVI Legislatura, Roberto Pezraza Martínez (PRI), presentó el Programa Migrante Indígena Paisano, en coordinación con nueve secretarías de Estado.

El programa contempla la divulgación de una Cédula de Identificación y un Tarjéon Informativo, los cuales contemplan datos de identificación personal, así como los derechos y obligaciones de los connacionales que en razón de un millón se internan en el país.

1 de noviembre

Reunión de las Comisiones Unidas de Educación y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados y el Director General del Consejo General de Ciencia y Tecnología.

Durante la reunión convocada por las Comisiones Unidas de Educación y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, que presiden los diputados Miguel Ángel Islas Chío (PRI) y Manuel Fuentes Alcocer (PAN), respectivamente, Carlos Bazdresh Parada, Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), afirmó que el reto del sector educativo a nivel superior es promover el desarrollo de profesionistas altamente calificados en las distintas áreas del conocimiento humano, necesarios para desempeñar en el país las tareas científicas y de creación tecnológica, que permitan mejorar en forma continua del nivel de vida de la población.

El diputado Miguel Ángel Islas Chío (PRI), reiteró que las distintas fracciones parlamentarias que integran este órgano legislativo están convencidos de que se requiere dar mayor importancia a este rubro y promover un aumento significativo en el presupuesto destinado a la investigación en el campo científico y tecnológico. Subrayó que si la población recibe una educación de mayor calidad, se asegurará un desarrollo económico sostenido para el país.

2 de noviembre

Firman convenio de colaboración en favor de migrantes campesinos la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del estado de Guanajuato.

En reunión de trabajo efectuada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el diputado Roberto Pedraza Martínez (PRI), titular de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara Baja, señaló que el convenio forma parte del programa "Migrante Indígena y Paisano", cuya finalidad es evitar las vejaciones y extorsiones de las que son víctimas mexicanos que regresan de trabajar.

3 de noviembre

Se realizó el Foro de Análisis "Centroamérica ante la Globalización y la Apertura Comercial", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

En las mesas de trabajo se subrayó la importancia que tiene la estabilidad y la paz social. En este sentido, los embajadores de Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Belice coincidieron en la preocupación de cada uno de sus gobiernos por crear bases sólidas para economías más humanizadas, sin sujeción a directrices de organismos internacionales.

El diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI), Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, señaló que "México quiere para Centroamérica lo mismo que para sí: respeto a su soberanía, paz, democracia y desarrollo sustentable".

El embajador de Belice, Alfredo Martínez, destacó que el contexto económico internacional es oportuno analizar que los nexos entre las economías de la zona sean estables y con apoyos mutuos, sin pugnas ideológicas y políticas para evitar la marginación por parte de las potencias en los procesos globalizadores.

Ayax Zúñiga Tellería, embajador de Honduras, abundó en torno a que en Centroamérica "estamos cerrando un proceso histórico en el que los enfrentamientos armados dejaron más de 350 mil muertos", consideró trascendente la negociación de un convenio en materia comercial entre los gobiernos de Honduras, El Salvador, Guatemala y México.

Por su parte, el embajador de El Salvador, Guillermo Paz Larín, dijo que en vísperas de un nuevo milenio, los pueblos centroamericanos han dejado atrás la triste historia de la confrontación para construir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Los participantes concluyeron que con nuestro país existen vínculos y estrategias que deben ser compensadas, no para competir, sino para resarcir los desequilibrios de nuestras economías. Asimismo, unieron voces para impulsar el plan de combate a la pobreza, que propiciaría generación de empleos para cincuenta millones de habitantes del istmo centroamericano y el sur de México.

5 de noviembre

En el Salón Verde del Palacio Legislativo de San Lázaro, es presentado el libro *Economía y Legislación*, editado por la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

El diputado Humberto Roque Villanueva, apuntó que México ha vivido el éxito y las limitaciones de un periodo excepcionalmente estable de su economía (1954-1972), el cual coincidió con un gran equilibrio en el ámbito internacional: buscó romper las restricciones de ese periodo con gasto público y exportación petrolera, intento en el que mantuvo un esquema de sustitución de importaciones con rendimientos decrecientes.

Luego de hacer un recuento de las medidas económicas implementadas en las últimas cinco décadas, Humberto Roque Villanueva externó que en esta última etapa de la economía mexicana, incluida la devaluación de 1994, es posible encontrar un dato relevante al lado de las graves consecuencias en el empleo y el nivel de vida: el extraordinario comportamiento del sector externo.

México, dijo, posee un ritmo de exportaciones similares al de los “tigres asiáticos” y superior a sus socios en el Tratado de Libre Comercio (TLC), así como una envidiable relación exportaciones-PIB, con una composición basada primordialmente en las manufacturas y un saludable superávit en su balanza comercial, sin sacrificio de las importaciones.

Agregó, que cerca del 55 por ciento del Producto Interno Bruto mexicano está vinculado al comercio exterior y además existe un superávit en la cuenta comercial. Sin embargo, no puede mantenerse indefinidamente sin promover las normas internas que buscan abatir los costos de transacción, reducir la incertidumbre económica innecesaria, robustecer el estado de derecho y fomentar el ahorro interno.

La dirección de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Mexicano en el espacio cibernético es: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

El legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura, en evento celebrado en las instalaciones del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), puso en marcha el servidor de la Cámara de Diputados en la red *Internet*. En la presentación, convocada por el Comité de Bibliotecas e

Informática, que encabeza el diputado Eugenio Ortiz Walls (PAN), se dio a conocer la cuarta edición del CD ROM “La Legislación Federal” que cuenta con una versión detallada de las leyes vigentes, sus reformas, el Diario de los Debates desde 1917 y las iniciativas que se han presentado en la Legislatura actual.

Legisladores de los cuatro Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados hicieron un llamado a los Parlamentos del mundo para sumarse a las conclusiones emanadas de la Asamblea Mundial por la Paz, celebrada en México.

Los diputados firmantes, encabezados por el Presidente de Comisión de Relaciones Exteriores, Augusto Gómez Villanueva (PRI), manifiestan su adhesión a las declaraciones que se formularon en la reunión para ser del siglo XXI “el milenio de la paz”.

Portanto—dice el Punto de Acuerdo—“las cuatro fracciones de la Cámara de Diputados hacemos nuestras las declaraciones que se formularon en la Asamblea Mundial por la Paz, correspondiendo a nuestro país ser la sede de este importante evento”.

6 de noviembre

Concluye la Consulta Nacional en Materia de Atención a los Derechos del Menor, organizada por la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara Baja.

El legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, declaró, al clausurar la Consulta Nacional en Materia de Atención a los Derechos del Menor, organizada por la Comisión de Información, Gestoría y Quejas, que encabeza la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), que las propuestas de iniciativas para adicionar y reformar diversos ordenamientos jurídicos que protegen los derechos de los menores de edad, son productos de una intensa consulta pública nacional que busca una legislación más apropiada a las necesidades de los niños mexicanos.

Entre las propuestas derivadas de la consulta, Ofelia Casillas Ontiveros destacó la creación de una Procuraduría de Defensa a los Derechos del Menor, como un organismo descentralizado de la administración pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que proteja efectivamente a los infantes de cualquier tipo de trato negligente, perjuicio, daño, agresión, abuso o explotación.

Reunión de la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados y el Director de Petróleos Mexicanos, para analizar el Programa Operativo Anual y de Inversiones para 1997.

En reunión con la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados que preside Francisco Curi Pérez, el titular de Petróleos Mexicanos, Adrián Lajous Vargas, presentó el Programa Operativo Anual y de Inversiones par 1997; sobre el programa ope-

rativo para el próximo año, el Director destacó que Pemex prevé un incremento importante en la producción de petróleo crudo y gas natural, que se ubicará en tres millones 100 mil barriles por día y de cuatro mil 544 millones de pies cúbicos por día, respectivamente. De la producción de crudo, el 55 por ciento se destinará a la exportación y el 45 restante será procesado en el país.

Ante legisladores de las cuatro fracciones parlamentarias, Adrián Lajous Vargas dio a conocer la continuación de cuatro mega-proyectos de la paraestatal, que darán un impulso al sistema petrolero nacional, tales como Cantarel, aumento de la producción de crudo ligero, desarrollo de la Cuenca de Burgos y la reconfiguración de la refinería de Cadereyta, en Monterrey, en el estado de Nuevo León, cuya contribución permitirá un aumento importante en la producción de crudo y gas, así como en la obtención de productos petrolíferos de mejor calidad.

En respuesta a la solicitud de la Comisión de Energéticos, el Director de Pemex detalló los gastos en conservación y mantenimiento de instalaciones que ha realizado la paraestatal entre 1995-1996, los cuales ascendieron a seis mil 147 millones de pesos, que significaron un 56 por ciento más con respecto al mismo periodo del año pasado y que para 1997 el programa contempla un importante aumento en la erogación para realizar una serie de reparaciones en refinerías y plantas petroquímicas.

7 de noviembre

Ante el Pleno de la LVI Legislatura se presenta la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación, así como los Criterios Generales de Política Económica para 1997.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, afirmó, ante el Pleno de la Cámara Baja, al presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los Criterios Generales de Política Económica para 1997, que la recuperación económica de México continúa. Observó que el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo está decidiendo a traducirla en mayores tasas de crecimiento que beneficien a todos los mexicanos.

Ante legisladores de los cuatro partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, el funcionario dijo que las expectativas ofrecidas por los signos de la recuperación permiten afirmar que el próximo año será crucial para consolidar las bases del repunte económico de larga duración, y que a su vez se traduzca más adelante en tasas de crecimiento de cuando menos seis por ciento.

El titular de Hacienda presentó la estrategia económica del gobierno federal y que se propone los siguientes objetivos: crecimiento significativo del Producto Interno Bruto (PIB) de cuando menos cuatro por ciento real; aumento considerable de los niveles de empleo y de bienestar de la población a través de la política de gasto social y avanzar en la consolidación macroeconómica.

El Secretario de Hacienda indicó que el crecimiento en 1997 se apoyará en la inversión privada y en el sector exportador, así como en una postura fiscal sólida mediante la cual la inversión pública, la presupuestaria y la financiada por fuentes privadas, recibirá un fuerte impulso. El total de la inversión promovida por el sector público llegará a representar el cuatro por ciento del PIB el año entrante, subrayándose los renglones de hidrocarburos, electricidad, carreteras, agua y vivienda.

Al objetivo de crecimiento antes mencionado, dijo Guillermo Ortiz Martínez, se sumará también el manejo disciplinado y congruente de la política fiscal y monetaria, las cuales seguirán induciendo la reducción de la inflación y las tasas de interés, generando el marco de estabilidad necesario para fortalecer la capacidad adquisitiva de los salarios y propiciar la creación de empleos.

Por el lado del gasto, explicó, las finanzas deberán absorber en 1997 los costos derivados tanto de la reforma a la seguridad social como de los programas de alivio a deudores, por un monto equivalente al 1.02 por ciento del PIB. Por ello, de aprobarse el déficit propuesto de 0.5 por ciento del PIB, se está realizando un esfuerzo de recomposición del gasto para dar respuesta a tales requerimientos.

El Secretario resaltó que en materia de gasto social debe destacarse el aumento en términos reales de los recursos canalizados a la educación, salud y seguridad social, así como a programas de vivienda que se promoverán y de capacitación laboral que continuarán en marcha. La política tributaria para 1997, reiteró, busca estimular la actividad económica para consolidar la recuperación, así como otorgar facilidades para el pago de los adeudos fiscales. Además, se pretende fortalecer la capacidad fiscalizadora de la autoridad y fomentar el pago oportuno de las contribuciones.

Sobre el cambio estructural, indicó que se avanzará de manera firme el próximo año y que el fortalecimiento del ahorro doméstico es de suma importancia para reducir la vulnerabilidad de la economía ante cambios de los mercados financieros internacionales.

12 de noviembre

Se presenta la propuesta de Ley General de la Procuraduría de Defensa de los Derechos del Menor y el Decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones relativas a los derechos de los infantes.

La legisladora Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), Presidenta de la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados, señaló que la propuesta de Ley tiene como objetivo la promoción y protección de los infantes al procurar la seguridad jurídica en las relaciones en que intervengan niños y niñas. Asimismo, facilita el cumplimiento de las garantías constitucionales y evita el trato negligente, perjudicioso, dañino, agresivo y de abuso o explotación.

En la misma sesión, la diputada del PRI presentó, también, el Decreto de Reformas y Adiciones a diversas disposiciones relativas a los derechos de los infantes. Asimismo, hizo propuestas para reformar distintas leyes con el objetivo de mejorar la condición del menor, entre las que se destacan las relacionadas con la Ley de Imprenta y la Federal de Radio y Televisión, cuyo propósito es castigar los ataques a la moral que llevan a cabo publicaciones y revistas ilustradas con imágenes obscenas, y lograr de esta manera que la emisión de anuncios contribuya en la formación de los menores de edad.

La propuesta fue turnada a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.

Ante el Pleno de la LVI Legislatura se presenta la propuesta de Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias.

A nombre de la fracción parlamentaria del PRD, el diputado Saúl Escobar Toledo, presentó ante el Pleno de la Cámara Baja la propuesta de Ley de las Cámaras de Comercio y de las Industrias, mediante la cual se pretende sustituir la actual Ley, con el fin de permitir una nueva intrerlocución entre autoridades y empresarios en beneficio de toda la sociedad.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados.

El Pleno de la Cámara Baja recibe la Iniciativa de reformas a las leyes del Impuesto al Valor Agregado, Aduanera y al Código Fiscal de la Federación.

El diputado Rafael Díaz Chávez (PAN), señaló, al presentar ante el Pleno cameral la iniciativa de reformas a las leyes del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Aduanera y al Código Fiscal de la Federación, que para atender el problema económico y social de la franja fronteriza “se requiere integrar fondos de inversión pública y privada capaces de responder a los retos y demandas de la población de esa zona”.

14 de noviembre

El Pleno de la LVI Legislatura aprobó el dictamen sobre la Reforma Política.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por mayoría el dictamen que adiciona y reforma el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales (Cofipe), la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal en Materia de Fuero Común y Federal que crea la Ley del Sistema de Medios de Impugnación y que deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Las partidos políticos representados en la Cámara Baja establecieron sus respectivas posiciones en los siguientes términos:

Por el PRI, el legislador Samuel Palma César, Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, afirmó que la reforma al Cofipe alienta la pluralidad y fortalece la vida institucional de los partidos políticos y responde a los tiempos del México actual; en tanto, el coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, el diputado Pedro Etienne Llano, dijo que el dictamen presentado al Pleno no respetó acuerdos previos; Ricardo García Cervantes, legislador del PAN, recordó que su partido siempre mantuvo divergencias con respecto al financiamiento a partidos; por su parte, José Narro Céspedes, diputado del PT, hizo énfasis en que los recientes resultados de las elecciones cuestionaron la legislación electoral vigente y no se avanza con el dictamen presentado ante el Pleno.

15 de noviembre

El Secretario de Hacienda y Crédito Público acude ante el Pleno de la LVI Legislatura para ampliar la información contenida en los Criterios de Política Económica, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1977.

El Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez, mencionó que es prioridad del Presidente Ernesto Zedillo brindar apoyo de su gobierno a los grupos más desprotegidos a través de un incremento del gasto social de más del diez por ciento en relación al año pasado, en un marco que establezca precios y promueva condiciones favorables para el crecimiento.

La fracción parlamentaria del PRI, en voz del legislador Salvador Mikel Rivera, estableció que la globalidad y la geopolítica demandan el diseño de estrategias que promuevan la economía de mercado, capaces de sobrevivir, transformarse y ganar en un clima de competencia. No obstante los avances, explicó, “aún se enfrentan desafíos de la más alta prioridad para los mexicanos”. Más adelante agregó que para crecer y generar empleos, así como niveles superiores de ingreso de la población, no hay otro camino que la claridad en la política económica, la consistencia en su aplicación y la flexibilidad necesaria para ajustarse a los cambios que las nuevas condiciones imponen.

Por su parte, el diputado Eduardo Guzmán Ortiz (PT), subrayó que el país requiere de la recuperación de su economía, y que la estrategia utilizada hasta el momento no ha logrado sus objetivos, ya que más mexicanos **se han visto sin empleo** y mermados sus ingresos.

El Partido de la Revolución Democrática, **a través del legislador Raúl Livas Vera**, reconoció que hay un cambio en las metas **del programa económico presentado**

por el gobierno a través del Secretario de Hacienda, sin embargo, aclaró, la recuperación de la producción y el empleo no se logra con buenos deseos, ni con un diagnóstico adecuado de la actual situación.

A través del diputado David Vargas Santos, el PAN señaló que los lineamientos de la política económica constituyen una repetición de lo hecho en los últimos años, los cuales no han podido demostrar su capacidad para resolver los conflictos económicos que enfrenta el país.

18 de noviembre

La Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados envía misiva a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Los diputados Oscar Cantón Zetina, José Carmen Soto Correa y Franciscana Krauss Velarde, del PRI, María Leticia Calzada Gómez (PRD), Jorge Humberto Gómez García (PAN) y Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), todos miembros de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara Baja, acordaron solicitar por escrito a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), para que a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), se ejecute el "Programa Especial Emergente" de revisión de las instalaciones petroleras del país.

La misiva pide presentar los resultados y avances del Programa de Auditorías convenido con Petróleos Mexicanos, los legisladores manifiestan que es lamentable la frecuencia de los accidentes ocurridos en instalaciones de Pemex, porque han perdido vidas humanas, colocado en riesgo zonas pobladas y se han generado daños al ambiente.

19 de noviembre

Reciben las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente, Información, Gestoría y Quejas y de Energéticos de la LVI Legislatura el informe acerca del accidente ocurrido en las instalaciones de Pemex ubicadas en San Juan Ixhuatepec.

Ante la presencia de los legisladores Oscar Cantón Zetina (PRI), Ofelia Casillas Ontiveros (PRI) y Francisco Curi Pérez Fernández (PRI), Presidentes, respectivamente, de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente, Información, Gestoría y Quejas y de Energéticos de la Cámara de Diputados, el Director de Petróleos Mexicanos, Adrián Lajous Vargas, explicó los resultados preliminares sobre el accidente ocurrido en las instalaciones de Pemex en San Juan Ixhuatepec. Dicho accidente se debió a una falla de la válvula H-8, dado que se instaló un disco de ruptura que no cumplía con las especificaciones ya que era de fierro colado, con un espesor menor al estipulado.

El Director de Pemex subrayó que los accidentes ocurridos en los últimos meses son una señal inequívoca de que es indispensable “abocarnos a una modificación radical del sistema de seguridad de la paraestatal”. Indicó que el problema no es de asignación de recursos ya que no se ha afectado el gasto destinado a la conservación y mantenimiento, sino de establecer una renovación en cuanto al diseño y operación del sistema de protección. Propuso al Consejo Técnico de Petróleos Mexicanos la integración de una Comisión Especial para el Análisis de la Seguridad en Instalaciones de toda la industria petrolera nacional.

El Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo de la Cámara de Diputados informa al Pleno de las actividades realizadas por esa instancia.

El diputado Javier Alberto Gutiérrez Vidal (PAN), Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo de la Cámara Baja, informó que se organizaron, en colaboración con grupos cooperativistas, 14 foros de consulta. En ellos se recabaron un total de 41 propuestas que propiciaron un estudio a fondo de la legislación en la materia. Dicho estudio se convertirá en iniciativa que se presentará al Pleno legislativo.

21 de noviembre

Las Fracciones Parlamentarias de los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática proponen inscribir el nombre de Ricardo Flores Magón en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados.

El diputado del PRD, Antonio Tenorio Adame, al recordar el Septuagésimo Cuarto Aniversario luctuoso del político y escritor oaxaqueño, Ricardo Flores Magón, solicitó que sea inscrito su nombre en Letras de Oro en el Muro de Honor de la Cámara Baja. Asimismo, la legisladora Virginia Hernández Hernández (PRI), subrayó que “todos los que gozamos de mayor libertad y justicia estamos endeudados con uno de los más grandes pensadores y destacado protagonista de la Revolución”, por lo cual insistió en que se brinde una pronta respuesta a la petición.

La Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional presenta ante el Pleno de la LVI Legislatura la iniciativa de reformas a la Ley del Infonavit.

El diputado Alejandro Díaz Pérez Duarte, quien presentó la iniciativa a nombre del PAN, dijo que el proyecto de modificaciones a los artículos 39 y 44 de la Ley del Infonavit señala, entre otras provisiones, que en cuanto a los créditos otorgados para vivienda, éstos serán revisados anualmente en un porcentaje igual a la inflación del año inmediato anterior y para que devenguen intereses sobre saldos ajustados entre el dos y cuatro por ciento sobre el índice de precios al consumidor.

La iniciativa se turna a las Comisiones de Vivienda, Trabajo y Previsión Social.

El Pleno de la Cámara Baja recibe misiva de la actriz María Félix.

En carta que envía María Félix a la LVI Legislatura, la actriz solicita permiso para aceptar, usar y portar la condecoración de la *Orden de las Artes y las Letras*, en Grado de Comendador, que le otorgó el gobierno francés. En el documento se indica que no obstante que la Constitución en su artículo 37 establece que los títulos literarios, científicos o humanitarios pueden aceptarse libremente, la galardonada hace la petición formal al Congreso.

26 de noviembre de 1996

Aprueba el Pleno de la LVI Legislatura el Decreto relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La diputada María Cecilia Hernández Ríos (PRI), a nombre de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, fundamentó el dictamen sobre la Cuenta Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1995. Destacó la aplicación de una estrategia fiscal ajustada al nuevo escenario macroeconómico, con finanzas públicas que contribuyeron a estabilizar la economía y los ingresos ordinarios del presupuesto del sector público, equivalentes al 26.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

En tanto, el legislador Raúl Fuentes Cárdenas (PT), manifestó su desacuerdo con las medidas económicas puestas en marcha desde diciembre de 1994. César Chávez Castillo, diputado del PRD, invitó al Pleno para que se discutan fórmulas eficaces de vigilancia en torno a las finanzas públicas; Salvador Beltrán del Río, legislador por el PAN, apuntó que el esquema de fiscalización en el país es anticuado y requiere de cambios. Finalmente, el diputado Jaime del Río Navarro (PRI), habló para establecer su coincidencia con las consideraciones emitidas por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Reunión de la Comisión de Vivienda de la Cámara Baja con el Director del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ante la presencia de diputados y senadores, miembros de las Comisiones Unidas de Vivienda y Trabajo y Previsión Social de las Cámaras de Diputados y Senadores, Alfredo Del Mazo González, Director General del Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), se refirió a la necesidad de vincular la institución de vivienda con el nuevo sistema de pensiones, lograr una mayor simplificación administrativa, proteger el ahorro y el patrimonio de los afiliados, así como fortalecer la administración financiera, con el fin de ampliar su cobertura crediticia en favor de

sus derechohabientes.

En la misma reunión, encabezada por el legislador Abelardo Carrillo Zavala (PRI), Presidente de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, Alfredo del Mazo González dijo que la iniciativa que analiza el Congreso de la Unión en relación a la modificación de la Ley del Infonavit refleja, tras cuatro meses de trabajo, los resultados de un ejercicio de concertación en el que la estructura tripartita del organismo de vivienda (sector obrero, empresarial y gubernamental) demostró sus bondades.

27 de noviembre

El Pleno de la LVI Legislatura aprueba la Iniciativa del Ejecutivo Federal sobre la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1977.

El diputado del PRI, Víctor Manuel Rubio Ragazzoni, señaló, al fundamentar el dictamen a nombre de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara Baja, que la política para el próximo ejercicio pretende una franca consolidación de la actividad económica, impulsando las fuentes de crecimiento, exportación y productividad, a fin de aumentar en cuatro por ciento el Producto Interno Bruto (PIB).

El legislador estimó que el PIB será superior a las estimaciones originales (tres por ciento), ya que la exportación manufacturera continuó su crecimiento, basada en el incremento de la participación privada en la inversión. También señaló que el número de trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue de nueve millones 78 mil, superior en 705 mil al registrado en julio del año pasado. Por lo que respecta a la inflación, apuntó que ésta se ubicará en un 27 por ciento.

El PT, en voz del legislador Raúl Fuentes Cárdenas, estableció que no apoyará una política económica cuya lógica descarga su peso sobre la mayoría de los mexicanos; Ifigenia Martínez, diputada por el PRD, hizo énfasis en que se debe gravar con impuestos a quienes más tienen y suavizarse para los sectores menos protegidos; el ~~legislador José de Jesús Preciado Bermejo (PAN), externó la oposición de su organización~~ a la iniciativa, pues no cumple con los pronósticos de crecimiento sostenido y vigoroso que mejoren el nivel de vida de los mexicanos; el PRI, a través del diputado Jesús Rodríguez y Rodríguez, señaló que el programa económico ha permitido dejar atrás la emergencia e incertidumbre económica.

Aprueba la Cámara de Diputados la Iniciativa que establece y modifica diversas normas en relación a la Miscelánea Fiscal.

El Legislador Luis Manuel Jiménez Lemus (PRI), al fundamentar el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara Baja, indicó que la propuesta del Ejecutivo Federal atenderá los postulados constitucionales de impartición de justi-

cia, sustentada en el planteamiento social de no aumentar tasas impositivas, la no supresión de la tasa de cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas.

La LVI Legislatura y exintegrantes de la LI, rinden Homenaje a Luis M. Farías Martínez.

Humberto Roque Villanueva (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, señaló, durante el homenaje que se le rindió a Luis M. Farías Martínez, único mexicano que ha sido Presidente de la Gran Comisión en dos ocasiones, y ante la presencia de Fernando Ortiz Arana (PRI), Presidente de la Gran Comisión del Senado de la República, que el equilibrio entre poderes es de fuerzas políticas en movimiento y transformación que se complementan en la responsabilidad de ser gobierno.

A nombre de su padre, Luis Farías Mackey, explicó que la actividad política debe ver tras los fenómenos sociales e índices económicos a los hombres de carne y hueso.

28 de noviembre

El Pleno de la Cámara Baja aprobó la nueva Ley Federal de Derechos de Autor.

El diputado Florentino Castro López (PRI), Presidente de la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura, fundamentó el dictamen del proyecto de Ley Federal de Derechos de Autor, y señaló que la Iniciativa es “reglamentaria del artículo 28 constitucional y salvaguardada y protege los derechos de autores, artistas, intérpretes y ejecutantes, así como de productores en relación con obras literarias o artísticas, además de otros derechos de la propiedad intelectual”.

José Narro Céspedes, legislador del PT, hizo énfasis en la claridad del proyecto; por el PRD la diputada Adriana Luna Parra, consideró la Ley como trascendental para el país; en tanto, el PAN, en voz del legislador José de Jesús Sánchez Ochoa, hizo hincapié en que la iniciativa ofrece certeza jurídica, finalmente, el diputado Liberato Montenegro Villa (PRI), se refirió a la relación que existe entre el avance tecnológico y la necesidad de readecuar la legislación referente a la autoría intelectual, con el fin de proteger la creación artística.

Aprueba la Cámara de Diputados diversas disposiciones de carácter Penal relacionados con la protección de los Derechos de Autor.

La LVI Legislatura resolvió a favor del decreto mediante el cual se deroga la fracción décimosexta del artículo 387, el 419, y se adiciona un título vigésimo sexto al libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal, en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

Los partidos a través sus representantes en la Cámara de Diputados Oscar González Yañez, PT; Isabel Molina Warner, PRD; Cruz Pérez Cuellar, PAN y Juan Manuel Cruz Acevedo, PRI, coincidieron en señalar que la iniciativa es la acción más importante que se ha desarrollado para proteger los derechos de autor.

La Cámara Baja nombró a los integrantes de Mesa Directiva para el mes de diciembre.

La diputada Sara Esther Muza Simón (PRI), fue nombrada Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la cual dirigirá los trabajos de la Legislatura durante el mes de diciembre. Asimismo, en calidad de Vicepresidentes quedaron los legisladores: Felipe Amadeo Flores Espinoza (PRI), Agustín Torres Delgado (PAN), José de Jesús Zambrano Grijalva (PRD) y José Narro Céspedes (PT).

Como Secretarios, se nombró a los diputados: José Luis Martínez Álvarez (PRI), Juan Manuel Pérez Corona (PAN), Aurelio Salinas Ortiz (PRI) y Carlos Nuñez Huerta (PRD). Finalmente, fungirán como Prosecretarios los legisladores: Eugenia Méndez Márquez (PRI), María Teresa Tapia Bahena (PAN), Cecilo Lepe Bautista (PRI), Oscar González Yañez (PT).

CRÓNICA LEGISLATIVA se terminó de imprimir en diciembre 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).



1996