



Organo de Información de la LVI Legislatura

# **RÓNICA LEGISLATIVA**

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año IV / Nueva Epoca / N° 2 / abril - mayo 1995

**LA REFORMA JUDICIAL DE 1994**  
**José Luis Soberanes Fernández**



**URUGUAY: PARTIDOS Y PARLAMENTO**  
**ANTE LA REFORMA POLÍTICA**  
**Javier Bonilla Saus**



**HACIA UNA REFORMA ELECTORAL DEFINITIVA**  
**Víctor Samuel Palmar César**



**AMÉRICA LATINA: LA DEMOCRACIA DIFÍCIL**  
**Giancarlo Pasquini**



**EL NACIONALISMO Y SUS DILEMAS**  
**Alejandro Tomasini Bassols**



**REFORMISMO, SOCIALISMO E IGUALDAD**  
**Norberto Bobbio**

**María Guadalupe Cecilia Romero C.**  
**Mónica Gabriela Leñero A.**  
**Ezequiel Flores Rodríguez**

# C RÓNICA LEGISLATIVA

---



---

Órgano de Información de la LVI Legislatura

---

# C RÓNICA LEGISLATIVA

---

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

---







**Dip. Humberto Roque Villanueva**

*Presidente de la Gran Comisión*

**Dip. Juan José Osorio Palacios**

*Secretario de la Gran Comisión*

**Dip. José Natividad González Parás**

*Secretario de la Gran Comisión*

**Lic. Artemio Meixueiro Sigüenza**

*Oficial Mayor*

**Lic. Ramiro Pineda Murguía**

*Coordinador de Comunicación Social*

# Crónica Legislativa

Año IV/nueva época/número 2/  
abril y mayo 1995

**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. José Natividad González Parás, 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. Manuel Marcué Pardiñas, PRD; 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.

**Rosa Eugenia Báez Puente**

*Apoyo Editorial*

**Rafael Flores Fernández**

*Investigación*

**Comunicación Gráfica, S.A.**

*Formación Electrónica*

**Francisco Muñoz**

*Administración*

**Víctor Manuel Reyna**

*Distribuidor*

© D.R. Cámara de Diputados  
LVI Legislatura  
México D.F., junio de 1995  
Hecho en México

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

**Crónica Legislativa**, órgano de análisis e información de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del 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 de San Lázaro, Col. del Parque, 15969 México, D.F. Tel. (5) 522-3159. Certificado de Licitud de Título número 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derecho 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: Palacio Municipal, ciudad de México, Siglo XIX. Conocido también como "Casas Consistoriales", "La Diputación" o "Ayuntamiento".*

# INDICE

<b>E</b>	<b>EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA</b> <i>Ricardo Martínez Lacy</i>	<b>9</b>
<b>F</b>	<b>FEDERALISMO EN LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA</b> <i>Pablo Latapi Sarre</i>	<b>23</b>
<b>L</b>	<b>LA REFORMA JUDICIAL DE 1994</b> <i>José Luis Soberanes Fernández</i>	<b>39</b>
<b>H</b>	<b>HACIA UNA REFORMA ELECTORAL DEFINITIVA</b> <i>Víctor Samuel Palma César</i>	<b>49</b>
<b>A</b>	<b>AMÉRICA LATINA: LA DEMOCRACIA DIFÍCIL*</b> <i>Giancarlo Pasquini</i>	<b>55</b>
<b>U</b>	<b>URUGUAY: PARTIDOS Y PARLAMENTO ANTE LA REFORMA POLÍTICA</b> <i>Javier Bonilla Saus</i>	<b>69</b>
<b>E</b>	<b>EL CONGRESO BRASILEÑO: CRISIS Y RETOS</b> <i>Marisa von Bülow</i>	<b>89</b>
<b>E</b>	<b>EL NACIONALISMO Y SUS DILEMAS</b> <i>Alejandro Tomasini Bassols</i>	<b>101</b>
<b>R</b>	<b>REFORMISMO, SOCIALISMO E IGUALDAD*</b> <i>Norberto Bobbio</i>	<b>117</b>
<b>S</b>	<b>SECRETARIOS DE COMISIÓN</b>	<b>131</b>
<b>C</b>	<b>CRÓNICA LEGISLATIVA (DEL 1 DE ABRIL AL 31 DE MAYO DE 1995)</b>	<b>143</b>

\* Por cortesía de *Leviatán*.

## COLABORAN EN ESTE NÚMERO

**Ricardo Martínez  
Lacy**

Es Doctor en Historia Antigua por la Facultad de Estudios Clásicos de la Universidad de Cambridge.

Investigador en el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM y profesor en la licenciatura de Historia en la ENEP Acatlán (UNAM).

Es autor de **Plutarco de Queronea, Vidas de Agis e Historiografía de la Antigüedad Clásica y Rebeliones Populares en la Grecia Helenística**, así como de una veintena de artículos en revistas especializadas.

**Pablo Latapí Sarre**

Es investigador de problemas de la educación desde hace 32 años. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Hamburgo, Alemania. Es Investigador Nacional desde 1984 y actualmente está adscrito al Centro de Estudios sobre la Universidad, en la UNAM. Es autor de **Diagnóstico Educativo Nacional: Análisis de un Sexenio de la Educación en México** y **La Investigación Educativa en México**, entre otros. Es colaborador de la revista Proceso.

**José Luis Soberanes  
Fernández**

Es Director General del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Es miembro de número del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano; además, es Consejero Ciudadano suplente del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Es autor de 12 libros y coautor de 15, entre los que destacan: **Historia del Sistema Jurídico Mexicano**, **El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX** y **Evolución de la Ley de Amparo**.

**Alejandro Tomasini  
Bassols**

Es Doctor en Filosofía por la Universidad de Varsovia, Polonia. Actualmente es miembro del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM y es Investigador Nacional. Autor de **El Pensamiento del Último Wittgenstein** y de **Una Introducción al Pensamiento de Bertrand Russell**, entre otros.

**Víctor Samuel Palma  
César**

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración, actualmente es Diputado Federal en la LVI Legislatura por el Estado de Morelos (PRI).

- Giancarlo Pasquini** Italiano. Politólogo y Ensayista. colaborador de **Leviatán**.
- Javier Bonilla Saus** Uruguayo. Es sociólogo y economista. Candidato a Doctor por la Universidad de París. Actualmente es profesor de Ciencia Política en la Universidad de las Américas en la ciudad de México. Ha publicado artículos en revistas especializadas de Francia, México y Uruguay.
- Marisa von Bülow** Brasileña. Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia, Brasil. Actualmente es asistente de Investigación en la FLACSO-Sede México.
- Norberto Bobbio** Es politólogo italiano, autor de **El Futuro de la Democracia** y otros. Actualmente es profesor en la Universidad de Turín, Italia.
- Ma. Guadalupe Cecilia Romero C.** Es Diputada Federal (PAN) en la LVI Legislatura por el Distrito Federal. Es secretaria (4a.) de la comisión de Participación Ciudadana; Relaciones Exteriores, Apoyo a Discapacitados, Población y Desarrollo, y Participación Ciudadana.
- Mónica Gabriela Leñero Álvarez** Es Licenciada en Sociología. Diputada Federal (PRI) en la LVI Legislatura por Guerrero. Es secretaria de la comisión de Hacienda y Crédito Público.
- Ezequiel Flores Rodríguez** Es Licenciado en Derecho. Diputado Federal (PT) en la LVI Legislatura por Veracruz. Es secretario (1o.) de la comisión: de Asuntos Indígenas, participa en las de Justicia, Reforma Agraria y Comité de Asuntos Editoriales.



# EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA

*Ricardo Martínez Lacy*

## I

**1.** Al mundo greco romano se le conoce también como la antigüedad clásica. En el presente escrito intento exponer y explicar el concepto de ley, cómo se elaboraban las leyes y, finalmente, cómo se verificaban los juicios. En todo momento hay que tener presente que, al hablar de la antigüedad clásica, se hace referencia a un periodo de casi dos mil años (1200-500 d.C., aproximadamente), periodo que abarca el surgimiento de las culturas griega y romana, el desarrollo de la polis y el del imperio ateniense y romano, la erección de los reinos helenísticos y la formación, florecimiento y caída del Imperio Romano. Asimismo, hay que tener presente que este desarrollo se dio teniendo como centro la cuenca del Mediterráneo, pero también se extendió a gran parte de la Europa continental, Asia central y la cuenca del Mar Negro. Se trata pues de un periodo muy largo de la historia universal, periodo que tuvo un desarrollo complejo, lo que hace ne-

cesario enmarcar todo el análisis en este desarrollo.

**2.** Antes de emprenderlo, sin embargo, es necesario explicar el sentido de tocar un tema tan antiguo y tan remoto. En mi opinión, el estudio de culturas ajenas y de periodos distintos al nuestro es indispensable para desarrollar un sentido histórico que nos permita hacer conciencia de hasta qué punto las manifestaciones de nuestra cultura están históricamente determinadas y cómo podemos incidir en su futuro desarrollo. El estudio histórico del proceso legislativo puede ser particularmente iluminador por cuanto nuestra propia tradición legislativa ha nacido bajo la influencia del pensamiento político de la Ilustración (pienso, por ejemplo, en Montesquieu), cuyos exponentes, a su vez, habían tomado como modelos a pensadores antiguos, y sobre todo a Platón, a Aristóteles y Cicerón. Pues bien, los pri-

meros dos autores repudiaban la polis tal cual era y le contraponían, Platón, una imagen idealizada de Esparta (el "espejismo espartano") y Aristóteles, un estado cuyo objeto primordial fuera garantizar la mejor forma de vida de los intelectuales. Por su parte, Cicerón trataba de detener la crisis mortal

<b>EL ESTUDIO HISTÓRICO</b>
<b>DEL PROCESO LEGISLATIVO</b>
<b>PUEDEN SER PARTICULARMENTE</b>
<b>ILUMINADOR POR CUANTO</b>
<b>NUESTRA PROPIA TRADICIÓN</b>
<b>LEGISLATIVA HA NACIDO</b>
<b>BAJO LA INFLUENCIA</b>
<b>DEL PENSAMIENTO</b>
<b>POLÍTICO DE LA ILUSTRACIÓN</b>



de la República romana con la elaboración de una síntesis entre los valores republicanos tradicionales (ideales) y las fantasías de sus predecesores griegos. No cabe duda de que el estudio del pensamiento político es, en sí mismo, útil y necesario, pero éste sólo puede esclarecer el desarrollo de las ideas y la conformación de una tradición aún viva, aporte que nadie debe despreciar, pero el estudio de la historia en su totalidad no sólo contribuye a develar el valor político e ideológico de esas ideas en su momento, sino que además, al referirnos a la historia en su conjunto, contribuye a la adquisición de una conciencia histórica plena.

**3.** A continuación se presenta un panorama general del desarrollo de la historia de la Antigüedad Clásica que puede servir como punto de referencia de la exposición del asunto mismo.

La cultura griega surge sobre las ruinas de la micénica que, al caer hacia 1200 a.C. por causas muy discutidas y que no se necesitan enumerar en este contexto, dejó como institución principal a unidades domésticas (el *oikos*), las cuales, al entrar en relación con otras, empezaron a formar comunidades campesinas parecidas a las comunidades indígenas que aún subsisten en nuestro país, comunidades, las griegas, que se llamaban polis y que, a falta de un nombre mejor, se les llamará también así en este escrito. Estas comunidades pronto se convirtieron en la unidad fundamental de la cultura griega y llegó a haber cientos de ellas a la vez. A los griegos nunca les preocupó la unidad nacional -que es un ideal de los dos siglos más recientes- pero fueron capaces de aliarse entre ellos para rechazar al persa invasor (500-480 a.C.). También pudieron los griegos formar, bajo la hegemonía ate-

niense, un imperio naval (480-404 a.C.), destruido (a resultas de la guerra del Peloponeso) por los espartanos y sus aliados con el patrocinio persa, derrota que condenó a los griegos a la pérdida de su independencia, para ser eventualmente sometidos por los macedonios (338 a.C.). A su vez, los macedonios formaron un imperio efímero que se extendió por Egipto, el Cercano Oriente, Asia central y el occidente de la India (336-323 a.C.), imperio que pronto se dividió en lo que se ha dado en llamar los reinos helenísticos. Estos reinos fueron conquistados por Roma (167-30 a.C.). Roma, polis que, al incorporar a su territorio partes de Italia, Sicilia, Cerdeña y España, se convirtió en un imperio territorial al expandirse al Oriente, incorporó a Grecia y la parte occidental de los reinos helenísticos, lo cual hizo entrar en crisis su propia constitución que, de república oligárquica, se convirtió en una monarquía disfrazada de república (27 a.C.). Este imperio fue estable hasta mediados del Siglo III d.C., cuando entró en una fase de descomposición que duró casi dos siglos.

## II

**4.** El primer documento de este proceso casi bimilenario es la obra que inaugura la literatura griega y la europea: los poemas homéricos de la *Iliada* y la *Odisea*. Como no podía ser de otra manera en una sociedad que, por el hecho mismo de la creación de estos poemas, emerge de una época oscura, se encuentran en estos poemas concepciones y prácticas primitivas de la justicia y del derecho. Para empezar, el argumento mismo de ambos poemas está basado en la idea de la justicia. En la *Iliada* Agamemnon despoja a Aquiles de una esclava y éste, en represalia, se niega a pelear contra los enemigos comunes -los troyanos-. La situación

se agrava cuando el "rey de reyes" (como se le llamaba a Agamemnon) ofrece al héroe humillado compensar el agravio y éste se niega a aceptar lo ofrecido. El embrollo se resuelve cuando el héroe troiano Héctor mata a Patroclo, el amigo más querido de Aquiles, quien venga su muerte. En la Odisea, Telémaco, hijo de Odiseo (Ulises en latín), trata de expulsar de su casa a los pretendientes de su madre Penélope, quienes se la pasan festejando a sus expensas. El hijo del héroe sólo ve el fin de sus afanes cuando su padre regresa después de una ausencia de veinte años y mata a los 108 gorriones. La justicia es pues un elemento esencial en la trama de estos poemas, pero la ley no...

En efecto, ni Aquiles ni Telémaco pueden acogerse a ningún texto (sólo se alude a un escrito en toda la Iliada y a ninguno en la Odisea) ni a una regla no escrita: la ley se equipara a la costumbre. En consecuencia, lo único que pueden hacer los agraviados es tratar de hacer quedar mal a los ofensores, y en sendos poemas se les presenta convocando a asambleas con ese propósito. Es de notar que Aquiles logró que se le ofreciera un desagravio, pero no aceptó la indemnización, mientras que Telémaco tuvo que aceptar la llegada de su heroico padre para vengar las injurias que los pretendientes le habían inferido. Esto muestra cómo, a falta de leyes, tampoco podía haber tribunales ni jueces, y los pleitos sólo se podían arreglar mediante arbitrajes, juramentos ante los dioses, peleas o venganzas de sangre. La justicia estaba en función del honor de los héroes (los hombres comunes no podían aspirar a ella) y era una cuestión personal o, cuando mucho, familiar.

<b>LA JUSTICIA ES PUES</b>
<b>UN ELEMENTO ESENCIAL</b>
<b>EN LA TRAMA DE ESTOS</b>
<b>POEMAS, PERO LA LEY NO...</b>

5. Del mundo de Odiseo al de *Los Trabajos y los Días*, poemas contemporáneos (hacia 700 a.C.) hay una diferencia gigantesca pues, mientras que el primero versa sobre los hechos heroicos del pasado, en el segundo, su autor Hesíodo, se ocupa de la vida y del trabajo de los campesinos y de su relación con la justicia divina. En efecto, el poeta de Ascra ya no habla de un mundo de héroes que no comían más que carne de res, sino de la vida de los labradores comunes, y tampoco se ocupa ya de las peripecias del honor heroico, sino de las preocupaciones de gente ávida de tierra que sembrar. Es de esperar, pues, un cambio en la concepción de la justicia. En efecto, como en los poemas homéricos, la justicia juega un papel importante en los hesiódicos -la *Teogonía* y *Los Trabajos*

y *los Días*-. A este segundo poema, aunque no es propiamente narrativo, subyace el siguiente argumento: el poeta tiene un hermano, Perses, que lo ha despojado de una parcela que le tocaba en herencia. El poeta compone su obra precisamente para convencer al hermano de que actúe conforme a una justicia sancionada por Zeus, el rey de los dioses, y no acate a los reyes "devoradores de regalos". Esta actitud implica tres cambios importantes. En primer lugar, la justicia ha pasado a manos de un estado rudimentario representado en este caso por reyes (sin duda aristócratas) y ya deja de ser asunto de cada quién defender su honor y hacerse justicia por su propia mano. En segundo lugar, la justicia se convierte en una diosa, hija de Zeus, quien habla con su padre y le dice a quién debe castigar. Esta novedad es muy importante porque implica que Hesíodo pensaba que, aunque los tribunales pueden



emitir sentencias injustas, hay un principio de justicia que no puede ser pervertido por ellas. En tercer lugar, la justicia deja de ser algo de lo que sólo los aristócratas pueden gozar, sino que, aunque sigue su control (de otra manera que antes), también es aplicable a los ciudadanos comunes de una polis en nacimiento.

6. Otro paso lo vemos en el surgimiento de los legisladores, de los cuales, los menos desconocidos son Licurgo en Esparta y Dracon y Solón en Atenas. La presencia de estos legisladores es efecto del desarrollo, por una parte, de la polis y, por la otra, de la escritura. Consecuencia de lo primero fue la pérdida del control de ellas por parte de los aristocráticos "reyes". Símbolo de lo segundo fue que, desde entonces, la polis podía recurrir a un texto, en lugar de tener que depender de tradiciones orales acaparadas por unas cuantas familias de buena cepa.

La figura de Licurgo y su legislación son irremediablemente irrecuperables por el efecto de la leyenda, pero Plutarco, en su *Vida de Licurgo* (capítulos 6.1 y 7-8) transmite un texto arcaico, que llama la gran *retra* (ley) y que dice que fue emitido por el oráculo de Apolo en Delfos y transmitido a sus conciudadanos, los espartanos, por Licurgo. Su texto es el siguiente:

"Habiendo fundado un santuario de Zeus Escilanio y de Atenea Escilania, formado tribus y obas, establecido una *gerousia* de treinta con los caudillos, de tiempo en tiempo, convocar a las *apéllas* entre Babica y Cnaquion, así habrá introducción y despacho..." Pero -explica Plutarco- más tarde, cuando el pueblo, con adiciones y sustracciones, distorsionó y pervertió las intenciones de la

ley, los reyes Polidoro y Teopompo añadieron este escrito a la letra: "Pero si el pueblo toma una decisión torcida, los viejos y los caudillos sean los que tomen decisiones".

Este texto, que parece oscuro en traducción, lo es más en el original. De hecho, un historiador alemán, después de afirmar que se trata "sin duda, del documento más discutido de la época arcaica de Grecia" renuncia a cualquier interpretación. No seguiré su ejemplo sino, ignorando temerariamente todo lo escrito en torno a él, daré unas pocas explicaciones sobre mi traducción, que no es nada original. Las advocaciones "escilánias" de Zeus y Atenea sólo están documentadas en este texto. Mi traducción "formando tribus y obas" interpreta lo que el texto expresa "tribuyendo tribus y obando obas", tanto las tribus como las obas eran agrupaciones de espartanos; la *gerousia* era un senado, o sea, un consejo de ancianos (de *senex*-viejo- en latín), Polidoro y Teopompo se refirieron -con "los viejos"- a esa misma corporación. Por "caudillos" traduzco *arkhagétai*; en tiempos históricos, la *gerousia* estaba conformada por veintiocho ancianos más los dos reyes, pues Esparta era una diarquía (gobierno de dos), como se hace evidente por el añadido de Teopompo y Polidoro. *Apélla* era el nombre de la asamblea de los ciudadanos espartanos. Se desconoce qué eran Babica y Cnaquion y se supone que se trata de nombres propios. Una cosa que sí es clara es que se trata de una ley constitucional, puesto que define funciones de magistrados y cuerpos, así como la forma en que los ciudadanos se deben agrupar. No es pues necesario dejarse llevar por el pánico. De Dracon se sabe sólo que -hacia 630 a.C.- hizo promulgar una ley sobre homicidio, la primera ley escrita en Atenas. Pero la legislación que Solón hizo

para la misma polis (594 a.C.) se conoce mejor. Todo indica que ella tuvo como origen un mandato de los atenienses. Me parece que su aspecto más importante es la regulación de las deudas y su relación con el status de los atenienses. En efecto, el nuevo legislador prohibió la esclavitud -por deudas- (que no debe confundirse con la esclavitud sin más), institución que había rebajado a muchos atenienses que, por sus deudas, habían caído a la condición de siervos. Las deudas existentes fueron abolidas, sin que haya el menor indicio de que la economía se derrumbara. Además, Solón canceló la posibilidad de que la situación se repitiera prohibiendo que los deudores pagaran con su persona.

A pesar de la fama de los legisladores, el corpus legislativo mejor conocido no se relaciona con legislador alguno. Se trata del Código de Gortina (Siglo V a.C.), descubierto en unas paredes de las ruinas de esa ciudad cretense. Su contenido abarca el derecho de la persona, la familia, la herencia, la propiedad y la deuda. Es claro que ya para el Siglo V, el primero de la época clásica, las funciones de la polis se habían desarrollado ampliamente y que, al menos en algunos estados, la aristocracia había perdido el control de la tradición legislativa.

7. Al tratar el Siglo V a.C. es posible enfocar el análisis en los poetas trágicos y en los sofistas.

De los primeros, se tratará sólo a Esquilo, de cuya obra se ha dicho que

es "la tragedia de la justicia divina". Ninguna de sus obras justifica tanto esto como la trilogía titulada la *Orestíada*, la última de este autor (458 a.C.). El drama está compuesto de tres piezas: *Agamemnon*, *Las Coéforas* y *Las Euménides*. Es notorio que, aunque Esquilo toma como base las mismas leyendas a las que se habían referido los poemas homéricos y hesiódicos, los interpreta desde la perspectiva de una sociedad política, política no sólo en el sentido usual, sino también en el etimológico: el de una sociedad organizada como polis.

Pues bien, *Agamemnon* trata del regreso del "rey de hombres" (como lo llamó Homero) a su patria Argos y su muerte a manos de su esposa Clitemnestra, vengadora de agravios. En las *Coéforas*, Orestes, el hijo de

Agamemnon, por orden del propio Apolo, venga a su padre con la sangre de su madre. Finalmente, en las *Euménides*, el matricida acude como suplicante a Atenas, hasta donde lo persiguen las negras Erinias, hijas de la noche y vengadoras del asesinato. Atenea aparece para defender a Orestes y persuadir a las Erinias que cesen en su sed de sangre vengadora. Al ser convencidas, las Erinias se convierten en Euménides, las diosas graciosas, porque conceden la gracia de la purificación del crimen. Atenea aprovecha la ocasión para fundar el Consejo del Areópago, que desde entonces garantizaría la justicia en Atenas.

Esquilo traza dramáticamente una evolución histórica. La venganza por parte de los particulares es el recurso jus-

<b>LAS DEUDAS EXISTENTES</b>
<b>FUERON ABOLIDAS,</b>
<b>SIN QUE HAYA EL MENOR</b>
<b>INDICIO DE QUE LA ECONOMÍA</b>
<b>SE DERRUMBARA. ADEMÁS,</b>
<b>SOLÓN CANCELÓ LA</b>
<b>POSIBILIDAD DE QUE</b>
<b>LA SITUACIÓN SE REPITIERA</b>
<b>PROHIBIENDO QUE LOS</b>
<b>DEUDORES PAGARAN</b>
<b>CON SU PERSONA</b>

ticiero por excelencia en los poemas homéricos, en la obra de Hesíodo aparece la justicia como algo que tiene una sustancia propia, y en la de Esquilo se encuentra el imperio de la ley encarnado en el Areópago. No puede ser casual que este cuerpo colegiado haya sido subordinado a la asamblea popular ateniense en 464 a.C., apenas seis años antes del estreno de La Orestíada. El carácter político de la tragedia esquiléa debe ser claro.

Por lo que toca a los sofistas, su contribución más importante en relación con la ley fue sin duda su discusión sobre la contraposición o no entre *nómos* (convención, costumbre o ley) y *phýsis* (naturaleza). De esta discusión sólo se conservan reportes indirectos pero, aún así, quedan datos tan abundantes y ricos, que una historia de la filosofía griega le dedica ochenta páginas. A falta de tanto espacio, se exponen dos posiciones opuestas: la de Protágoras y la de Antífonte.

A Protágoras se le conoce sobre todo por el diálogo platónico al que da nombre. En él, el sofista en cuestión (que, según Guthrie, fue el primero y el mejor de ellos), alega que él enseña la capacidad para actuar en política, y que ello es posible porque la sagacidad política es innata en el hombre, así como el sentido de la vergüenza y el de la justicia. En consecuencia, más o menos todos los hombres poseen estas cualidades, pero hay algunos que están más avanzados que otros y aquéllos son los que pueden enseñar a actuar en la política, como Protágoras. Es interesante el discurso que Platón atribuye a éste sofista acerca del castigo de los criminales:

al castigar a malhechores, nadie se fija en el hecho de que un hombre ha

cometido un mal en el pasado, o lo castiga por ello, a no ser que se tome una venganza ciega como una bestia. No, el hombre racional no inflige un castigo por el crimen mismo que ha sido cometido (después de todo, no se puede deshacer el pasado), sino por el futuro, para impedir que, ni el mismo hombre ni, por el espectáculo de su castigo, algún otro, haga mal de nuevo. Pero mantener tal posición implica que la capacidad política puede ser inculcada por medio de la educación; en todo caso, el castigo es infligido como medio de disuasión.

El documento principal sobre la participación de Antífonte en la discusión sobre la antítesis entre *nómos* y *phýsis* son fragmentos de un papiro que contenía su tratado *Sobre la Verdad*, por lo que -según Guthrie- no se puede asegurar representaban ideas del autor del tratado o no. En todo caso, en este tratado, nuestro sofista afirma que las leyes son *contra natura*, porque la prosecución del placer es un impulso natural que se opone a las leyes, que son constrictivas e imponen conductas desagradables y, por lo tanto, antinaturales también. De todos modos, Antífonte recomienda no hacer daño a nadie, salvo en defensa propia.

Por lo dicho sobre Esquilo, es claro que los griegos tenían una conciencia de la historicidad de la ley, y esta conciencia es la que debe estar en el origen de la discusión sobre si la naturaleza se contrapone al *nómos* o no. La solución propuesta por Protágoras de que el sentido de la justicia es innato es sin duda ingeniosa y plausible, mientras que no se puede decir que toda ley, por serio, sea justa, así que no le falta algo de razón a las afirmaciones que se encuentran en el manuscrito de Antífonte. Esta discusión



entre la contraposición no de lo convencional y lo natural debe ser muy atractiva en una época como la actual, cuando los cambios en las costumbres se dan a una velocidad vertiginosa y ponen en crisis a los valores y, con ellas, a las leyes.

8. Naturalmente, este desarrollo en el terreno de las ideas tenía su contrapartida en el de la legislación ateniense.

Entre 427 y 415 -durante la ya mencionada guerra del Peloponeso- se estableció un procedimiento que se llamó *graphè paranómōn*, o sea, acción pública contra propuestas anticonstitucionales. Mediante esta acción, quien hubiera propuesto a la asamblea popular (formada por todos hijos de ciudadanos atenienses mayores de veinte años) un decreto aprobado por ésta, podía ser juzgado por haber propuesto algo que se contraponiera a los principios democráticos o a las leyes atenienses. Esto suscitó el problema de definir qué era una ley, y en 410/409 a.C. (el año ateniense empezaba en verano) se nombró una comisión para que recopilaran y publicaran todas las leyes. Sus trabajos se prolongaron hasta 399, cuando Atenas ya había sufrido la derrota y perdido su imperio. Además se establecieron nuevos métodos para legislar; como lo explica Josiah Ober:

Se tuvo que establecer un procedimiento para hacer leyes nuevas. La *graphè paranómōn* ya había reconocido implícitamente que las decisiones de la asamblea estaban sujetas a revisión de acuerdo a un patrón legal y así, no podía permitirse que

ENTRE 427 Y 415
-DURANTE LA YA
MENCIONADA GUERRA DEL
PELOPONESO- SE ESTABLECIÓ
UN PROCEDIMIENTO QUE
SE LLAMÓ GRAPHÈ PARANOMŌN,
O SEA, ACCIÓN PÚBLICA
CONTRA PROPUESTAS
ANTICONSTITUCIONALES

la asamblea simplemente aprobara leyes según su voluntad. A cambio de esto, se instituyó un procedimiento complicado para revisar las leyes existentes y promulgar nuevas leyes por parte de comisiones de legisladores (*nomothetai*) (404-399 a.C.). En consecuencia, se estableció una división clara entre *nomoi* y *psephismata*, según la cual, los *nomoi* serían las leyes de naturaleza general y de vigencia permanente que habían sido promulgadas por algún legislador del pasado (Solón, p.ej.) o por alguna de las nuevas comisiones de legisladores, y los *psephismata* serían aquéllos decretos que ordinariamente trataban asuntos inmediatos y no necesariamente establecían un precedente legal; estos eran aprobados por la asamblea.

Este fue el momento de mayor desarrollo de la legislación ateniense. Los griegos nunca escribieron códigos sistemáticos ni constituciones, por lo que exponer lo que se sabe acerca de las leyes atenienses sería tedioso y, sobre todo, imposible en este espacio. Parece por lo tanto mejor y más práctico transcribir los rubros en los que las divide Douglas MacDowell en su libro *La Ley en la Atenas Clásica*. Estos rubros son el "status personal", "la familia", "muerte", "asalto y ultraje", "propiedad", "vida en la comunidad", "traición" y "religión".

A su vez, el carácter asistemático de las leyes puede apreciarse en la transcripción de la traducción de la siguiente ley:

En el arcontado de Frínico, en la novena pritanía de la -tribu- Leontida para la cual Queréstato, hijo de Aminias de Acarnas era escribano, Menéstato de Exione, uno de los presidentes, puso a votación: Eucrates, hijo de Aristótimo del Pireo, dijo: buena suerte al pueblo de Atenas: sea aceptado por los legisladores (*nomothetai*). Si alguien se subleva contra el pueblo para alcanzar la tiranía o participa en establecer la tiranía o disuelve la democracia ateniense, el que matara al que hiciere estas cosas sea exculpado; pero si el pueblo o la democracia ateniense fueren disueltos, no será permitido a los miembros del Consejo del Areópago ir al Areópago ni sesionar en el sindrio ni tomar consejo acerca de cualquier cosa. Pero si alguno de los consejeros del Areópago, habiendo sido disuelto el pueblo o la democracia ateniense, fuere al Areópago o sesionare en el sindrio o tomare consejo acerca de cualquier cosa, que pierdan sus derechos ciudadanos tanto él como los descendientes de éste y que su propiedad sea pública y de la diosa -Atenea-, la décima parte. El escribiente del Consejo deberá inscribir esta ley (*nómos*) en dos estelas de piedra y erigir, una, en la entrada del Areópago, entrando hacia la sede del Consejo y la otra, en la asamblea; para la escritura de las estelas, el tesorero del pueblo deberá dar veinte dracmas de las que se gastan por el pueblo en decretos (*psephismata*).

Esta inscripción no fue encontrada ni en el Areópago ni en la loma de la Pnyx, donde se reunía la asamblea, sino en el ágora [mercado], por lo que tal vez se trate de una copia no decretada por el

pueblo pues, siendo una ley, el texto se refiere a una iniciativa aprobada por la asamblea popular y redactada por los legisladores. La estela en la que está escrita es de mármol y tiene en su extremo superior un frontón con un relieve en el que aparecen -a la derecha- una mujer coronada (la democracia) y -a la izquierda-, sentado, un hombre barbado (el pueblo ateniense).

Los magistrados eran los Arcontes y Frínico era el magistrado epónimo. es decir, el que le daba su nombre al año, por lo que se sabe que esta ley es de nuestro 337/336 a.C. El año político ateniense se dividía en diez pritanías, una por tribu. Los cincuenta consejeros de cada tribu presidían el Consejo, como pritanos. Acarnas y Exione eran *dēmos* -pueblos o barrios- de Atenas. La asamblea tenía un presidium. El sindrio era el lugar donde sesionaba el Consejo, formado por cincuenta miembros de cada una de las diez tribus entre las que se dividía la ciudadanía de Atenas. La elección de los consejeros era por suerte; sus funciones consistían en preparar la orden del día de la asamblea y presentar las mociones que se votarían en ella.

Esta ley fue promulgada poco después de que los atenienses y otras polis fueran derrotadas definitivamente por Filipo e incorporadas a una Liga Helénica o de Corinto (donde se reunía), bajo hegemonía macedonia (338).

Para terminar con la legislación griega, se expondrá la manera cómo se hacían juicios en Atenas. Según el proceso había dos tipos de proceso: los casos particulares y los casos públicos. Los segundos estaban a su vez subdivididos en nueve categorías, según el asunto o procedimiento que se seguía, mientras que

los privados adoptaban nombres específicos en cada caso. Para los procesos privados, el afectado o un voluntario podían levantar la acusación, mientras que en los procesos públicos, lo hacía algún magistrado cuyas funciones fueran afectadas por algún crimen por cuya gravedad no pudiera ser sancionado por una multa o, también, cualquier voluntario podía levantar una acusación. Los tribunales se formaban haciendo una lista de seis mil ciudadanos mayores de treinta años que se apuntaban por su propia iniciativa. De esa lista se hacía un sorteo para formar el tribunal de entre los enlistados que se presentaban al amanecer a prestar su servicio. Para los casos privados se formaban tribunales de unos doscientos jurados, para los públicos, los tribunales tenían quinientos miembros pero, si el caso era grave, podían ser aún mayores. Al hacer el sorteo, se cuidaba de que las diez tribus atenienses estuvieran representadas proporcionalmente. Los juicios públicos tomaban un día, los privados, pocas horas. Hablaban el defensor -o sea, el acusado mismo- y el acusador, citaban leyes, citaban a testigos que se limitaban a confirmar o refutar los dichos de defensor y acusador. Finalmente, los jurados decidían por mayoría simple y sin deliberar. Ellos recibían un pago por su servicio.

### III

Aunque, desde 338 a.C., las polis griegas vivieron subordinadas a Macedonia y, con cambios menores, conservaron más o menos sus usos legislativos. En cambio, las conquistas de Alejandro y la partición de *facto* de su reino cuando él murió (323 a.C.) provocaron el surgimiento del mundo helenístico, dividido en tres reinos principales: Macedonia, que abarcaba todo el territorio de ese reino antes de las

conquistas; Egipto, que incluía, además de este país, Chipre y Cirene; y Siria, que abarcaba todo lo que fue el Imperio Persa -de la actual Turquía hasta Afganistán- sin los países controlados por Egipto más el Valle del Indo.

El nacimiento de estos dos últimos estados dió lugar a una situación peculiar, pues un ejército macedonio se había apoderado de países inmensos con tradiciones jurídicas propias y que se practicaban en distintos idiomas. Ante ello, una reacción típica fue la de la dinastía de los Seléucidas, los reyes de Siria, quienes primero reconocieron el derecho de los judíos y posteriormente lo desconocieron, lo que fue una de las causas de las guerras de los Macabeos, que llevarían a la independencia de Judea.

10. Por razones de documentación, el reino mejor conocido es el de Egipto, donde reinaron los Lágidas.

La mayor parte de las fuentes del Egipto helenístico son papiros, manuscritos escritos en un papel que se hacía de una especie de cañas que crece en el Nilo y que se conservaron en el Alto Egipto por lo seco del clima. En consecuencia, los papiros conservan noticia sobre la vida de griegos y egipcios que vivieron en esa parte del país y sólo documentan, indirectamente, la vida del Bajo Egipto: el Delta.

El panorama que estos papiros presentan sobre la legislación es complejo. Se puede decir que existían tres derechos: el derecho real, el griego y el egipcio.

El rey de Egipto era un monarca absoluto y emitía dos tipos de leyes: los edictos generales (*diagramata*) y los reglamentos sobre asuntos específicos (*pos-*

*tágmata*). Hay por lo menos una recopilación moderna de todas estas leyes, que Préaux clasifica en tres tipos: la organización de los ingresos regios y el censo de bienes y personas, el procedimiento fiscal y el derecho fiscal. Estas leyes eran concebidas como beneficios.

Para entender la función y vigencia tanto del derecho griego y como del egipcio es necesario explicar cómo estaban repartidos los grupos étnicos y la población en general en el país y cuál era su división política.

El estado lágida reconocía a tres ciudades -Alejandría, Naucratis y Ptolemais-, el resto era considerado campo (*khôra*). Muchos griegos y macedonios vivían en las polis, pero también había veteranos que habían recibido tierras en el campo. Por otra parte, aunque había egipcios (llamados legalmente *laós* : el pueblo) en las polis, la mayoría vivía en el campo. Por su parte, el campo estaba dividido en *nomós*, distritos gobernados por estrategos nombrados por el rey.

Obviamente, los egipcios tenían su propio derecho cuando llegaron los macedonios, y los Lágidas sólo alteraron con sus leyes nuevas. El pueblo tenía, pues, tribunales de laocritas (jueces del pueblo) que juzgaban en egipcio según sus leyes ancestrales. No sólo les competían los casos en egipcio, sino también los pleitos surgidos de contratos en griego pero firmados sólo por egipcios.

En el caso de los griegos (y de los otros grupos étnicos), ellos debían acudir a lo que se llamaba simplemente tribunal (*dikastérion*), formado por diez jueces que, al parecer, eran electos por los griegos del *nomós*, pero sólo podían reunirse si los convocaba el estratego. En adición a es-

tos tribunales, en el Siglo III a.C. se creó un tribunal de *khrematistes*. Originalmente, la palabra significaba recaudador de impuestos, y el tribunal adquirió ese nombre porque fue erigido para tratar los asuntos del rey y, en particular, los fiscales, a estos casos se le fueron agregando los civiles, por lo que llegaron a compartir funciones con los tribunales ordinarios. Estos dos tipos de tribunal actuaban en griego.

Al parecer, los asuntos entre griegos y egipcios eran tratados en el tribunal común (*koinòn dikáion*), "del que no se conoce sino el nombre".

El procedimiento de los tribunales de *khrematistes* aparentemente fue promulgado por un rey. Los *dikastérios* se guiaban por lo que se llamaban "las leyes de las polis" (*politikoi nómoi*), expresión oscura y de la que no se ha encontrado una codificación. Préaux alega que la expresión se refería a un derecho griego común, cuya existencia, sin embargo, no es comúnmente aceptada. Tal vez la expresión aluda más bien a las leyes que las tres polis griegas en Egipto habían adoptado.

De ellas, las mejores conocidas son las de Alejandría, de hecho, el texto jurídico más importante de este reino helenístico es un papiro que se conserva en la ciudad alemana de Halle y de unas justificaciones (*dikaíómata*), "serie de textos de contenido muy variado, pero todos de carácter legislativo y judicial, concernientes a Alejandría". Fue publicado en Berlín en 1913.

#### IV

11. En contraste con los derechos griegos y helenísticos, el derecho romano es bien



conocido y estudiado, razón por la cual se presenta aquí una exposición breve.

Para entender los derechos griegos, es necesario analizar su cultura y relacionarlos con ella; en cambio, se puede decir que, para entender la cultura romana, sobre todo en su origen, hay que estudiar el derecho, pues las Leyes de las Doce Tablas, conservadas parcialmente en citas, son los documentos latinos más antiguos.

El primer periodo de la historia del derecho romano es el republicano, que se inicia con las leyes mencionadas -promulgadas hacia 450 a.C.- y se termina cuando Octavio adoptó el nombre de Augusto (27 a.C.).

En este periodo por ley se conocían las resoluciones de los comicios, como se llamaban las asambleas del pueblo romano. A pesar de ello, Roma no era una república democrática porque los comicios estaban divididos de varias maneras (por curias, por centurias o por tribus), pero siempre según los ingresos económicos de los ciudadanos que conformaban cada sección; además, las secciones de ciudadanos más pobres eran más grandes y viceversa: las de los más ricos eran las más chicas. Todo esto se consumaba con un procedimiento según el cual, empezaban por votar, una a una, las secciones de los ricos y, cuando se discernía una tendencia clara, se daba la moción por aprobada, de modo que las secciones de los pobres alcanzaban a votar sólo cuando los ricos no podían definirse ellos mismos.

Las leyes eran generalmente de índole

constitucional y requerían de interpretación, no sólo en el texto mismo, sino en el procedimiento que había que seguirse, tanto en su ejecución, como en su funcionamiento en los tribunales. Los encargados de esa interpretación eran los pontífices, que formaban un cuerpo de magistrados elegidos por los comicios y que, hasta mediados del Siglo III a.C. debían pertenecer a la aristocracia de los patricios. Los procedimientos complicados y rígidos favorecieron el surgimiento de *iuris consulti* e *iuris periti*, expertos en las leyes y su aplicación. Al principio, ellos eran políticos pero poco a poco se fueron especializando, así que en el Siglo I a.C. se encuentran jurisperitos de tiempo completo. Según Cicerón, sus funciones consistían en *respondere*, *agere* y *cavere*: Responder es emitir una opinión experta sobre qué es la ley, opinión que se conocía como *responsum*. Estas opiniones podían darse a un individuo privado o a un juez, que no era jurisperito. *Agere* significa actuar y se refiere en la ayuda que los jurisconsultos prestaban en el litigio, sobre todo en la redacción de fórmulas. *Cavere*, tener cuidado, significa redactar las formas de los contratos, los testamentos y otros documentos legales. Como se ve, la legislación romana era muy formalista.

Otra forma de legislación era el edicto, emitido por los magistrados y relacionado con su esfera de acción. Tenía vigencia de un año, la misma que las funciones de quien los emitía, pero los magistrados, al asumir sus funciones, hacían suyas grandes partes del edicto de su predecesor.

También había leyes consuetudinarias.

<b>RESPONDER ES EMITIR</b>
<b>UNA OPINIÓN EXPERTA SOBRE</b>
<b>QUÉ ES LA LEY, OPINIÓN</b>
<b>QUE SE CONOCÍA COMO</b>
<b>RESPONSUM. ESTAS OPINIONES</b>
<b>PODÍAN DARSE A UN INDIVIDUO</b>
<b>PRIVADO O A UN JUEZ, QUE</b>
<b>NO ERA JURISPERITO</b>



El juicio se dividía en dos fases. En la primera (*in iure*), presidida por un magistrado, se preparaba el juicio, en la segunda, se decidía el pleito. Ella consistía en llevar el caso a un *iudex* (juez), escogido por acuerdo entre las partes de una lista preparada por el magistrado y que, hasta el fin de la República, sólo incluía miembros del orden senatorial (senadores y sus descendientes).

**12.** El establecimiento del principado (de *princeps*, el nombre oficial del emperador en este periodo: 27 a.C.-235 d.C.) consistió en la erección de una monarquía en forma de República. Dado el lugar central que tiene el proceso legislativo en el ejercicio del poder, la exposición de su evolución es un índice claro y directo de la concentración del poder en el príncipe.

Así, aunque la soberanía recaía todavía en el pueblo y los comicios siguieron decretando leyes, dejaron de reunirse a finales del Siglo I d.C. De manera similar, los magistrados, elegidos ahora por el senado (formado por los magistrados que se retiraban), perdieron su facultad de emitir edictos a principios del Siglo II d.C., cuando Salvio Juliano redactó un edicto pretoriano, que fue confirmado por el senado y quedó como definitivo. Por lo que se refiere a los jurisperitos, el emperador confirió a algunos de ellos el *ius respondendi*, lo cual les confería autoridad imperial a sus respuestas, las cuales, cuando eran unánimes, no podían ser desacatadas por los jueces.

En cambio, surgieron dos fuentes extralegales de legislación: el Senado y el Emperador. En efecto, a partir de 10 d.C. el senado empezó a emitir resoluciones llamadas *senatus consultum*, que los magistrados convalidaban publicándolos como edictos. Este es, sin embargo, un desarro-

llo menor si se le compara con el poder del príncipe, quien, aunque legalmente no tenía poderes legislativos, empezó a emitir leyes en forma de *constitutiones*, palabra que ni siquiera era un término legal. El jurista Gayo dividió las *constitutiones* en tres tipos: edictos, decretos y epístolas. Como el Emperador era magistrado, podía emitir leyes en forma de edictos. Sus decretos eran sentencias judiciales, pues el Emperador, que no era legislador, sí era juez. Finalmente, la correspondencia imperial adquiría fuerza de ley, por la mera fuerza de su poder. Las epístolas propiamente dichas eran redactadas por una oficina que no tenía otra función, y eran enviadas a magistrados o a cuerpos públicos. Las cartas de particulares eran contestadas con suscripciones (notas al final de la carta), de las que el particular podía obtener una copia certificada. También estas respuestas eran hechas por una oficina dedicada a ello. Finalmente, los Emperadores también enviaban mandatos, sobre todo a los gobernadores de provincia.

**13.** Después de cincuenta años de guerras civiles de las que Roma nunca se recuperó, Diocleciano estableció el dominado (de *dominus*, señor), que era un despotismo desnudo. Los procesos legislativos se vieron de nuevo profundamente afectados.

En efecto, en esta época se dividieron las leyes en *ius*, la doctrina de los jurisperitos y leyes: las *constitutiones* imperiales. Como ya los jurisperitos habían perdido su criterio, se formó un canon, una "ley de citas" que elevó en autoridad a los jurisperitos del periodo anterior: Así, Papiniano, en primer lugar y, luego, Paulo, Ulpiano y Modestino se volvieron árbitros de la ley. Además, paradójicamente, se abrieron escuelas de derecho en Roma, Cartago, Beirut, Constantinopla, Alejandría, Cesarea de Palestina, Atenas y An-

tioquia. La enseñanza consistía en comentar a los clásicos y, al cabo de cuatro años, los alumnos recibían un título. Por lo que toca a las leyes, éstas adquirieron una flexibilidad correspondiente a la omnipotencia del *dominus*. Surgieron leyes generales, de aplicación universal, pero nunca se pudo regular la vigencia de las leyes particulares. En este periodo se empezaron a hacer recopilaciones de leyes, códigos, que son colecciones de *constitutiones*, hechas primero por particulares, pero -de 429 a 438- se hizo una primera recopilación oficial, el *Código Teodosiano*.

**14. El Código de Justiniano**, compilado en Constantinopla en el Siglo VI d.C., cuando ya había caído el Imperio Romano de Occidente es la culminación de la obra de recopilación que se había iniciado dos siglos antes. El abogado que más intervino en esta obra fue Triboniano. Expondré el proceso en orden cronológico.

#### DE 528 AL AÑO SIGUIENTE

##### SE HIZO UN PRIMER CÓDIGO

##### DE CONSTITUTIONES

##### IMPERIALES. LUEGO

##### SE PUBLICÓ UNA COLECCIÓN

##### DE CINCUENTA

##### CONSTITUTIONES PARA

##### DEPURAR EL CORPUS LEGAL

##### DE CONTRADICCIONES

##### Y ABOLIR INSTITUCIONES

##### OBSOLETAS

De 528 al año siguiente se hizo un primer código de *constitutiones* imperiales. Luego se publicó una colección de cincuenta *constitutiones* para depurar el *corpus* legal de contradicciones y abolir instituciones obsoletas. A continuación, de 530 a 533, se recopiló el *Digesto* que es una colección de respuestas de treinta y nueve juristas y consta de siete partes con cincuenta libros en total, que tienen los siguientes nombres:

Parte 1: libros I-IV primera parte.

Parte 2: libros V-XI de los juicios.

Parte 3: libros XII-XIX de las cosas.

Parte 4: libros XX-XXVII el ombligo.

Parte 5: libros XXVIII- XXXVI de los testamentos.

Parte 6: libros XXXVII-XLIV posesión de bienes.

Parte 7: libros XLV-L contratos verbales y otros asuntos.

Para facilitar el estudio, el emperador Justiniano ordenó a los jurisperitos Triboniano, Teófilo y Doroteo que prepararan un libro de texto que apareció en 533 y se llamó *Instituciones del Emperador Justiniano*. El texto adquirió fuerza de ley. En 534 se hizo una compilación de *constitutiones* que llegó a abarcar catorce libros y se titula *Código de Lecturas Solicitadas*. La última compilación fue la de "novelas", es decir, las *constitutiones* posteriores al código anterior.

Hay varias versiones, pero la más extensa es la "colección griega", que contiene 168 *constitutiones* y fue hecha antes del inicio del reinado de Tiberio II (578). Justiniano había muerto en 565.

## V

**15.** Es interesante repasar la evolución del Derecho en la antigüedad clásica y corroborar que cada sociedad fue diseñando un derecho y un proceso legislativo según su propia índole. Así, Atenas, una comunidad de terratenientes tenía una legislación controlada directamente por el pueblo; el Egipto helenístico, un reino organizado al servicio del fisco, tenía en el centro de su sistema, tribunales de recaudadores de impuestos; Roma, que comenzó como una comunidad de terra-

tenientes controlada por una aristocracia, tenía mecanismos de legislación popular que seguían un procedimiento tal que favorecían el control oligárquico mien-

tras que, al convertirse en un Imperio mediterráneo, el pueblo fue rápidamente desplazado a favor del Emperador y de sus jurisperitos con licencia.

# FEDERALISMO EN LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA

**Pablo Latapí Sarre**

**P**robablemente sea la educación el servicio público que llega directamente a una mayor proporción de los mexicanos. Para la mayor parte de las familias es a través de las escuelas públicas y de sus maestros, como se hace efectiva la presencia del estado. Como instancia que distribuye el acceso al conocimiento, como medio de socialización y de formación de una conciencia nacional y como puente hacia los procesos de movilidad social, producción, consumo y participación política, la educación es camino común por el que transitan las nuevas generaciones; su experiencia de lo que son la Nación y el estado mexicano está irremediablemente mediada por la educación que reciben.

No es indiferente ni para el mensaje educativo cotidiano que transmiten las escuelas ni para la eficiencia y calidad del servicio educativo ni para la relación de las comunidades con sus escuelas, la forma como está organizada la educación y el ordenamiento legal de las competencias de los diversos poderes y de la sociedad que en ella intervienen. El tema del federalismo educativo es complejo y este docu-

mento aspira sólo a servir como modesta introducción al mismo.

De las diferentes dimensiones del federalismo en la educación -la jurídica, la política, la administrativa o la financiera, y de las maneras como todas ellas inciden en los aspectos pedagógicos, o de las perspectivas históricas, -presente o futura- con que pueden tratarse- me veo obligado a hacer una selección. Ordenaré en tres partes la materia.

En primer lugar resumiré brevemente la evolución histórica del marco jurídico -texto constitucional y leyes reglamentarias- de la educación nacional desde el punto de vista del federalismo; la segunda parte describirá la situación jurídica actual normada por los artículos 3 y la fracción XXV del 73 y la Ley General de Educación de 1993; añadiré al respecto algunas observaciones críticas tanto en

el aspecto jurídico, como en el político y financiero. En la tercera propondré algunas reflexiones sobre la manera como, dentro del marco jurídico actual, las entidades federativas y los municipios pueden reforzar su autonomía y hacer avanzar un auténtico federalismo. Si en las dos primeras partes predomina la visión jurídica, en la

<b>LA EDUCACIÓN ES CAMINO COMÚN POR EL QUE TRANSITAN LAS NUEVAS GENERACIONES; SU EXPERIENCIA DE LO QUE SON LA NACIÓN Y EL ESTADO MEXICANO ESTÁ IRREMEDIABLEMENTE MEDIADA POR LA EDUCACIÓN QUE RECIBEN</b>
---



tercera se enfatiza la de la política educativa, sobre todo desde la perspectiva del municipio y del estado.

Debo advertir que limitaré el tema a la educación formal, básica y normal; si así delimitado resulta vasto, sería imposible ampliarlo a la educación media superior, la superior y las modalidades de educación no formal.

## 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Me remito a los textos clásicos sobre la naturaleza del federalismo y su evolución, en los aspectos políticos y hacendarios. Es importante recordar que el estado federal "consiste en un sistema integrado por los estados miembros y, además, por una estructura o entidad soberana diferente de aquéllos que históricamente se conoce con el nombre de Federación". (Vallejo 1973:15). La concepción del régimen federal puede resumirse en estos ocho principios:

1. El estado nacional comprende a los estados miembros que lo constituyen, por lo que éstos "no existen para los estados extranjeros en cuanto entidades jurídico-políticas"; de lo contrario sería una "confederación de estados".

2. Los estados miembros pierden su soberanía internacional pero no su "soberanía interior". Sus Constituciones "valen por sí mismas" pues son "anteriores a la Constitución General".

3. En virtud del régimen federal hay una "duplicación jurídico-normativa"; la federal y la propia.

4. Sería erróneo asumir que los poderes de los estados se derivan del de la Federación.

5. Los estados deben continuar siendo homogéneos con la Federación; por ejemplo, estados democráticos no pueden unirse a estados totalitarios. Todos ellos son iguales ante la Federación, la cual debe compensar sus desigualdades en lo posible.

6. Los estados deben colaborar entre sí y con la Federación en las tareas comunes y fundamentales "para el mejor cumplimiento del destino de la comunidad nacional".

7. La estructura federal-internacional y las de los estados "deben estar bien diferenciadas, conforme al principio de 'pureza del sistema federal'".

8. El sistema federal "no es una distribución del poder nacional" entre Federación y estados; son entidades diferentes, cada una "con sus propios poderes y órganos derivados, funciones, facultades y materias". (Vallejo 1973: 13ss.).

Consumada la Independencia, se optó por el Régimen Federal (el 12 de junio de 1823), el cual quedó consagrado en la Constitución del 4 de octubre de 1824; respecto a la Educación, la fracción 1 del artículo 50 establecía, como facultad exclusiva del Congreso General, el "promover la ilustración (...) sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados"; así quedaba consignada, sin mayores precisiones y de manera incipiente, la distribución de la función educativa entre los estados y la Federación.

La Constitución de 1857, preocupada por proteger al máximo la libertad individual, sólo estableció en su artículo 3: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se de-

ban expedir". Al no otorgar al Congreso Federal ninguna facultad en materia educativa, consideró de hecho que esta materia estaba reservada a los estados, en conformidad con el artículo 117 (idéntico al 124 de la actual Constitución) que prescribía que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados". A esto se debe que las Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de 1867 y 1869 tuvieron vigencia sólo en el Distrito Federal, y que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes creada por el Presidente Porfirio Díaz en 1905 tuvo competencia sólo en el Distrito y Territorios Federales. En la práctica, sin embargo, en el periodo de 1857 a 1910 el Ejecutivo Federal afirmó su tendencia centralizadora, a costa del poder de los estados y del Congreso de la Unión.

Con la Constitución de 1917 se inicia un proceso de crecientes definiciones de competencias educativas a favor de la Federación. En el texto de 1917, aunque el artículo 3 original no establecía explícitamente una distribución de competencias entre Federación y estados (sólo daba por entendido que existían "establecimientos oficiales de educación" además de los "particulares"), la fracción XXVII del artículo 73 sí facultaba al Congreso a "establecer escuelas profesionales" y otras instituciones de cultura superior sostenidas por los particulares "sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación". Puede hablarse -dice González Schmal (1993), en quien me apoyo en este apartado y el siguiente- de una "doble concurrencia"; una entre poder público y particulares, y otra entre poder federal y

estatal. Queda, pues, consagrada constitucionalmente la intervención del poder público en el ámbito educativo; "la concurrencia entre los órdenes federal y local era tácita en el artículo 3, al no otorgarse explícitamente (facultades educativas) a ninguno de los dos, y constaba expresamente en la fracción XXVII del artículo 73".

Un nuevo paso se da en 1921 al reformarse el artículo 73 constitucional (8 de julio) con el fin de poder crear la Secretaría de Educación Pública (el 5 de septiembre). El proyecto vasconcelista de "federalizar la enseñanza" no implicaba sustraer competencias educativas a los

estados sino delimitar los campos otorgando a la Federación una "competencia circunscrita" que le permitía establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República... y legislar "en todo lo que se

refiere a dichas instituciones". Esta competencia dejaba a salvo la potestad de los estados de "legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación".

Una muy importante ampliación de la competencia educativa del poder federal había de ocurrir en 1934 al reformarse la fracción correspondiente del artículo 73 (actualmente fracción XXV) y quedar el Congreso de la Unión facultado para dictar las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los Municipios y para "fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público", con el fin de "unificar y coordinar la educación en toda la República", disposiciones que están vigentes

### CON LA CONSTITUCIÓN

#### DE 1917 SE INICIA

#### UN PROCESO DE CRECIENTES

#### DEFINICIONES DE

#### COMPETENCIAS EDUCATIVAS

#### A FAVOR DE LA FEDERACIÓN

hasta nuestros días. Las reformas posteriores al artículo 3 -la de 1946 (que cambió la orientación socialista), la de 1980 (que incorporó la autonomía universitaria) y la de 1992 (que ajustó el texto a las reformas constitucionales en materia religiosa)- no afectaron este aspecto; en cuanto a la fracción XXV (la antigua XX-VII) del artículo 73, en 1966 sólo amplió la facultad del Congreso de la Unión "para legislar sobre monumentos arqueológicos históricos, cuya conservación sea de interés nacional". Si se ha dado, por tanto, en el texto constitucional una ampliación progresiva de las facultades educativas de la Federación, mayor es la que registran las leyes reglamentarias de esos artículos constitucionales a partir de 1917<sup>1</sup>.

En 1939 (30 de diciembre) se promulgó la Ley Orgánica de Educación que reglamentaba el artículo 3 reformado cinco años antes; fue una ley muy defectuosa y confusa. Tres años después, el 23 de enero de 1942, se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública, la cual reforzó las facultades de la Federación en materia educativa; le otorgaba la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, con exclusión explícita de los estados, los municipios y los particulares; curiosamente también sustraía a los estados y municipios la dirección técnica de los planteles e instituciones que ellos establecieran y sostuvieran (artículo 124 y 127).

Más explícita y detallada en estos aspectos fue la Ley Federal de Educación (promulgada el 29 de noviembre de 1973), que ratificaba a la Federación la función de prestar el servicio público educativo en toda la República sin perjuicio de la concurrencia de los estados y los

municipios, de formular para todo el país los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo y grado destinada a obreros y campesinos, de autorizar el material educativo, elaborar y publicar los libros de texto gratuitos y de vigilar en toda la República el cumplimiento de las leyes orgánicas (artículo 25). En sólo un aspecto suaviza esta ley la tendencia centralizadora prevaleciente, al prescribir que los estados y municipios tendrían la dirección técnica y administrativa de los planteles que establecieran, modificando lo establecido por la ley orgánica anterior (artículo 28).

Viendo en conjunto la evolución jurídica se comprueba que hasta antes de 1993 -aunque no se habían abolido en materia educativa los principios fundamentales del federalismo pues los estados mantenían su competencia legislativa- sí se había efectuado una creciente definición de facultades a favor de la Federación, tanto en el texto constitucional como en las leyes reglamentarias (Vallejo 1973:36). De hecho, algunos autores comentaban en los setenta que el texto constitucional (la fracción VIII del artículo 3) otorgaba en forma exclusiva a la Federación "la planificación de la educación", "la política económica educacional" y "la estructuración punitiva del incumplimiento a las obligaciones del servicio público educacional", aunque las entidades federativas "mantienen constitucionalmente facultades educativas en forma coincidente" (Chapoy et. al. 1976:61); lo mismo afirmaban Aceves et. al. 1976:123. Esta ampliación de las competencias de la Federación se había llevado a cabo, por lo demás, en paralelo con otros muy importantes procesos centralizadores de carác-

<sup>1</sup> Hubo dos leyes que no llegaron a regir: del 14 de abril de 1917 y del 3 de mayo de 1917.

ter político y financiero en la evolución del estado mexicano.

## 2. EL MARCO JURÍDICO ACTUAL

### 2.1. Medidas descentralizadoras que prepararon la Ley General de Educación de 1993

Como reacción al creciente centralismo, a partir de los años setenta inició la Secretaría de Educación Pública un proceso de gradual descentralización. Suele distinguirse dos fases; en la primera (1978-1982), de desconcentración <sup>2</sup>, con el establecimiento, primero, de 31 Coordinaciones Generales en los estados para el manejo de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, indígena, especial, física, normal y de adultos; y después, de las "Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar"; los estados fueron formulando Acuerdos de Coordinación, en el marco del Convenio Único de Desarrollo y estableciendo los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa (SEP 1983; Vascoit 1988; Reyes de los (1987) y Cassassus (1990); en el anexo 1 se exponen las ventajas que se esperan de la descentralización educativa).

Este proceso fue complejo y azaroso, pues se enfrentó a problemas de difícil solución, como la coexistencia del sistema educativo federal y el estatal, las heterogeneidades de las entidades, la disparidad de salarios y prestaciones, la falta de control en la asignación de plazas a los egresados de las Normales o los procedimientos escalafonarios difícilmente compatibles; encontró además resisten-

cias sindicales y políticas de diverso género. No obstante estas dificultades, el proceso creó el contexto en el que fue posible firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (18 de mayo de 1992) por la SEP, los gobiernos estatales y el sindicato magisterial y preparar la reforma del artículo 3 y la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) del 9 de julio de 1993.

### 2.2. El Artículo 3 y la Ley General de Educación Vigentes

La reforma del artículo 3 de 1993 afectó el federalismo por cuanto incorporó al texto constitucional (fracción III) la facultad de la Federación de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, aunque prescribe que, al hacerlo, "considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación"; esta facultad anteriormente figuraba en las leyes reglamentarias de 1942 y 1973.

Más profundas son las modificaciones que en este aspecto introdujo la LGE de 1993. El federalismo se presenta como el tema central y estructurador de este instrumento legal. Antes de exponer su contenido conviene recordar la naturaleza del federalismo en nuestra tradición jurídica, para tener un criterio con que apreciar las disposiciones de la ley.

El régimen federal implica la coexistencia de dos jurisdicciones, la federal y la local o propia de los estados, de modo que los gobernados están sujetos a

<sup>2</sup> Por "descentralización" se entiende la constitución de entidades locales plenamente capacitadas para sus funciones, en tanto que la "deconcentración" denomina la delegación de funciones sin que la instancia central de desresponsabilice de ellas.



una doble autoridad, dentro de los límites de las respectivas competencias. Ambos órdenes son de la misma jerarquía; no prevalece uno sobre el otro; y sobre ambos está la Constitución. El gran principio que regula las facultades es el contenido en el artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados". Sin embargo, existen también facultades "concurrentes" o "coincidentes" que son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y los estados.

En materia educativa, como ya se expuso, no existe una facultad general de la Federación para legislar sobre ella; sólo corresponde al Congreso (en virtud de la frac. VIII del art. 3 y la frac. XXV del art. 73, la facultad de legislar para distribuir la función educativa y de fijar las aportaciones económicas correspondientes. Se trata, por tanto, -dice Gon-

zález Schmal- de "una facultad peculiar dentro del sistema federal" pues a la Federación le compete sólo la jurisdicción sobre sus propios establecimientos educativos, y los estados mantienen su capacidad legislativa en esta materia.

La LGE procede, por tanto, a definir las facultades exclusivas de la Federación en materia educativa (art. 12 y otros), las exclusivas de los estados (art. 13 y otros), y las concurrentes de la Federación y los estados (art. 14 y otros). Pueden verse en el Anexo 2.

No debe pasarse por alto el énfasis que pone la ley en la participación so-

cial -a través del establecimiento de diversos consejos con amplia representación de la sociedad a nivel de escuela, municipio, estado y país- aportando con ello un elemento complementario fundamental a los aspectos formales del federalismo. Efectivamente, en materia educativa la mera distribución de competencias entre Federación y estados y aún la distribución de algunas competencias hacia los ayuntamientos, no resuelve los problemas del funcionamiento del sistema educativo, si se pasa por alto a la sociedad y particularmente a los padres de familia que tienen

títulos diversos para participar. En el supuesto de la ley, muchas de las atribuciones de la Federación, los estados y los municipios deberán ejercerse previo el tratamiento y debate en los respectivos Consejos de Participación Social. Y este es un mérito novedoso y altamente encomiable de esta ley (Latapi 1993).

<b>EN MATERIA EDUCATIVA</b>
<b>LA MERA DISTRIBUCIÓN</b>
<b>DE COMPETENCIAS ENTRE</b>
<b>FEDERACIÓN Y ESTADOS</b>
<b>Y AUN LA DISTRIBUCIÓN</b>
<b>DE ALGUNAS COMPETENCIAS</b>
<b>HACIA LOS AYUNTAMIENTOS,</b>
<b>NO RESUELVE LOS PROBLEMAS</b>
<b>DEL FUNCIONAMIENTO</b>
<b>DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>

### 2.3 Comentarios críticos

El análisis de la ley vigente desde el punto de vista del federalismo lleva a formular algunos comentarios críticos; haré tres observaciones de carácter jurídico y otras dos relativas a los aspectos financieros y políticos.

a) En primer lugar (seguimos en estos comentarios nuevamente a González Schmal 1994), la ley no respeta el espíritu ni la naturaleza del federalismo en materia educativa. Para que se cumpliera el precepto de "distribuir la función educativa" entre Federación y estados, se debiera garantizar a estos úl-

timos un mínimo de autonomía. "Cuando el cúmulo de facultades del poder central -afirma este autor- tiene una total y absoluta superioridad jurídica sobre el local, no se puede hablar propiamente de federalismo y esto, a pesar de las apariencias, es lo que ha ocurrido en la nueva normatividad de la Ley".

Effectivamente, todas las funciones importantes en el orden normativo y en el evaluativo quedan asignadas al poder federal, mientras que a los estados corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro. Así, a la Federación compete: determinar los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y normal, fijar el calendario escolar, elaborar los libros de texto gratuitos y autorizar otros textos para primaria y secundaria, regular el sistema de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros de educación básica; establecer lineamientos para el uso de material educativo y los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar; regular el sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias; realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales de la evaluación que realicen los estados; y finalmente se añade algo que denota una concepción de base profundamente centralista: "todas las necesarias para garantizar el carácter nacional" de la educación.

b) En segundo lugar, hay que notar que, en el plano jurídico, la transferencia de los planteles a los estados para que éstos "presten los servicios", en nada corrige el centralismo señalado; los estados no quedan facultados para las fun-

ciones de dirección, planeación o vigilancia, sino sólo para la operación.

c) En tercer lugar deben señalarse algunos aspectos de la ley que son abiertamente inconstitucionales:

- El primero es la concepción que está en la base de este ordenamiento legal de que la Federación está dotada de una facultad general para legislar en materia educativa, siendo así que esa facultad está restringida a lo relativo a sus propios planteles (frac. XXV del art. 73), aunque sea aplicada a todo el territorio nacional. La facultad de la Federación de establecer escuelas propias se incorpora a la Constitución con la reforma de 1921; la "conurrencia" que entonces se define exige que exista una instancia reguladora que distribuya y coordine las competencias, y a esta necesidad respondió la reforma de 1934 que otorgó esta facultad al Congreso. Pero carece de fundamento constitucional que la Federación tenga "todas las facultades necesarias para garantizar el carácter nacional" de la educación como afirma esta ley; en este aspecto las leyes orgánicas de 1942 y 1973 habían sido mucho más respetuosas de la jurisdicción de los estados.

- Un segundo aspecto inconstitucional es que la ley contraviene la facultad de la Federación de establecer escuelas propias en todo el país, al calificar como excepcional el que, por razones de equidad, imparta educación básica (fracs. I y III del art. 33).

- En los hechos también resultó inconstitucional la transferencia de los planteles de educación básica y normal a los estados, por realizarse antes de que se promulgara la LGE; violó la frac. I y del art. 25 de la LFE vigente en ese momento.

d) Pasando a los aspectos financieros y fiscales, fundamentales en toda regulación federalista de la educación, conviene observar que la ley acepta la situación prevaleciente, pues sólo establece que la Federación y los estados "concurrirán al financiamiento de los servicios educativos" "con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingreso y gasto público" (art. 25). Asimismo, los gobiernos estatales "proveerán lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades" a su cargo (art. 26). También se establece que las autoridades destinarán "recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública" (art. 27). Ahora bien, es obvio que mientras no se modifiquen la estructura de la recaudación fiscal y los criterios de distribución de los recursos federales hacia los estados, la federalización educativa será sólo aparente y el poder central mantendrá el control real del desarrollo educativo de las entidades. (No abundo en este tema; para ampliarlo ver: Álvarez Córdoba 1991; Colmenares 1994; Farías 1976; y Noriega 1962).

En el orden de las finanzas de la educación, una larga tradición de negociaciones privadas y arreglos pragmáticos entre las autoridades federales y estatales ha tejido una compleja trama de soluciones casuísticas que no obedecen ni a disposiciones legales ni a criterios objetivos.

<b>ES OBVIO QUE MIENTRAS</b>
<b>NO SE MODIFIQUEN</b>
<b>LA ESTRUCTURA DE LA</b>
<b>RECAUDACIÓN FISCAL Y LOS</b>
<b>CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN</b>
<b>DE LOS RECURSOS FEDERALES</b>
<b>HACIA LOS ESTADOS, LA</b>
<b>FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA</b>
<b>SERÁ SÓLO APARENTE</b>
<b>Y EL PODER CENTRAL</b>
<b>MANTENDRÁ EL CONTROL</b>
<b>REAL DEL DESARROLLO</b>
<b>EDUCATIVO DE LAS ENTIDADES</b>

La disparidad en los montos que dedican los diversos estados al ramo educativo en sus presupuestos es tal que 10 aplican menos del 20%, 16 entre 21 y 39%; y 5 más 1 de 40% (Reyes de los; 1986), y el Distrito Federal no dedica nada de su presupuesto a educación; por otra parte, la Federación no sujeta sus contribuciones a criterios racionales de ninguna clase; estas varían en un amplio abanico: hay estados que reciben poco más del 1% de las transferencias, mientras otros (como el estado de México) sobrepasa el 9%, sin que puedan inferirse criterios que justifiquen esta distribución y sin que las variaciones históricas reflejen políticas claras (Noriega 1992:36). En principio parece que sería deseable que las aportaciones federales guardaran relación con los cinco criterios siguientes:

- La afluencia y potencialidad económica de cada entidad.
- Las aportaciones fiscales que hace cada estado a la Federación.
- El grado de desarrollo de su sistema escolar y, a la vez, la gravedad de sus desigualdades educativas (tanto las internas como en relación con los promedios nacionales).
- El volumen de la población escolar atendida.
- Y la carga que representa el gasto educativo estatal en el presupuesto de la entidad.

Como algunos de estos criterios implican tendencias contrarias, será necesario integrarlos en un conjunto equi-

librado, a la vez que manejable, de normas operativas<sup>3</sup>.

e) Mi última observación crítica a las disposiciones de la LGE desde el punto de vista del federalismo se refiere al contexto político real en el que esas disposiciones deberán aplicarse; difícilmente podrán oponerse a las relaciones verticales predominantes entre el gobierno federal y los estatales, y entre éstos y los municipales.

Cabe preguntarse si no hubiese sido preferible, para superar el verticalismo político existente, el optar por otros esquemas de descentralización que no coincidiesen con la organización política formal; por ejemplo (como se ha hecho en otros países), descentralizando hacia "regiones" o "nuclearizando" aglomerados o redes de instituciones educativas de diversos tipos (Street 1989:15), aunque estas alternativas también hubiesen provocado dificultades adicionales.

Este sería el lugar, también, de comentar las implicaciones del poder sindical para un federalismo real y de evaluar sus contribuciones o resistencias al proceso de descentralización; tema espinoso y complejo que simplemente enuncio. Algunos estudios (Mc. Ginn y Street 1989:39; Alvarez Córdoba 1991:V) señalan con razón que la descentralización educativa es esencialmente un proceso de distribución del poder y que su éxito está decididamente condicionado por las actuaciones políticas de sus actores.

### 3. POLÍTICAS QUE PUEDEN HACER AVANZAR UN AUTÉNTICO FEDERALISMO EDUCATIVO

No obstante las deficiencias del actual marco legal es posible sugerir algunas orientaciones que impulsen, dentro de dicho marco, un auténtico federalismo. Existen espacios en que los poderes estatales y municipales (e inclusive instancias inferiores y las mismas escuelas individuales) pueden emprender acciones propias y de esta manera reforzar una organización escolar federal.

#### 3.1 Necesidad de una apreciación crítica

Antes de enumerar esos espacios, conviene ponderar las experiencias tenidas con los procesos de descentralización pues, desde el punto de vista pedagógico, sería un error suponer que todo lo que refuerce la descentralización de la educación es automáticamente positivo; sólo la experiencia proporciona criterios valorativos para decidir lo que conviene.

La experiencia mexicana no ha sido aún objeto de evaluaciones integrales, sobre todo desde el punto de vista del mejoramiento de la calidad educativa. Una investigación referida a Aguascalientes dos años después de la transferencia de las escuelas (Martínez Rizo y Zorrilla 1994:2), concluye que dicha transferencia no ha significado cambio alguno para la práctica pedagógica pero, en cambio,

<sup>3</sup> Alvarez Córdoba (1991:136) revisa la legislación y las prácticas tributarias existentes, relacionadas con el sostenimiento de la educación, señalando sus ambigüedades e indefiniciones: la Ley de Coordinación Fiscal, el mecanismo de redistribución de fuentes gravables, los convenios Intergubernamentales y las asignaciones directas por medio del presupuesto federal. En concreto propone "elaborar indicadores que guíen la distribución de los recursos para la descentralización educativa, como por ejemplo: gasto educativo *per cápita*, población que potencialmente necesita servicios educativos, grados de dispersión de ésta, porcentaje de población indígena y grado de avance en la entidad en materia educativa".

la descentralización sí ha contribuido a que la preocupación por la educación haya "adquirido una importancia social y política a nivel estatal que no había tenido en más de medio siglo" y se cree que será posible que esta preocupación se extienda también a nivel municipal. Los autores del estudio (basándose en Carnoy y Hannaway 1993) hacen además dos observaciones pertinentes: por una parte, que "los cambios estructurales organizacionales y (de) las prácticas tienen que ir acompañados (difícilmente precedidos) por cambios importantes en la cultura del sistema escolar y del magisterio", y esos cambios "son sin duda los más difíciles de generar". Por otra parte, indican que si el proceso descentralizador va acompañado de ciertas políticas, podrá contribuir a mejorar la calidad de la educación; por ejemplo, la exigencia de niveles más elevados de rendimiento, de técnicas más precisas y sistemas de rendimiento de cuentas (*accountability*) más claros.

Otro autor (Prawda 1993:8) resume las lecciones aprendidas de las experiencias de descentralización de México, Colombia, Chile y Argentina. Afirma que:

- En cuanto al financiamiento: en México y en Chile no se ha logrado aliviar la carga financiera del gobierno central; en Chile sí aumentó la participación privada para la educación superior; en Argentina se logró intensificar los recursos de las provincias especialmente para el nivel primario. En ningún caso se logró generar fuentes alternativas de financiamiento.
- En cuanto a la eficiencia del sistema (matrí-

cula, repetición y deserción); no hay evidencia de que la descentralización haya aumentado la eficiencia; el desempeño fue semejante al de otros países. Sólo aumentó la preocupación por la productividad y el empleo de los recursos.

- En cuanto a la calidad educativa: casi no hay información; donde la hay (Chile), más bien hubo retroceso en los niveles de aprendizaje.
- En cuanto a la equidad los resultados han sido contradictorios; en Chile se distanciaron más los niveles de conocimiento; en México y Argentina hubo mayor acercamiento.

Dos cosas son claras: que la descentralización no alcanza necesariamente los objetivos que se propone de calidad, eficiencia y equidad, y que lo que cuenta son los siguientes factores: la voluntad política para sostener el proceso; la atención específica a aquellos aspectos del sistema escolar que se quiere modificar; el compromiso de los funcionarios y maestros y su rendimiento de cuentas; la existencia de normas y procedimientos claros; la capacitación del personal local y central; y el seguimiento continuo.

Es, pues, indispensable abordar los procesos de descentralización de manera crítica para seleccionar aquellos aspectos específicos que contribuyan a mejorar el servicio educativo.

### 3.2 Algunas políticas sugeridas dentro del actual marco legal

Conviene recomendar a los políticos de la educación en los estados y municipios que, antes de

<b>EN CUANTO A LA EQUIDAD</b>
<b>LOS RESULTADOS HAN SIDO</b>
<b>CONTRADICTORIOS; EN CHILE</b>
<b>SE DISTANCIARON MÁS</b>
<b>LOS NIVELES DE CONO-</b>
<b>CIMIENTO; EN MÉXICO</b>
<b>Y ARGENTINA HUBO MAYOR</b>
<b>ACERCAMIENTO</b>

proceder a diseñar las reformas educativas que acompañan la descentralización, revisen sistemáticamente aquellas funciones del sistema escolar que son particularmente propicias a un mejoramiento. (Ver Anexo 3).

De manera general se puede sugerir las siguientes áreas de decisión:

**a)** La LGE desde luego abre explícitamente espacios en materia de contenidos regionales en el currículum de educación básica y normal (art. 13, II), en la elaboración de material didáctico (art. 12, 5) y en la adaptación del calendario escolar a las características locales (art. 13, III); corresponde también a los estados formular propuestas para organizar los sistemas de formación, actualización, capacitación y superación del magisterio conforme a los criterios dados por la Federación (art. 12, VI y 13, IV); realizar la planeación y programación (que no sean "globales") del sistema educativo (art. 12, XI) y la evaluación (que no sea la del "sistema educativo nacional") conforme a los lineamientos fijados por la Federación (art. 12, XI), así como formular programas de cooperación internacional con la intervención de la Federación (art. 12, XIII).

**b)** Por otra parte, concurrentemente, con la Federación las autoridades locales tienen atribución para:

- Prestar servicios educativos de otros niveles y modalidades diferentes de la educación inicial, básica, normal y especial (art. 14, I) de acuerdo a las necesidades regionales, y establecer los planes y programas de estudio correspondientes.
- Editar libros y producir materiales didácticos que no sean los gratuitos de carácter nacional (art. 14, V).

- Prestar servicios bibliográficos para apoyar la educación (art. 14, VI).
- Promover la investigación educativa que sirva de base a las innovaciones (art. 14, VII). Esta atribución, por cierto, permite también establecer escuelas experimentales y de demostración.
- Impulsar la enseñanza tecnológica y la investigación científica y tecnológica (art. 14, VIII).
- Y fomentar las actividades artísticas, culturales y deportivas (art. 14, IX). A los ayuntamientos se les reconocen explícitamente las atribuciones de editar libros y materiales didácticos, prestar servicios bibliotecarios, promover la investigación educativa e impulsar la enseñanza tecnológica y la investigación científica y tecnológica (art. 15).

**c)** Finalmente, como los silencios de la ley favorecen la soberanía de los estados, es importante identificarlos pues en muchos de ellos se ubican aspectos de gran trascendencia para la calidad educativa; a manera de ejemplos se mencionan los siguientes:

- Transferir a los municipios funciones de seguimiento operativo y de administración que sean compatibles con sus capacidades, en las que además la participación de las localidades del Municipio puede ser muy relevante.
- Modificar los procedimientos para elaborar el presupuesto educativo, en relación con la planeación y programación estatal y municipal, y para ejercer las partidas con objeto de que estos procesos sean más participativos y se refuerce la intervención de las instancias intermedias y de la base.
- Determinar el enfoque -más pedagógico que administrativo, y más de apoyo que de control- que adopte la supervi-

sión, así como la configuración de las zonas escolares.

- Diseñar y aplicar esquemas complementarios de evaluación del rendimiento que sirvan de estímulo a los maestros, alumnos y escuelas, y orienten la planeación del sistema estatal.
- Determinar e impulsar modalidades de apoyo a los maestros para la preparación de su trabajo docente y promover estilos eficientes de funcionamiento de los Consejos Escolares.
- Crear incentivos (concursos, premios etc.) a la calidad del aprendizaje y al desempeño de los docentes.
- Fomentar otras formas de participación y de relación entre las comunidades y sus escuelas, adicionalmente a los Consejos de Participación Social.
- Y relacionar las instituciones educativas formales con otras no formales (del INEA, CONAFE, programas de capacitación para el trabajo, actividades culturales, etc.).

Estos son sólo ejemplos de acciones que, dentro de la actual legislación, harán avanzar la autonomía de los mu-

nicipios y gobiernos estatales en materia educativa. Las legislaturas estatales podrían legitimar estos espacios al promulgar las Leyes Estatales de Educación.

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Estas consideraciones sobre el federalismo en materia educativa estarían incompletas si no destacáramos, para terminar, el valor educativo de la organización federal. Los valores, actitudes, hábitos y criterios de las personas se forman principalmente a través de la experiencia que tienen de otras personas y de las instituciones. En la medida en que en la organización del sistema educativo se favorezca la autonomía responsable de las personas, se estará promoviendo su maduración; y en la medida en que las escuelas y las instancias administrativas de la base resuelvan con responsabilidad lo que está dentro de su capacidad, el conjunto del sistema educativo funcionará mejor y educará mejor; en el fondo, las disposiciones legales, administrativas y financieras son sólo medios al servicio de una mejor educación.

### REFERENCIAS

- Aceves Fernández Luis, León, Bazdresch, et. al. **Aspectos Educativos del Federalismo** en Chapoy Bonifaz et. al., "El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros". México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1976.
- Alvarez Córdoba, Leonardo. **Elementos para la Descentralización Administrativa de la Educación Pública Básica en México** (Tesis). México, COLMEX. 1991.
- Carnoy Jane, Martín y Hannaway, (Eds.) **Decentralization and School Improvement. Can we fulfill the promise?** San Francisco, Jossey-Bass. 1993.
- Cassassus, Juan. **Descentralización y Desconcentración de los Sistemas Educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones Críticas**, en "Boletín del Proyecto Principal de Educación", No. 22, pp.7-17. OREALC, Santiago. 1990.
- Chapoy Bonifaz et. al. **El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1976.



- Colmenares Páramo, David. **Hitos para el Nuevo Federalismo**, en "El Financiero", 6 de febrero de 1995, p. 61. 1995.
- Diario Oficial de la Federación. **Ley General de Educación**, 13 de julio de 1993.
- Farias, Urbano. **Aspectos Financieros**, en Chapoy Bonifaz, et.al., "El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros". México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1976.
- Faya Viesca, Jacinto. **El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988.
- González Schmal, Raúl. **El Federalismo Educativo** (mimeo). 24 páginas. 1994.
- Hannaway, Jane. **Decentralization, Teachers and the Improvement of Classroom Instruction**, en "The Forum", Harvard Institute for International Development, May 1993. p. 16. 1993.
- Latapí, Pablo. **La Participación Social en la Educación** (mimeo) 32 páginas. 1994.
- Mc Ginn, Noël y Street, Susan. **La Descentralización Educacional en América Latina: ¿Política Nacional o Lucha de Facciones?** en "La Educación", Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, No. 99, 1986. Año XXX, OEA, pp. 20-45.
- Martínez Rizo, Felipe y Zorrilla, Margarita. **La Descentralización de la Educación Básica en Aguascalientes**. Gobierno del estado de Aguascalientes. Cuadernos de Trabajo, Octubre de 1994, 22 páginas.
- Noriega, Blanca Margarita a). **Crisis y Descentralización Educativa en México (1982-1988)**. México, Universidad Pedagógica Nacional. 1992.
- b). **La Equidad y el Financiamiento Educativo, Problemas Clave de la Federalización**, en "El Cotidiano", Nov-Dic. de 1992, pp. 34-38.
- Prawda, Juan. **Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned** en "A View from LATHR" No. 27, Washington, D.C., World Bank. 1992.
- Reyes de los, Yolanda. **Descentralización de la Educación** en Torres, Blanca (Comp.). "Descentralización y Democracia en México", pp. 161-174, México, COLMEX. 1986.
- SEP. Dirección General de Planeación. **Antecedentes y Experiencias de la Descentralización Educativa** (mimeo) 20 páginas. 1983.
- Street, Susan. **El SNTE y la Práctica Educativa 1970-1990** en "Revista Mexicana de Sociología", 2/1995, pp. 45-72. 1992.
- Vallejo Arizmendi, Jorge. **El estado Federal**. México (sin pie de imprenta). 1973.
- Vascoit, Pablo. **Hacia un Nuevo Esquema de Descentralización Educativa en México**. IV Reunión Técnica de REPLAD, OREALC, Quito, 1989, México, SEP, (mimeo). 1989.
- Williams, James. **Reform in Educational Decision-making** en "The Forum", Harvard Institute for International Development, May 1993, pp. 5-7.
- Winkler, Donald. **An Introduction to Educational Decentralization** en "The Forum", Harvard Institute for International Development, May 1993, pp.2-3.



## ANEXO 1

### VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

En la bibliografía nacional e internacional se registran las siguientes ventajas que se esperan del proceso de descentralización educativa:

#### 1) Políticas:

- Reforzar la diversidad sin mengua de la unidad.
- Democratizar la toma de decisiones, acercándolas a donde están los problemas.
- Vincular la educación con el desarrollo económico y social.
- Las culturas regionales y los grupos étnicos.
- Estimular la organización de base y la participación.

#### 2) Administrativas:

- Facilitar la coordinación intersectorial.
- Aprovechar mejor los recursos regionales y locales.
- Agilizar los trámites.
- Incrementar los recursos financieros.
- Reducir la carga administrativa del nivel central.
- Corresponsabilizar a los diversos niveles.
- Mejorar el seguimiento y la evaluación.

#### 3) Pedagógicas:

- Incrementar las oportunidades de acceso y compensar las desigualdades.
- Mejorar la eficiencia y calidad.
- Mejorar la formación y actualización de los maestros.
- Propiciar la iniciativa y creatividad del personal, facilitando las reformas del sistema.
- Articular los diferentes tipos y modalidades de la educación.
- Flexibilizar y adecuar los planes y programas de estudio.

(Basado en SEP 1983)

Un autor (Williams 1993:6) observa con razón que no hay relaciones simples entre la descentralización y las ventajas que de ella se esperan; también la centralización puede tener efectos positivos. El propone las siguientes distinciones:

- a) La descentralización favorece: la reducción de la carga financiera sobre el gobierno central; la reducción de la carga administrativa central; la agilización administrativa; la atención a las necesidades locales; la diversificación y la autonomía regional, así como la participación; el aprovechamiento del talento que existe en las comunidades; la reducción de reportes e informes; el rendimiento veraz de cuentas; el establecimiento de redes o núcleos; y la elección de incentivos adecuados.
- b) En cambio, la centralización favorece: la equidad y compensación; el cumplimiento de estándares mínimos; la coherencia integral del sistema; la homogeneidad de los maestros; las economías de escala; la neutralización de las presiones políticas locales; y la movilización del personal y del alumnado en todo el país.
- c) Pero tanto con la descentralización como con la centralización se puede: aumentar la calidad; mejorar la eficiencia; reducir la corrupción; redistribuir el poder decisorio; "desregular"; y formar bien al personal docente y administrativo.

Finalmente, hay autores (Street 1989) que subrayan que hay una "perspectiva alternativa" para analizar la descentralización, que es la de los diversos actores que participan en el proceso, los cuales buscan otro tipo de ventajas, principalmente políticas. Concluir qué ventajas aporta la descentralización requiere adentrarse en la relación entre los cambios administrativos y los sociales y políticos; esta clase de análisis se apoya en la sociología crítica en contraposición a la funcionalista.

## ANEXO 2

### DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES EN MATERIA EDUCATIVA SEGÚN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1993

#### 1) Facultades exclusivas de la autoridad educativa federal:

Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria; fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para los mismos niveles escolares; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; fijar los lineamientos generales a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social; fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte; y de formación de maestros de educación básica.

A lo largo de la ley hay otras facultades también exclusivas de la Federación, que por lo tanto excluyen a los estados de su ejercicio, y que están contenidas en los siguientes preceptos: art. 16, segundo párrafo; art. 25, tercer párrafo, art. 48; art. 60 último párrafo; art. 63, primer y segundo párrafo; art. 64; art. 68; art. 72.

#### 2) Facultades exclusivas de las autoridades educativas locales:

Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, ajustar el calendario escolar con base en el calendario instituido por la SEP; prestar servicios de formación, actualización y superación profesional a maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros en educación básica, de acuerdo con los lineamientos que fije la SEP; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Otras funciones exclusivas de los estados aparecen en: art. 15, segundo y tercer párrafo; art. 23, primer y cuarto párrafo; art. 29, primer párrafo, art. 48, primer párrafo; art. 52, segundo y tercer párrafo; art. 63, tercer párrafo.

#### 3) Facultades concurrentes de las autoridades educativas federal y local:

Promover y prestar servicios educativos, distintos de los de educación inicial, básica, incluyendo la indígena y la normal para la formación de maestros y los de formación y superación profesional para los maestros de educación básica; determinar y formular planes y programas de estudio; revalidar y otorgar equivalencias de estudio; distintos a los de la educación primaria, secundaria y normal; editar libros y producir otros materiales didácticos. Dichas atribuciones concurrentes solamente se podrán ejercitar en las actividades que no estén otorgadas por la propia ley como facultades exclusivas de las autoridades educativas federales o locales.

Otras funciones concurrentes que no llenen las limitaciones de las anteriores, dentro del propio artículo 14 de la ley, son las siguientes: prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional; promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa; fomentar las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.

Otras disposiciones concurrentes se consignan en: art. 20; arts. 32 a 36; art. 44, primer y tercer párrafo; art. 58; art. 78 y art. 84. (Con base en González Schmal 1994).

### **ANEXO 3**

#### **ASPECTOS DE LA EDUCACIÓN QUE PUEDEN SER FAVORECIDOS POR LA DESCENTRALIZACIÓN**

Un autor (Winkler 1993) enumera los siguientes aspectos:

- Organización escolar: relaciones al interior de la escuela, órganos colegiados y unipersonales, disciplina, calendario y jornada escolar, etcétera.
- Currículum y métodos
- Exámenes: exámenes nacionales o por estado y su manera de calificación y valor para la promoción
- Supervisión: quién designa al supervisor; supervisión personal o colectiva, o reforzada con asesores; cargada a lo administrativo o a lo pedagógico; orientada a promover o a fiscalizar; relación con la comunidad; etcétera.
- Reclutamiento de los maestros, asignación, promoción y remuneración.
- Financiamiento y aplicación del presupuesto: participación en la elaboración presupuestal; elasticidad en la aplicación; contribuciones locales para construcción, mantenimiento, concursos, apoyos didácticos complementarios, etcétera.
- Evaluación y auditoría social: relación de la autoridad con los padres de familia y comunidad; mínimos de rendimiento establecidos; mecanismos de participación.
- Planeación y programación (especialmente políticas compensatorias): grado de participación de los diversos niveles de decisión.
- Difusión y uso de la información sobre el funcionamiento pedagógico, administrativo y financiero de las escuelas y el sistema en su conjunto: a quién se da y qué uso se hace de ella.

# LA REFORMA JUDICIAL DE 1994

*José Luis Soberanes Fernández*

**E**n México tenemos que reconocer que nuestra ley fundamental de 1917 ha sufrido más de quinientas reformas a sus 136 artículos; reformas que en ocasiones no se han justificado y, en muchas otras, están plenamente acreditadas. La frecuencia de los cambios constitucionales se explica, principalmente, por tres razones: la carta fundamental de 1917, expedida en Querétaro, fue un texto que se elaboró a caballo entre un liberalismo individualista decimonónico y una nueva concepción socioeconómica propia del Siglo XX; por otro lado, el detalle con que se regulan cuestiones que bien podrían dejarse a una ley secundaria, que obliga a modificar el texto constitucional cuando se quieren reformar, incluso, aspectos menores de alguna institución; finalmente, el llamado gradualismo, tan característico del sistema político mexicano o sea que, cuando se quiere avanzar en la democracia nuestros políticos no se animan a dar pasos definitivos, prefieren caminar despacio y dar oportunidad a que "el pueblo se acostumbre". Esa es la historia constitucional reciente de nuestro país.

La importancia del Poder Judicial Federal en México es indiscutible, en primer lugar por la trascendencia de las funciones

que realiza, tales como el control de la constitucionalidad y la legalidad, en última instancia, de los actos de autoridad; así como por su carácter paradigmático respecto a los demás poderes judiciales, particularmente de entidades federativas, y sistemas jurisdiccionales; sin embargo, el proceso de modernización, a partir de 1917, ha sido muy largo y generalmente incompleto, por las razones antes expuestas.

No es este el momento de analizar, a partir de su promulgación, todas las reformas a nuestra Constitución Política federal en materia judicial; no obstante ello, debemos decir que a partir de 1951 éstas se han venido dando en una línea continua y ascendente, hasta llegar a la reforma del 31 de diciembre de 1994, objeto de estas modestas reflexiones, sin que hasta ahora podamos afirmar que haya concluido. Es decir, pensamos que todavía falta la reforma judicial definitiva.

**LA FRECUENCIA DE LOS  
CAMBIOS CONSTITUCIONALES  
SE EXPLICA, PRINCIPALMENTE,  
POR TRES RAZONES: LA CARTA  
FUNDAMENTAL DE 1917,  
EXPEDIDA EN QUERÉTARO,  
FUE UN TEXTO QUE  
SE ELABORÓ A CABALLO  
ENTRE UN LIBERALISMO  
INDIVIDUALISTA DECIMONÓNICO  
Y UNA NUEVA CONCEPCIÓN  
SOCIOECONÓMICA  
PROPIA DEL SIGLO XX**

## II. ANTECEDENTES

El abandono sistemático, el atraso, la falta de recursos, humanos como materiales, pero sobre todo la corrupción, han hecho de nuestro llamado "aparato de justicia" un verdadero "aparato de injusticia"; por lo que, desde hace unos años a la fecha, se ha escuchado

un clamor popular por reformarlo, al hacer que él mismo cumpla lo preescrito por el artículo 17 constitucional:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Durante la campaña electoral federal de 1993-1994, prácticamente todos los candidatos a la Presidencia de la República propusieron impulsar reformas judiciales, particularmente el candidato triunfante y actual Presidente de México, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. En un célebre discurso pronunciado el 14 de julio de 1994, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en el Foro Nacional de "Justicia y Seguridad", planteó a través de diez apartados su propuesta de reforma a ese aparato de justicia:

**Primero:** La profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.

**Segundo:** Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública.

**Tercero:** Una eficiente coordinación policial.

**Cuarto:** Una gran campaña de prevención del delito.

**Quinto:** Una lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.

**Sexto:** Modernización de la función del Ministerio Público.

**Séptimo:** Por una reforma integral del Poder Judicial.

**Octavo:** Independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia.

**Noveno:** Garantizar para todos el acceso a la justicia.

**Décimo:** Establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad.

De esos diez apartados nos interesa, particularmente, el contenido de los cuatro últimos, en donde podemos encontrar las siguientes ideas expresadas por el entonces candidato Zedillo:

"La modernización del Poder Judicial es un sentido reclamo de todos los mexicanos. Por ello, propongo presentar las iniciativas correspondientes al Congreso de la Unión y tomar las medidas conducentes para reformar los sistemas de justicia del fuero federal y del Distrito Federal.

"Hoy en día, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ejerce funciones de carácter administrativo, además de su actividad sustantiva: la jurisdiccional. En busca de una mayor eficiencia debe estudiarse el separar las funciones jurisdiccionales y las administrativas, adscribiendo a cada una de ellas a órganos distintos que las ejerzan con exclusividad. Debe examinarse la conveniencia de someter a la consideración del Congreso Federal, previa consulta con la comunidad jurídica, la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, para que ejercite las funciones administrativas que le corresponden.

"Por otro lado, la experiencia demuestra que en algunos juicios de amparo existe dificultad para que la autoridad responsable cumpla oportuna y cabalmente con aquellas resoluciones que declaran los actos del poder público como violatorios de garantías. Ello debilita al



Poder Judicial y vulnera el control efectivo del poder público.

“Ante esta circunstancia, debemos promover las reformas necesarias para fortalecer las atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para que puedan obligar al cumplimiento de las resoluciones en el menor tiempo posible. En ello estriba la consolidación del control sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública.

“La reforma que propongo busca conjugar estos dos elementos: independencia y calidad en la impartición de justicia. Para alcanzar este objetivo, debemos promover las reformas que consoliden la carrera judicial; es decir, un sistema institucional de designación y ascenso de jueces y magistrados; el establecimiento de sueldos y prestaciones que fortalezcan la independencia del juzgador, y el impulso a los sistemas de capacitación profesional.

“El sistema institucional de designación y ascenso debe garantizar que los distintos cargos dentro del Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como en el local, sean ocupados por personas idóneas, atendiendo a su preparación, capacidad, honorabilidad y méritos en su desempeño.

“Me comprometo a promover las reformas necesarias para establecer criterios y reglas claras de selección, promoción y remoción de los miembros de la judicatura.

“Para que la carrera judicial sea ejercida por

personal altamente calificado, propongo fortalecer, en el fuero federal y del Distrito Federal, los mecanismos de formación profesional de candidatos a la judicatura, y la actualización profesional permanente para los funcionarios judiciales. En el marco de nuestro pacto federal, invitar respetuosamente a las entidades federativas a que, en la esfera de sus facultades soberanas, hagan suya esta propuesta.

“En el fuero federal, avanzaremos al establecimiento de un sistema de procuración para juicios de amparo, que asegure una adecuada defensa ante cualquier acto de autoridad violatoria de garantías.

“De acuerdo con nuestra Constitución, el Poder Judicial es el órgano que debe garantizar que las autoridades acaten el orden jurídico. De ahí que esta reforma hace un énfasis especial en el perfeccionamiento de los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad y de legalidad de las acciones del Estado. Por ello, propongo llevar a cabo una revisión de la Ley de Amparo, a efecto de simplificar el procedimiento y hacer más accesible a todos, en especial a los que menos tienen, este importante instrumento de defensa frente a la autoridad.

“Se ha debatido en la comunidad jurídica, con posturas encontradas, sobre la conveniencia de dar efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de cualquier norma de

<b>DEBEMOS PROMOVER LAS</b>
<b>REFORMAS NECESARIAS</b>
<b>PARA FORTALECER LAS</b>
<b>ATRIBUCIONES DE LOS</b>
<b>ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL</b>
<b>DE LA FEDERACIÓN, PARA</b>
<b>QUE PUEDAN OBLIGAR</b>
<b>AL CUMPLIMIENTO DE LAS</b>
<b>RESOLUCIONES EN EL MENOR</b>
<b>TIEMPO POSIBLE</b>

aplicación general. Propongo que se realice un profundo y meditado análisis que nos permita conocer con claridad las ventajas y desventajas de adoptar una reforma en este sentido, para formular una propuesta".

Como primer resultado de esas propuestas, el Presidente Zedillo anunció, en su toma de posesión, que en unos cuantos días enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en relación con la procuración y administración de justicia a nivel federal como, efectivamente, lo hizo cuatro días después. Después de cursar todos los trámites constitucionales, el 31 de diciembre de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de reformas y adiciones a nuestra ley suprema. Reforma que analizaré a continuación.

### III. CONTENIDO

Los rubros fundamentales de dichas reformas son: modificación de la Suprema Corte de Justicia, creación del Consejo de la Judicatura, reestructuración de las controversias constitucionales, creación de la acción de inconstitucionalidad, leves modificaciones a la figura de procurador general de la República; posibilidad de impugnar el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público; establecimiento de la obligación de coordinación de las corporaciones policiacas y de la carrera policial con la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como el refuerzo del procedimiento de ejecución en el juicio de amparo. Además, se hicieron las correspondientes reformas al Poder Judicial del Distrito Federal y se estableció la posibilidad de que las entidades federativas hicieran lo propio en el ámbito de su competencia.

Veamos los cinco puntos más importantes de esta reforma:

**A)** La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al igual que la mayoría de sus congéneres del continente Americano se estructura como tribunal de casación al mismo tiempo que de control constitucional relativo. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, el máximo tribunal de nuestro país se ha configurado, cada vez más, como tribunal constitucional; movimiento que ha tenido un importante avance con la última reforma en esta misma materia, misma que ha representado un paso trascendental en esa evolución. Aunque debemos reconocer que la Suprema Corte mexicana aún conserva algunos elementos propios de tribunal supremo de legalidad o casación, en lo relativo a la llamada facultad de atracción, así como en la resolución de contradicción de tesis de jurisprudencia y su intervención en la ejecución de las sentencias de amparo. Por otro lado, repito, también tenemos que señalar que dicha Suprema Corte no acaba de cuajar como tribunal constitucional, al no admitirse los efectos generales en el amparo contra leyes, aunque sí se incluyen éstos en dos nuevas instituciones constitucionales: las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad.

El problema estructural de la Suprema Corte de Justicia de México es tria, según nuestro modesto entender, en que si bien en ambas reformas constitucionales (1987 y 1994) se le quitaron muchas características propias de un tribunal de casación -prácticamente todas-, en su lugar no se creó un tribunal supremo que las ejerciera; ya que la última instancia en todos los juicios ordinarios de legalidad es conocida y resuelta por los, hasta ahora,

83 tribunales colegiados de circuito, creándose con ello, un verdadero caos en materia de jurisprudencia obligatoria, ya que todos ellos están capacitados para crear normas jurisprudenciales de carácter obligatorio.

Tradicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de México estaba integrada por 11 ministros. Sin embargo, prácticamente desde su creación, ese órgano operó como tribunal de casación. A medida que aumentaba la población y se complicaba la vida social, el rezago en ese mismo tribunal creció, lo cual, obligó primero, desde 1901 hasta 1914 y luego a partir de 1928, a aumentar la planta de ministros (11 a 16). Se crearon tres salas, de cinco ministros cada una, pues hasta ese momento sólo trabajaba como tribunal pleno; dicha reforma tuvo como fin el de desahogar dicho rezago. Posteriormente, en 1934, aumentó el número de ministros, de 16 a 21, y de tres a cuatro las salas (incluida la sala laboral). Finalmente, de 1951 a 1956, se crearon cinco plazas de ministros supernumerarios, los cuales integraban la sala auxiliar, figuras que se volvieron a crear en 1968, pero ya con carácter definitivo. En la reforma constitucional de 1987, se le sustrajeron, como hemos dicho, prácticamente la totalidad de los asuntos de legalidad así, se planteó la necesidad de reducir la planta de ministros. Sin embargo, políticamente se consideró inconveniente, por lo cual se conservaron los 26.

Lógicamente, en esta última reforma se redujo dicho número a los 11 ministros que mencionamos antes; se apuntó, como razón fundamental, el ca-

<b>TRADICIONALMENTE,</b>
<b>LA SUPREMA CORTE</b>
<b>DE JUSTICIA DE MÉXICO</b>
<b>ESTABA INTEGRADA POR 11</b>
<b>MINISTROS. SIN EMBARGO,</b>
<b>PRÁCTICAMENTE DESDE</b>
<b>SU CREACIÓN, ESE ÓRGANO</b>
<b>OPERÓ COMO TRIBUNAL</b>
<b>DE CASACIÓN</b>

rácter de tribunal constitucional que se le quería imprimir, además del hecho de que la Suprema Corte ya no se ocuparía de asuntos administrativos (prácticamente era una secretaria de justicia con 21 titulares trabajando colegiadamente) al crearse el Consejo de la Judicatura Federal,

éste último asumiría dichas funciones. Prácticamente, le quedaron sólo las funciones jurisdiccionales.

Por otro lado, también se modificó el sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte, ya que anteriormente, siguiendo el modelo norteamericano, eran nombrados por el Presidente de la República, con ratificación de la Cámara de Senadores. Aunque la iniciativa de reforma constitucional que presentó el Ejecutivo conservaba dicho sistema, en la Cámara de Senadores se modificó. Ahora se establece que el Ejecutivo presentará una terna en la cual el Senado, previa comparecencia de los nominados, escogerá al que ocuparía el cargo. En mi modesta opinión, yo considero inadecuado este sistema, ya que se puede incurrir en uno de dos extremos: que la terna sea una farsa, en donde el Presidente de la República cuenta con una aplastante mayoría de Senadores de su partido, o que se someta a dos buenos candidatos que no fueron seleccionados, quizá por razones baladíes, a una humillación innecesaria ante la opinión pública.

Antiguamente, el lapso de los ministros en la Suprema Corte tenía carácter vitalicio y se establecía una edad de jubilación obligatoria a los 70 años. Ac-

tualmente, se les ha puesto un plazo de duración en el cargo de 15 años y se ha establecido la obligación de pagarles, a partir de que concluya su periodo, un haber de retiro, así como se quitó la edad de retiro forzoso. Sobre el particular, podemos comentar dos cuestiones: hubo casos de ministros que duraron más de 20 años en el cargo, lo cual representaba, necesariamente, un anquilosamiento en contra de la evolución natural de la jurisprudencia. Por otro lado, si bien es cierto que hoy por hoy muchos profesionales del Derecho a los 70 años están en la plenitud de sus capacidades intelectuales, las mismas tienen un límite cronológico, límite que debería ser reflejado en la edad de retiro forzoso para la más alta magistratura de un país. Se aumentaron los requisitos que deben satisfacer los ministros de la Corte, cuestión que consideramos realmente intrascendente. Se establecieron algunos impedimentos para los ministros jubilados respecto al desempeño de ciertos trabajos, lo cual consideramos violatorio de los derechos humanos, ya que se vulnera la libertad de trabajo; por otro lado, si los ministros ya no nombran a los jueces y magistrados inferiores, no tiene sentido que se les prohíba litigar ante los tribunales federales; y, finalmente, si lo quieren hacer por interpósita persona, en fraude a la ley, lo pueden hacer.

En el pasado, el presidente de la Suprema Corte permanecía un año y podía ser reelecto indefinidamente; ahora, se le elige por un periodo de cuatro años y no es reelegible, así como se le dota de un gran poder político, ya que es a él a quien corresponde la administración de la Suprema Corte y la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

Hoy en día, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene tres funciones

jurisdiccionales fundamentales: conocer y resolver, en última instancia, los juicios de amparo contra leyes, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, amén de otras menos trascendentes que en mérito del tiempo dejaremos de considerar en esta oportunidad.

**B)** El Consejo de la Judicatura Federal, el cual se estructuró como el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia; se integra por siete miembros, de los cuales uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito; un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante procedimiento de insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas, así como reunir los requisitos exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En mi opinión, considero que los consejeros de extracción judicial deben ser minoría, como venía en la iniciativa presidencial pues, de lo contrario, tarde o temprano se reproducirán los vicios y corruptelas que con este Consejo se han tratado de superar, ya que es muy fácil que los jueces se alien para defender prácticas poco convenientes, pues no olvidemos el espíritu de cuerpo que caracteriza a los jueces en todo el mundo.

Con la creación del Consejo de la Judicatura Federal se le retiraron al

máximo tribunal del país atribuciones muy importantes relativas a la designación, traslado y remoción de jueces y magistrados del Poder Judicial Federal. Así como, todo lo relativo a su disciplina, junto con la administración de dicho Poder; con lo que se suprimió una de las fuentes de corrupción más agudas en la administración de justicia federal en nuestro país. La creación del Consejo de la Judicatura Federal es un avance prominente en esta materia, aunque el sistema adoptado no deja de tener algunas fallas que no se pudieron o no se quisieron ver en el momento de su discusión.

Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros deben permanecer cinco años en su cargo, que serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

La ley debe establecer las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica, lo cual resulta contradictorio con el espíritu de la reforma, pues en cier-

ta medida, el Consejo queda subordinado al Pleno de la Corte.

**C)** Las controversias constitucionales, de las cuales conoce la Suprema Corte, a excepción de las cuestiones electorales, por los siguientes litigios que se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal.
- b) La Federación y un municipio.
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de

la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

d) Un estado y otro.

e) Un estado y el Distrito Federal.

f) El Distrito Federal y un municipio.

g) Dos municipios de diversos estados.

h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de

los actos o disposiciones generales.

- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Ahora bien, para que la resolución de la Suprema Corte tenga efectos *erga omnes* debe versar sobre disposiciones generales de los estados y municipios, impugnados por la Federación; o disposi-

CON LA CREACIÓN
DEL CONSEJO DE LA
JUDICATURA FEDERAL
SE LE RETIRARON AL MÁXIMO
TRIBUNAL DEL PAÍS
ATRIBUCIONES MUY
IMPORTANTES RELATIVAS
A LA DESIGNACIÓN, TRASLADO
Y REMOCIÓN DE JUECES
Y MAGISTRADOS DEL PODER
JUDICIAL FEDERAL



ciones generales de los municipios impugnados por los estados; en controversia entre los otros dos poderes federales; o entre dos poderes de un mismo estado u órgano de gobierno del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a estas controversias constitucionales, diremos que esta institución ya existía con anterioridad. Sin embargo, en la práctica nunca se ejerció, salvo en una ocasión, ya que tenían solamente tres presupuestos: conflictos entre el gobierno federal y una de las entidades federativas; conflictos entre dos entidades federativas y conflictos entre dos poderes de una misma entidad federativa por la constitucionalidad de sus actos. Existiendo en México un partido predominante, con más de 66 años, cuando se suscitaba algún conflicto de esta naturaleza era resuelto políticamente por el Presidente de la República, por lo que, repito, nunca hubo necesidad, más que en una ocasión, de recurrir a esta figura.

Como ahora se pretende impulsar el federalismo y fortalecer a los municipios, muchos de los cuales están en manos de la oposición así como cuatro estados, se le ha querido dar un gran impulso a esta figura procesal constitucional.

No vamos a repetir todos los presupuestos según los cuales procede la controversia constitucional, ya que los hemos señalado con anterioridad. Ahora sólo quisieramos destacar el hecho de que si la misma se suscita por una norma general, la resolución de la Suprema Corte tendrá efectos *erga omnes*; sin embargo, es criticable que dichos efectos generales sólo se tienen cuando la Federación impugna una entidad federativa o un estado impugna los actos de un municipio y no a la inversa; de igual manera tendrá efectos *erga omnes* cuando se suscite un

conflicto entre dos poderes federales. No obstante, es absurdo que tenga efectos generales cuando la Federación impugna un acto de un estado, mientras que cuando se presenta a la inversa, tenga solamente efectos particulares. De acuerdo con la teoría constitucional tradicional de México, tanto la Federación como los estados son entidades soberanas, por ello no se entiende esta distinción.

D) En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma- por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito

Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Por lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad, ésta es un positivo avance para México en materia de justicia constitucional, sin embargo, es criticable que se haya dado la legitimidad procesal para interponer la misma a un grupo tan reducido de personas: la tercera parte de la totalidad de los Diputados federales, tratándose de leyes federales; la tercera parte de la totalidad de los Senadores de la República, tratándose de leyes federales o acuerdos internacionales; la tercera parte de la totalidad de los Diputados locales de una legislatura estatal, tratándose de una ley local y, finalmente, el procurador general de la República, quien también está legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes tanto federales como estatales, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Esto último resulta un verdadero absurdo, para que los tratados internacionales tengan fuerza de ley, tienen que

estar suscritos por el Presidente de la República, quien a su vez es el superior jerárquico del procurador, quien lo remueve libremente, de tal suerte que no entendemos cómo el procurador general de la República puede impugnar un acto suscrito por su jefe y superior: el Presidente de la República. Como decíamos antes, consideramos, también, indispensable que se legitimen más personas y más grupos con el fin de hacer de este instrumento procesal constitucional algo verdaderamente eficaz para el control de la constitucionalidad de las leyes mexicanas.

E) Por lo que se refiere al procurador general de la República, diremos que se le ha quitado el carácter de abogado del gobierno y cada vez más se perfila exclusivamen-

te como representante de la sociedad. Aunque, sobre este particular, dicha concepción no acaba de cuajar, pues no se concluyó en todos sus aspectos.

Se aumentaron los requisitos constitucionales para poder ser procurador de la República; se ha establecido que su nombramiento, que continúa en manos del Ejecutivo, requiere de la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sus recesos, aunque lo puede remover libremente el Presidente de la República.

<b>LAS RESOLUCIONES</b>
<b>DE LA SUPREMA CORTE</b>
<b>DE JUSTICIA SÓLO PODRÁN</b>
<b>DECLARAR LA INVALIDEZ DE</b>
<b>LAS NORMAS IMPUGNADAS,</b>
<b>SIEMPRE QUE FUEREN</b>
<b>APROBADAS POR UNA MAYORÍA</b>
<b>DE CUANDO MENOS OCHO</b>
<b>VOTOS</b>



# HACIA UNA REFORMA ELECTORAL DEFINITIVA

**Víctor Samuel Palma César**

"LA DEMOCRATIZACIÓN EXIGE TANTO DEL DESARROLLO DE LA PLURALIDAD COMO DE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA. ES APRENDER A VALORAR LA EXISTENCIA DE CRITERIOS DISPARES ACERCA DE LOS MEJORES. PORQUE NO EXISTE LA VERDAD ABSOLUTA, PORQUE SOMOS LIBRES DE DECIDIR EL FUTURO, SOMOS RESPONSABLES. LO TRÁGICO DEL AUTORITARISMO ES HACERNOS OLVIDAR QUE EL ORDEN ES UNA TAREA COLECTIVA."

**Norbert Lechner.**

**U**no de los puntos más controvertidos en la mesa de debate sobre la Reforma Política del Estado es la definición de los acuerdos y compromisos que pudieran establecerse para perfilarnos hacia una reforma electoral definitiva.

Los cambios que hoy lleguen a consensarse en material electoral serán, sin duda alguna, definitorios en el rumbo que tomen los trabajos que, desde diversos ámbitos, pretenden garantizar un efectivo equilibrio de poderes y una reforma política del Estado plena.

Diseñar un planteamiento y una estrategia de acción para abordar el tema electoral nos remitirá, necesariamente, a un diagnóstico histórico y de carácter general que nos ayude a dilucidar cuáles han sido los elementos que han orientado los pasados procesos de reforma electoral.

La experiencia de los últimos años nos ha enseñado que las modificaciones presentadas en la legislación electoral han respondido a exigencias prevalecientes en coyunturas determinadas. En ese senti-

do las formulaciones hechas en cada caso, se han tenido que ver sujetas a cambios reiterados, al grado de que la legislación electoral se inscribe ya como la materia de más ajustes y reformas en las últimas dos décadas.

Así, dar una visión integral a los trabajos de análisis y discusión que sobre reforma electoral se han venido dando, es una condición mínima para pretender cumplir con el compromiso democrático plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 y dar cabida a las distintas manifestaciones políticas en el ámbito de la administración pública y en el trabajo legislativo. Esa es hoy una aspiración compartida de la sociedad mexicana.

Por eso el PND, precisa como uno de los puntos centrales para alcanzar un pleno desarrollo democrático en México, el "establecer una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el artículo 41 de la Constitución establece como principios rectores de la función estatal de organizar elecciones federales. La re-

forma, además nos debe permitir avanzar a una clara equidad en la competencia electoral”.

### **La Legislación Electoral Mexicana en las Últimas dos Décadas**

El primer periodo significativo de los procesos de reforma electoral es el que se dió como resultado de la reforma política de 1977. La introducción del sistema mixto en la Cámara de Diputados buscaba una representación más abierta de las fuerzas políticas prevalecientes en ese entonces, al sumarse 100 Diputados electos por la vía de representación proporcional a los 300 existentes por la vía uninominal. Ello permitió alentar la pluralidad en el Congreso, enriqueciéndose el debate y ampliando los cauces democráticos del país; cauces que en algún momento parecían verse asfixiados por la carencia de canales de expresión y de posibilidades para que diversas fuerzas políticas accedieran a una participación formal en las tareas legislativas.

Con esta reforma se buscaba, además, imprimir una mayor legitimidad a los procesos electorales al impulsar la representación de las distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, debido a que en 1976 y, paradójicamente a esta incipiente aparición de nuevas organizaciones políticas, sólo el Partido Revolucionario Institucional presentó candidato a la Presidencia de la República, al cual se sumaron otros partidos de menor presencia electoral.

La llegada de la década de los años ochenta estuvo acompañada de una emergencia sin precedentes de mo-

vimientos ciudadanos, tales como los organismos defensores de los derechos humanos y los ecologistas. Asimismo, el PAN adquiere en el escenario una fuerza renovada y presencia electoral (sobre todo en los estados del Norte), al mismo tiempo se vive un nuevo ciclo en la participación de la llamada izquierda y se presenta una revalorada concepción de la democracia: el debate se volvía más abierto, ya no era fácil obtener respuestas únicas ni descalificar, por los éxitos obtenidos, las visiones alternativas. Todo ello obligó a poner como uno de los asuntos torales en la agenda política, la revisión de la legislación electoral, en lo que podríamos denominar como un segundo periodo importante de reformas.

Surge así el Código Federal Electoral en febrero de 1987, sustituyendo a la Ley Orgánica de Partidos Políticos y Procesos Electorales (LOPPE), vigente desde 1977. Este Código pretendía, entre otros aspectos, consolidar el sistema de representación proporcional al incrementar a 200 el número de Diputados electos por esta vía. A pesar de que con esta reforma también se introdujo la tan controvertida “cláusula de gobernabilidad”, no podemos negar que fue un avance importante, aunque no suficiente y si limitado en el tiempo, pues sólo respondió a una coyuntura de grandes exigencias de representación y participación efectiva de las fuerzas políticas en el ejercicio del poder.

Aún no se visualizaba la necesidad de un debate abierto, amplio, integral, que nos condujera a reformas electorales profundas y apegadas a la creciente pluralidad de ideas y de fuerzas, de visiones y demandas.

<b>EL PRIMER PERIODO</b>
<b>SIGNIFICATIVO DE LOS</b>
<b>PROCESOS DE REFORMA</b>
<b>ELECTORAL ES EL QUE SE DIÓ</b>
<b>COMO RESULTADO DE LA</b>
<b>REFORMA POLÍTICA DE 1977</b>



Más tarde, la irrupción de nuevos movimientos sociales y el creciente interés ciudadano por participar en los asuntos electorales, vino a configurar un escenario complejo, de amplia participación y concientización políticas, que tuvo su momento de auge en las elecciones de 1988.

<b>LAS REFORMAS LLEVADAS</b>
<b>A CABO A FINES DE LOS AÑOS</b>
<b>OCHENTA Y A PRINCIPIOS DE</b>
<b>LOS NOVENTA INTRODUJERON,</b>
<b>SIN DUDA, AVANCES</b>
<b>IMPORTANTES EN MATERIA</b>
<b>ELECTORAL, FUNDAMENTAL-</b>
<b>MENTE LOS CAMBIOS</b>
<b>REALIZADOS AL INICIAR 1994</b>

La sociedad se transformaba, buscaba nuevos cauces de participación, quería escuchar otras propuestas, se volvía aún más crítica, informada y participativa. Al mismo tiempo, surgía el cardenismo como una opción aglutinadora y con fuerte presencia en diversas organizaciones sociales y políticas, y el PAN se consolidaba como una seria y viable alternativa partidista para diversos sectores de la sociedad.

Ese año fue la prueba de fuego que puso en entredicho los alcances de las reformas electorales logradas hasta ese momento. Los conflictos poselectorales y la aguda crisis de legitimidad que enfrentó el gobierno obligaron a nuevos debates y nuevas propuestas de reforma electoral en donde los distintos partidos exigían aún más espacios de participación e influencia en la vida política nacional.

Desde este momento, se evidencia la necesidad de conectar claramente las formas de integración de los órganos legislativos con las normas electorales, como una forma de buscar una respuesta integral a la participación política. Si todos los partidos podían acceder en condiciones de igualdad a los órganos legislativos, tiene que corresponder ello con

una normatividad electoral que en la contienda les asegurara, también, esa igualdad.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), vigente desde el 15 de agosto de 1990, así como las reformas realizadas el mismo

septiembre de 1993, intentaron dar una respuesta a esta exigencia de igualdad en términos de representación legislativa. De esta forma, arribamos al que podríamos considerar el último -y más complejo- periodo de discusión y debate en torno a la legislación electoral. Periodo que tuvo como punto de llegada, más no como punto definitivo, las elecciones del 21 de agosto de 1994.

Las reformas llevadas a cabo a fines de los años ochenta y a principios de los noventa introdujeron, sin duda, avances importantes en materia electoral, fundamentalmente los cambios realizados al iniciar 1994. Habla de ello los topes establecidos a los gastos de campaña; la mayor equidad ofrecida a los partidos en cuanto a los tiempos asignados en medios de comunicación; la fotocredencialización, las auditorías realizadas al padrón electoral, pero, sobre todo, destaca la ciudadanización de los organismos electorales.

Esa ciudadanización se vió reflejada en tres aspectos fundamentales: en la organización de los procesos electorales, que alcanzó su punto relevante en la introducción de la figura de los Consejeros Ciudadanos al Consejo General del IFE, en la vigilancia de los comicios por parte de diversas organizaciones civiles y

ciudadanas independientes, y en la participación directa que tuvieron aquellos ciudadanos elegidos por insaculación en las casillas electorales.

Sin embargo, no debemos mitificar lo alcanzado, ni mucho menos dar por terminado el proceso; por el contrario, debemos objetivizar y acelerar el debate en torno a la reforma electoral.

### **Diagnóstico Actual**

La actual coyuntura política, y el debate mismo que en diversos ámbitos se ha venido presentando en torno a la reforma política del Estado nos induce a establecer una visión diferente; dejar de lado el camino de las reformas parciales y construir una visión general e integral que aporte los elementos principales en términos de su operación y su filosofía.

La ciudadanización de los órganos electorales sin duda fue una salida inmediata y, porque no, adecuada a las circunstancias prevalecientes hasta el año pasado. Pero no podemos pasar por alto que esa ciudadanización representó únicamente una respuesta a una serie de reformas que se habían venido dando y que no habían sido lo suficientemente aceptadas.

La pregunta que nos debemos de formular entonces es ¿qué tan adecuada o viable resulta la ciudadanización para llegar a una reforma electoral definitiva? Una visión global, sistémica, que responda a las expectativas que los debates sobre reforma política del Estado han generado, podría darnos respuestas más satisfactorias en uno u otro sentido.

Por tanto, para arribar a esta nueva visión es importante ubicar las

nuevas reformas en términos de los problemas que en su momento se pretendieron resolver, asumiendo que los caminos transitados hasta ahora no necesariamente deberán orientar el rumbo que tomemos hacia el futuro.

Nos encontramos ante la oportunidad de reconstruir, desde una visión global, una reforma electoral definitiva. Pero una reforma que supere la etapa de los arreglos particulares que han conducido a acuerdos rápidamente consumidos y que han dejado insatisfechas a las partes. Se entiende que ninguna reforma puede ser definitiva, en sentido literal, ante los imperativos que impone la propia transformación de la sociedad. Pero si podemos y debemos aspirar a un arreglo que sienta las bases fundamentales para crear el nuevo andamiaje que encauce la competencia política en México.

Los elementos de análisis que a continuación se proponen, intentan dar una visión más amplia e integral a los análisis sobre reforma electoral:

1. Los consensos que se lleguen a establecer en materia de normatividad electoral deberán encontrar las respuestas que no se encontraron en las etapas anteriores de reforma y aspirar, así, a cambios profundos y visionarios.
2. La ciudadanización de los órganos electorales fue una respuesta sin duda alguna adecuada, pero que la debemos ubicar exclusivamente en su contexto, y establecer en el nuevo diseño general el hecho de si es pertinente continuar por esa vía.
3. Es necesario reconocer la importancia que la reforma electoral tiene intrínsecamente para establecer cambios profundos, contundentes y, por tanto, consensados en la reforma política del

Estado. Las modificaciones que se presenten en materia electoral serán trascendentales en los otros puntos de la agenda nacional, como pueden ser los esfuerzos encaminados a forjar un nuevo federalismo y a conformar un verdadero equilibrio de poderes.

4. Redefinir -que no significa relegar- el papel de los partidos políticos en la integración y en el funcionamiento mismo de los órganos electorales.
5. Evitar que las presiones y los conflictos pos electorales determinen las pautas a seguir en los procesos de reforma electoral, pues estaríamos hablando también de reformas limitadas en el tiempo e inacabadas en la estructura.
6. Asignar un análisis prospectivo e integral al proceso de reforma electoral, con el propósito de evitar reformas que únicamente contemplen respuestas a coyunturas determinadas.
7. El proceso de reforma electoral será fundamental para garantizar una composición más equitativa del Poder Legislativo; encontrar las fórmulas que nos lleven a una plena proporcionalidad entre los votos obtenidos en las urnas y el número de escaños ocupados en el Congreso de la Unión.

ESTAMOS FRENTE
A LA NECESIDAD DE UNA
NUEVA REFORMA ELECTORAL
Y ANTE EL COMPROMISO
DE QUE ELLA INAUGURE UNA
NUEVA ETAPA QUE SUPERE
EL VIEJO CÍRCULO
DE ADECUACIONES
MARGINALES

Estamos frente a la necesidad de una nueva reforma electoral y ante el compromiso de que ella inaugure una nueva etapa que supere el viejo círculo de adecuaciones marginales. Un diseño integral y prospectivo que ofrezca salidas viables para encaminar el proceso de reforma podrá establecer los imperativos normativos para responder en cada etapa del proceso. Sin ello, la discusión puede perder la visión de conjunto y afectar la funcio-

nalidad integral del sistema electoral. En este propósito, los partidos políticos seguirán desempeñando un papel trascendental.

Enmarcar los debates de la reforma electoral en la reforma política del Estado, y asignar una visión más integral a la misma, será con-

dición mínima si pretendemos fortalecer nuestra cultura democrática y encaminarnos hacia una reforma política plena.

La pregunta fundamental a resolver será: ¿cómo encontrar una ruta viable y aceptada por todas las fuerzas políticas y sociales para encaminar la reforma electoral?





# AMÉRICA LATINA: LA DEMOCRACIA DIFÍCIL

Giancarlo Pasquini

EL CICLO DE LAS DICTADURAS MILITARES, SALVO ALGÚN POSIBLE CONTRAGOLPE, PARECE CONCLUIDO. LOS GENERALES APARECEN ANTE LOS TRIBUNALES (ARGENTINA) A RENDIR CUENTAS DE SUS DELITOS, O CEDEN VOLUNTARIAMENTE EL PODER (BRASIL) O SE VERÁN FORZADOS A CEDERLO (CHILE) TODO CAMBIA O ESTÁ CAMBIANDO, PERO LAS NUEVAS DEMOCRACIAS SON TODAVÍA FRÁGILES Y VULNERABLES.

**O**bservando a América Latina en esta primera mitad de los años ochenta, se tiene la impresión de asistir a un *film* lleno de *flash-backs* en el que las imágenes del presente coexisten y se superponen a las del pasado. Fotogramas y escenas de una realidad ya conocida se mezclan con imágenes nuevas y en muchos aspectos inéditas. Nuevo es el clima político que se respira en gran parte del continente: elecciones en vez de golpes, paso ordinario de los poderes de regímenes militares autoritarios a gobiernos civiles, el voto popular que sustituye a la fuerza, la competencia entre partidos, el pluralismo de las ideas y las opiniones, el consenso como legitimación del poder. Nuevos líderes que no se parecen en nada a los viejos caudillos del pasado, ocupan el proscenio y recitan su papel según el texto y las reglas de la democracia. Pero son inéditas las secuencias que muestran a generales y almirantes desfilando por el banco de los acusados para responder de los crímenes cometidos, como está sucediendo en Argentina, o bien siendo destituidos de su autoridad como ha sucedido en Perú.

Pero, junto a estas imágenes, pasan otras de signo distinto que turban la visión de una América Latina encaminada a superar sus taras históricas y que nos recuerdan que el camino de la democracia será arduo y sembrado de obstáculos. Son las imágenes tradicionales que los periódicos nos han acostumbrado a relacionar con Latinoamérica: convulsiones, violencia y violaciones de los derechos humanos que continúan en algunos países, no obstante el cambio de régimen; guerrilla y represión que se suceden y se persiguen en una espiral perversa; sociedades divididas e irreconciliables que hacen difícil la gobernabilidad y acentúan la inestabilidad política; y además la injusticia, la bancarrota económica, la hiperinflación, una deuda externa terrorífica, que son en gran parte la herencia más desastrosa de los regímenes militares y que hacen extremadamente vulnerables a los nuevos gobiernos civiles e hipotecan el futuro del continente.

Señales ambivalentes, pues, que enturbian el cuadro de conjunto y hacen incierto el juicio y el análisis. Un continente complejo y contradictorio por excelencia, que encierra en sí dualismos y contrastes violentos, y en donde los procesos de modernización y transformación



son necesariamente partos difíciles que a menudo han exigido intervenciones cesáreas. Un continente que para colmo vive la ambigüedad de una identidad no definida, que sabe que no es "Oriente" y tampoco "Tercer Mundo", pero que no es completamente "Occidente", se siente en cierta forma hijo ilegítimo de la cultura occidental y no se identifica plenamente en ella. Un continente de dualismos entre continuidad y cambio, entre lo viejo que nunca acaba de morir y lo nuevo que no logra nacer del todo; entre una cultura tradicional -autoritaria y jerárquica- que resiste y no se resigna a sucumbir, y nuevos modelos culturales que no consiguen afirmarse. Un continente de contrastes violentos entre riqueza y miseria; entre un subdesarrollo de Tercer Mundo en algunas áreas y un desarrollo industrial avanzado en otras; entre el inmovilismo arcaico de las zonas rurales en donde sobreviven relaciones de tipo feudal, y el dinamismo de las áreas urbanas en donde avanzan impetuosos procesos de transformación de las costumbres, de secularización y modernización.

Pero, dentro de esta caleidoscópica realidad, Latinoamérica vive también una aceleración del tiempo histórico. Muchas cosas han cambiado o están cambiando, y los viejos clichés y estereotipos con los que estábamos acostumbrados a observar la realidad latinoamericana ya no sirven en la actualidad. Se han convertido en lentes deformantes que obstaculizan la comprensión de la realidad.

UN CONTINENTE QUE PARA
COLMO VIVE LA AMBIGÜEDAD
DE UNA IDENTIDAD
NO DEFINIDA, QUE SABE QUE
NO ES "ORIENTE" Y TAMPOCO
"TERCER MUNDO",
PERO QUE NO ES COMPLETA-
MENTE "OCCIDENTE", SE
SIENTE EN CIERTA FORMA
HIJO ILEGÍTIMO DE LA
CULTURA OCCIDENTAL Y NO
SE IDENTIFICA PLENAMENTE
EN ELLA

Uno de los cambios más notables -que es reflejo de otros más profundos y subterráneos- concierne a la esfera política e institucional. El ciclo de las dictaduras militares -aparte algún posible contragolpe- parece sustancialmente concluido; se ha abierto una fase de rearticulación de las fuerzas sociales y de las relaciones políticas que ha producido el fenómeno de la "transición a la democracia". Cualquiera que sea el juicio sobre

los cambios ocurridos o en vías de producirse, no se pueden negar algunos hechos. A finales de los años setenta, el 80% de la población latinoamericana estaba gobernada por regímenes militares autoritarios o por arcaicas dictaduras personalistas. Sólo en Venezuela, Colombia y Costa Rica sobrevivían gobiernos civiles electos que conservaban las apariencias de un sistema representativo. Actualmente la situación ha dado la vuelta. El 90% de la población del conti-

nente es regida por gobiernos constitucionales, llegados al poder a través de elecciones libres. En la práctica sólo Chile y Paraguay permanecen bajo el yugo de dictaduras que son en realidad autocracias. En el espacio de pocos años, en once países del continente (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Guatemala, Panamá, Perú, El Salvador, República Dominicana, Uruguay) se han producido cambios de régimen de carácter "democrático"; en uno (Nicaragua) de carácter "revolucionario". En cinco países (Bolivia, Ecuador, Honduras, Perú, República Dominicana) se ha dado la alternan-

cia regular de un gobierno civil a otro democráticamente elegido, después de concluir el primer mandato constitucional; en otros se han realizado elecciones de *middleterm* mediante la renovación parcial de la Cámara de Diputados (Argentina) o administrativas (Brasil). En un sólo país (Panamá), el presidente electo, de forma obviamente fraudulenta, ha sido destituido mediante un golpe palaciego.

Estos simples datos bastan para dar la dimensión y la extensión del fenómeno, pero dicen poco sobre su naturaleza y características. Para evitar cualquier generalización indebida, nos ocuparemos únicamente de los grandes países de Suramérica, dejando fuera de nuestro análisis a Centroamérica y al área caribeña, que presentan características peculiares a nivel económico, social y cultural y que se hallan enfrentadas actualmente a procesos de polarización política interna, y de interferencias externas, difícilmente situables en un cuadro democrático. Pero incluso con estas limitaciones sigue resultando problemático hacer un discurso unitario sobre Latinoamérica por la evidente razón de que se trata de un continente complejo y diferenciado, que engloba una serie muy variada de procesos históricos y de situaciones políticas.

Antes de pasar a ilustrar la naturaleza y características de los procesos de transición a la democracia, es oportuno dar un paso atrás para encuadrar históricamente el contexto en el que aquéllos se insertan. Los años sesenta -iniciados bajo el signo de la victoria de Castro en Cuba en 1959- fueron también los años del "desarrollismo", de las tentativas de desarrollo económico y de las guerrillas. Ya desde entonces América Latina parecía poseída por una voluntad de cambio y por la expectativa de rápidas transformaciones. Ya

desde entonces, bajo la influencia de la Alianza para el Progreso de Kennedy, creada como alternativa al castrismo, Latinoamérica vivía una etapa de apertura democrática y de modernización económica. Parecía que el desarrollo económico y el desarrollo político debieran caminar juntos y que la industrialización y la democracia fuesen proyectos inseparables.

La democracia fue pensada entonces por los teóricos del desarrollismo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, como resultado de la modernización de la sociedad, inducida por un crecimiento económico sostenido, por el desarrollo de fuerzas empresariales locales y por la integración económica a escala continental. Gobiernos reformistas -como los de los democristianos Frei y Caldera en Chile y Venezuela, de Kubitscheck y Frondizi en Brasil y Argentina- trataron de poner en práctica las recetas desarrollistas de la CEPAL, bien a través de una política de sustitución de las importaciones que permitiese ampliar las bases industriales de aquellos países, o bien mediante una política de redistribución del ingreso para permitir la cooptación en el sistema de nuevos estratos sociales (capas medias urbanas, clase obrera organizada) que se encontraban al margen del mismo.

Pero muy pronto se advirtió que estas expectativas no podían realizarse. Por diversas razones, la reestructuración de los modelos de desarrollo con miras a una centralización urbana-industrial generó en los países más grandes del continente (los del Cono Sur) crisis sociales y políticas aún no resueltas.

Toda la historia de esta segunda modernización -escribe el sociólogo argen-

tino Juan Carlos Portantiero- podría ser leída como una secuencia traumática de búsqueda e incorporación y de intentos de exclusión de nuevos sectores sociales en los modelos de consumo y de participación política.<sup>1</sup> El proyecto desarrollista fracasó porque se encontró aprisionado por unas tenazas y resultó triturado. Por una parte fue incapaz de hacer frente a las crecientes expectativas que había suscitado y de absorber las demandas, durante tanto tiempo desatendidas, de mejoras sociales, creación de nuevos puestos de trabajo, aumento de los salarios que las capas medias y las clases populares reclamaban. Por otra parte fue fuertemente obstaculizado tanto por la derecha, que veía amenazados algunos de sus intereses, como por la izquierda, que lo consideró un proyecto de racionalización capitalista, inspirado por las odiadas multinacionales para apretar aún más en torno al cuello de América Latina la soga de la dependencia y de la subordinación al detestado imperialismo yanqui. Incluso cuando un gobierno más radical, como el de Allende en Chile, intentó forzar con un programa de reformas estructurales los límites propios del proyecto desarrollista, se vio claramente que una democracia simplemente redistributiva tiende a devorarse a sí misma y crea tensiones que luego provocan el uso de la fuerza.

La escena política de los años sesenta en América Latina fue profundamente transformada por efecto de las teorías y las prácticas de los nuevos grupos de izquierda, surgidos al amparo de la revolu-

ción cubana e influidos por las ideas castistas y guevaristas. En todo el continente se afirmó el mito de la violencia revolucionaria y por doquier se encendieron focos de guerrilla. Jóvenes idealistas, estudiantes, intelectuales, curas conciliares, en algunos casos incluso militares, creyeron posible forzar los tiempos de la historia y acabar con las escandalosas injusticias de sus países con la antorcha de la lucha armada. Utopía e ideología, militarismo y culto a la violencia se fusionaron en una mezcla explosiva. Esta nueva izquierda, que se diferenciaba profundamente de los PC tradicionales, no llegó jamás a ser una realidad alternativa de poder en ningún país de América Latina, pero ocupó con sus empresas las primeras páginas de los periódicos en Europa y dio la impresión, a una izquierda dispuesta a engañarse, de que había llegado

la hora de la revolución continental (basta releer las páginas de Régis Debray). Dentro de sus países los grupos armados estaban totalmente aislados de las masas en nombre de las que decían combatir. La población campesina fue indiferente y a menudo hostil, las capas medias se asustaron y refluieron hacia posiciones de derecha, mientras que las clases dominantes percibieron la radicalización de izquierda como una amenaza directa a sus intereses y no titubearon en echarles encima la fuerza del ejército. Las guerrillas fueron derrotadas en todas partes, pero las consecuencias que provocaron fueron devastadoras.

En primer lugar, en el plano teórico, las ideas de esta izquierda radical

<b>EL PROYECTO DESARROLLISTA</b>
<b>FRACASÓ PORQUE SE</b>
<b>ENCONTRÓ APRISIONADO</b>
<b>POR UNAS TENAZAS Y RESULTÓ</b>
<b>TRITURADO</b>

<sup>1</sup> Juan Carlos Portantiero. **Sociedad civil, partidos y grupos de presión**, en AA. VV. "Caminos de la democracia en América Latina". Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1984.

contribuyeron a la desvalorización de la democracia en América Latina. De hecho, su influencia se extendió mucho más allá del estrecho círculo de sus militares y contaminó a gran parte de las élites intelectuales y académicas, vastos sectores de la Iglesia, de los partidos políticos no marxistas, del mundo juvenil y universitario. El paradigma teórico, del que aquella se nutría, partía de la premisa de que en Latinoamérica ya no había lugar para políticas reformistas y que se concedía prioridad a las transformaciones sociales -realizadas desde arriba y por vía revolucionaria- más que a la representación política democrática. Fascismo o revolución fue el lema teorizado y predicado como única alternativa posible. El valor de la democracia era negado y ridiculizado, y se afirmó con notable desenvoltura que la diferencia entre un régimen democrático y una dictadura era puramente formal, y servía para disfrazar la dominación de las clases poseedoras, locales o extranjeras. Veamos cómo resumió esta idea uno de los principales dirigentes de la guerrilla venezolana, Douglas Bravo: "Hoy se ha tenido en todo el continente la demostración de que existe un sólo sistema neocolonial de explotación, que orienta su saqueo tanto a través de las dictaduras militar-policíacas como de las dictaduras de democracia representativas"<sup>2</sup>.

En segundo lugar, la práctica del terrorismo y de la lucha armada contribuyó a pavimentar el camino a los regímenes autoritarios. La represión de la guerrilla fue de hecho en algunos casos (Perú, 1968; Uruguay, 1973; Argentina, 1976) la ocasión que proyectó a las fuerzas armadas al escenario político empu-

jándolas a adueñarse del poder. En otros casos fue sólo un pretexto indirecto, pero de cualquier modo, como escribe el historiador Ricardo Sidicaro: "Con la aparición de las nuevas izquierdas, los militares vieron reforzadas sus posiciones en todos los países de la América Latina. Si hasta ahora los golpes de Estado expresaban los intereses de sectores acaudalados o de camarillas militares, con el 'peligro castrista' las fuerzas armadas latinoamericanas hallaron una justificación de alcance más universal para su ingerencia en la política"<sup>3</sup>.

Los años setenta fueron, en consecuencia, la década del militarismo triunfante, del autoritarismo, de la violencia sistemática e institucional, de la violación planificada de los derechos humanos, con su séquito de horrores, muertes, desaparecidos, torturas. En vez del socialismo, del hombre nuevo, de la sociedad armónica y de la justicia social, llegaron los militares y con su orden destruyeron incluso lo poco bueno que existía en las experiencias democráticas de los años sesenta.

Cierto que el autoritarismo no es nada nuevo en América Latina. Pero el de los años setenta adopta características distintas del pasado. No ya el autoritarismo paternalista y arcaizante de los regímenes despóticos y autocráticos, tan caros a la literatura latinoamericana (desde *El Señor Presidente*, de Miguel Ángel Asturias, a *El Otoño del Patriarca*, de García Márquez, y a *Yo el Supremo*, de Roa Bastos), sino un nuevo tipo de autoritarismo con su proyecto económico y político propio. Según los análisis de los más

<sup>2</sup> Douglas Bravo, en el semanario **Marcha**, Montevideo, 15 de marzo de 1970.

<sup>3</sup> Ricardo Sidicaro, **Transformation et diversité des gauches latinoaméricaines**, en *Amérique Latine*, número 21, enero-marzo de 1985, París.



acreditados sociólogos y politólogos latinoamericanos (como Fernando H. Cardoso y Guillermo O'Donnell), el nuevo autoritarismo de los años setenta nace bajo el impulso de segmentos de la burocracia civil y militar que intentan la formulación de políticas de desarrollo en el contexto de una estrategia de internacionalización de la economía. Además de adoptar formas políticas autoritarias, dice Cardoso, estos regímenes persiguen el objetivo de acelerar el crecimiento económico por medio de una inserción en la división internacional del trabajo con el fin de permitir la industrialización y la integración de economías periféricas en el mercado internacional. Pero, para realizarse, este proyecto exige la eliminación del conflicto social y de la contestación política (por lo tanto de las instituciones democráticas, de los partidos, de los sindicatos), en cuanto que de los frutos del crecimiento económico podrían beneficiarse solamente limitados grupos sociales, con la exclusión de las grandes masas de la población. En cierto sentido, por lo tanto, la instauración del autoritarismo era necesaria por el ritmo del desarrollo económico y por las exigencias de la acumulación.

Según estos autores, las características de los regímenes burocrático-autoritarios han sido: a) un proceso político de fortalecimiento de la autoridad central del Estado y de su capacidad decisoria, y b) bajo control directo de las fuerzas armadas, que ejercen el poder en cuanto institución y no en cuanto jefes militares (la excepción es el Chile de Pinochet), con el fin de reorientar la economía y articularla según las nuevas formas del capital multinacional. Durante este proceso el régimen autoritario debe justificar las formas políticas adoptadas (negación del Estado de Derecho, de las

libertades políticas, de los derechos individuales, etc.) y lo hace presentándose, ideológicamente, en el contexto de la lucha por la conservación de los valores occidentales y cristianos, amenazados por el comunismo.

Se puede compartir o no compartir esta interpretación "economicista" (y de hecho ha sido discutida por diversos grupos), pero no se puede negar que en algunos países (Brasil y Perú sobre todo) los regímenes militares han tenido una función modernizadora, aunque de signo distinto. En Brasil, además del *boom* económico de los años entre 1968 y 1973, cuando se registraron tasas de crecimiento japonés, se creó un capitalismo dinámico con tecnologías punta en algunos sectores, se realizaron colosales proyectos infraestructurales, algunos seguramente inútiles pero otros destinados a dar frutos duraderos, se reforzó el papel del Estado como centro de integración de este país-continente. Aunque todo esto se realizó con costos sociales muy elevados, el Brasil de los años ochenta está entre los diez países más industrializados del mundo y, no obstante la crisis de estos años, no es ya el gigante de pies de barro que era hace 20 años.

En Perú, con el gobierno del general Velasco Alvarado (1968-73) se produjo una variante nacionalista y populista del autoritarismo militar. Se emprendieron reformas importantes, como la reforma agraria, la reforma de las empresas industriales, transformadas en entidades autogestionadas, nacionalizaciones, estímulo a la "propiedad social". Fueron reformas hechas desde arriba, fruto del voluntarismo de un grupo de oficiales que querían cambiar el país sin cambiar la concepción autoritaria del poder propia de las fuerzas armadas. Esto explica la



facilidad con que muchas de estas reformas fueron abandonadas o arrinconadas en el siguiente periodo de gestión militar (1975-80), aunque de todos modos dejaron su huella en la sociedad peruana y en el imaginario colectivo de las clases más pobres.

La década de los regímenes militares (dos décadas en el caso de Brasil) ha modificado, para bien y para mal, la morfología de las sociedades latinoamericanas. Cualquiera que sea el juicio político que se quiera dar de ellas, hay que reconocer, con Cardoso, que en este periodo se han producido cambios difícilmente reversibles: Los regímenes autoritarios han proseguido e incluso acelerado el proceso de transición desde una sociedad tradicional a una sociedad de masa o, mejor aún, el paso de una economía capitalista competitiva a una economía internacionalizada y oligopolista. Con los nuevos modelos de crecimiento económico se ha transformado también el modelo social y se ha llegado al surgimiento de lo que los sociólogos llaman sociedades urbanas de masas. En su interior las clases siguen siendo la matriz de la organización social, pero la fragmentación provocada por la jerarquía de los salarios y por las oportunidades dentro de cada clase (a lo que se añade la tecnificación del modo de producir y de vivir, junto a la revolución y difusión de los medios de comunicación de masas) redefinen todo el comportamiento social

(...) La gran empresa, el Estado, los medios de comunicación de masas, son los mecanismos que organizan la vida social. Al contrario del partido, el sindicato, la escuela -instituciones características de la democracia liberal- han perdido su influencia<sup>4</sup>.

En este punto el problema es preguntarse por qué los regímenes autoritarios, a los que se había atribuido una larga duración, entran en crisis a comienzos de los años ochenta, reconociendo haber agotado su propia tarea, y deciden ceder el paso. Naturalmente las causas varían de país a país y reflejan dinámicas políticas internas difícilmente generalizables. A grandes rasgos indicaremos tres causas principales a las que podrían sumarse otras:

**LOS REGÍMENES AUTORITARIOS**  
**HAN PROSEGUIDO E INCLUSO**  
**ACELERADO EL PROCESO**  
**DE TRANSICIÓN**  
**DESDE UNA SOCIEDAD**  
**TRADICIONAL A UNA SOCIEDAD**  
**DE MASA O, MEJOR AÚN, EL**  
**PASO DE UNA ECONOMÍA**  
**CAPITALISTA COMPETITIVA A**  
**UNA ECONOMÍA INTERNACIONA-**  
**LIZADA Y OLIGOPOLISTA**

1) La causa determinante debe buscarse en el fracaso de su proyecto económico y de las políticas neoliberales practicadas por ellos. No obstante haber basado su propia legitimidad en los resultados económicos conseguidos, y a pesar de su carácter excluyente y el control represivo ejercido sobre las clases populares y la sociedad en su conjunto, estos regímenes no lograron asegurar el desarrollo y la estabilidad de sus sociedades, mientras que negaron y conculcaron sin más la democracia y los derechos humanos. Esto los privó de la legitimación y del consenso tácito de que gozaban.

<sup>4</sup> Fernando H. Cardoso. *Transizione politica in America Latina*, en Scartezzini, Germani, Gritti (edición a cargo de), I limiti della democrazia, Liguori, Nápoles, 1985.

2) Los errores cometidos en la gestión de la economía, evidenciados por el crecimiento incontrolado de la deuda externa, del déficit estatal, de la inflación, han provocado divisiones en el seno de las fuerzas armadas y conflictos de intereses entre éstas y los sectores civiles que apoyaban al régimen, conduciendo a una erosión progresiva de la coalición dominante. Sectores militares, percibiendo el carácter agudo de la crisis y no estando dispuestos a soportar sus costos sociales y políticos, deciden compartir la carga con la sociedad civil, promoviendo una apertura política, en contraste con otros sectores que habrían deseado un endurecimiento autoritario ulterior. Al mismo tiempo, las élites civiles (burocracia, sectores empresariales, clases medias), que habían proporcionado la base de apoyo al régimen, se desolidarizaron de él, considerando llegado el momento para otras políticas que prescindan de los condicionamientos de los militares. La ruptura de la coalición dominante que así se propicia provoca una ulterior pérdida de legitimación y vuelve urgente un cambio político.

3) Las presiones desde abajo, provenientes de una sociedad civil que en el entretanto se ha reforzado y movillado para los más diversos objetivos (luchas por el respeto a los derechos humanos, por la amnistía, por la libertad de prensa, el derecho de huelga, etc.) y de las fuerzas de oposición política que se han reorganizado y han recommenzado a desempeñar su papel, ponen en dificultades a los militares que se hallan frente a la

alternativa de recurrir a una represión generalizada, que puede resultar insostenible para el mantenimiento de la coalición, o bien de acoger en parte las exigencias de la sociedad y de los partidos y buscar una salida negociada a la crisis autoritaria.

Es esta segunda solución la que prevalece en casi todos los países del continente (desde Brasil a la Argentina, de Perú al Uruguay) y asume la forma de una liberalización controlada desde arriba. Son los militares quienes dictan las reglas del juego, quienes establecen modalidades, tiempos y reglas de la transición, que contratan con los partidos políticos de oposición, a menudo reagrupados en coaliciones multipartidarias, la salida indolora del sistema autoritario.

No se produce ni el hundimiento del régimen, ni una ruptura política visible, sino un paso controlado y gradual hacia

elecciones en general libres y competitivas, sin limitaciones particulares ni interferencias de los anteriores detentadores del poder, o sea de los militares. La solución de la crisis autoritaria y de la instauración democrática ha obedecido a una serie de variables diversas de un país a otro, que sería demasiado largo examinar. En general puede decirse de todas formas que, aunque la salida del autoritarismo se haya producido a través de los mecanismos típicos de la "democracia *octroyée*", o sea concedida desde lo alto, no ha sido este el punto de llegada del proceso sino solamente su punto de partida. Una vez restauradas las instituciones democráticas, éstas han de-

UNA VEZ RESTAURADAS
LAS INSTITUCIONES
DEMOCRÁTICAS, ÉSTAS HAN
DEMOSTRADO POSEER
MUCHA MÁS FUERZA, Y MÁS
AGARRE CON LA SOCIEDAD,
DE CUANTO MUCHOS
OBSERVADORES ESCÉPTICOS
HABÍAN PREVISTO

mostrado poseer mucha más fuerza, y más agarre con la sociedad, de cuanto muchos observadores escépticos habían previsto.

La geografía política de América Latina, como se ve, ha cambiado, pero, ¿qué decir de la naturaleza de estos cambios? En el debate que se ha abierto son dos las orientaciones dominantes. La primera identifica en estas transformaciones nada menos que un ciclo de aquella eterna oscilación del péndulo entre un régimen autoritario de dominante militar y un régimen civil, más o menos democrático, que caracteriza desde hace cincuenta años la historia de América Latina. La segunda percibe ahí una novedad importante, no una simple etapa coyuntural, sino el comienzo de una transformación más profunda que afecta a la política, las instituciones, la cultura, la sociedad civil.

Entre los defensores de la primera tesis hay dos corrientes de pensamiento, distintas entre sí pero que llegan a las mismas conclusiones. Algunos politólogos de la escuela liberal, predominantemente anglosajones, basan su argumentación en una especie de fatalidad geográfica que asigna a la democracia un espacio geográfico determinado de una vez por todas, y una serie de requisitos sin los cuales aquélla no puede existir. Según esta tesis, es muy difícil que una democracia pluralista de tipo occidental pueda arraigar y crecer en América Latina, porque el contexto histórico, la cultura política, las condiciones sociales, económicas e incluso antropológicas son tan distintas de aquéllas en que nació y se desarrolló la democracia que la vuelven impracticable. El *background* histórico común a todos estos países, la herencia de la colonización española y de una cultura extensamente impregnada de valo-

res como la jerarquía, la autoridad, el personalismo, los vínculos de parentesco y el clientelismo, el centralismo estatal, han forjado naciones y sociedades naturalmente predisuestas al autoritarismo e impermeables a los valores de la democracia. En sociedades de este tipo, con tradiciones y registros culturales similares, el sistema político no puede sino oscilar entre el populismo de los viejos y nuevos caudillos y el autoritarismo de las oligarquías y de las instituciones militares. Pueden estar en el límite de los cambios revolucionarios como en Cuba y en Nicaragua, que no alteran la esencia de aquella cultura autoritaria, sino que más bien la refuerzan e institucionalizan. Pero es difícil que en sociedades de este tipo pueda germinar una democracia de orden occidental.

Otros autores, de escuela marxista tanto latinoamericana como europea, ponen el acento más que sobre los factores culturales sobre los estructurales. La naturaleza predadora del capitalismo ibérico, la ausencia de la revolución burguesa, la institución del latifundio que da vida a un tipo de relaciones sociales y políticas de tipo oligárquico, la concepción patrimonialista del poder, han engendrado un modelo de dominación cuyos pilares son el Estado, con sus aparatos represivos, las burguesías locales y el imperialismo norteamericano. Mientras subsista esta estructura social y esta organización del poder, el contenido de la democracia será puramente formal, un disfraz para ocultar la realidad de un sistema de dominación clasista y autoritario.

Semejante razonamiento, que roza el más puro historicismo, sobreentiende que la democracia no puede existir más que en ciertas condiciones históricas, las cuales no se reproducen.

Por eso cualquier tentativa de reventar la democracia estaría condenada al fracaso.

El principal defecto de estas teorías consiste en su fijeza y estaticidad, casi como si los datos de la realidad fuesen inmutables. Ciertamente es que hasta ahora la democracia en América Latina ha tenido una vida penosa e incierta, ha sido más la excepción que la regla, no ha logrado implantarse de manera estable como régimen político realmente representativo de las diversas instancias sociales e intérprete de la soberanía popular. En algunos casos la manipulación de sus principios constitutivos ha sido tan descubierta y el rendimiento de sus instituciones tan bajo que han acabado por desacreditar la idea misma de democracia. ¿Pero significa esto que siempre será así y que la democracia no es susceptible de desarrollo en América Latina?

El escritor mexicano Octavio Paz afirma que, aunque la democracia en América Latina haya sido vilipendiada, traicionada, ultrajada, su autoridad moral ha permanecido indiscutida y casi todo lo bueno que se ha hecho desde hace siglo y medio se ha hecho bajo un régimen democrático. Es significativo - escribe Paz - que la frecuencia de los golpes de Estado no haya oscurecido jamás la legitimidad de la democracia en la conciencia de nuestros pueblos. Pero también es cierto, como dice el politólogo brasileño Luciano Martins, que "la democracia ha sido siempre un ideal pro-

clamado, como si el lugar posible de su existencia fuese el de los ideales"<sup>5</sup>. Y Juan Carlos Portantiero, por su parte, añade que el rasgo común de los países latinoamericanos es el carácter liberal, constitucionalista y republicano que preside la organización de los Estados. Pero otro rasgo común es el secular divorcio entre realidad legal y realidad política<sup>6</sup>.

Vale la pena detenerse en este aspecto para ver cómo y por qué se ha realizado este divorcio y por culpa de quién. Sintéticamente podría decirse que en América Latina se ha producido un extraño fenómeno por el cual quienes se presentaban como defensores de la democracia eran aquellos que rechazaban cualquier reforma social, mientras quienes auspiciaban las reformas sociales despreciaban la democracia en cuanto burguesa y concebida únicamente como

una vitrina jurídica tras la cual se ocultaba la realidad de las relaciones oligárquicas y clasistas. Esta disociación entre preocupaciones sociales y democracia, aunque presente en otros contextos y en otros países, adopta en América Latina un carácter distinto y más grave. Distinto porque toda ella se juega en el seno

de las élites y no llega a traducirse en un pluralismo político basado en un sistema estructurado de representación de los intereses. A falta de partidos reformistas modernos, capaces de recomponer la fractura y de reconciliar la democracia con las reformas, es el populismo el que pro-

<b>ES CIERTO, COMO DICE</b>
<b>EL POLITÓLOGO BRASILEÑO</b>
<b>LUCIANO MARTINS, QUE</b>
<b>"LA DEMOCRACIA HA SIDO</b>
<b>SIEMPRE UN IDEAL</b>
<b>PROCLAMADO, COMO SI EL</b>
<b>LUGAR POSIBLE DE SU</b>
<b>EXISTENCIA FUESE</b>
<b>EL DE LOS IDEALES"</b>

<sup>5</sup> Luciano Martins. *De la non démocratie en Amérique Latine*, en *Esprit*, núm. 10, octubre de 1983.

<sup>6</sup> J. C. Portantiero, op. cit.



vee a ello en América Latina, pero a su manera: o sea, dejando a las capas populares de las masas de maniobra carentes de representación política propia y aún más dependientes del Estado. Más grave aún en cuanto que esta disociación asume un fundamento ético que se podría formular así: la abolición de las desigualdades sociales debe venir antes de cualquier otra cosa, aunque para esto haya que renunciar a libertades, de las que no puede disfrutar más que un restringido estrato de privilegiados. Esto ayuda a comprender por qué esta *forma mentis* se extiende más allá de quienes operan la misma disociación en nombre de una cierta filosofía de la historia e implica a gran parte de las élites intelectuales incluso no marxistas y a vastos sectores de la sociedad civil. A falta de defensores a la izquierda, la idea de deocracia es adjudicada a la derecha, que la utiliza como fachada institucional, sin que eso le impida desfigurarla o desembrazarse de ella cuando sus intereses dejan de coincidir con aquella superestructura jurídica o se vean amenazados.

Partimos de la convicción de que algo ha cambiado en estos años en América Latina y que la fase posautoritaria se caracteriza por un intento serio de reimplantar un sistema democrático que no sea la simple restauración de la situación anterior. ¿Cuáles son los elementos que aportamos para apoyar esta tesis? Resumimos algunos:

1) Dos mitos se han derrumbado en América Latina como resultado de la experiencia histórica vivida en las últimas décadas. El primero es el mito de la revolución, que parece no tener ya curso en los grandes países del continente. El segundo es el mito de la función demiúrgica atribuida a las fuerzas armadas y a

su intervención en la vida política. Contra estos dos extremos las sociedades latinoamericanas están suficientemente vacunadas. Cada vez que se les ha dado a estas sociedades la oportunidad de expresarse mediante el voto, han manifestado un claro repudio tanto al autoritarismo en todas sus formas como al extremismo revolucionario. Sus preferencias se dirigen mayoritariamente hacia partidos centristas, liberales o reformistas que auspician cambios graduales en un cuadro de convivencia civil y de evolución pacífica. Fenómenos como el de Sendero Luminoso en Perú, o el de M-19 en Colombia, deben considerarse como hechos residuales y aislados (además de ambiguos) que la inmensa mayoría de la opinión pública, incluso de izquierda, condena. Análogamente, no hay lugar para nuevas experiencias autoritarias, aunque no sea posible excluir en los países más débiles intentos de retorno de los militares. Después de la experiencia fallida y en algunos casos traumática del poder militar, las fuerzas armadas ya no son consideradas como lo fueron en el pasado, como recurso extremo al que recurrir en caso de conflictos y tensiones incurables. Sobre ellas pesa un descrédito proporcional a las derrotas y fracasos que han propiciado. Donde más graves han sido las derrotas y mayores los fracasos, como en Argentina, el poder político ha logrado, con el convencido apoyo de la opinión pública, emprender procesos de desmilitarización de la vida política para restablecer la supremacía del poder civil sobre el militar. El proceso y la condena de los jefes de las tres juntas militares argentinas, además de hacer justicia, ha servido para remachar este principio. Y en este sentido está destinado a tener un alto valor simbólico en toda América Latina. Por otra parte, no hay que pasar por alto la evolución interna de las fuerzas armadas, donde las corrientes



favorables al regreso a los principios de la profesionalidad han ganado ventaja sobre los sectores más politizados en sentido antidemocrático y golpista (Brasil, Uruguay, Perú).

2) En el mismo contexto, se asiste en América Latina a una recuperación y revalorización de la democracia. La misma experiencia de la lucha política en los años oscuros de las dictaduras militares, las atrocidades de la represión -con los dramas y las crueldades que la acompañaron- hicieron madurar una conciencia política nueva y restituyeron a la democracia todo su valor como sistema capaz de preservar y garantizar los derechos humanos, pero también relaciones políticas y sociales más articuladas y justas. Basta pensar en la larga lucha del pueblo chileno que, más allá de todas las divisiones, ha puesto en el centro de sus reivindicaciones la exigencia del restablecimiento de la democracia. Y por este objetivo ha pagado un elevado tributo de sangre. En todo el continente se advierte una nueva conciencia a nivel de pueblo y una nueva madurez a nivel de élites intelectuales sobre la importancia y la insustituibilidad de la democracia que se expresa de diferentes modos. Ante todo como participación en las elecciones, que ha destruido la leyenda sobre la apatía e indiferencia de las masas latinoamericanas. Los porcentajes del abstencionismo, muy altos en el pasado, se han reducido drásticamente, signo de que las elecciones no siguen siendo consideradas un ritual inútil. En segundo lugar, como afirma Norbert Lechner,

<b>LA INTELLIGENTSIA</b>
<b>LATINOAMERICANA YA NO</b>
<b>SE INCLINA ACTUALMENTE</b>
<b>A FLIRTEAR CON LA REVOLUCIÓN</b>
<b>Y HA REDESCUBIERTO</b>
<b>QUE LA VITUPERADA DEMOCRACIA</b>
<b>BURGUESA ES, SIN DUDA,</b>
<b>PREFERIBLE A OTROS RÉGIMENES,</b>
<b>CUYO ATRACTIVO PARECÍA</b>
<b>IRRESISTIBLE EN EL PASADO</b>

la *intelligentsia* latinoamericana ya no se inclina actualmente a flirtear con la revolución y ha redescubierto que la vituperada democracia burguesa es, sin duda, preferible a otros regímenes, cuyo atractivo parecía irresistible en el pasado. Incluso las capas empresariales más modernas de algunos países, como Brasil,

han apoyado la transición, considerando que sus intereses se hallan mejor garantizados en un régimen en el que las reglas de juego son más transparentes, contraponiendo al estatismo de los militares las exigencias de la libre empresa. Obviamente esto no significa que todos estos sectores tengan una concepción igual de la democracia, pero aquí lo que importa es subrayar que todos ellos reconocen que la democracia "formal" es tan importante como la "sustancial".

3) La sociedad civil y el sistema de los partidos presentan en América Latina *déficits* considerables. En general los partidos tienen escasas raíces y esporádicas vinculaciones con los intereses que son llamados a representar. Las organizaciones sociales de los tipos más diversos presentan relaciones, recursos y formas de asociación de tipo embrionario. La participación en estos movimientos sigue siendo minoritaria, mientras que, en general, prevalece un tipo de representación basado en relaciones de clientelismo y jerárquicas, que son señal de un desarrollo democrático incompleto. Pero no obstante estas limitaciones, ha habido en estos años un crecimiento y una mayor articulación tanto del siste-

ma de los partidos como de la sociedad civil. Salidos de la clandestinidad o del congelamiento en que fueron mantenidos durante tantos años, algunos partidos, como por ejemplo la Unión Cívica Radical de Raúl Alfonsín en Argentina, o el APRA peruano, han conseguido reorganizarse y renovarse, sellando en parte aquella fractura de que hablábamos entre democracia y reformas sociales. Las elecciones y la alternancia han llevado a los vértices del poder estatal a un personal político en buena parte nuevo, más preparado, no ligado a viejas lógicas de poder, y de una fe democrática más probada. Pero, sobre todo, han crecido y se han fortalecido las organizaciones surgidas del seno de la sociedad civil (sindicatos, comunidades cristianas, movimientos por los derechos humanos, por la amnistía, etc.) que han conducido primero una dura lucha contra el poder autoritario, para luego ser reconocidas como sujetos sociales autónomos, portadores de un derecho de participación y de control sobre las decisiones del poder político. La Iglesia católica, bien sea como institución o como inspiradora de diversos movimientos sociales, ha desempeñado un papel de primer plano en la contestación del poder autoritario en muchos países (desde Chile a Brasil, pero no en Argentina), y ahora actúa como "conciencia crítica" de las nuevas instituciones democráticas.

4) Ya se ha dicho cómo el paso del autoritarismo a un régimen democrático se ha dado a través de un "pacto" que permitió la salida de escena de los viejos detentadores del poder y la celebración de elecciones, en general correctas, que han premia-

do a los partidos de centro, moderados o reformistas. En este sentido, el modelo de la transición española ha hecho escuela en América Latina y, donde no ha sido posible estipular una solución pactada, como en Chile, no ha habido transición política, sino una radicalización del enfrentamiento que amenaza con desembocar en una ruptura violenta. También este método es profundamente innovador en la cultura política latinoamericana e indica que se va difundiendo la convicción de que el único elemento de legitimación del poder es el consenso y no la fuerza. La política no se concibe ya como una "guerra", en la que el adversario debe ser aniquilado, sino como paciente construcción del consenso en torno a un proyecto de sociedad y de Estado, que no puede ser reserva exclusiva del único partido en el poder. Por eso en muchos países se ha institucionalizado la fórmula de la "concertación" y de la negociación entre el gobierno y la oposición, o bien entre el gobierno y las principales fuerzas sociales y sindicales. La vida política se ha vuelto más flexible y tolerante, con una sensible disminución de las actitudes exclusivistas y una mayor atención a la práctica de la mediación. Lo que es importante porque se ha establecido un consenso institucional sobre la necesidad de defender y consolidar el sistema demo-

crático que agrupa a las fuerzas políticas y sociales más importantes.

La calidad de la democracia en estos países (sobre todo en los andinos) es todavía muy baja si la parangonamos con los parámetros europeos. Es frágil, insegura, incierta, manipulable y a menudo mani-

Lo que es importante
Porque se ha establecido
Un consenso institucional
Sobre la necesidad de
Defender y consolidar
El sistema democrático
Que agrupa a las fuerzas
Políticas y sociales
Más importantes

pulada. Pero en un continente en donde la transmisión del poder se ha producido frecuentemente a través de golpes, la violencia o las revoluciones, haber establecido reglas de juego para la alternancia de los gobiernos, para la renovación periódica del Parlamento y para la elección del Presidente, a través del voto y un sistema de competitividad entre los partidos, es un importante paso hacia delante. No obstante, la gravedad de los problemas dejados en herencia por los militares, las dimensiones de la crisis económica agigantada por el aún no resuelto problema

de la deuda, el nuevo ciclo que se abre se apoya en cimientos más sólidos con respecto al pasado, no está edificado en el vacío, tiene un respaldo social y político más consistente. De todas maneras queda aún mucho camino que andar para la consolidación de la democracia, pero eso no significa que la empresa sea imposible. Porque la democracia no es un hecho consumado de una vez por todas, sino un "proceso" que se construye de día en día no sólo en las instituciones, sino también en la sociedad y en la conciencia de los ciudadanos.

# URUGUAY: PARTIDOS Y PARLAMENTO

## ANTE LA REFORMA POLÍTICA

Javier Bonilla Saus

**D**esde que comenzó en el Uruguay el proceso de redemocratización, a mediados de la década de los años 80, un reclamo peculiar ha ocupado un lugar cada vez más relevante en la agenda política nacional: la demanda de "reforma política". Esta demanda tenía y tiene sus raíces en los más variados sectores de la sociedad uruguaya y puede encontrarse en la prensa escrita y otros medios de comunicación; éste se encuentra tanto en la capital de la República como en el interior del país; en sectores empresariales, sindicales e intelectuales de la sociedad civil; en movimientos juveniles y en grupos de la tercera edad, etcétera. Sin embargo, desde hace unos años, ha terminado por ser un reclamo presente a nivel de la opinión pública en general.

Lo que resultará particularmente sorprendente para el observador desprevenido es que, aunque este reclamo de "reforma política" parece ser ya una demanda generalizada de toda la población, hasta la fecha los partidos políticos

del país manifiestan una notoria reticencia a incorporar esta demanda en sus plataformas programáticas y revelan una gran dificultad para adoptar una posición relativamente coherente ante los problemas que ella plantea<sup>1</sup>.

En realidad, por paradójica que pueda aparecer, la reticencia partidaria ante la demanda de reformas al sistema político tiene en su descargo algunas razones de peso. En primer lugar es importante subrayar que, hasta hace tres años, la reiterada reivindicación de "reforma política" resultaba ser más bien una imprecisa manifestación de la insatisfacción política de la población para con el funcionamiento cotidiano del sistema político que la expresión explícita de una demanda política nitidamente articulada. Por otro lado, si bien es cierto que los partidos han estado remisos en la consideración del problema, debemos recordar que, al menos durante el primer período constitucional del Presidente Julio María Sanguinetti, la agenda política nacional estuvo atiborrada por las cuestiones relativas al tránsito hacia la democracia y a la liquidación del pasado autoritario por

<sup>1</sup> El malestar partidario sobre el tema quedó fehacientemente demostrado en el plebiscito de 1994. En dicho referéndum los dirigentes de los partidos políticos negociaron entre sí la temática a plebiscitarse y, como consecuencia de ello, se llevó a votación una serie de medidas que significaba en los hechos la introducción de pequeñas modificaciones de detalle al régimen político reinante. La población se pronunció rotundamente en contra de las medidas de reforma del sistema político propuestas. Los analistas, con razón o sin ella, interpretaron que la población se negó a aprobar una reforma "gattopardista" destinada a hacer durar el régimen vigente bajo la apariencia de una serie de medidas supuestamente transformadoras pero en el fondo irrelevantes.

lo que la coyuntura de entonces fue poco propicia para la discusión de tono "reformista". Más tarde, a partir de 1990, el segundo periodo de gobierno democrático fué testigo de sistemáticos desencuentros y enfrentamientos interpartidarios en torno a ésta y otras cuestiones por lo que tampoco en esos años aparecieron las condiciones para un diálogo constructivo en torno a la reforma política. Con la instalación en marzo pasado de un nuevo gobierno y es muy posible que, nuevamente, la cuestión de las transformaciones del sistema político uruguayo vuelva a ser retomada en el diálogo interpartidario.

En este trabajo intentaremos explorar las grandes líneas de la problemática de esa "reforma política" tan intensa y reiteradamente reclamada y, a la vez, tan difícil de concretar. Se analizarán algunos de los problemas relativos al funcionamiento del Parlamento y del sistema de partidos que, al retroalimentar el desencanto político creciente en las mayorías del país, parecen encontrarse en la base de la demanda reformista que nos ocupa.

**CON LA INSTALACIÓN EN  
MARZO PASADO DE UN NUEVO  
GOBIERNO Y ES MUY POSIBLE  
QUE, NUEVAMENTE,  
LA CUESTIÓN DE LAS  
TRANSFORMACIONES DEL  
SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO  
VUELVA A SER RETOMADA EN  
EL DIÁLOGO INTERPARTIDARIO**

**II. ALGUNOS  
RASGOS DEL  
SISTEMA  
POLÍTICO  
URUGUAYO**

Toda aproximación al sistema político uruguayo en un horizonte de mediano y largo plazo debe tomar en cuenta los que parecen haber sido dos rasgos definitorios de la política uruguaya duran-

te por lo menos un siglo. En primer lugar, la importancia decisiva (por no decir el papel determinante) de los partidos políticos tradicionales en el devenir político del país y, en segundo término, el papel privilegiado del Parlamento como lugar de elaboración de los consensos políticos fundamentales. La primera característica ha sido reiteradamente estudiada por diversos analistas y se la designa generalmente como la "centralidad partidaria" del sistema político uruguayo<sup>2</sup> mientras que la segunda, menos analizada desde la óptica estrictamente política, podría ser bautizada como la "parlamentarización de la política" uruguaya. Es evidente que por muy largo tiempo, y por lo menos hasta finales de la década de los años 60, ambas características del sistema político uruguayo es-

<sup>2</sup> En torno a la "importancia", "centralidad" o "preeminencia" de los partidos políticos uruguayos, la bibliografía es ya bastante amplia. Algunas referencias, a título de ejemplos, pueden ser: **El sistema de partidos; raíces y permanencias** en *De la tradición a la crisis, Pasado y Presente de nuestro sistema de partidos*, Caetano, Gerardo y Rilla J.P., Ed. CLAEH-EBO, Montevideo, 1985; **Estado y Sociedad**, Panizza, Francisco y Pérez Piera, Adolfo; Ed. FESUR-FCU, Montevideo, 1988; **Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya**, Caetano, Gerardo y Rilla, José P. en: "Secuencia" No 22, México, 1992; Gillespie, Charles Guy, **Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay**, Ed. Cambridge University Press, New York, 1991; y, recientemente, **Dutrenit, Silvia; El maremoto militar y el archipiélago partidario**, Ed. ECS/Mora, Montevideo-México, 1994. **Bonilla Saus, Javier; Reflexiones para una reforma política en Uruguay** en "El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina", Ed. Inst. MORA-UAM, México, 1995. La primera aproximación a una definición estricta del concepto de centralidad partidaria se encuentra en **Cambios recientes y desafíos en el sistema político uruguayo como una partidocracia** de Caetano, Gerardo, Pérez, Romeo y Rilla, José en **Partidos y Electores** Ed. CLAEH-EBO, Montevideo, 1992, pp. 134 a 138.



tuvieron estrechamente vinculadas entre sí y se reforzaron mutuamente: el carácter determinante de los partidos políticos tendió a hacer del Parlamento el escenario central de la política uruguaya mientras que, a su vez, el sesgo esencialmente parlamentario en el modo reinante de hacer política hacía de los partidos los únicos instrumentos aptos y eficaces para operar.

#### **a. La Centralidad Partidaria del Sistema Político**

Aunque existen múltiples explicaciones de esta característica de la política en el Uruguay, por lo menos una de las razones de la centralidad partidaria parece encontrarse en el hecho de que las dos grandes identidades políticas del Uruguay (que posteriormente darán nacimiento a los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional y el Partido Colorado) tienen sus raíces en las luchas por la independencia y en la herencia del forjador de la nacionalidad, José G. Artigas, por lo que, en más de un sentido, en ese país las divisiones partidarias *pre-existen* a la sociedad civil moderna y al Estado en ese país<sup>3</sup>. En otros términos, dado que tanto la unidad política estatal como la conformación de la propia sociedad civil uruguaya moderna se llevaron a cabo, ambas, en el marco de la *existencia*

**LO CIERTO ES QUE TANTO  
EL PAPEL DETERMINANTE  
DE LOS PARTIDOS COMO EL  
SISTEMA POLÍTICO "PARTIDO  
CÉNTRICO" QUE ÉSTOS  
IMPUSIERON FUNCIONARON  
DE MANERA RELATIVAMENTE  
ADECUADA, DESDE LA  
INMEDIATA POST-INDEPENDEN-  
CIA HASTA MEDIADOS DE LA  
DÉCADA DE 1940**

ya relativamente consolidada de las dos "divisas", estructuras o identidades políticas que, desde 1835 en adelante, organizaron al conjunto de la población del país, tanto la sociedad como el Estado tuvieron que incorporar en su misma matriz la presencia temprana y determinante de esas dos realidades partidarias.

Aunque atravesando una serie de impugnaciones significativas a lo largo de todo el Siglo XIX, lo cierto es que tanto el papel determinante de los partidos como el sistema político "*partido céntrico*" que éstos impusieron funcionaron de manera relativamente adecuada, desde la inmediata post-independencia hasta mediados de la década de 1940 garantizando con ello condiciones de estabilidad política realmente inusuales para el contexto latinoamericano<sup>4</sup>. A partir de esa fecha, todo indica que la mencionada centralidad partidaria se vuelve cada vez más problemática y, muy lentamente, desde la post-guerra hasta 1968, el sistema político uruguayo se deslizará hacia la crisis.

#### **b. Sistema de Partidos y Sistema Político**

La característica más sorprendente de esta centralidad partidaria es la existencia, en

<sup>3</sup> Véase **Bonilla Saus, Javier: Sistema de Partidos y Reforma política en el Uruguay**, Cuadernos de Trabajo del Depto de Estudios Internacionales No. 9408 y **Partidos políticos y formación del Estado en Uruguay**; Cuadernos de Trabajo del Depto de Estudios Internacionales No. 9416. UDLA, México, 1994.

<sup>4</sup> El problema en el Uruguay parece ser, en este asunto, distinguir la estabilidad del Inmovilismo. Como ejemplo del lento deterioro del sistema político uruguayo y de cómo se ha ido configurando su actual problemática, no puede dejar de señalarse el sorprendente hecho de que la legislación electoral y la de partidos políticos han permanecido, precisamente desde la década del 30 hasta hoy,

lo que hace a la regulación de los partidos políticos, de una legislación tan escueta y parca que ha permitido a algunos analistas sostener que los partidos uruguayos no responden a legislación alguna y que su funcionamiento carece de toda regulación<sup>5</sup>. Aunque esta aseveración parece exagerada, no es menos cierto que, en comparación con otros ámbitos, profusa y a veces abigarradamente legislados, la situación de los partidos uruguayos es casi incomprensible. Hasta la fecha, las normas de funcionamiento interno de estos partidos son, efectivamente, de gran laxitud y de origen esencialmente consensual. Sería sin embargo un error descomunal identificar esta suerte de vacío legal como una carencia del sistema político y/o como una debilidad del sistema de partidos. Más bien se trata de lo contrario. El mantenimiento del sistema de partidos en una situación casi "paralegal" es un elemento más de la tradicional predominancia partidaria en el sistema político del Uruguay; una situación cuidadosamente creada y conservada por los propios partidos que autoriza la

más irrestricta libertad de manejo interno, la carencia de controles contables sobre sus recursos financieros y un amplio margen de maniobra frente a la sociedad, al Estado y a los órganos electorales especializados de éste.

Los partidos uruguayos han diseñado así un sistema político construido en base a una *lógica partidaria*. En el caso uruguayo, el sistema de partidos no es un simple sub-sistema del sistema político como indica toda la doctrina recibida sino que, por el contrario, el sistema de partidos es el punto focal en torno al cual se organizan todos los demás subsistemas y, por lo tanto, los partidos son el eje en torno al cual se estructura el sistema político en su conjunto<sup>6</sup>. La totalidad o, en todo caso, la enorme mayoría de las funciones de intermediación del sistema político pasan exclusivamente por el sistema partidario. Se trata, en consecuencia, de un sistema político que relega al nivel de manifestaciones políticas marginales a todas las (reales o potencia-

prácticamente sin cambios. En ese momento, durante algo más de una década, el Uruguay reglamentó el funcionamiento electoral de su sistema político. Sobre la base de las modificaciones a la legislación electoral que se dan desde la derrota del Partido Nacional hasta la "regularización" de su participación en las elecciones (reformas de 1907, 1910, 1913) el país se planteó abiertamente el problema de la reglamentación del bipartidismo a nivel electoral. Así la Ley de Elecciones de enero de 1925, la complementaria de octubre del mismo año, la primera Ley de Lemas del 34, la Ley de Personería Jurídica de los partidos de diciembre de 1935 y su reglamentación, así como la Ley de Lemas de mayo del 1939, constituyen el cuerpo normativo básico destinado a regular el funcionamiento del bipartidismo electoral del país hasta la fecha. En efecto, una vez aprobadas estas normas, con la excepción de algunas modificaciones menores nada nuevo se ha legislado en la materia. Esto ha dado lugar a una situación, que algunos analistas, no sin cierta razón, han juzgado sorprendente. Mientras que por lo general en los países contemporáneos las normas fundamentales (esencialmente la Constitución) funcionan como referencias estables y, por ello, son proclives a variar comparativamente menos que legislaciones como la de partidos o la de elecciones, en el Uruguay se presenta la situación exactamente inversa. En el Siglo XX, las constituciones uruguayas se suceden pero la legislación tendiente a regular el funcionamiento electoral y de los partidos permanece prácticamente estática.

<sup>5</sup> Se señala, por ejemplo, la inexistencia de "...una distinción clara entre los niveles dirigentes, los funcionarios y una masa de afiliados y adherentes. Ni siquiera puede saberse quiénes son los miembros de un partido, pues nunca han mantenido un padrón de afiliados permanentes con una cotización a un tesoro partidario". Rial, Juan **Continuidad y cambio en las organizaciones partidarias en el Uruguay: 1973-1984** en "Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur", Cavarozzi, Marcelo y Garretón, Manuel; Ed. Flacso Chile, pág. 245.

les) representaciones no-partidarias de la sociedad civil (tales como sindicatos, asociaciones patronales, corporaciones, movimientos sociales, etc.) con capacidad de integrarse como sub-sistemas del sistema político e incluso a aquellas potenciales representaciones partidarias que la sociedad pudiese generar además de los partidos existentes. Para el sistema político uruguayo no parecen existir (o carecen de legitimidad política sustancial) todos aquellos canales de representación que no sean los pertenecientes al sistema de partidos y/o que emerjan de la elección de autoridades estrictamente políticas (representantes parlamentarios nacionales, representantes departamentales, autoridades de los ejecutivos nacionales y departamentales, etcétera).

Estas características de centralidad partidaria extrema del sistema político no tendrían porque resultar problemáticas o disfuncionales. Por el contrario, de todas las "centralidades" imaginables para un sistema político democrático-representativo, la centralidad partidaria parecería ser o bien una configuración adecuada o bien, en el peor de los casos, la más benigna de las patologías. Este cuasi-monopolio del sistema partidario sobre el resto del sistema polí-

tico es hasta cierto punto benéfico si se le analiza, por ejemplo, desde la perspectiva de otras experiencias latinoamericanas que deben lidiar hasta la fecha con las herencias corporatistas de los múltiples populismos del continente.

Sin embargo, es necesario reconocer que el funcionamiento adecuado de un sistema político como el uruguayo exige algunos requisitos que, al estar ausentes, problematizan seriamente su eficacia. Partidos como los uruguayos configuran un sistema político que depende *exclusivamente* de la capacidad partidaria para responder efectiva y oportunamente a las demandas sociales. De no ser así, y aunque el sistema en ningún caso pueda ser catalogado de *autoritario*, la centralidad partidaria extrema del sistema político termina generando, por la vía del enorme poder que desarrollan los partidos, un sistema que se torna *cerrado sobre sí mismo* y tendencialmente *rígido* y que, en consecuencia, recorta sistemáticamente las posibilidades de representación política de la sociedad a las ya incluidas por el sistema partidario dominante limitando el surgimiento de nuevas variantes intrapartidarias y/o de nuevos partidos. Por ello, mientras los partidos colaboraron y, con su enorme poder,

<sup>6</sup> Es evidente que, en todo régimen democrático representativo moderno, el sistema de partidos tiene un lugar privilegiado dentro del sistema político, sin embargo, la modalidad que parece haber primado en el caso uruguayo resulta ser bastante excepcional. En términos muy generales es posible admitir que la ciencia política contemporánea entiende por "sistema político" al conjunto de mecanismos o de "sub-sistemas" que constituyen la intermediación entre la sociedad y el Estado. Los sub-sistemas integrantes del sistema político son múltiples (electoral, burocrático o de gobierno, de partidos, corporativo, etc.) y su número e importancia tienen que ver con la historia concreta de cada sistema político. Estos subsistemas de intermediación cumplen una variedad muy amplia de actividades pero, en términos generales, es posible postular la existencia de cuatro grandes campos funcionales mediante los cuales se lleva a cabo lo esencial de las tareas de intermediación entre sociedad y Estado. Estos cuatro campos funcionales son: la articulación de demandas, la combinación de intereses, la formulación de alternativas políticas y la adopción de decisiones políticas. Por lo general el análisis revela que en cada sistema político estas cuatro funciones se realizan de manera más o menos dispersa por los distintos sub-sistemas pero, en el caso del Uruguay, todo hace pensar que el subsistema partidario es el que concentra y realiza una gran proporción de las actividades de intermediación vinculadas a las funciones mencionadas.



determinaron los procesos de construcción y, posteriormente, modernización del Estado y de la sociedad uruguayos, el sistema político funcionó a la perfección. Sin embargo cuando, después de la gran crisis de finales de los años 30, la sociedad uruguaya profundizó su proceso de modernización y se complejizó económica y socialmente de manera notoria, el sistema político comenzó a enseñar sus primeras limitaciones.

### **c. La Propensión al Bloqueo del Sistema Político**

La creciente dificultad de los partidos políticos tradicionales para adecuarse a los cambios sociales en curso repercutió en la capacidad del sistema de partidos para continuar cumpliendo, solo y por sí mismo, aquellas funciones de intermediación que son, en realidad, características de todo un sistema político. En términos muy abreviados: el sistema partidario uruguayo perdió paulatinamente a partir de los años 40 su antigua capacidad para "representar" a la sociedad.

Resulta interesante destacar que, en el caso que nos ocupa, como reacción a su creciente incapacidad para expresar la cada vez mayor complejidad económica y social de la sociedad, el sistema partidario uruguayo, en lugar de adaptarse, optó por intentar el peligroso camino de imponerse a las nuevas realidades. Así, en las décadas de los años 50 y 60, los partidos tradicionales parecen haber intentado primero *controlar* políticamente a la sociedad y, luego, en algún sentido,

*paralizarla*. Dado el carácter claramente partidocéntrico del sistema político, la voluntaria "congelación" del sistema partidario implicó en gran medida la correlativa "congelación" de todo el sistema político y, por consiguiente, la inmediata aparición de tensiones crecientes entre los nuevos sectores sociales en vías de desarrollo y el sistema político tradicional.

Es por ello que el segundo aspecto destacable de esta modalidad casi-monopólica de la intermediación política partidaria es que poco o nada funcionará en el sistema político si los partidos políticos no operan. Un sistema político así constituido parece carecer de "fusibles" de seguridad. Ante el aparente "congelamiento" del sistema de

partidos, y de manera relativamente similar a lo que sucede en regímenes autoritarios como algunos regímenes militares (intermediación *exclusiva* de las Fuerzas Armadas), los regímenes corporativos (intermediación *exclusiva* de las corporaciones oficiales), los sistemas llamados "so-

cialistas" (intermediación *exclusiva* del Partido comunista y algún acólito tolerado) o cualquier sistema de partido único o abiertamente dominante, se puede constatar la recurrencia del siguiente fenómeno. En cuanto la situación imperante en el momento histórico de institucionalización del régimen sufre alguna transformación significativa, el carácter *exclusivo* del canal de representación política se transforma en un obstáculo para el "aggiornamento" del sistema político en su conjunto; la sociedad civil comienza a no ser eficazmente representada en el sistema político por el (los) mecanismo(s)

EN TÉRMINOS
MUY ABREVIADOS: EL SISTEMA
PARTIDARIO URUGUAYO
PERDIÓ PAULATINAMENTE
A PARTIR DE LOS AÑOS 40
SU ANTIGUA CAPACIDAD
PARA "REPRESENTAR"
A LA SOCIEDAD

"oficial(es)" y el sistema político así concebido termina "*apropiándose*" de la sociedad. Simultáneamente el Estado pierde autonomía frente a los partidos y el gobierno termina siendo instrumentalizado en provecho de la(s) estructura(s) partidaria(s), la pertenencia al aparato partidario termina reemplazando a la ciudadanía propiamente dicha y, por fin, aparece el incontrolable proceso de debilitamiento del pluralismo ideológico y político del sistema ante la emergencia en la sociedad de nuevos actores y procesos externos al sistema de partidos que resultan ser "*no-representables*" y, por ende, no son representados y terminan por lo general siendo directa o indirectamente reprimidos.

Se debe destacar que, en el Uruguay, al estar asumida la intermediación *exclusiva* entre la sociedad y el Estado por un sistema partidario esencialmente binario que se constituyó con las características históricas ya señaladas, en base a una legitimidad social sumamente intensa de los dos partidos y en el ámbito de una cultura política poderosamente influida por el discurso liberal, muy difícilmente el sistema político llega a una crisis de corte catastrófico y terminal. Más bien todo parece indicar que el sistema político uruguayo, ante el fracaso del sistema de partidos, se orientó a partir de mediados de la década del 60 hacia el bloqueo. En efecto, un sistema político así concebido incorpora *en su interior* un alto grado de pluralismo político pero fracasa, sin embargo, en virtud de su falta de capacidad de ofrecer nuevas alternativas plurales *vis à vis* de una sociedad

que se complejiza paulatinamente o en la tarea del manejo autónomo de las tareas gubernamentales. Se trata de un modelo que parecería poder evitar las crisis paroxísticas pero que, simultáneamente, tiende a *paralizar* tanto la vida política de la sociedad como la acción del Estado, si los partidos políticos no son capaces de funcionar como los elementos dinamizadores del sistema <sup>7</sup>.

Si, como veremos más adelante, la crisis partidaria se transformará en crisis política propiamente dicha, ello será el resultado de la incapacidad del sistema partidario para reconocer que la sociedad uruguaya había sufrido entre 1940 y 1970 las transformaciones más severas de su historia y que, por lo tanto, el modelo político que el Uruguay venía arrastrando desde la post-independencia debía también transformarse radicalmente o desaparecer.

#### D. Una política "*parlamentarizada*"

Como señalamos con anterioridad, este sistema político partidariamente organizado tuvo como correlato, durante el período que cubre aproximadamente las primeras cinco décadas de este siglo, la abierta predominancia de lo que hemos bautizado como una "*política parlamentarizada*". En efecto, independientemente de la vigencia de regímenes y formas de gobierno más o menos proclives al parlamentarismo a lo largo de la historia constitucional del país, desde finales del Siglo XIX hasta la crisis que nos ocupa, la política uruguaya fue una política esencialmente organizada en torno de la institución parlamentaria.

<sup>7</sup> En este sentido, el período del primer batllismo es un paradigma de cómo la centralidad partidaria y el cuasi-monopolio partidario de la representación política funcionan adecuadamente bajo el influjo de un partido político dinámico.



Por ello entendemos que, en el sistema político uruguayo, el Poder Legislativo en su conjunto fue siempre el "centro de gravedad" y la arena privilegiada en la que habían de ser derimidos los conflictos políticos decisivos del país<sup>8</sup>. Este "modo parlamentario" de conceptualizar la política marcó decisivamente la primera mitad de la historia de este siglo estableciendo una serie de rasgos del régimen uruguayo que deben ser brevemente analizados.

No solamente durante décadas la figura del parlamentario resultó una imagen fuertemente positiva y claramente preferida por la ciudadanía frente a Presidentes, Ministros u otras figuras del Ejecutivo. Por mucho tiempo el Parlamento fue la encarnación misma de la democracia uruguaya. En base a esta preeminencia de la arena parlamentaria en el sistema se definió un modo de hacer política predominantemente verbal y polémico que obtuvo, en su constante referencia a una hipotética ciudadanía expectante y participativa, el interlocutor (quizás, más precisamente, habría que decir al escucha) requerido para imaginarse como una empresa racional, desvinculada de todo interés personal y fuertemente cargada de acentos iluministas<sup>9</sup>. Una valoración de la actividad política desde la pers-

pectiva de sus formas (fundamentalmente desde la perspectiva de sus formas jurídicas, pero también de las formas éticas y propiamente políticas) se arraigó muy fuertemente, incluso, en detrimento de toda consideración de eficacia u operacionalidad políticas.

### **E. El deterioro de la gravitación del poder legislativo**

Una de las manifestaciones más evidentes de la profundización de la crisis del sistema político uruguayo hacia mediados y finales de la década de los años 60 se hará presente en el fuerte deterioro que sufrirá la capacidad de gravitación del Poder Legislativo.

En primer lugar lo que parece constatar en el largo trayecto hacia la crisis es la paulatina agudización de la "partidización" de la función parlamentaria. En el Uruguay (aunque conviene recordar que, en términos generales, esta cuestión afecta a todas las instituciones legislativas) la función parlamentaria ha estado siempre atravesada por una fuerte tensión interna: el proceso mismo de representación oscila entre la representación propiamente política de la voluntad general y la representación, casi siempre representación de intereses, de la voluntad partidaria. Aunque este problema no es

<sup>8</sup> Aunque no podemos abordar aquí esta cuestión, debe recordarse que el otro ámbito decisivo en el que se verifica la competencia política en el Uruguay es el espacio específicamente electoral. Aunque ambas arenas son muy importantes es evidente que la arena legislativa resulta ser la que dispone de una vigencia permanente mientras que la arena electoral en muchos casos resulta decisiva de manera conyuntural y como definidora de las modalidades de constitución de la arena legislativa.

<sup>9</sup> El debate parlamentario, y sobre todo el uso social de éste, adquirió en consecuencia una fuerte intención didáctica. En muchos casos, las ediciones de las polémicas parlamentarias cumplieron la función de textos de teoría política para los jóvenes cuadros partidarios e incluso, hasta hace muy pocos años, los medios de comunicación radiofónicos transmitían en directo los debates parlamentarios significativos para que la ciudadanía, en su conjunto, conociese los temas y problemas en disputa en el Parlamento.

más que un caso particular de la tendencia a dar cada vez más cabida a esa reivindicación de intereses que Bobbio ha calificado como una de las *"falsas promesas"*<sup>10</sup> de la democracia contemporánea, en el caso del Uruguay resulta particularmente interesante analizar el papel cumplido en este proceso por los partidos políticos.

En efecto, mientras que en otras democracias contemporáneas los obstáculos que tienden a problematizar el alumbramiento de una *"voluntad general"* suelen provenir de la consolidación de corporaciones, grupos empresariales, sindicatos, movimientos regionales y todo tipo de organizaciones de intereses que logran imponer su voluntad en el seno de las Asambleas representativas, en el Uruguay el problema adquirió una tonalidad muy peculiar. En virtud de la extraordinaria vitalidad de las instituciones partidarias ningún grupo u organización de la sociedad civil logró afectar consistentemente el monopolio partidario de la representación política ni siquiera infiltrarse con éxito duradero en el terreno de la representación. Sin embargo, en la medida en que esos partidos fueron perdiendo su capacidad de mantener una vinculación orgánica con la sociedad uruguaya, en muchas ocasiones, los partidos mismos, sus líderes y fracciones comenzaron a operar como representantes de intereses *"parciales"* y utilizaron reiteradas veces sus posiciones de intérpretes del *"interés general"* para imponer y obtener decisiones francamente contradictorias con aquél.

El proceso de erosión de la imagen del Parlamento ante la opinión pública resultó ser sumamente rápido. La trivialización de la actividad legislativa se hizo presente simultáneamente por dos

vías distintas. Por un lado, el crecimiento de la importancia del Poder Ejecutivo en base a la universal tendencia a la tecnificación de la gestión gubernativa disputó al Parlamento, cada vez con más eficacia, el carácter de centro de gravedad del sistema político. Pero, en segundo lugar y mucho más decisivamente, la visualización cada vez más generalizada en la opinión pública de que los representantes populares funcionaban explícitamente como representantes de los partidos políticos y no de la ciudadanía hizo que, muy rápidamente, el Parlamento pasase a ser el *lugar de ratificación* de decisiones políticas, previamente discutidas entre los partidos en foros privados, y posteriormente, sancionadas por la voluntad del Poder Ejecutivo. Hacia fines de la década de los años 60 muy poco quedaba en pie de la vieja política parlamentarizada de la democracia uruguaya de principios de siglo. Identificado el Parlamento con la componenda política, la transacción espúrea entre intereses partidarios y el engaño sistemático a la opinión pública por parte de los legisladores, hizo emergencia una fuerte demanda de reafirmación de la autoridad y ello conllevó, inexorablemente a un nuevo fortalecimiento del Ejecutivo

### III. CRISIS PARTIDARIA, CRISIS POLÍTICA Y RUPTURA INSTITUCIONAL

La crisis del sistema de partidos a partir de 1968, seguida de la crisis política generalizada que hará explosión a partir de 1971, y, para culminar, la ruptura institucional de 1973, configuraron algo así como un *modelo de crisis* detonada a partir del desmoronamiento del sistema partidario uruguayo. Si la crisis de todo el sistema político estalla de manera generalizada re-

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Ed. F.C.E., México, 1986, pág. 18 y ss.

cién a mediados de 1971, ello se debe presumiblemente a la figura de Jorge Pacheco Areco que, interpretando mas intuitiva que racionalmente la demanda política de la sociedad uruguaya y su "humor" anti-partidos, supo instrumentar un gobierno cuya principal característica fue la de *separarse* del sistema de partidos y acercarse a las demandas ciudadanas mayoritarias intentando poner en práctica un modelo abiertamente presidencialista que los partidos, en la Reforma de 1966, no se habían animado a forjar y que pareció ser el único capaz de mantener la gobernabilidad durante el periodo. Los costos de esta decisión fueron altos: implicó reducir fuertemente la importancia del Poder Legislativo, asumir la gestión gubernamental por primera vez en muchos decenios con personal no-político y ello, en un tono en el que la afirmación de la autoridad gubernamental debía aparecer siempre por encima de cualquier interés partidario.

Para las elecciones de 1971, Pacheco Areco ensaya una estrategia coherente con el "*leit-motif*" de su gobierno. Promueve una reforma constitucional para intentar su reelección y, en caso de no conseguir los votos para un nuevo periodo, impone en el Partido Colorado como

candidato a sucesor a Juan Ma. Bordaberry, personaje explícitamente anti-político, acunado en filas ruralistas<sup>11</sup>. Aunque los votos favorables a la reforma constitucional no llegaron al porcentaje mínimo requerido, el Partido Colorado gana las elecciones y Pacheco Areco resultó ser el candidato más votado. En consecuencia, Juan Ma. Bordaberry es elegido Presidente de la República.

Quizás uno de los pocos puntos en el que reina un relativo acuerdo entre analistas y políticos es el de las razones del golpe de Estado de junio de 1973. Aunque existan discrepancias sobre la influencia real de factores como la actividad desestabilizadora de la guerrilla y de la izquierda en general, o como el grado efectivo de protagonismo al que aspiraban las Fuerzas Armadas, lo cierto es que el golpe de Estado no es sino el resultado de la claudicación del sistema de partidos<sup>12</sup>. La irrupción de los militares en el escenario político no es, como se ha planteado a veces, el resultado de su estrategia de asalto al poder<sup>13</sup>; más bien todo indica que el proceso es el resultado de un mecanismo, en algún sentido, inverso. Es el continuo repliegue, frente a los nuevos problemas de la sociedad y del Estado, de

**SI LA CRISIS DE TODO  
EL SISTEMA POLÍTICO ESTALLA  
DE MANERA GENERALIZADA  
RECÉN A MEDIADOS DE  
1971, ELLO SE DEBE  
PRESUMIBLEMENTE  
A LA FIGURA DE JORGE  
PACHECO ARECO**

<sup>11</sup> Sobre la total ausencia de perfil colorado de Juan Ma. Bordaberry, resultan particularmente elocuentes las declaraciones de Julio Ma. Sanguinetti y de Jorge Batlle incluidas en el trabajo de Dutrént, Silvia (Op. Cit. págs 72 y 141).

<sup>12</sup> Aunque esta no parece ser la tesis del autor, éste no deja de constatar que el "Agreement among politicians is surprisingly high that Uruguay's parties were seriously flawed and decaying by the time the military intervened" dice Charles Guy Gillespie (*A crisis of Uruguayan political parties?* Op. Cit. pág. 30 y ss.) en su análisis sobre la eventual existencia de una crisis de los partidos políticos uruguayos.

<sup>13</sup> En el análisis del proceso de quiebra de las instituciones democráticas, no resulta fácil discernir cual es la tesis de Gillespie sobre las razones profundas del golpe. A pesar de lo citado en la llamada

un sistema de partidos que por más de cien años había sido el eje de la vida política del país y que durante quince años apostó a confundir la continuidad del sistema político del país con su obstinada inmovilidad, lo que determinó que los militares irrumpieran en la vida política nacional.

La información histórica disponible indica que, ya a principios de los 70, grandes sectores de la sociedad se habían independizado del sistema de partidos<sup>14</sup> y, en consecuencia, los líderes políticos hubieron de recurrir a formas y modalidades de hacer política que no eran las tradicionalmente utilizadas durante la vigencia del moderno sistema de partidos. El auge relativo del movimientismo armado del MLN o del leninismo conspirativo del Partido Comunista de los años 70 y 71 no eran sino una forma algo peculiar y temprana de anunciar el abandono de los partidos por la sociedad. En 1972 y 73, mientras el Frente Amplio salía a la búsqueda de "militares peruanistas", los partidos políticos tradicionales en su totalidad,

incluidos sectores del pachequismo que lo había propuesto a la Presidencia de la República, abandonaban a Bordaberry en manos de los militares.

En consecuencia, el 27 de junio de 1973 la situación es, paradójicamente, la siguiente: el sistema de partidos, abandonado por la sociedad, no es capaz de proporcionar un líder, un grupo o un partido y, menos aún, un movimiento popular apto para encabezar la defensa de las instituciones democráticas. Mientras la abrumadora mayoría del país reafirma retóricamente sus convicciones democráticas pero no respalda en ningún momento al sistema de partidos, los militares "reciben" el poder del sistema político que acaba de abandonar a su único referente institucional a la cabeza del Estado, el tambaleante Presidente Bordaberry<sup>15</sup>.

Pocas veces en la historia del Uruguay<sup>16</sup> se pudo ver tan claramente cómo la presencia eficaz y eficiente del sistema de partidos (es decir la existencia de algún curso de acción racionalmen-

---

anterior, el mismo autor introduce, algo más adelante en su texto, la siguiente afirmación: "However, the involvement of the military in politics, first in strikebreaking and then in the war against the guerrillas, produced unstoppable momentum for their final takeover of power" -(**The breakdown of democracy**, Op. Cit. págs. 33 y ss)-. Ver igualmente las cifras resultantes de las encuestas realizadas entre la clase política nacional realizadas por el autor -(Op. Cit. pág. 37)- donde las dos primeras causas reconocidas por los interrogados que explicarían la caída de la democracia son la percepción de los militares de su creciente importancia en la sociedad uruguaya y las acciones de la subversión.

<sup>14</sup> Lo cual hace presumir que a los problemas de "participación" que el sistema de partidos enfrentaba desde mediados de la década de los años 60 y a las dificultades de "decisionalidad" que tanto aquel como el gobierno venían registrando desde fines de esa década, han venido a agregarse ahora problemas relativos a la "representatividad" de las instituciones partidarias. Sobre las reacciones de la población al golpe de Estado véanse -(Dutrénit, Silvia, Op. Cit págs. 67 y ss.)- las manifestaciones de los líderes políticos entrevistados.

<sup>15</sup> Las modalidades concretas del proceso pueden ser resumidas en los resultados del Pacto de Bolso Lanza en el que Bordaberry, abandonado por todos los partidos, acepta la creación de un Consejo Nacional de Seguridad que significa la puesta bajo tutela militar del Presidente de la República.

<sup>16</sup> Gillespie señala, atinadamente, que será la primera vez en la historia del Siglo XX que se pretendía abordar en el país una crisis política de envergadura sin que existiese algún tipo de alianza concertada entre fracciones de ambos partidos tradicionales.



te construido por los partidos políticos y sus élites) había sido la columna vertebral de todo el sistema político uruguayo. En junio de 1973, el Uruguay ya no enfrentaba problemas militares de seguridad; no existían conflictos sociales particularmente álgidos, ninguna cuestión institucional decisiva para el país estaba en juego, la cultura política nacional y en especial las orientaciones ideológicas de las élites políticas eran esencialmente las mismas que en el pasado y, por último, no existía intento alguno de desestabilización política desde el exterior<sup>17</sup>. En resumen, todo indica que el quiebre institucional sólo es entendible como resultado de un desarreglo general del sistema político determinado por el colapso del sistema de partidos.

Por cuáles razones las élites políticas uruguayas (élites cuyos desempeños fueron particularmente exitosos a lo largo del siglo) no fueron capaces de intuir la severidad de la crisis del sistema de partidos. Es un tema de difícil esclarecimiento. O bien, cambios internos en esos partidos determinaron la incapacidad señalada o, más plausiblemente, las transformaciones acontecidas en las relaciones entre éstos y su entorno (esencialmente la sociedad civil y el Estado) impidieron que el sistema de partidos procesase los cambios internos que la situación política requería, cada vez con más urgencia, desde mediados de los años 60 en adelante.

#### IV. LA DERROTA DEL AUTORITARISMO Y LA REDEMOCRATIZACIÓN

Aunque los análisis sobre el papel cumplido por el sistema de partidos durante el periodo de excepción y la transición a la democracia en el Uruguay no son aún definitivos<sup>18</sup>, existe un acuerdo relativamente extendido en torno al desempeño y las transformaciones sufridas por el sistema político en el periodo.

Por un lado se reconoce que los partidos políticos tradicionales del Uruguay fueron absolutamente decisivos en la derrota del autoritarismo. Su papel estratégico en el proceso de apertura y tránsito hacia la democracia ya ha sido abordado en otros trabajos por lo que asumiremos la conclusión generalmente aceptada de que el sistema de partidos del Uruguay fue precisamente el bloqueo fundamental para la improbable consolidación de un proyecto político militar o autoritario. Si el sistema político uruguayo resistió el embate militar ello se debió a la enorme vitalidad de sus partidos políticos.

Pero por otro lado, y como corolario casi inevitable del punto anterior, se ha afirmado, paulatinamente, la idea de que la re-democratización que el país sufrió de 1985 y en adelante, tuvo el signo de lo que se ha dado en llamar "*una transición restauradora*". La aceptación de la

<sup>17</sup> Recuérdese que la guerrilla había sido derrotada en el año 1972. Para un análisis cuidadoso del fracaso del discurso de la "seguridad nacional" y del fracaso de las iniciativas "imperialistas" de penetración de los aparatos de seguridad en el proceso de quiebre institucional uruguayo, véase, Varela, Gonzalo: *De la república liberal al estado militar. Crisis política en Uruguay 1968-1973*, Ed. Nuevo Mundo, Montevideo, 1988, págs. 151 y ss.

<sup>18</sup> Con respecto al papel de los partidos políticos durante la dictadura los trabajos citados de Dutrenit, Silvia y Gillespie, Charles pueden servir de excelentes referencias bibliográficas. En lo referente al tema de la redemocratización del país a partir de 1985 es un texto obligado, por la importancia decisiva del autor en el periodo, *El temor y la impaciencia. Ensayo sobre la transición democrática en América Latina* de Julio María Sanguinetti (Ed. F.C.E., Buenos Aires, 1991).



hipótesis de "la restauración" requiere de un análisis cuidadoso porque su simple y llana aceptación conlleva a tener que admitir que las fuertes carencias que el sistema político uruguayo manifestaba, antes de la irrupción autoritaria, y que hemos señalado en la primera parte de este artículo, volverán a hacerse presentes. En otros términos: si se acepta que el sistema político uruguayo, luego del repliegue de los gobiernos autoritarios, resurge con una configuración relativamente similar a la que tenía antes de su hundimiento en 1973, todo hace pensar que los problemas que determinaron su colapso están todavía vigentes.

#### a. ¿Una Redemocratización "Restauradora"?

Aunque la evidencia indica que, en sus rasgos principales, el sistema político que se recompagina después de 1984-85, es esencialmente el mismo que se colapsa 11 años antes, hay, por lo menos, dos aspectos que resultan cuestionables en torno a la insistencia sobre el signo "restaurador" del proceso de redemocratización.

En primer lugar, hay una cuestión que podría ser considerada como un simple problema de énfasis. A pesar de que se admite el papel cumplido por los partidos políticos en la redemocratización,

no es menos cierto que la caracterización de la "transición restauradora" debe ser leída en el marco del fuerte signo ideológico "refundacional" que acompañó el proceso de redemocratización de 1985 a 1989. En ese contexto, en el que la caída de la dictadura tendió a ser vista por sectores de la población y algunos actores políticos como una suerte de nuevo punto de partida para el país, la referencia a "la restauración" denota un fenómeno parcialmente cierto pero connota, simultáneamente, una "segunda" lectura del proceso de redemocratización que trasiega una clara valoración crítica<sup>19</sup>.

En segundo lugar, es importante señalar que el problema principal de esta lectura de la redemocratización como "restauración" no radica en su eventual contenido crítico sino que, con mayor decisión, reside en que induce a una lectura del fenómeno de la redemocratización que resulta ser parcialmente falsa. En efecto, aunque es innegable que el sistema político y de partidos reconstruidos a partir de 1985 son esencialmente los mismos que los de 1973, hay algunos acontecimientos que señalan la ocurrencia de transformaciones importantes, en especial a nivel del sistema de partidos, que deben ser consignadas y que, en gran medida, relativizan el carácter "restaurador" del proceso de redemocratización.

<sup>19</sup> Este segundo sentido crítico queda claro si recordamos que el período 1985-1989 está atravesado por una disputa principal: cual ha de ser el "signo" de la transición. Mientras que el proyecto gubernamental y de algunos sectores del Partido Nacional se centra en organizar la tónica de la transición en torno a la idea de paz, estabilidad y continuidad explícita con el régimen democrático anterior a la dictadura, la izquierda, y parte del Partido Nacional conciben la transición como un proceso en el que debe primar el "rupturismo" con el inmediato pasado dictatorial. Es a partir de esta diferencia fundamental que se entiente el período y las políticas de los actores: el "yaísmo" de izquierda ("Amnistía ya"; "Castigo a los culpables"; "Justicia ya"; "No pagar la deuda"; "Gobierno continuista", etc.) por un lado y el obstinado esfuerzo gubernamental en fundar la estabilidad, todavía frágil, en base a la re-fundación de la legalidad, el pluralismo y la continuidad democrática, por el otro. Como quedó demostrado, las dos lecturas no eran incompatibles pero, sin embargo, es necesario recalcar que eran dos concepciones claramente diferentes de la redemocratización. La acentuación en el análisis de la redemocratización de los rasgos "restauradores" críticamente connotados indican la pertenencia del enfoque a la perspectiva rupturista de la transición.

### b) ¿Bipartidismo o pluripartidismo ?

En primer lugar, a partir de las elecciones de 1984, el sistema de partidos deja claramente de ser un sistema integrado por dos partidos<sup>20</sup>. La peculiar modalidad de la apertura democrática, que permite una mejor inserción en la coyuntura electoral al Frente Amplio que al Partido Nacional, determina que el primero se transforme en un integrante con plenos derechos en el proceso de redemocratización por lo que, en consecuencia, pasará a integrar el sistema de partidos en las mismas condiciones que los partidos tradicionales.

**EN PRIMER LUGAR, A PARTIR  
DE LAS ELECCIONES DE 1984,  
EL SISTEMA DE PARTIDOS  
DEJA CLARAMENTE DE SER  
UN SISTEMA INTEGRADO  
POR DOS PARTIDOS**

Los efectos de esta transformación pueden ser visualizados en torno a la aparición de fenómenos inéditos en la historia política del país. Desde el punto de vista electoral, el sistema tiende a evolucionar hacia un electorado "terciado" (30%-30%-30%), que funciona ahora con base en un alto porcentaje de votos fluctuantes que proviene esencialmente de aquellos ciudadanos que han desamarrado sus relaciones de pertenencia con los partidos tradicionales. Esto es lo que ha permitido el acceso del Frente Amplio al gobierno de la Intendencia de Montevideo en 1990 y en 1995. El hecho es evidentemente trascendente<sup>21</sup> y, en la medida en que la experiencia ha sido bien vista por

la ciudadanía, ello transforma al Frente en un competidor creíble para la Presidencia de la República en futuras elecciones nacionales. La tripolarización del sistema parece autorizar la esperanza de que se haya "abierto" la ciudadanía, consolidado la existencia de ciudadanos más "libres" de ataduras partidarias, que se hayan pluralizado las posibilidades de elección entre las propuestas partidarias y que se desarrolle la tendencia a la transferencia de líderes (y por ende de aquellos electores que todavía permanecen amarrados ellos) entre los tres partidos, "permeabilizándose" así las fronteras partidarias.

### V. LA REFORMA POLÍTICA

Después de este recorrido por el proceso de definición de la crisis del sistema político uruguayo es necesario conocer el diagnóstico que, a veces de manera no muy explícita, la ciudadanía uruguaya se ha ido construyendo a propósito de la reforma política reiteradamente propuesta. A pesar de las transformaciones acontecidas a nivel del sistema de partidos desde 1985 en adelante, todo indica que las principales carencias del sistema partidario que claudicó en 1968-73 continúan vigentes. Así lo indican las señales más diversas que provienen tanto de la sociedad como del Estado uruguayo.

<sup>20</sup> Si hasta 1971 el sistema de partidos es un sistema esencialmente basado en los dos partidos tradicionales, a partir de 1971 (cuando el Frente Amplio comienza a adquirir ciudadanía en el sistema electoral con su mejor desempeño electoral, un escueto 18%), y en especial a partir de 1984, la expresión "sistema de partidos" adquiere evidentemente una nueva configuración que desborda a los partidos tradicionales y que requiere de un análisis algo más afinado.

<sup>21</sup> Parece necesario insistir sobre la importancia del hecho. Si la mayoría de los analistas acuerdan que la fecha de 1958 resulta ser una fecha importante, por el hecho de que el Partido Nacional accede a la Presidencia de la República en casi un siglo, el primer triunfo del Frente Amplio en Montevideo debería aparecer, también, como un momento significativo en el devenir del sistema político nacional.

En este contexto, es necesario admitir, que la expresión "*reforma política*" que tanto ha agitado desde mediados del año pasado la vida política del país debería ser entendida, de una buena vez, en el sentido en el que efectivamente lo entiende la ciudadanía.

Con la expresión "*reforma política*", la ciudadanía del país no está refiriéndose *primordialmente* a una reforma constitucional que modifique el régimen de gobierno, a un "*aggiornamento*" de la Ley de Lemas, a una modificación del sistema de representación proporcional, a modificaciones menores en la administración electoral de los comicios ni siquiera a una nueva Ley de Partidos Políticos que viniese a llenar el vasto ámbito virgen de legislación que ya hemos mencionado. Con la expresión "*reforma política*", la ciudadanía uruguaya está simplemente aspirando a algo relativamente sencillo: un sistema representativo que resulte ser simultáneamente confiable y políticamente operacional. Esta aspiración, por simple que resulte en su formulación cotidiana, implica, en realidad, la implementación de por lo menos tres elementos esenciales de un nuevo sistema político: partidos efectivamente enraizados en las demandas y aspiraciones de la población, un Poder Legislativo dispuesto a representar la voluntad ciudadana y a controlar al Poder Ejecutivo y gobiernos capaces de asegurar y ejecutar, simultáneamente, la gobernabilidad de la sociedad y las transformaciones que el país requiere.

Es muy posible que quienes demandan una aventura reformista de ese

calibre no sean perfectamente conscientes de todo lo que semejante demanda implica. Sin embargo, la dimensión del cambio y la dificultad de su implementación no es óbice para ignorar la magnitud del problema o para persistir en la búsqueda de soluciones parciales a una problemática cuyos efectos ya nos son conocidos.

### **a. La Reforma del Sistema de Partidos**

Por un lado, la crisis del sistema de partidos que, lejos de desaparecer, amenaza con determinar en un plazo de definición imposible, una nueva parálisis del sistema político y, eventualmente, una nueva crisis de éste, requiere de que toda reflexión sobre que "*la reforma política*" considere la necesidad de reformar el sistema de partidos. Al respecto es posible bosquejar, siquiera hipotéticamente, algunos escenarios alternativos probables de evolución del sistema.

En la eventualidad de que el país no logre consenso alguno sobre una reforma profunda del sistema de partidos, dos son las perspectivas plausibles que se abren. O bien el sistema de partidos prosigue su lentísimo proceso de transformación en el sentido que parece insinuarse a partir de 1985 sorteando,

siempre laboriosamente, un proceso de deslegitimación radical de los partidos como el que se produjo entre 1968 y 1973, o bien, el crecimiento de las demandas sociales y políticas de la ciudadanía rebasa la escasa capacidad de adaptación actual del sistema de partidos. En la primera perspectiva,

**CON LA EXPRESIÓN "REFORMA  
POLÍTICA", LA CIUDADANÍA  
URUGUAYA ESTÁ SIMPLEMENTE  
ASPIRANDO A ALGO  
RELATIVAMENTE SENCILLO:  
UN SISTEMA REPRESENTATIVO  
QUE RESULTE SER SIMULTÁ-  
NEAMENTE CONFIABLE Y  
POLÍTICAMENTE OPERACIONAL**



la dirigencia política del país estaría haciendo una fuerte apuesta a una hipotética capacidad de autorregulación del sistema político y de la sociedad que, aunque no es totalmente descabellada, parece olvidar que en el pasado inmediato (1968-73) dicha alternativa fracasó. En la segunda perspectiva, no dejarán de hacer emergencia las tendencias políticas destinadas a ignorar o a "cortocircuitar" la mediación partidaria. Estas tendencias podrán ser eventualmente militares pero, en ausencia de razones bélicas o de seguridad interna que justifiquen un espacio de actuación pública relevante a las instituciones armadas del Estado, cabe pensar que se expresarán más bien a partir de sectores civiles. Emergencia de tendencias presidencialistas "delegativas"<sup>22</sup>, surgimiento de figuras no-políticas abruptamente dotadas de una capacidad de convocatoria desmesurada y que el sistema de partidos no podrá procesar o, más presumiblemente, la irrupción de algún(os) líder(es) partidario(s) que comiencen a funcionar mediante un proceso de interpelación directa entre su persona y la ciudadanía, por fuera de las redes partidarias, son algunas de las posibilidades que deberían ser consideradas.

En la eventualidad de que el país acuerde encarar efectivamente la "reforma política" desde la perspectiva de una reforma del sistema de partidos, ésta habrá de orientarse a enfrentar al menos algunas de las carencias que la ciudadanía se obstina en señalar en el funcionamiento del actual sistema partidario. Reconociendo el hecho, aparentemente irreversible, de que el sistema ha evolu-

cionado hacia un modelo multipartidario, será necesario reglamentar el funcionamiento interno de los partidos; democratizar su proceso interno de elección de autoridades, autorizar sólo un candidato a la Presidencia por partido, revisar los mecanismos de representación proporcional integral de manera de que incorporen algún tipo de seguro contra las situaciones de "empate" que problematizan la formación de mayorías y la gobernabilidad, etcétera. Estas deberán ser algunas de las cuestiones abordadas por esta vertiente de la reforma.

### b. La Revalorización del Parlamento

Una segunda vertiente de la "reforma política" reclamada habrá de tomar en consideración una necesaria e inaplazable revalorización de la función del Parlamento. En efecto, hay múltiples razones para pensar que, después del problema estrictamente partidario, la imagen del Parlamento, de los parlamentarios, de sus actividades y prácticas constituyen algunos de los puntos más altamente cuestionados por la ciudadanía y que más contribuyen al desencanto popular para con el sistema político.

Como señalásemos anteriormente, la pérdida de importancia de la actividad parlamentaria tenía, el menos en el marco de la crisis política del Uruguay, dos puntos de anclaje fundamentales: por un lado la problemática propiamente partidaria y, por el otro, la cuestión del crecimiento de la importancia del Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, la "reforma política" reclamada habrá de imaginar las herramientas adecuadas para que, en el futuro, el Par-

<sup>22</sup> En el sentido propuesto por Guillermo O'Donnell *Democracia delegativa*, en "Novos Estudos", Cebrap, No. 31, Octubre 1991 y *On the state, various crises and problematic democratizations*, Preliminary Draft, Helen Kellogg Institute-Univ. of Notre-Dame-Cebrap, March 1992.

lamento reencuentre el papel protagonista que, décadas atrás, supo tener en la conducción política del país.

¿Qué elementos deberá incluir la "reforma política" para que esta afirmación no resulte ser una mera declaración de buenas intenciones? Hay por lo menos algunos elementos que pueden ser adelantados desde ya. En todo el mundo, la disminución del papel político del Poder Legislativo ha estado vinculado a la tendencia a la tecnocratización del gobierno y a la necesidad de gestionar un aparato del Estado cada vez más complejo, pesado (y, probablemente, más ineficiente). Es más, la oposición entre "tecnocracia gestora" y personal "político tradicional", que puede ser constatada en casi todos los gobiernos del mundo no es sino una lectura, que podríamos llamar sociológica, de la misma tendencia.

Aunque esta tendencia es el algún sentido irreversible, no es posible admitir que la democracia futura habrá de ser un régimen tecnocrático del cual deberán ser excluidos los "políticos", en el cual la toma de decisiones habrá de ser "científica" y dentro del cual la razón habrá de ser la base de una unanimidad que excluya todo recurso a la negociación. Ese régimen evidentemente no es una democracia.

No queda entonces, desde esta perspectiva, otra salida que imaginar un modelo en el cual sea posible, en lugar de oponer "tecnocracia" y "política", proceder a "tec-

**NO ES POSIBLE ADMITIR  
QUE LA DEMOCRACIA FUTURA  
HABRÁ DE SER UN RÉGIMEN  
TECNOCRÁTICO DEL CUAL  
DEBERÁN SER EXCLUIDOS  
LOS "POLÍTICOS", EN EL CUAL  
LA TOMA DE DECISIONES HABRÁ  
DE SER "CIENTÍFICA"  
Y DENTRO DEL CUAL LA RAZÓN  
HABRÁ DE SER LA BASE  
DE UNA UNANIMIDAD  
QUE EXCLUYA TODO RECURSO  
A LA NEGOCIACIÓN**

nificar la política". Para el caso que nos ocupa, de lo que se trata es de imaginar las medidas para que el Poder Legislativo se transforme en un recinto en el que se practique, precisamente, una modalidad de hacer política que resulte consistente con las modalidades históricas que ha adoptado el estado contemporáneo.

Ello significa fundamentalmente dos cosas. En lo que hace a

la relación partidos-parlamento se hace necesario que los partidos hagan suya esta búsqueda de "tecnificación de la política" por lo que el primer ámbito en el que la falsa oposición entre "tecnocracia" y "política" debe ser combatida y superada es en el ámbito intra-partidario. En lo que hace a la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo también será necesario acordar una distribución de los recursos - (tanto financieros como técnicos) - algo más equitativa que la que se ha impuesto en las últimas décadas. La dotación de equipos técnicos al servicio del Poder Legislativo es una solución que, aunque parcial, ha permitido en muchos países un mejoramiento notorio de la "performance" de los parlamentarios. Aunque en muchos casos, resulta ser un camino que no es del agrado del Poder Ejecutivo, no es menos cierto que, en última instancia, se trata de una inversión en algo tanpreciado y difícil de encontrar como la estabilidad democrática.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Partiendo de la certeza de que nadie en el país está dispuesto a poner en peligro



(una vez más) las enormes virtudes del sistema político que el Uruguay ha erigido a lo largo de su historia, es posible señalar tres cuestiones fundamentales a modo de reflexiones finales.

En primer lugar, se deberán recordar las enseñanzas de la crisis que desembocó en la ruptura institucional de 1973 a los efectos de tener en cuenta que toda reforma política tiene un tiempo y un momento para su realización. Cuando la reforma no se lleva a cabo en ese tiempo, la sociedad encuentra las soluciones que puede. En segundo lugar, y aunque parezca obvio, se debe subrayar que una reforma política del calibre de la que nos ocupa presupone la formación de un consenso político amplio, por no decir nacional, por lo que, desde un inicio hay que

concebir la como el resultado de un movimiento reformista suprapartidario, que lejos de basarse en un acuerdo de cúpula entre 3 o 4 grandes líderes partidarios, requiere de una participación popular real. En tercer lugar, será necesario tener presente que todo sistema partidario es más el resultado de una historia cultural y política que el de una planeación política voluntaria y racional. Es necesario admitir que gran parte de la lógica básica de un sistema partidario escapa en buena medida a las voluntades de los actores políticos y a las pretensiones de las distintas "ingenierías" políticas de turno y, por ello, la capacidad de "reformular" un sistema político como el uruguayo está siempre limitada al rediseño de algunas de las reglas generales del funcionamiento de esas peculiares instituciones que son los partidos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto. **El Futuro de la Democracia**, Ed. F.C.E., México, 1986, pág. 18 y ss.
- Bonilla Saus, Javier. **Sistema de Partidos y Reforma Política en el Uruguay**. Cuadernos de Trabajo del Dpto. de Estudios Internacionales No. 9408, UDLA, México, 1994.
- Bonilla Saus, Javier. **Partidos Políticos y Formación del Estado en Uruguay**. Cuadernos de Trabajo del Dpto. de Estudios Internacionales No. 9416, UDLA, México, 1994.
- Bonilla Saus, Javier. **Reflexiones para una Reforma Política en Uruguay** en "El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina", Ed. Inst. MORA-UAM, México, 1995.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José P. **El Sistema de Partidos; Raíces y Permanencias** en "De la Tradición a la Crisis, Pasado y Presente de Nuestro Sistema de Partidos", Ed. CLAEH-EBO, Montevideo, 1985.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José P. **Raíces y Permanencias de la Partidocracia Uruguaya** en "Secuencia" No. 22, Nueva Época, Ed. del Instituto José Ma. Luis Mora, 1992, México.
- Caetano, Gerardo, Pérez, Romeo y Rilla, José P. **Cambios Recientes y Desafíos en el Sistema Político Uruguayo como una Partidocracia** en "Partidos y Electores" Ed. CLAEH-EBO, Montevideo, 1992.
- Dutrenit, Silvia. **El Maremoto Militar y el Archipiélago Partidario**, Ed. ECS/Mora, Montevideo-México, 1994.

- Gillespie, Charles Guy. **Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay.** Ed. Cambridge University Press, New York, 1991.
- O'Donnell, Guillermo. **Democracia Delegativa**, en "Novos Estudos", Cebrap, No. 31, Octubre 1991.  
O'Donnell, Guillermo. **On the State, Various Crises and Problematic Democrati-zations.** Preliminary Draft, Helen Kellogg Institute-Univ. of Notre-Dame-Cebrap, March 1992.
- Panizza, Francisco y Pérez Plera, Adolfo. **Estado y Sociedad.** Ed. FESUR-FCU, Montevideo, 1988.
- Rial, Juan. **Continuidad y Cambio en las Organizaciones Partidarias en el Uruguay: 1973-1984** en "Muerte y Resurrección. Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones en el Cono Sur", Cavarozzi, Marcelo y Garretón, Manuel. Ed. FLACSCO Chile, 1989.
- Sanguinetti, Julio Ma. **El Temor y la Impaciencia. Ensayo sobre la Transición Democrática en América Latina.** Ed. F.C.E. Buenos Aires, 1991.
- Varela, Gonzalo. **De la República Liberal al Estado Militar. Crisis Política en Uruguay 1968-1973.** Ed. Nuevo Mundo, Montevideo, 1988.



# EL CONGRESO BRASILEÑO:

## CRISIS Y RETOS

Marisa von Bülow

**E**l Congreso Nacional de Brasil ha sido en los últimos años blanco de duras críticas provenientes de prácticamente todos los sectores de la sociedad brasileña. Son dos las principales fuentes de inconformidad con respecto al funcionamiento del Poder Legislativo: su inoperancia y la corrupción de sus miembros.

La creciente frecuencia de estas críticas denota la crisis por la que atraviesa el Congreso brasileño, que aún cuando no pone en jaque su existencia -al menos en el corto plazo-, sí ha propiciado el deterioro de la popularidad de sus miembros, el descrédito hacia la institución y, consecuentemente, el debilitamiento de su rol en el marco del delicado equilibrio de poderes. Una encuesta de opinión pública realizada en 1993 reflejaba dicho descrédito: para el 43% de los entrevistados, el Congreso Nacional era totalmente prescindible; por otra parte, para el 55% su actuación era mala, muy mala; sólo el 8% pensaba que el Congreso Nacional era muy bueno<sup>1</sup>.

**MÁS ALLÁ DE LA CAÍDA  
DE LA POPULARIDAD  
DEL CONGRESO BRASILEÑO,  
AL ANALIZAR SU DESEMPEÑO  
ES NECESARIO CONTEXTUALI-  
ZAR LAS CRÍTICAS Y  
PRESENTAR MATICES**

Sin embargo, más allá de la caída de la popularidad del Congreso Brasileño, al analizar su desempeño es necesario contextualizar las críticas y presentar matices. Así, dicho análisis debe hacerse a la luz del sistema partidista y electoral vigente, de la organización interna del Parlamento, de la relación del Poder Legislativo con los demás poderes y de la propia composición ideológica del Congreso. Hechos recientes, como la elaboración de la Constitución promulgada en 1988, el proceso de *impeachment* del ex-Presidente Fernando Collor y los escándalos de corrupción que han afectado al Congreso Nacional, son utilizados en este trabajo para intentar abordar los niveles de análisis recién mencionados y así dilucidar, en forma más objetiva, el rol del Poder Legislativo brasileño en la vida política post-dictadura militar.

### 1. LA CONSTITUCIÓN DE 1988: UN PARTEAGUAS

Los antecedentes del Congreso Nacional brasileño no lo vinculan claramente con el ejercicio de un poder independiente.

<sup>1</sup> Encuesta realizada por el diario Folha de São Paulo en 19/02/1993, citada en: Figueiredo, A. Chelbub y Limongi, F., *Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte*, en: Novos Estudos, núm. 38, marzo de 1994, CEBRAP, São Paulo, p. 25.

Antes del periodo dictatorial el Congreso brasileño funcionó de manera autónoma del Poder Ejecutivo por muy poco tiempo, siendo por lo tanto una institución política sin raíces formadas y sin mucha experiencia<sup>2</sup>.

Durante el periodo militar (1964-1985), naturalmente, tanto la autonomía como el poder de influencia del Legislativo en las grandes decisiones nacionales fueron muy limitados. La Constitución de 1988 introdujo profundos cambios en el funcionamiento del Congreso Nacional. La Carta Magna representa un parteaguas entre la acción del Poder Legislativo durante el régimen dictatorial y las nuevas exigencias del periodo democrático. Se puede afirmar que la elaboración del texto constitucional fue un periodo clave de aprendizaje en torno a cómo hacer efectivo el Poder Legislativo.

Específicamente, la nueva Constitución incidió en la acción parlamentaria en dos dimensiones: cambiando la estructura organizativa de la Cámara de Diputados y del Senado federal y, lo más importante, incrementando el poder Legislativo frente a los demás poderes, en especial frente a la figura presidencial.

Con respecto a la primera de las citadas dimensiones, es interesante anotar que la estructura organizativa de los trabajos constitucionales se mantuvo con pocos cambios aún después de finalizado

el proceso de elaboración de la Constitución. Por ejemplo, se mantuvieron las Comisiones Técnicas, diferenciadas por temas o áreas de actuación<sup>3</sup>, que funcionan como un eficiente filtro, dada la imposibilidad que todas las leyes sean llevadas a plenario para la discusión de su contenido.

Por otra parte, se institucionalizó el funcionamiento del Colegio de Líderes, espacio de negociación que reúne a los líderes de los diferentes partidos representados en el Congreso Nacional. Durante el proceso constituyente el Colegio de Líderes resolvía las diferencias que pudieran darse entre los legisladores. Dicho colegio no es exactamente una invención brasileña, ya que la idea estuvo inspirada en la práctica legislativa de otros países occidentales; sin embargo, cobra características específicas que en buena medida son derivadas del sistema de partidos vigente en Brasil.

En efecto, la ausencia de partidos consolidados -con pocas excepciones-; la atomización de los intereses de los parlamentarios, más bien individuales que partidistas, aunada a la casi inexistencia de una práctica colectiva de bancadas partidistas en el Legislativo, conducen a que, en la práctica, la mayoría de los líderes se apoyen en la segmentación de sus bancadas partidistas más que en la real representación de las opiniones y votos de los miembros de sus partidos.

<sup>2</sup> La politóloga María Gil Kinzo afirma que la autonomía del Congreso brasileño con respecto al Ejecutivo se presentó de manera efectiva sólo por 18 años en el periodo anterior a la democracia reciente. Cfr. Kinzo, M., *The current crisis in Brazil's Congress: reversal or revival of democracy?*, ponencia presentada en la Conferencia "Constraints of Growth in Brazil: Economy, Society and Institutions", Institute of Latin American Studies, University of London, 17-18 febrero 1994, mimeo.

<sup>3</sup> Son trece las Comisiones Técnicas en la Cámara de Diputados, seis en el Senado federal y una Comisión definida en el ámbito del Congreso Nacional (la Comisión Mixta de Presupuesto). Además de esta última, algunas de las Comisiones más importantes del Parlamento son la de "Constitución, Justicia y de Redacción", y la de "Finanzas y Tributación".



Es común que los acuerdos fraguados en el Colegio de Líderes sean aprobados en el plenario sin preguntas ni debate, e incluso sin que muchas veces los parlamentarios sepan exactamente qué están votando<sup>4</sup>.

Al contrario de las Comisiones Temáticas, que constituyen espacios descentralizados de discusión, el Colegio de Líderes funciona como un espacio centralizado de toma de decisiones por algunos pocos parlamentarios.

En otro orden de ideas, es importante señalar brevemente los cambios más importantes en las funciones del Poder Legislativo propiciados por el nuevo marco constitucional. Por una parte, el Congreso Nacional pasó a tener mayores prerrogativas en la elaboración del Presupuesto General del país; por la otra, se extinguió el "decreto ley", por medio del cual el Poder Ejecutivo ejercía amplios poderes legislativos. Asimismo, la creación del así llamado "requerimiento de información" posibilitó a los legisladores solicitar información detallada al Poder

**LA CREACIÓN DEL ASÍ LLAMADO  
"REQUERIMIENTO DE  
INFORMACIÓN" POSIBILITÓ  
A LOS LEGISLADORES  
SOLICITAR INFORMACIÓN  
DETALLADA AL PODER  
EJECUTIVO Y DE ESA MANERA  
ACOMPAÑAR ACCIONES Y TEMAS  
DE INTERÉS QUE EN CASO  
CONTRARIO SERÍAN DEL ÁMBITO  
EXCLUSIVO DEL EJECUTIVO**

Ejecutivo y de esa manera acompañar acciones y temas de interés que en caso contrario serían del ámbito exclusivo del Ejecutivo. En resumen, los cambios llevaron a una revaloración del rol del Poder Legislativo, que ahora debe decidir más sobre más asuntos y con mayores responsabilidades.

Sin embargo, la capacidad legislativa del Poder

Ejecutivo<sup>5</sup> fue mantenida en la Constitución, y esto ha presentado desafíos importantes para el verdadero ejercicio de la autonomía del Congreso Nacional. Muchas veces, la prerrogativa presidencial ha sido fuente de conflictos entre los dos poderes. En la práctica, la Constitución de 1988 dejó muchos huecos para que el Poder Ejecutivo influya de manera determinante en los trabajos del Legislativo.

Entre 1989 y 1992, la mayor parte de las leyes aprobadas por el Congreso Nacional -el 62.4%- fue de iniciativa del Poder Ejecutivo. Si se suman las leyes propuestas por el Poder Judicial, el total llega

<sup>4</sup> Cfr. Novaes, Carlos A.M., **Dinamarca Institucional da Representacao - Individualismo e partidos na câmara dos Deputados**, en: Novos Estudos, CEBRAP, num. 38, marzo de 1994, pp. 137-139.

<sup>5</sup> El Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para proponer las llamadas "medidas provisionales", que deben ser aprobadas por el Congreso Nacional en un plazo máximo de 30 días. Estas sustituyeron a los "decretos ley" ya citados, con la diferencia de que estos, si no eran votados en el plazo de un mes, automáticamente entraban en vigor; las medidas provisionales, al contrario, dejan de tener vigencia en caso de no ser votadas por el Poder Legislativo. Además, el Ejecutivo tiene competencia exclusiva para proponer materias presupuestales y de crédito, puede solicitar vigencia para la tramitación de proyectos de su iniciativa, y, finalmente, puede vetar en su totalidad o parcialmente proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional. En este caso, el Parlamento puede derrumbar el veto presidencial con el voto de la mayoría absoluta de los diputados y senadores. A su vez, el Poder Judicial también posee poder de iniciativa legal, aunque mucho más restringido que el del Ejecutivo, relativo a la alteración del número de miembros de los tribunales, la creación o extinción de tribunales, etcétera.

a 70% de las leyes aprobadas en el periodo de referencia<sup>6</sup>. Es decir, la gran mayoría de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo son de iniciativa de los demás poderes de la República, especialmente del Ejecutivo, lo que en buena medida limita su autonomía para decidir acerca de la pauta de votaciones, la dinámica de debate y la votación de los proyectos.

En los casos en que se promueven cambios en las propuestas presidenciales o se demora la votación de las leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, es común que el Poder Legislativo sea acusado de paralizar la acción gubernamental y de perjudicar al país. Las declaraciones del Presidente Cardoso acerca de que "el Congreso debe asumir su rol", haciendo referencia a la demora en la aprobación de importantes enmiendas constitucionales de iniciativa presidencial, tales como la reforma tributaria y del sistema de seguridad social, son un ejemplo reciente de ello.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede afirmar que las críticas referentes a la inoperancia del Congreso Nacional no siempre son adecuadas, en la medida en que en su funcionamiento influye de manera determinante en algunas distorsiones del sistema político y, en especial, las amplias prerrogativas legislativas del Poder Ejecutivo.

El telón de fondo de este conflicto es la ambigüedad plasmada en la Constitución entre la opción por el presidencialismo y el parlamentarismo, en la que

se busca dar mayores poderes al Congreso Nacional, manteniendo a la vez una presidencia fuerte. Durante el Congreso Constituyente pocos temas ocasionaron tanta polémica como el sistema de gobierno a adoptar. Sin que se pudiera llegar a un consenso, se trasladó la decisión para un plebiscito popular, el cual en 1993 finalizó la polémica a favor del presidencialismo. Sin embargo, las ambigüedades constitucionales todavía no han sido resueltas<sup>7</sup>.

Existen otros hechos que han sido utilizados para sostener la tesis de la inoperancia del Congreso Nacional, tales como la prolongada ausencia de parlamentarios en los debates y votaciones; la proliferación de proyectos intrascendentes o inconstitucionales, y en general la falta de interés de los Diputados y Senadores en el proceso legislativo. A diferencia de los problemas señalados anteriormente, estos son propios de la vida interna de la institución y, difícilmente, puede negarse su efecto negativo sobre la actividad legislativa.

## 2. EL IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR

Como muchos podrán recordar, Fernando Collor fue electo presidente de Brasil en las primeras elecciones directas para el puesto después de la dictadura militar (es decir, en 1990). A menos de dos años de su toma de posesión, fue obligado a renunciar presionado por un juicio (*impeachment*) llevado a cabo por el Congreso Nacional.

<sup>6</sup> Cfr. Figueiredo y Limongi, op. cit., pp. 31-34.

<sup>7</sup> Para la discusión acerca de las calidades y defectos del presidencialismo en Brasil, Cfr. Baaklint, A. y Rego, A., **O presidencialismo na política brasileira**, en: *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 1, núm. 1, marzo de 1989, pp. 165-191.

El *impeachment* del presidente, posibilidad prevista en la Constitución, nunca antes había sido llevado a la práctica. Cuando salieron a la luz las primeras denuncias de corrupción y malversación de fondos que involucraron a amigos del Presidente, de hecho no se pensaba que ello afectaría de manera directa al mandatario. En ese entonces el Congreso Nacional tomó la delantera en el proceso al crear una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI)<sup>8</sup> que, en paralelo a la policía, efectuó las investigaciones.

En la medida en que se fueron multiplicando geométricamente las denuncias, y que éstas se acercaban cada vez más al Presidente, el Congreso Nacional fue adquiriendo un protagonismo creciente en el proceso. Si bien al principio el *impeachment* era una demanda limitada a algunos partidos de oposición, la presión popular y la proliferación de pruebas en contra del Presidente, publicadas diariamente por la prensa, propiciaron una especie de "consenso virtual" en el Congreso Nacional en contra de Collor. Así, el plenario de la Cámara de Diputados aprobó la relatoria de la CPI que incriminaba al Presidente y dio comienzo al proceso de enjuiciamiento del mandatario. Aún los miembros de los partidos que apoyaban a Collor se pronunciaron mayoritariamente a favor del *impeach-*

*ment*, y el proceso caminó de manera sorprendentemente rápida. El Senado federal, órgano responsable de votar la destitución definitiva del Presidente, lo hizo de manera simbólica, ya que momentos antes de la votación Collor renunció a su puesto.

En ese entonces el Congreso Nacional reafirmó su independencia respecto al Poder Ejecutivo, y más aún, logró restablecer su deteriorada imagen frente a

la sociedad<sup>9</sup>. La población había exigido que cumpliera su deber y el Congreso Nacional lo había hecho, sin rupturas institucionales y sin acceder a las presiones presidenciales. Es importante añadir brevemente que durante el corto gobierno de Fernando Collor la relación con el Congreso Nacional

fue conflictiva: el uso exagerado de las medidas provisionales (cuyo uso finalmente terminó por ser restringido por el Poder Legislativo) buscaba acelerar el proceso legislativo a favor de los intereses presidenciales sin que se hiciera un esfuerzo por crear una coalición gubernamental sólida o por negociar con los parlamentarios.

En base al rol del Congreso Nacional durante el enjuiciamiento de Collor, muchos analistas políticos brasileños

#### **EL SENADO FEDERAL, ÓRGANO**

##### **RESPONSABLE DE VOTAR**

##### **LA DESTITUCIÓN DEFINITIVA**

##### **DEL PRESIDENTE, LO HIZO**

##### **DE MANERA SIMBÓLICA,**

##### **YA QUE MOMENTOS ANTES**

##### **DE LA VOTACIÓN COLLOR**

##### **RENunció A SU PUESTO**

<sup>8</sup> Las Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPIs) son creadas por voluntad de al menos un tercio de los parlamentarios, con poderes de investigación similares a los de las autoridades judiciales.

<sup>9</sup> Una encuesta de opinión pública llevada a cabo poco antes de la votación del *impeachment* refleja el descrédito de la población respecto a la posibilidad de que el Congreso cumpliera con la función de destituir al Presidente: el 58% de los entrevistados no confiaba en los Diputados y Senadores. Cfr. *Isto E*, núm. 1197, 9 de septiembre de 1992, p. 17.



fueron capaces de resolver las crisis por medio de los canales institucionales, y que ello representa un fortalecimiento de la democracia en el país.

En efecto, el rol que jugó el Parlamento en este momento fue clave para la consolidación de la democracia y de las reglas del juego institucional; sin embargo, el afán de enjuiciamiento de Collor se debió más a las presiones hechas sobre los miembros del Poder Legislativo que por una voluntad real de moralizar la vida pública y consolidar al Congreso Nacional como institución política. Poco tiempo después de las históricas sesiones del *impeachment*, algunos de sus mismos impulsores estaban involucrados en nuevos escándalos de corrupción.

### 3. SEXO, DROGAS Y CORRUPCIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

Más allá de las críticas respecto a la inoperancia del Congreso Nacional, la fuente más importante de la crisis de legitimidad que afecta dicha institución sea, quizá, las continuas denuncias de corrupción en contra de los parlamentarios.

El más importante escándalo de corrupción reciente salió a la luz en octubre de 1993, alrededor de un año después del enjuiciamiento de Fernando Collor; esta vez, el blanco de las denuncias fue el propio Congreso Nacional, y en especial la Comisión de Presupuesto<sup>10</sup>. Importantes parlamen-

tarios se vieron involucrados, incluyendo a Ibsen Pinheiro, que fuera Presidente de la Cámara de Diputados durante el proceso de *impeachment*. Pinheiro, rebautizado por la prensa como "la pesadilla de Collor", había sido elevado como un ejemplo de la calidad moral del Congreso Nacional.

La credibilidad conquistada por el Poder Legislativo se fue desvaneciendo al ritmo de las denuncias: 17 Diputados y cuatro Senadores hicieron serios daños a la imagen pública de los 513 Diputados federales y 81 Senadores que componen el Congreso Nacional.

Una vez más, se creó una comisión parlamentaria de investigación, para que el Congreso Nacional investigara a sus propios miembros. Aunque éste, por supuesto, no era un espacio imparcial de investigación, respondía a la necesidad de revertir el proceso de desacreditación de la institución. Si una vez más recurrimos a las encuestas de opinión pública veremos que en este momento el Congreso Nacional pasó a ser una de las instituciones políticas menos populares del país, al quedar atrás de los demás poderes (Ejecutivo y Judicial). Lo que es más importante, se incrementó la cantidad de personas que creían que el país ya no necesitaba al Congreso Nacional<sup>11</sup>.

Estos datos, sumados a algunas declaraciones de miembros de las Fuerzas Armadas en contra del Congreso Nacional, revivieron la sensación de

<sup>10</sup> La malversación de fondos en la Comisión de Presupuesto no era exactamente una novedad, puesto que desde hacía tiempo el Partido de los Trabajadores (PT) lo venía denunciando. Sin embargo, el hecho sólo ganó la atención de la prensa nacional cuando uno de los asesores de la Comisión decidió contar todo lo que sabía.

<sup>11</sup> Cfr. Kinzo, M., op. cit., pp. 6-8

fragilidad de la democracia brasileña. La exagerada declaración de un senador, al afirmar que si los militares quisieran realmente cerrar el Congreso Nacional haría falta sólo un jeep con cuatro soldados, ilustra bien el ambiente de incertidumbre que se vivió en ese momento.

Aunque el Congreso Nacional promovió una detallada investigación, auspiciada por la CPI, los resultados concretos fueron escasos. Otros escándalos, tales como la compra de la filiación de Diputados por parte del Partido Social Democrático (PSD), sirvieron para reafirmar en la opinión pública el carácter corrupto de los parlamentarios.

En nuestra opinión, el simple hecho de que los escándalos salgan a la luz pública no es peligroso ni daño para la democracia, sino que, por el contrario, puede significar su fortalecimiento. Sin embargo, ¿cómo es posible evitar casos de corrupción como los citados? Desde la perspectiva institucional, es necesario crear mecanismos de control que operen no sólo para el Parlamento, sino también para los demás poderes; ello incluiría un gran esfuerzo por limitar la influencia del poder económico en las elecciones y, posteriormente, en el ejercicio del mandato de representación, además de controlar la actividad específicamente presupuestal, quitándole poderes a los miembros de la Comisión de Presupuesto.

Más allá de las denuncias directamente vinculadas a la corrupción, es posible citar otras que todavía no han sido mencionadas y que han contribuido para oscurecer la imagen del Congreso Nacional. Por ejemplo, la legislación en causa propia, principalmente en los momentos en que los Diputados y Senadores tienen que definir sus sueldos y prestaciones.

En general, los incrementos salariales son exorbitantes y no guardan ningún paralelo con la evolución del salario mínimo. También, es un hábito común la aprobación de leyes particularistas, que están pensadas más en función de los intereses individuales de los parlamentarios que de sus votantes. El dar empleo a parientes de los Diputados y Senadores es otra práctica considerada anti ética y bastante difundida en el Parlamento. Por último, las denuncias de contrabando, uso de drogas y vínculos con la prostitución han manchado la reputación de la institución y de sus miembros.

#### **4. LA INFLUENCIA DEL SISTEMA ELECTORAL Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

Las críticas hechas al funcionamiento del Congreso Nacional pueden ser reflexionadas desde una doble perspectiva: como problemas endógenos, es decir, como resultado de la dinámica del funcionamiento interno de la institución, y como problemas exógenos, cuyo origen va más allá de las fronteras físicas del Parlamento. Siguiendo esta lógica, podemos analizar la corrupción como un problema que cruza todos los niveles de representación política, incluyendo al estatal y municipal, además, por supuesto, del Poder Ejecutivo y Judicial. La inoperancia tampoco es un fenómeno exclusivo del Poder Legislativo.

En parte, el origen de estos problemas puede ser encontrado en la herencia del periodo militar o aún en los años que lo antecedieron. Como afirma Kinzo, la dictadura militar permitió que el Congreso Nacional se mantuviera abierto pero sin una función efectiva. Esta experiencia hizo que votantes y representantes desarrollaran costumbres



políticas que despreciaban la actividad parlamentaria: los votantes no daban suficiente importancia a sus votos y los parlamentarios no se preocupaban acerca de sus responsabilidades legislativas<sup>12</sup>. Como ya fue argumentado, es escasa la experiencia anterior del Congreso Nacional como poder verdaderamente efectivo e independiente de la Presidencia de la República.

Otros factores "exógenos" han influido en el desarrollo de los problemas de inoperancia y corrupción en el Congreso Nacional: entre estos se encuentran las distorsiones en el sistema de partidos y en el sistema electoral vigentes.

La actual Ley de Partidos, al contrario de la que estuvo vigente durante la dictadura militar, no impone ninguna sanción a los sucesivos cambios de sigla partidista. Esta liberalidad legal ayuda a explicar por qué es posible que el cuadro partidario del periodo democrático esté fuertemente marcado por la proliferación de siglas sin base electoral, por el bajo grado de institucionalización de los partidos, el fuerte personalismo que caracteriza a los miembros de estas instituciones y la falta de disciplina interna de las organizaciones partidistas.

La individualización de la acción parlamentaria y la inexistencia efectiva de partidos políticos -con algunas excepciones- dificultan el acceso a la información y el control de la actuación de los parlamenta-

rios. Asimismo, la fluidez del sistema de partidos ha sido apuntada como causa de las sucesivas crisis de gobernabilidad que afligen a la democracia en Brasil, puesto que las coaliciones gobiernistas suprapartidistas generalmente carecen de la lealtad y de la estabilidad necesarias para la consolidación de una sólida base de apoyo gubernamental en el Congreso Nacional<sup>13</sup>.

La ausencia de partidos políticos debidamente institucionalizados ha llevado a la constitución de un poder paralelo en el Congreso Nacional, por medio de la formación de "bancadas" organizadas alrededor de intereses corporativos, como, por ejemplo, la bancada ruralista, la evangélica o la militar.

El sistema electoral vigente también ejerce influencia sobre el sistema de partidos. Los congresistas brasileños son elegidos por el sistema proporcional<sup>14</sup>, y cada partido puede presentar un número de candidatos correspondiente a tres veces el número de escaños en disputa. Como cada elector vota por un candidato para cada puesto, la competencia se desarrolla más entre los diferentes postulantes que entre los partidos, lo que esfuerza el débil vínculo entre el elegido y su partido.

## 5. LA COMPOSICIÓN IDEOLÓGICA DEL CONGRESO NACIONAL

A *grosso modo*, se puede diferenciar a los partidos representados en el Congreso

<sup>12</sup> Idem. p. 17

<sup>13</sup> La ausencia de una base sólida de apoyo en el Congreso Nacional es un problema que ha sido enfrentado por todos los presidentes del periodo democrático: José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso.

<sup>14</sup> Es decir, se divide el número de escaños en disputa por el número de votos válidos sufragados y se obtiene el coeficiente electoral, o el número de votos necesarios para elegir a un congresista.

Nacional agrupándolos en cuatro grupos ideológicamente distintos: los que se sitúan a la izquierda del espectro político, los que están a la centro izquierda y centro derecha y, finalmente, los que suelen ser definidos como "partidos de derecha".<sup>15</sup>

Son los partidos ubicados al centro -el PSDB y el PMDB- los que presentan menor coherencia en la organización de coaliciones electorales; en las elecciones legislativas de 1990, estos partidos eligieron a sus Diputados y Senadores en base a coligaciones con partidos de derecha en algunos estados y con partidos de izquierda en otros. Al contrario de estos, los partidos de izquierda y de derecha mantienen mayor coherencia, con alianzas que difícilmente rompen las barreras ideológicas existentes entre los dos polos.

Esta situación se refleja en el funcionamiento cotidiano del Congreso Nacional, donde se repite la división ideológica de las coaliciones electorales. En las votaciones, el PMDB ha oscilado entre los dos polos del espectro ideológico, votando algunas veces con la izquierda y otras con la derecha; el PSDB, aunque

ha votado mayoritariamente con los partidos de izquierda, acompaña a sus colegas de la derecha en aproximadamente 34% de las votaciones. Por otra parte, los partidos que mostraron mayor coherencia ideológica en las votaciones fueron el PT y el PL.<sup>16</sup> Estos también son dos de los partidos más estructurados, con bancadas que en general votan en bloque, es decir, de manera unívoca. Sin embargo,

no se puede afirmar que la consistencia ideológica necesariamente desemboque en organización o fidelidad partidista; simplemente significa que hay que imponer matices a la idea de que los partidos brasileños no tienen ningún grado de fidelidad ideológica. Si analizamos los cambios de partidos, por ejemplo, vemos que ellos se han dado casi exclusivamente en la derecha del espectro político-ideológico, sin que

se noten cambios de un polo a otro.

En las últimas elecciones -de octubre de 1993- el PMDB se mantuvo como la principal bancada del Congreso Nacional, posición que ocupa desde 1982; el PFL siguió siendo la segunda bancada en número de Diputados y Senadores, mientras que el PSDB pasó a ser la tercera. Más allá de la aglomeración por bancadas partidistas

<b>NO SE PUEDE AFIRMAR</b>
<b>QUE LA CONSISTENCIA</b>
<b>IDEOLÓGICA NECESARIAMENTE</b>
<b>DESEMBOQUE EN ORGANIZA-</b>
<b>CIÓN O FIDELIDAD</b>
<b>PARTIDISTA; SIMPLEMENTE</b>
<b>SIGNIFICA QUE HAY</b>
<b>QUE IMPONER MATICES A LA</b>
<b>IDEA DE QUE LOS PARTIDOS</b>
<b>BRASILEÑOS NO TIENEN</b>
<b>NINGÚN GRADO DE</b>
<b>FIDELIDAD IDEOLÓGICA</b>

<sup>15</sup> A la izquierda del espectro político se encuentran: el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Comunista de Brasil (PCdoB), el Partido Comunista Brasileño (PCB) y el Partido de la Socialdemocracia Brasileño (PSDB); a la centro derecha se ubica el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), y, finalmente a la derecha están el Partido del Frente Liberal (PFL), el Partido Popular Renovador (PPR), el Partido Social Democrático (PSD), el Partido Laborista Brasileño (PTB), el Partido Liberal (PL), el Partido Popular (PP) y el Partido Social Cristiano (PSC). Esta clasificación está hecha con base en: Novaes, op. cit. p. 111.

<sup>16</sup> Idem. pp. 112-113.

tas, vale añadir que, en términos de los intereses corporativos de los parlamentarios, la mayor bancada es la ruralista, seguida por la que representa a las poderosas empresas de la construcción y, en tercer lugar, la de la industria de comunicaciones. Es notorio el carácter conservador de la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, aunque los partidos de izquierda incrementaron su número de Diputados y Senadores. En ese contexto la alianza gobiernista -formada inicialmente por el PFL, PTB y PSDB- no debe tener mayores dificultades para lograr aprobar sus planes de reforma.

## 6. LOS DESAFÍOS DEL CONGRESO NACIONAL

Es indudable que la imagen ampliamente negativa de la opinión pública acerca del Congreso Nacional es algo distorsionada, como una caricatura que si bien se apoya en la realidad no refleja la heterogeneidad ni la amplitud de los problemas que enfrenta dicha institución.

Como vimos, en el funcionamiento del Congreso Nacional influyen herencias del periodo autoritario, innovaciones institucionales traídas por la nueva Constitución y problemas derivados de las distorsiones del régimen legal que rige las elecciones y los partidos. La permanencia anacrónica de prácticas antiguas y valores novedosos, de costumbres viejas y reglas nuevas, limita y condiciona la actividad legislativa.

En la actualidad, el mayor desafío que se les presenta a los miembros del

Congreso Nacional es lograr revertir su impopularidad; ello se puede alcanzar no sólo por medio del fortalecimiento de los partidos políticos o de cambios en el sistema electoral, sino también a través de una nueva relación entre los parlamentarios y sus electores. Para que el Congreso Nacional efectivamente "cumpla su rol", no es necesario que apruebe de manera rápida y acritica las propuestas del Poder Ejecutivo, sino que, al contrario, las debata con seriedad y escuche la opinión de los diferentes sectores de la sociedad civil, hoy prácticamente sin voz en el Parlamento. Las actuales propuestas gubernamentales de cambio a la Constitución representan una oportunidad para que el Congreso Nacional amplíe el debate, incorporando al máximo las opiniones de la sociedad a la discusión, y cumpliendo verdaderamente con su deber de representación.

Para ello, también es necesario que cambie la relación entre los electores y sus representantes, mediante la creación de mecanismos institucionales que permitan un mayor control de la actividad legislativa y del uso de los recursos públicos.

En resumen, es imprescindible que el Congreso Nacional siga avanzando hacia su consolidación como institución política verdaderamente autónoma del Poder Ejecutivo, aunque comparta con este la obligación de elaborar respuestas a los retos económicos, sociales y políticos que enfrenta el país. Es necesario que se siga consolidando la democracia en Brasil.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baaklini, Abdo I. y Rego, Antonio Carlos, **O presidencialismo na política brasileira**, en: Revista Brasileira de Ciencia Política, vol. 1, núm. 1, marzo de 1989, pp. 165-192.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Limongi, Fernando, **O processo legislativo e a producao legal no Congresso pós-Constituinte**, en: Novos Estudos, CEBRAP, num. 38, marzo de 1994, pp. 24-37.
- Kinzo, Maria D'Alva Gil, **The current crisis in Brazil's Congress: reversal or revival of democracy?**, texto presentado en la Conferencia "Constraints of Growth in Brazil: Economy, Society and Institutions", Institute of Latin American Studies, University of London, 17-18 febrero 1994.
- Novaes, Carlos Alberto Marques, **Dinamarca institucional da representacao**, en: Novos Estudos, CEBRAP, num. 38, marzo de 1994, pp. 99-147.
- Revistas **Isto É** y **VEJA**, varios números.





# EL NACIONALISMO Y SUS DILEMAS

Alejandro Tomasini Bassols

**S**in duda alguna, una fuente de perplejidad es, titubeos y errores, tanto en el plano de la conducción de un país como en el de las actitudes y creencias políticas de sus ciudadanos, es la falta de claridad conceptual con respecto a nociones políticas fundamentales, nociones como las de democracia, libertad, derechos humanos y, desde luego, nacionalismo. La confusión en el nivel del pensamiento genera parálisis en el de la acción. Se está en un estado de confusión conceptual cuando no se tiene una representación clara del contenido del concepto en cuestión, de sus límites, de su fuerza explicativa, de su carga ideológica, de su evolución y cambio. Una política racional y una concepción sólida de nuestra realidad exige, por consiguiente, la interiorización transparente de los conceptos y de las tesis que por medio de ellos formulemos.

Es importante, por otra parte, entender que el inevitable análisis conceptual no lo es todo y que un estudio serio y completo (aunque no agote la temática) requiere de eso que podríamos denominar "análisis situacional". Es obvio que para un estudio como el que aquí nos interesa desarrollar, los análisis de ambas clases son imprescindibles. Lógicamente, la aclaración de nuestras nociones es no sólo una condición *sine qua non*

para la acción correcta, sino la investigación inicial. Empero, al pasar al terreno de la **aplicación** de nuestros conceptos tenemos que considerar las situaciones empíricas reales por las que atraviesa el mundo. Podemos tener un mapa conceptual perfectamente bien delineado y no estar en posición de usarlo por desconocer las condiciones reales en las que podría emplearse. El concepto de nacionalismo no es una excepción a esta ley. Es posible, en efecto, que alguien esté consciente de las conexiones que unen al concepto de nacionalismo con, por ejemplo, los de soberanía, estado, federalismo, etc., pero que, por no conocer la situación histórica concreta del momento, no esté capacitado para pronunciarse racionalmente acerca de si el nacionalismo sigue siendo un ideal defendible o sobre si dicho concepto dejó por completo de ser utilizable en la actualidad. De ahí que, como se dijo más arriba, todo acercamiento serio al tema general del nacionalismo y a los problemas con él asociados necesita las dos clases de análisis mencionados.

En este ensayo procederé al modo sugerido en el párrafo anterior. Me ocuparé,

en primer lugar, del concepto de nacionalismo, sacando a la luz sus presupuestos históricos y sus componentes esenciales; acto seguido examinaré, sin abundar en ello, la situación actual desde la perspectiva de los factores com-

---

**UNA POLÍTICA RACIONAL  
Y UNA CONCEPCIÓN SÓLIDA  
DE NUESTRA REALIDAD EXIGE,  
POR CONSIGUIENTE,  
LA INTERIORIZACIÓN  
TRANSPARENTE DE LOS  
CONCEPTOS Y DE LAS TESIS**

---

ponentes de nuestra noción; por último, avanzaré algunas tesis que apuntan en lo que creo que es la posición correcta respecto a cómo proceder "en la práctica".

## II. EL CONCEPTO DE NACIONALISMO

Como es bien sabido, la idea misma de nacionalismo, tal como la conocemos en la actualidad, es una idea típicamente europea. Durante la Edad Media, el cemento social en Europa fue básicamente la religión católica y las instituciones religiosas correspondientes. El lenguaje universal era el latín: la misa (práctica fundamental de la época), las leyes, los textos, los edictos, los pactos, etc., tomaban cuerpo en latín. La identidad de los pueblos se fundaba en las creencias religiosas: el mundo se dividía en mundo cristiano y mundo de "infieles". El territorio ajeno era básicamente el de los pueblos que tenían otras religiones, en particular los pueblos islámicos. No había, es cierto, movilidad poblacional, pues el siervo estaba de hecho ligado a la tierra. Pero en principio, la gente se podía movilizar. No había fronteras, aduanas, pasaportes y demás.

La verdad es que, frente al desastre y el caos social, cultural, histórico que representó el desmoronamiento del Imperio Romano, la Iglesia católica no desempeñó un mal papel. Con el papado al frente, la Iglesia tomó la estafeta y logró mantener a Europa relativamente unida, sobre todo unida frente a lo que en aquella época era el peligro identificable más obvio: el Islam y las hordas asiáticas. No importaba en aquel "momento" (momento que duró alrededor de diez siglos) que detrás de la unidad religiosa del mundo europeo hubiera una variedad asombrosa, un esplendoroso mosaico de

grupos étnicos. La amenaza que dicha diversidad representaba para el mundo ecuménico organizado en torno a la Iglesia católica era meramente latente. En todo caso, lo que es claro es que la idea misma de nación independiente y soberana estaba ausente del mundo medieval, de la mentalidad del hombre común de la Edad Media. Sobre la base de lo expuesto, dicho estado de cosas resulta perfectamente razonable y comprensible.

Contemplada la situación retrospectivamente, es evidente que dicha situación no podía perdurar indefinidamente. De alguna manera las diferencias entre los pueblos europeos tenían que manifestarse. Lo que pasa es que los procesos sociales necesarios para ello son muy lentos. A este respecto, no es en lo más mínimo descabellado afirmar que el proceso de fermentación se inició con el de gestación de los diversos idiomas nacionales. El lenguaje es algo vivo, dinámico, expansivo y no puede quedar encerrado en rígidos marcos escolásticos. Del latín fueron paulatinamente surgiendo familias de lenguajes y, con ellas, principios fundamentales de las ulteriores divisiones nacionales. Todavía Lutero escribe La Biblia en latín, pero René Descartes, el gran pensador y científico francés del Siglo XVI, escribe ya en francés. Sobre la sólida base de los lenguajes vernáculos se inicia el auténtico proceso de formación de las culturas nacionales.

Desde esta perspectiva, es claro que la independencia frente al poder eclesiástico y la formación de Estados nacionales era la única vía política por la que la humanidad (o la porción de la humanidad que radicaba en Europa) podía transitar. En este proceso nos encontramos con factores imprevisibles jugando en ocasiones papeles determinantes (la ha-

bilidad de Turenne, el genio de Napoleón, la buena suerte de Blücher y Wellington, la osadía de Bismarck, etc.). Como era de esperarse, se formaron más rápidamente como Estados nacionales, como países autónomos, aquellos cuyos pueblos eran étnicamente más homogéneos, cuyos lenguajes se conformaron con mayor rapidez (aquí se pone de relieve, por ejemplo, la crucial importancia de la literatura), cuyos territorios eran más fácilmente delineables. Como a menudo pasa en relación con las cuestiones sociales, los factores involucrados son todos ellos de importancia, si bien ninguno de ellos es claramente preponderante. Lo que en cambio sí es decisivo es su **configuración**: en un momento dado se conjugan y se inicia con ello una nueva fase histórica, independiente ya por completo de las voluntades particulares de los actores sociales.

El proceso de formación de los Estados nacionales no solamente era prácticamente inevitable, sino que fue también benéfico. Permitió que prosiguiera, de manera más acelerada, el desarrollo de la cultura, de la ciencia, del arte, que siglos antes había quedado en manos (lo cual también es comprensible), de la Iglesia católica. Dicho proceso contribuyó asimismo a la gestación y al desarrollo de un sistema económico que respondía mejor a las demandas de los individuos que el centralismo teocrático romano: era mucho más fácil comerciar con gente que hablaba como uno y que vivía cerca de uno que con gente que hablaba de otro modo y que vivía lejos, por más que todos tuvieran el mismo dios y las mismas creencias religiosas básicas (redención, inmortalidad, resurrección, etc.). Las cualidades o virtudes o ventajas de la formación de Estados nacionales representaba, pues, genuino avance

o progreso histórico. No obstante, vale la pena señalar que dicho proceso, aunque quizá no evitable, sí hubiera podido requerir mucho más tiempo del que de hecho llevó. No es lógicamente impensable que la Edad Media se prolongara dos o tres siglos más, si bien es claro que el precio de su derrumbe habría sido entonces mucho más elevado. Fue porque hubo hombres ímpios y ansiosos de conocer el universo, hombres cínicos, crueles y ambiciosos pero decididos e infundidos de nuevos ideales y claros sentimientos de misión histórica, hombres como Luis XIV o Enrique VIII, que la idea misma de nacionalismo cobró vida y fuerza con la rapidez con que lo hizo. La Revolución Francesa (o, para ser más exactos, la guillotina de Robespierre y Saint-Just) es la expresión más palpable, más plástica de que el feudalismo ecuménico, con todo lo que éste acarrea, era cosa del pasado. La vida económica, cultural, jurídica, moral y artística se regía ya por medio de otros mecanismos y es a ese nuevo modo de vida que correspondían políticamente los Estados nacionales.

Por más que se esté dispuesto a aceptar que el nacionalismo es un ideal de organización política que respondía mejor que otros a la situación imperante en Europa a partir del Siglo XVI, habría que reconocer asimismo que dicho ideal fue (y, lo que es peor, sigue siendo) la fuente de innumerables conflictos y, porque no decirlo, tragedias. El concepto de nación, como veremos en un momento, está esencialmente vinculado al de territorio, pero las divisiones territoriales no están establecidas por la naturaleza, sino que son algo que los hombres fijan. No es, pues, de extrañar que, cuando de posesión de tierras se trate, los seres humanos no actúen nunca *bona fide*. Desde este punto de vista, la historia de Europa



(desde los primeros esfuerzos de César Borgia hasta los de Adolfo Hitler y los actuales conflictos de Bosnia-Herzegovina y Chechenia) no es más que un permanente y sangriento estira y afloja para encontrar una solución aceptable a problemas creados por las necesidades nacionalistas. Las guerras y los conflictos provocados por anexiones como las de Alsacia y Lorena, los Sudetes, los países bálticos, o movimientos de liberación nacional como los ejemplificados en Córcega, el país vasco, el Cáucaso o Irlanda, etc., o por creaciones nacionales artificiales como Yugoslavia, son producto de ambiciones, pretensiones, reivindicaciones, intrigas y exigencias nacionalistas. Aquí, lo menos que podemos preguntarnos es: ¿hay, acaso, algún sentido en el que podamos decir que todas estas guerras (así como el horror que acarrearán) estuvieron justificadas? O, mejor: ¿lo están o lo estarían ahora? ¿es impecable, acaso, la lógica nacionalista? Esto es algo que intentaremos determinar más abajo, pero debemos ahora dejar de lado las consideraciones concernientes a la gestación del concepto y echar un vistazo a la enredada estructura del concepto mismo.

Independientemente de nuestra filiación política, habría que reconocer, en aras de la honestidad intelectual, que el *locus classicus* sobre el nacionalismo es el texto de J.V. Stalin, *El Marxismo y la Cuestión Nacional*<sup>1</sup>. Para los objetivos de este ensayo, podemos desentendernos

de los problemas concretos e inmediatos que Stalin tenía en mente y limitarnos a citar su definición de "nacionalismo", que él ofrece después de haber rebatido concepciones alternativas. De acuerdo con él, una nación es *una comunidad humana estable, históricamente formada y surgida sobre la base de la comunidad de idioma, de territorio, de vida económica y de psicología, manifestada esta en la comunidad de cultura*. Esta caracterización es tanto precisa como elástica y constituye, por lo menos, un punto de partida aceptable. Por lo pronto, nos permite entender que, salvo en casos excepcionales, la noción política de país simplemente no coincide con la de nación.

Con base en la definición staliniana de "nación", nosotros podemos ahora definir "nacionalismo" simplemente como una actitud fuerte de aprobación con respecto a **todos** los elementos mencionados en la caracterización recién ofrecida. Consideremos dichos elementos brevemente. Lo que de inmediato se puede sostener es que no parece muy sensata la idea de que dichos factores tienen un valor determinado *a priori*. Más bien, la idea es que sus roles, su contribución y su importancia en el mantenimiento de la cohesión o de la homogeneidad nacional es algo que cambia en función de las circunstancias, del momento histórico. Para ciertos fines el territorio es decisivo, pero para otros su no existencia o su supresión no altera la existencia de la nación. Por ejemplo, difícilmente

<sup>1</sup> Como era de esperarse, hay en la actualidad una bibliografía inmensa en relación con el tema del nacionalismo. Entre las aportaciones más destacadas encontramos obras como **Naciones y Nacionalismo**, de Ernest Geller, **Naziones e Nazionalismo**, de Eric J. Hobsbawm, **Socialism and the Idea of the Nation**, de John Schwartzmantel y **The Age of Nationalism**, de H. Kohn. Aunque, sin duda alguna, las discusiones contemporáneas han hecho avanzar el tema sustancialmente, de todos modos es difícil encontrar una caracterización que sea tan simple, *rica y operativa* como la de Stalin. Vale la pena notar, asimismo, que en muchas discusiones **y análisis** que de hecho son sugerentes y enriquecedores se pierde uno u otro de los elementos **mencionados** en la caracterización staliniana. En particular, el lenguaje es un factor al que todavía no se le concede la importancia que es seguro que tiene.

se habría podido negar que durante el Siglo XIX los polacos eran *de facto* una nación, aunque no hubiera un **Estado** polaco, puesto que, como se sabe, el reino de Polonia había dejado formalmente de existir desde finales del Siglo XVIII y esa situación perduró hasta el fin de la Primera Guerra Mundial y el Pacto de Versalles. Pero los polacos tenían, entre otras cosas, un lenguaje común, tradiciones culturales fuertes, un pasado y un proyecto comunes y que incorporaban a muchos millones de personas y se trataba de un mismo grupo étnico. Faltaba el territorio, pero eso no significaba que la nación se hubiera desintegrado. Lo mismo pasaba con el pueblo judío. Desde este punto de vista, el territorio es algo en lo que la nación se afianza, algo que refuerza la existencia de la nación, pero no algo que la determina.

Esto que hemos dicho es importante, porque hace ver que otros factores de la nación son más importantes para su integridad y cohesión que el territorio. Es incuestionable que borrar un país del mapa del mundo representa un fuerte golpe a una nación, pero es debatible si necesariamente representa para ella un golpe mortal. En claro contraste con la supresión (digamos, por anexión) del territorio, el agotamiento, el aniquilamiento o la supresión de otros factores componentes de la nación si afectan drásticamente a la unidad nacional. Por ejemplo, la desaparición (debido, digamos, a una severa política de intromisión cultural) del idioma nacional, la imposición de formas culturales ajenas a las de la nación en cuestión, esto es, la penetración y la dominación culturales si alteran la unidad nacional, si hacen redundantes los proyectos nacionales. En otras pala-

bras, si contribuyen, inclusive si no lo hacen en forma violenta, a la desintegración de la nación (o por lo menos a una profunda transformación de ella). Pero esto es de implicaciones que sería un error desdeñar, puesto que pone de manifiesto que el énfasis puesto en la integridad territorial no necesariamente significa la salvaguarda de la nación y que es quizá más importante la batalla por el idioma nacional que por el territorio nacional. Desde luego que la incapacidad de defender su territorio debería significar el derrumbe de un gobierno y quizá hasta el de un estado. Pero es claro que ni el gobierno ni el estado son la nación, por lo que su radical transformación o eliminación no equivale a la transformación o a la eliminación de la nación.

<b>LA INCAPACIDAD DE DEFENDER</b>
<b>SU TERRITORIO DEBERÍA</b>
<b>SIGNIFICAR EL DERRUMBE</b>
<b>DE UN GOBIERNO Y QUIZÁ</b>
<b>HASTA EL DE UN ESTADO</b>

El análisis del concepto de nación, esto es, la enumeración de sus componentes y la determinación de cómo se conectan entre sí, permite exhibir el carácter ridículo de ciertas actitudes y poses "nacionalistas". Este carácter ridículo está causado por equivocadas asignaciones de valor a los diferentes componentes de la nación. Es cierto que las tradiciones culturales, gastronómicas, de entretenimiento, etc., son canales de expresión propios de una nación. Ahora bien, frente a las tradiciones de una nación otras naciones se definen por otras tradiciones. En estos casos podemos comparar, equiparar o contrastar unas tradiciones con otras y, de este modo, generar alguna clase de rivalidad, de competencia, de oposición. Pero transformar las diferencias culturales en rivalidad cultural es algo francamente ridículo. Eso es lo que le sucede a quien está convencido



de que las tradiciones de su nación son superiores a las de otros. Ser "nacionalista" en este sentido es simplemente ser *chauvinista*. El *chauvinista* es el nacionalista con respecto a cuestiones como el idioma, las tradiciones culinarias o el equipo de fútbol, aquel que cree que "lo de uno" es por naturaleza lo mejor del mundo. En casos así, los conflictos generados son desdeñables: reflejan una psicología propia de periodos especiales y heredada o asumida acriticamente. El nacionalista, en este sentido, es un hombre limitado, de horizontes estrechos, incapaz de apreciar y de disfrutar modos de vida, humor, comida, ropa, etc., que no sean los suyos. Si todos los conflictos asociados con el nacionalismo fueran como estos, nos podríamos desentender completamente de la cuestión del nacionalismo. Desafortunadamente no es ello así. El nacionalismo se conforma también por factores que cuando generan oposición entre naciones a lo que conducen directamente es a guerras, a odios seculares entre los pueblos y a toda clase de infelicidad. Los más graves de estos problemas se derivan de conflictos territoriales y de enfrentamientos de orden económico y comercial. Sobre esto habremos de regresar más abajo. Por el momento bástenos recordar que el proceso de formación de Estados nacionales sigue vigente, aunque muchos de los elementos de los que el nacionalismo se nutre y que permitieron su surgimiento de hecho están alterados. Esto plantea nuevos interrogantes. Antes de formular algunos de ellos, intentemos determinar cuál es la situación en nuestros días.

### III. LA SITUACIÓN ACTUAL

Desde un punto de vista político, el nacionalismo representa la atomización del mundo. El surgimiento del nacionalismo

dió pábulo (y, en verdad, obligó) a un nuevo estilo de pensamiento político, a un nuevo modo de enfocar las relaciones internacionales, a nuevos modos de agresión y de defensa. Paradójicamente, la existencia de múltiples Estados nacionales (y multinacionales) independientes impulsó la formación de organismos internacionales con el fin de regular, hasta donde fuera posible, las relaciones entre ellos y de coadyuvar a que los conflictos se resolvieran por medios pacíficos. En cuanto a esto último, el fracaso de la humanidad es notorio, pues aparte de su ineficacia para hacer valer el derecho las instituciones internacionales han mostrado ser susceptibles a toda clase de manipulación. La evolución del mundo dividido en estados es, empero, hasta el día de hoy relativamente nítida: se pasó de alianzas y pactos a "ligas" de naciones. No deja de haber algo de semi-absurdo en todo esto: una vez constituidos los estados se inventaron organismos para ordenar sus relaciones, con lo cual era inevitable que, por lo menos virtualmente, volvieran éstos a perder grados de su tan celosamente defendida autonomía. Así como con el capitalismo se modificaron las reglas sociales (por ejemplo, las leyes de propiedad) y que de pronto el individuo (es decir, el potencial productor y consumidor) se vió en el centro del panorama, en la era post-medieval el Estado nacional se convirtió en el individuo en el plano de la política mundial y se vió necesitado de todo un sistema nuevo de leyes de convivencia. La ventaja de equiparar al Estado nacional con el individuo es que permite ofrecer un argumento por analogía tendiente a mostrar que la soberanía absoluta, como la libertad absoluta, es un sueño imposible y absurdo: la libertad individual es ciertamente un valor irrenunciable del individuo, pero toda persona en sus cabales estaría dispuesta a aceptar

que tiene límites. Por libre que sea el individuo, no tiene éste derecho a hacer absolutamente cualquier cosa que le venga en gana. *Mutatis mutandis*, lo mismo acontece con las naciones soberanas: sencillamente es falso que, en una **comunidad** internacional, **toda** intervención en los asuntos de un país automáticamente sea un atentado a su soberanía. Sobre esto regresaremos más abajo.

Desde un punto de vista económico y cultural, el ideal congruente con el nacionalismo radical es la autarquía. La autarquía es esa situación en la que una nación, identificada políticamente con un país, se basta a sí misma, es decir, no depende en nada de ninguna otra. El ideal es no sólo dudoso, sino de hecho impracticable. Probablemente ni siquiera en los momentos de mayor éxito en la vida de los estados fue este ideal realmente asequible o realizable. El imperialismo territorial y comercial es la mejor prueba de ello: los estados que primero se formaron como Estados nacionales, y por consiguiente los más fuertes, buscaron hacerse de colonias, para "intercambiar mercancías". Esto a su vez, revela que hay tensiones entre los ideales políticos del nacionalismo y la realidad mundial económica mundial. Esto, como veremos, tiene implicaciones importantes.

El gran supuesto en los planteamientos nacionalistas (e internacionales) es que los gobiernos son los auténticos representantes o portavoces de las naciones. Se supone que un gobierno legítimo debería serlo, pero ello no es auto-evidente. Aquí las aguas se enturbian por la intromisión de intereses de muy diversa índole. Lo que es preciso entender es que los gobiernos, en tanto que entidades políticas, tienen sus propios in-

tereses, su propia dinámica. Lo que aquí está en juego son entonces correlaciones de fuerza entre gobiernos. Así, los ideales nacionalistas quedan interpretados y manejados por los gobiernos y desde sus diferentes perspectivas y posiciones. En nombre del pueblo británico, por ejemplo, el gobierno inglés mantuvo su imperio hasta la Segunda Guerra Mundial y en nombre del pueblo cubano Fidel Castro instauró un gobierno revolucionario en Cuba. La conclusión es obvia: el nacionalismo constituye un sistema de valores e ideales que **se subordina** a requerimientos de otra naturaleza. Recurriendo al atractivo que de manera instintiva revisten los ideales nacionalistas, los gobiernos implementan políticas de agresión o de defensa, imperialistas o proteccionistas. Se sigue que no es, ni puede ser, el nacionalismo el concepto rector en política, sino que es más bien un instrumento al servicio de otros fines (la independencia territorial, la seguridad económica, el bienestar de la población de un país). Como acontece con muchas otras cosas, para que el nacionalismo sea aceptable tiene que ser operativo y qué función desempeñe es por lo tanto algo que dependerá de factores externos a él. Aquí el ejercicio mental consiste en hacer un esfuerzo por comprender que no necesariamente lo que en un momento dado fueron actitudes y políticas admirables lo siguen siendo en cualquier otro momento de la historia de un país.

Revisemos los factores del nacionalismo y su *status* en la actualidad. Por las razones

que sean, el hecho es que se ha producido a nivel mundial un fenómeno de unificación o, como también se le llama, de globalización. El capital finan-

<b>EL NACIONALISMO CONSTITUYE</b>
<b>UN SISTEMA DE VALORES</b>
<b>E IDEALES QUE SE SUBORDINA</b>
<b>A REQUERIMIENTOS DE OTRA</b>
<b>NATURALEZA</b>

ciero es claramente internacional: las versiones que hoy están en México mañana están en Nueva York o en Tokio. El trabajo también se ha internacionalizado y ello no sólo en el sentido físico de que masas de hombres trabajan en países que no son sus países de origen, sino también en el sentido de que trabajan, aunque sea en su propio país, en o para empresas que son totalmente extranjeras y eso, de hecho, es como trabajar en el extranjero. Otro fenómeno importante es el de la unificación lingüística: ya sea porque es sintácticamente más simple o debido a la fuerza cultural de los países en donde se habla, el hecho es que hay un idioma, a saber, el inglés, que poco a poco se ha convertido en el idioma universal. Si alguien sabe inglés puede viajar, hacer negocios, casarse, etc., con gente de otras nacionalidades. En lo que a la cultura atañe, lo que presenciamos es lo que podríamos denominar la "americanización de la cultura": hay una marcada tendencia hacia la uniformización cultural, hacia la implantación de los mismos modelos, esquemas, marcos culturales, lo cual acarrea la uniformización mental. En relación con las poblaciones, el panorama es el de auténticas migraciones, de mezclas de grupos étnicos, con lo que la idea de nación biológicamente pura es, aparte de un mito, un ideal inalcanzable. Asimismo, las relaciones económicas se han ajustado a estos procesos: el banquero mexicano y el banquero americano, aunque no comparten tradiciones e idiosincracia, tienen más en común que el banquero mexicano y el campesino mexicano (piénsese, por ejemplo, en las vidas de sus respectivos hijos). A pesar de estos cambios, los territorios siguen siendo más o menos los mismos. Hay problemas de franjas, de islas, de colinas, pero quizá no sería demasiado aventurado afirmar que la división del mundo está

ya realizada. Es muy poco probable que, como producto de guerras, las fronteras de la gran mayoría de los países del mundo se modifiquen significativamente. Empero, eso no implica que no se puedan alterar **por otras causas**. Un claro ejemplo de la evolución del mundo en este sentido es la Comunidad Económica Europea.

La situación actual es, pues, confusa: las naciones están albergadas en países que son relativamente fijos, pero están sometidas a procesos y fenómenos que, de uno u otro modo, las borran o tienden a hacerlo. Es por eso que, primero, no sabemos ya bien a bien qué significa ser nacionalista y, segundo, si ser nacionalista (en el sentido originario de la palabra) no es ser declaradamente obsoleto, reaccionario, incongruente con la marcha del mundo. Son estos delicados temas que debemos ahora pasar a examinar. La pregunta a la que aspiramos a responder es pues, la siguiente: ¿que es ser, aquí y ahora, nacionalista? Si lo que hasta aquí hemos dicho es correcto, aunque sea parcialmente, entonces es claro que no hay ni puede haber una respuesta monolítica a esta pregunta. Lo que quiero decir es que, muy difícilmente, será factible y deseable adoptar líneas nacionalistas en todos los sentidos. Veamos esto en detalle.

Quizá el factor de los que permitieron la gestación de la nación y en relación con el cual no se tiene duda alguna en cuanto a la posición por asumir sea el territorio. La defensa del territorio nacional es prioridad estatal y compromiso moral de sus habitantes y ello así sería aunque no nos las viéramos con Estados nacionales. Esto parece indiscutible y es claro que, si el nacionalismo fuera desplazado por otros ideales y modos de or-

ganización, la idea de territorio nacional sería quizá lo último que se abandonaría. La idea misma de territorialidad es más biológica que política. De hecho, los hombres han defendido los territorios de sus reyes o de sus iglesias, inclusive cuando éstos no eran territorios de Estados nacionales. Por otra parte, el territorio nacional no es únicamente el pedazo de tierra que mundialmente se reconoce como tal, sino también sus litorales, su petróleo, su riqueza natural. Por lo tanto, si ser nacionalista es estar comprometido con la defensa del territorio nacional, entonces ser nacionalista es defender y estar dispuesto a defender no sólo la integridad física del país, en el sentido más obvio de la expresión, sino también su patrimonio, la riqueza natural que se encuentra en el territorio nacional. Es esta una misión que corresponde, en primer término, al estado y a su gobierno. Es evidente que hay aquí fuerzas que constantemente operan para debilitar u obstaculizar la labor estatal, esto es, que pregonan el abandono de toda clase de políticas nacionalistas, en nombre de la propiedad privada o de la inversión extranjera. Aquí el problema radica en la oscuridad del significado del término "defender". Sobre esto nos pronunciaremos más abajo.

Concerniente al lenguaje y a las tradiciones culturales, nos encontramos con que lo racional es adoptar posiciones que son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, muchos quisiéramos que ade-

más de la educación nacional, esto es, la enseñanza de las ciencias básicas, las matemáticas, la gramática española, la historia y la geografía de México, se preservarían también los lenguajes indígenas, *verbigracia*: el náhuatl, el totonaca, el otomí, el huichol, el tzotzil, el maya, por no citar más que algunos de los más importantes. Esto no es un mero atavismo: la riqueza de México no es nada más riqueza material. Una gran ventaja práctica de convertir a un sector de la población en

bilingüe es que se le dan al individuo más elementos para defenderse en la vida. Pero de seguro que si el argumento es válido en relación con el mixteco lo es también con relación al inglés o al francés. O sea, es perfectamente natural que en estos tiempos en los que el mundo físico se ha reducido, en que los contactos académicos se han ampliado y fortalecido, en que se han formado comunidades internacionales de hombres de ciencia, humanistas y artistas, queramos que nuestros

niños y nuestros estudiantes conozcan bien, dominen, varios o por lo menos otro idioma, otra lengua viva. Pero es obvio que querer eso es querer algo que, de uno u otro modo, se contraponen a los ideales nacionalistas. Aquí tenemos que entender que la expresión "defensa del idioma" es ambigua, es decir, tiene dos sentidos. En efecto, puede querer decir "lucha contra la desintegración del idioma mediante la incorporación mecánica de terminología extranjera" o puede significar "lucha en contra de la interiorización de otro idio-

<b>SI SER NACIONALISTA</b>
<b>ES ESTAR COMPROMETIDO</b>
<b>CON LA DEFENSA</b>
<b>DEL TERRITORIO NACIONAL,</b>
<b>ENTONCES SER NACIONALISTA</b>
<b>ES DEFENDER Y ESTAR</b>
<b>DISPUERTO A DEFENDER NO</b>
<b>SÓLO LA INTEGRIDAD FÍSICA</b>
<b>DEL PAÍS, EN EL SENTIDO</b>
<b>MÁS OBVIO DE LA EXPRESIÓN,</b>
<b>SINO TAMBIÉN SU PATRIMONIO,</b>
<b>LA RIQUEZA NATURAL</b>
<b>QUE SE ENCUENTRA EN</b>
<b>EL TERRITORIO NACIONAL</b>

ma". Yo creo que debemos ser nacionalistas en el primer sentido, más no en el segundo. En las diversas ramas de la vida social (la ciencia y la tecnología, la política, el deporte) se acuñan nuevas palabras, nuevos modos de expresión. ¿Querría alguien, orientado por ideales nacionalistas, impedir que los mexicanos se atrasaran o se mutilaran lingüísticamente y que no se apropiaran o hicieran suya la nueva terminología? Es claro que no. Pero el punto es que **querer** estar al día en eso es de alguna manera chocar con ideales nacionalistas o por lo menos con sus variantes más primitivas.

La renovación lingüística acarrea consigo profundas transformaciones psicológicas, idiosincráticas, de costumbres. En nuestros días, esto parece ser un fenómeno inevitable. La apertura y el intercambio comerciales fuerzan a ello. Naturalmente, en este como en todos los otros casos la dificultad para evaluar lo que está pasando es que las relaciones que se establecen entre países son asimétricas: es quizá más fácil que los mexicanos se germanicen a que los alemanes se "mexicanicen". Pero aquí debemos preguntarnos si después de todo la germanización sería algo que habría que lamentar. A final de cuentas, la asimilación superficial es mucho más fácil que el abandono profundo de tradiciones, costumbres, modos o formas de vida fuertemente enraizadas, por lo que habría valores y principios nacionales que difícilmente se perderían. Pero, una vez más, no estar en contra del cosmopolitismo (en el mejor sentido de la palabra) es no darle el visto bueno a ideales de estrecho corte nacionalista.

Consideremos rápidamente el último factor esencial del nacionalismo: la compleja red de relaciones económicas

y comerciales que supuestamente ligan entre sí a los miembros de una comunidad. En nuestros días, la comunidad en cuestión es más bien internacional: el automóvil es hecho en México, pero el 80% de sus partes viene de otros países y lo que sucede con México sucede con otros países por igual. Pero entonces el nacionalismo, **entendido como política proteccionista de los intereses económicos de las clases poseedoras**, es pura y llanamente contrario a los intereses del país. Es menester comprender que el nacionalismo económico, como cualquier otra gran idea política, pasa por fases, crece vigorosamente en alguna de ellas y se vuelve un ideal decrepito y anémico en otras. Veamos un ejemplo.

En México, cuando el país estaba en formación, después del movimiento armado, la política nacionalista consistía en, por ejemplo, arrancarle de las manos a los extranjeros la posesión de bienes como el petróleo y la banca. **Eso era** proteger al país y los políticos más destacados de la época pensaban y actuaban de conformidad con esa idea. Sin embargo, no es ni mucho menos un desvarío pensar que la supuesta clase empresarial nacional, en aras de la cual implementaron los distintos gobiernos políticas nacionalistas durante muchos lustros, no estuvo a la altura de su misión. El problema es que la situación cambió y si en algún momento proteger a dicha clase era lo congruente con el progreso de la nación, no está en lo más mínimo claro que protegerla en nuestros días lo siga siendo. Esto se explica con facilidad: si la situación cambió fue, en parte, porque se modificaron los criterios para dividir teóricamente a la población. Por razones históricas, hace medio siglo la alternativa era "mexicano *versus* extranjero", porque se suponía que los empresarios mexicanos, los mexicanos ricos, iban a tra-



bajar por el país, a invertir en él, a promover su desarrollo, a crear fuentes de trabajo, a producir objetos de calidad, a mejorar los servicios. Pero si alguien en este país traicionó los ideales nacionalistas, si alguien hizo gala de mezquindad, de avaricia, de codicia y ambición, si alguien corrompió al gobierno y a las instituciones nacionales, ese alguien fue la clase pudiente, los dueños de los medios de producción, los "empresarios". Esta anomalía llegó al grado de polarizar a la población de una manera sin precedentes en la historia de México. Sin embargo, poco

a poco y sin darnos cuenta, fueron cambiando los criterios y los paradigmas. Ahora (y con toda razón) el ciudadano medio ya no se pregunta (ni tiene por qué hacerlo) acerca de si un producto es mexicano o tailandés, sino si es o no de buena calidad, si es más barato que otro, si dura más o no. Así contemplado el asunto, una actitud nacionalista "a la antigua" es declaradamente anti-mexicana, por la sencilla razón de que desprotege a la gran mayoría de los habitantes del

país. Preguntémonos: ¿ha contribuido la honorable banca mexicana al desarrollo del país o ha contribuido más bien a su empobrecimiento, a su endeudamiento, a su miseria? ¿sería una actitud más pro-mexicana el que un ciudadano mexicano ahorrara en un banco mexicano, que lo ha extorsionado durante años, que el que depositara su dinero en una institución extranjera que lo tratara mejor? ¿sería no hacerlo, una demostración de falta de patriotismo? Creo que nadie cuerdo se atrevería a hacer semejante afirmación.

En resumen: el concepto de nacionalismo ha sufrido una notable evolución. "Ser nacionalista" ahora no significa lo mismo que hace 50 años. Para que sobreviva, el nacionalismo tiene que adaptarse a las circunstancias prevalecientes. Si ello en principio culmina en la desaparición de los Estados nacionales y en su suplantación por una comunidad internacional, ello es algo con lo que tenemos que reconciliarnos. Es de la vida real y de beneficios concretos de donde deben emanar nuestros ideales políticos y no a la inversa.

#### SI ALGUIEN EN ESTE PAÍS

TRAICIONÓ LOS IDEALES

NACIONALISTAS, SI ALGUIEN

HIZO GALA DE MEZQUINDAD,

DE AVARICIA, DE CODICIA

Y AMBICIÓN, SI ALGUIEN

CORROMPIÓ AL GOBIERNO

Y A LAS INSTITUCIONES

NACIONALES, ESE ALGUIEN

FUE LA CLASE PUDIENTE,

LOS DUEÑOS DE LOS MEDIOS

DE PRODUCCIÓN,

LOS "EMPRESARIOS"

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES

Aunque el nacionalismo ha perdurado como ideal político, económico e ideológico, lo cierto es que a menudo se le ha subordinado a ideales y proyectos más universales, religiosos, biológicos o políticos. La posguerra es un claro ejemplo de ello: el auto-denominado "mundo libre" se enfrentó al mundo socialista y en

esta confrontación los intereses nacionales se perdieron en los de los grandes bloques político-militares. La confrontación era entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, no simplemente entre Inglaterra y Bulgaria. En nuestros días asistimos a nuevas formaciones histórico-comerciales, que es en donde se incrustan los intereses nacionales. Con la desaparición de la URSS este proceso se ha acelerado. Instituciones que cobran cada día más importancia son, por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Moneta-

rio Internacional, el Banco Mundial. De uno u otro modo, la vida de los países se regula cada vez más en función de los lineamientos generales (y específicos) establecidos por dichos organismos. Del nacionalismo rabioso de otros tiempos queda cada día menos. Aquí la actitud nacionalista consiste en defender a ultranza los intereses de los países en dichos foros, no en tratar de estar al margen de ellos.

La globalización de la economía, el comercio y la política es innegable, pero también es cierto que dicho proceso no tiene la fuerza para anular o cancelar la realidad de los estados nacionales. No obstante, sí la afecta. En sus inicios, toda ingerencia extranjera en los asuntos internos de un país era condenable. Es claro, sin embargo, que el alcance de este principio se ha ido estrechando. Por ejemplo, hay organizaciones que luchan en favor de los derechos humanos o de la ecología y que intervienen de diverso modo en la vida política de los países. Huelga decir que en muchas ocasiones dichas organizaciones solapan o encubren proyectos políticos criminales y no es una extravagancia ni siquiera sostener que fue precisamente así como se iniciaron. Ahora bien, organizaciones así tienen también una evolución propia, animada por sus intereses intrínsecos y es, en última instancia, en función de ellos que debemos aprender a evaluarlas. Supongamos que una organización europea de derechos humanos protesta ante el gobierno de un país de otro continente por la práctica de la tortura: ¿es eso algo criticable? No, en principio. Si una institución se niega a proporcionar ayuda a un gobierno determinado por sus conocidas masacres ¿es ello algo condenable? A primera vista por lo menos, no. Y parecería que es en la dirección de prácticas, así que, lenta pero decididamente, la

humanidad se encamina. Esto significa que es preciso redefinir los conceptos asociados o derivados del concepto general de nacionalismo. En nuestros días, no toda intervención o ingerencia extranjera en los asuntos de un país **por organismos internacionales reconocidos** es automáticamente un atentado a la soberanía del país en cuestión. Por ejemplo, una comisión internacional sería puede presenciar los comicios y corroborar si hubo o no fraudes electorales. Como siempre, el problema surge aquí por la manipulación interesada a la que parecen prestarse dichos organismos y la distorsión de objetivos que con ello se genera. Esto merece unas cuantas aclaraciones.

Mientras sigan existiendo los países como entidades autónomas y que los ciudadanos sigan siendo de tal o cual país (con sus respectivos pasaportes, falta de derechos para trabajar en donde uno quiera, etc.), habrá lugar para políticas, actitudes y convicciones nacionalistas, sólo que (una vez más) éstas deberán adaptarse a las circunstancias. Un gobierno nacionalista no es ya un gobierno que cierra sus puertas a los turistas, a los inversionistas o a los organismos internacionales. En cambio, un gobierno nacionalista es aquel que se auto-dota de mecanismos para controlar, por ejemplo, el capital foráneo. Un gobierno nacionalista pelea porque las leyes que supuestamente rigen al mundo (como las del libre comercio) sean aplicadas congruentemente en todas partes y no nada más en su país. Un gobierno nacionalista es un gobierno que con decisión impone a los extranjeros, en la región del mundo de la que es gobierno, los mismos mecanismos aduanales, policíacos, etc., que otros países le aplican a sus ciudadanos. Un gobierno nacionalista no es ya un gobierno que meramente se limita a proteger los in-

tereses de la ascendente burguesía o de la clase financiera de su país, sino uno que lucha porque dichas clases de su país tengan los mismos derechos que las burguesías de otros países en esos otros países y porque dichos intereses no se superpongan a los de las grandes mayorías. Un gobierno nacionalista es aquel que acepta no contaminar un país vecino con, por ejemplo, material radioactivo, pero que tampoco tolera que dicho país arroje en su territorio tales desechos. Y así sucesivamente con los derechos de los trabajadores, los indocumentados, los turistas, los inversionistas y demás. En este sentido, en nuestros tiempos ser nacionalista significa tratar a toda costa de ser coherente con la legalidad internacional, luchar en un plano mundial en contra de las asimetrías y los privilegios. El nacionalista ve hacia afuera, no ya hacia adentro. Y en este sentido, es claro que se puede y se debe ser nacionalista.

En relación con las actitudes individuales, también debemos aprender a modificar puntos de vista, por entrañables que nos sean, si éstos resultan estar anquilosados o brotan de prejuicios injustificables. De ninguna manera, por ejemplo, puede ser una demostración de nacionalismo protestar ante las autoridades de un país por la inminente ejecución de un criminal, simplemente porque se trata de un connacional. Un matón es un matón aquí y en cualquier otro país y se debe pugnar por que se le aplique la ley. No obstante, si es una actitud nacionalista protestar (y tomar medidas) porque las leyes de dicho

país, sean las que sean, se apliquen de manera sistemática (mismos delitos, mismas penas) y no en función de consideraciones externas (color de piel, origen racial, nivel de instrucción, etc.).

De lo dicho en esta sección podemos extraer una sorprendente conclusión: se es nacionalista cuando se está listo a intervenir, de un modo racional, bien fundado, con valentía, en los asuntos de otros países que se han vuelto, por así decirlo, tema mundial. Si, digamos, el gobierno americano acusa a un determi-

nado gobierno de violar derechos humanos, otro gobierno (quizá no el acusado, puesto que la acusación inicial puede estar justificada) debe también tener el derecho de protestar ante las violaciones norteamericanas de derechos humanos cometidas dentro y fuera del territorio norte-

americano (ya que es más que evidente que éstas se cometen). De ahí que en nuestra época ser nacionalista sea ante todo ser congruente con las regulaciones internacionales y tratar de aplicarlas, en el dominio o el lugar que sea. Dicho paradójicamente: en la actualidad, ser genuinamente nacionalista es ser internacionalista.

Así como a partir de cierto momento (una vez reconocido socialmente el derecho del individuo a elegir como religión la que más le plazca), las guerras de religión dejaron simplemente de tener sentido, así en nuestros tiempos las guerras de tipo nacionalista empiezan a perder vigencia, actualidad y, en cierto

#### **SER NACIONALISTA SIGNIFICA**

**TRATAR A TODA COSTA**

**DE SER COHERENTE CON**

**LA LEGALIDAD INTERNACIONAL,**

**LUCHAR EN UN PLANO MUNDIAL**

**EN CONTRA DE LAS ASIMETRÍAS**

**Y LOS PRIVILEGIOS.**

**EL NACIONALISTA VE HACIA**

**AFUERA, NO YA HACIA ADENTRO**

sentido, importancia. Si de lo que se trata es de salvaguardar la cultura, las tradiciones, el humor, el arte, el lenguaje de un pueblo, el nacionalismo tradicional es bienvenido, pues a final de cuentas significa o implica el enriquecimiento de la humanidad. Pero no hay nada entonces que impida que la "lucha" (o mejor dicho la competencia) se lleve a cabo de manera constructiva y pacífica. Los pueblos siempre pueden aprender unos de otros. En cambio, si de lo que se trata es de redibujar el mapa del mundo y, peor aún, si una razón para ello es que cada pueblo se convierta en una unidad independiente, la causa es entonces (en el mejor de los casos) sospechosa y lo más probable es que, examinada con cuidado, resulte inaceptable. La proliferación de naciones no es lo que el mundo de hoy, con sus tendencias universalistas, necesita. Es por eso que tragedias como las de Bosnia-Herzegovina y Chechenia inevitablemente generan la impresión de luchas caducas, de causas rabasadas, imposibles de universalizar, de hacer nuestras. Lo terrible de dichas guerras es, claro está, el precio en sufrimiento, en dolor y en muerte pagado por poblaciones arrastradas por demagogos imbuidos de ideales pretéritos.

En realidad, el nacionalismo coherente llevado al extremo desemboca en un regionalismo imposible de sostener. Simplemente no es posible que cada región relativamente bien delimitada étnica, lingüística, económica, cultural y económicamente se convierta en un país, con su propia burocracia, su propia administración, su propia secretaría de relaciones exteriores, etc., separándose de los países ya constituidos y de los que hasta entonces formaban parte. La idea de una nación-patria-país, en el sentido

más estrecho de la expresión, es no sólo irrealizable, sino inapetecible. Lo que parece imponerse es más bien la idea de estados multi-nacionales. En vista de las innegables diferencias entre zonas, comunidades y demás al interior de prácticamente todos los países del mundo, hoy por hoy la receta política de sentido común es el reforzamiento del federalismo, la descentralización, la regionalización, siempre y cuando ello no entrañe la disolución de la administración central y su representatividad internacional. La idea misma de multiplicación de naciones (lo cual es desde luego lógicamente posible) es una reducción al absurdo de la idea de nacionalismo. Si la tomáramos en serio, pocos serían los países que no quedarán desmembrados.

Los conflictos políticos y sociales revisten hoy otras formas que las de anexiones territoriales. Bélgica o Suiza, por ejemplo, no necesitan crecer territorialmente para crecer económica y culturalmente. Las fuerzas que en la actualidad mueven a las poblaciones del mundo, a los partidos políticos, a los gobiernos mismos, son más bien deseos como los de implantar sistemas de vida democráticos, acabar con la corrupción y la impunidad, mejorar palpablemente los niveles de vida y de educación, etc., de las poblaciones. De ahí que ideales como el nacionalismo no parezcan formar parte del *Zeitgeist*. Ideales así, sin duda alguna, fueron útiles, sólo que para sobrevivir tuvieron que sufrir una drástica reformulación para adaptarse a las circunstancias que la realidad económica y comercial (así como la de las bombas atómicas) ha materializado. El problema, claro está, es que dicha adaptación los vuelve prácticamente irreconocibles. Esto me lleva a un último punto.



Históricamente, el nacionalismo ha estado ligado tanto a formas democráticas como a formas totalitarias de gobierno. Se trata, por lo tanto, de una idea política potencialmente útil para prácticamente cualquier modo de organización política. Se sigue que no puede ser considerado como una noción absolutamente fundamental en la teoría y en la práctica políticas. Nuestra pregunta, por lo tanto, deber ser: ¿qué función puede desempeñar, aquí y ahora, para nosotros los mexicanos, la idea de nacionalismo? Si no me equivoco, esta pregunta es equivalente a esta otra: ¿cómo interviene la idea de nacionalismo en el proceso de mejoramiento de nuestras instituciones (y aspiraciones) republicanas y representativas? Por razones evidentes de suyo, lo cierto es que en México, los conflictos sociales importantes, los

que de uno u otro modo atañen al país como un todo, son más que de carácter étnico, de carácter económico y de legitimidad política. Es sólo desde esta perspectiva que el arma ideológica del nacionalismo puede ser de interés. En nuestras circunstancias, el concepto importante de nación es simplemente el de país. La defensa de la nación se convierte, por consiguiente, en la defensa del país, de sus fronteras, instituciones, recursos, etc., y, sobre todo, de su población. La defensa del país es, desde luego, la defensa de su integridad física, pero también (y en nuestros tiempos esto parece ser lo crucial) la defensa de las justificadas aspiraciones de una población que aspira, cada vez con más fuerza, a un es-

tado de soberanía, a la seguridad física, a la representatividad política genuina, a la legitimidad gubernamental y estatal. El nacionalismo sano representa, por razones ya esbozadas, un rechazo de toda clase de segregacionismo, de aislacionismo y de separatismo. Pero también encarnan en él las decisiones políticas justas, progresistas, visionarias. Los órganos supremos del país, como las Cámaras, son el mejor termómetro del auge o la decadencia del nacionalismo, de su estancamiento o evolución. Son la promulgación de

leyes de protección a los grandes sectores marginados y el esfuerzo serio y decidido por hacerlas valer la mejor (y quizá la única) manifestación de nacionalismo digna de ser tomada en cuenta. Es en la elaboración de códigos penales, laborales, civiles, de trabajo, que impidan

el abuso de menores, la explotación descarada del trabajador, el imperialismo masculino, por no dar más que unos ejemplos, lo que mejor que otra cosa nos indica si la actitud de los gobernantes y legisladores es auténticamente nacionalista o no. El nacionalismo meramente retórico es, aparte de despreciable e inútil, una lastra para el país o, si se prefiere, para la nación. Y una cosa es clara: de no ser un instrumento al servicio de los intereses de las grandes mayorías, el nacionalismo no encierra más que problemáticas del pasado, junto con las cuales se desvanecen cuando rijan al mundo modos de producción diferentes e ideales políticos ajenos a los que prevalecen en esta convulsionada época.

### **EN MÉXICO, LOS CONFLICTOS**

#### **SOCIALES IMPORTANTES,**

#### **LOS QUE DE UNO U OTRO MODO**

#### **ATAÑEN AL PAÍS COMO UN**

#### **TODO, SON MÁS QUE**

#### **DE CARÁCTER ÉTNICO, DE**

#### **CARÁCTER ECONÓMICO**

#### **Y DE LEGITIMIDAD POLÍTICA**





# REFORMISMO, SOCIALISMO E IGUALDAD

Norberto Bobbio\*

**Q**uiero aprovechar la oportunidad para hacer una exposición analítica y no una propuesta, es decir, de presentar un análisis conceptual y de esclarecimiento del contexto en el que se inscribe el concepto de reformismo, más que hacer una propuesta política.

Antes de responder a la pregunta que se me ha planteado, ¿por qué somos reformistas?, creo que debo contestar otra pregunta previa: en qué sentido de reformismo podemos llamarnos reformistas. Esta pregunta previa nace ante todo de la observación de que también el reformismo, como todos los ismos políticos (y filosóficos), es un término de múltiples significados; y nace en segundo lugar, y sobre todo, la de constatación de que incluso en el ámbito de la misma tradición, que es la del pensamiento y la praxis socialista, el reformismo del que hablamos hoy probablemente no es el mismo del que hablaban nuestros padres.

Naturalmente me refiero al reformismo socialista, que es el que nos interesa. Cada siglo ha tenido sus reformadores religiosos, políticos, económicos. El concepto

de reforma entró con fuerza en la historia europea en su dimensión religiosa antes de tener un sentido político. Los príncipes reformadores del Siglo XVIII fueron autores de reformas políticas, pero eran reformas que venían impuestas desde arriba. Cuando nosotros hablamos de reformismo nos estamos refiriendo a reformas políticas, económicas o sociales, no ya religiosas, y damos por supuesto que se trata de reformas que proceden de abajo.

<b>CADA SIGLO HA TENIDO</b>
<b>SUS REFORMADORES</b>
<b>RELIGIOSOS, POLÍTICOS,</b>
<b>ECONÓMICOS. EL CONCEPTO</b>
<b>DE REFORMA ENTRÓ CON</b>
<b>FUERZA EN LA HISTORIA</b>
<b>EUROPEA EN SU DIMENSIÓN</b>
<b>RELIGIOSA ANTES DE TENER</b>
<b>UN SENTIDO POLÍTICO</b>

El reformismo socialista emprendió su camino y tomó su propio significado histórico de la contraposición con la tradición revolucionaria del movimiento obrero. Para que quedase clara esta contraposición era preciso que penetrase en la conciencia europea la idea de revolución, entendida como ruptura violenta y

benéfica de un orden precedente, idea que no había brotado con claridad antes de la Revolución francesa. La tradición revolucionaria del movimiento obrero se identificó en gran parte, aunque no exclusivamente, con la historia del marxismo; o por lo menos con la interpretación más difundida y quizá más consecuente del pensamiento de Marx, en un primer momento, y con el leninismo en un segundo momento. He dicho no "exclusivamente" porque hubo también un marxismo reformista, aunque

\* Traducción de Sol Gavira de *Leviatán*.

hay que reconocer que la apertura de la vía reformista ha tenido muchas veces como consecuencia el abandono gradual de las premisas marxistas. De todos modos, si es lícito hablar de un marxismo reformista, leninismo y reformismo son dos términos incompatibles; hablar de leninismo reformista sería como hablar de un círculo cuadrado. El que piense que el leninismo es la consecuencia natural del marxismo -a nivel práctico, no sólo teórico- está totalmente fuera de la lógica y de la práctica del reformismo.

Entre todas las distinciones de doctrinas o de corrientes y de prácticas que se pueden hacer dentro de la historia del movimiento obrero, la más incisiva y la más resolutive históricamente, la que engloba a todas las demás, es precisamente la distinción entre el ala reformista y el ala revolucionaria; si bien la distinción en concreto no es muy nítida, porque los revolucionarios muchas veces, aunque sólo fuese como fase preliminar, han aceptado la fase de las reformas, y los reformistas nunca han excluido del todo la salida revolucionaria en última instancia. La razón por la cual se puede conjugar sin contradecirse el concepto de reforma con el de revolución depende del hecho de que por revolución, tanto en el lenguaje común como en aquel más técnico de las ciencias sociales, se entienden dos cosas distintas. Se entiende tanto la causa, la ruptura violenta de un orden establecido, como el efecto, la transformación radical de un determinado eje social. No es cierto que la revolución como causa suponga la revolución como efecto. Pero tampoco es cierto que la revolución como efecto esté producida por una revolución como causa. Los reformado-

res han tenido siempre el convencimiento (o la ilusión) de que un proceso prolongado de reformas era capaz de evitar la revolución; dicho de otro modo: siempre han creído que se podía lograr la revolución como efecto sin recurrir a la revolución como causa.

La diferencia entre el ala reformista y el ala revolucionaria del movimiento obrero fue sin duda muy importante en la historia pasada. Pero, ¿es igualmente importante hoy? El criterio de distinción entre reformistas y revolucionarios hay que buscarlo, como ya se sabe, no tanto en los contenidos o en los programas, y menos aún en los fines últimos (también los reformistas han sostenido siempre que el fin último del movimiento era el socialismo, o sea una forma de sociedad radicalmente distinta de la dominada por el sistema económico capitalista), sino en la estrategia. Con respecto a la estrategia estas dos alas han representado siempre una auténtica alternativa, que puede resumirse en estas dos antítesis: legalidad/violencia y gradualidad/globalidad<sup>1</sup>.

Ahora bien, esta alternativa no existe en los partidos de la izquierda europea. No es seguro que haya desaparecido del todo, pero las líneas revolucionarias en los países democráticos son cada vez más grupos marginales, con tan escasa relevancia política que no pueden considerarse como una auténtica alternativa. Hoy la extrema izquierda se ha refugiado en el terrorismo, que es la expresión de un revolucionarismo exasperado y desesperado, y, al menos hasta el presente, improductivo; o bien en su contrario, el pacifismo, igualmente improductivo polí-

<sup>1</sup> Me permito remitir a mi escrito *Riforme e rivoluzione, in Il Mondo Contemporaneo*. Vol. IX. Política e società, tomo II. La Nova Italia, Florencia, 1979, págs. 744-759.

ticamente hasta ahora. Y en el ecologismo -en parte contrarrevolucionario- de los verdes. Desaparecida, o reducida al mínimo, la contraposición entre reformadores y revolucionarios, el reformismo no puede definirse por oposición al contrario. Pero si no se puede definir por oposición al contrario, porque su contrario ha desaparecido, habrá que redefinirlo y comprenderlo, si se quiere, de otro modo. ¿Cuál? Esa es la primera pregunta que hay que plantearse en un discurso analítico, para evitar llegar a la conclusión de que, habiendo perdido valor uno de los dos términos de la antítesis, tiene que perderlo también el otro.

En cuanto a la caída de la tradicional alternativa en los regímenes democráticos consolidados -yo quiero pensar que el nuestro pertenece a esa categoría- habrá que dedicarle algunas líneas, sobre todo para sustentar con datos reales la misma afirmación; y, en segundo lugar, para tratar de entender por qué se ha ampliado el arco de las ideas y de la práctica reformista y, por el contrario, cada vez más se ha ido restringiendo el campo de las ideas y de la praxis revolucionaria.

Por lo que se refiere a los datos reales se impone una primera constatación: la referencia al leninismo, que era obligatoria mientras el nombre oficial de la doctrina de los partidos comunistas fue "marxismo-leninismo", ha desaparecido de las declaraciones del partido comunista italiano y de los discursos de sus diri-

gentes. Por el contrario, en estos últimos años han aumentado las profesiones de fe democrática y, por consiguiente, reformista de esos mismos dirigentes. En una entrevista en *L'Espresso* del 16 de diciembre, Lama explica su propia adhesión pura y simplemente a una política socialdemócrata, afirmando entre otras cosas: Si se quiere afirmar el propio papel de fuerza reformista -sí, reformista- hay que incluir en el propio programa los contenidos de la reforma y dar la batalla. En un debate en *Mond Operaio* titulado (casualmente) "¿Qué reformismo?", publicado en el núm. 3 del año pasado, Napolitano afirma que "la vieja contraposición entre reformistas y revolucionarios actualmente ya no tiene sentido en la izquierda italiana, si miramos a los dos

partidos históricos". Aun más recientemente, en una entrevista del *Corriere della Sera*, del 11 de febrero, afirma que el fin de trayecto del PCI es el gran reformismo europeo. Tengo en mis manos una conferencia mecanografiada de Gianfranco Pasquino, titulada, *Dificultad y oportunidad: las nuevas tareas de un partido reformador*<sup>2</sup>. El partido reformador al que el autor se refiere es, naturalmente, el PCI. Reformador no significa reformista, de acuerdo. Pero no juguemos con las palabras, aunque las palabras en el lenguaje político no son piedras, sino muchas veces pompas de jabón.

Si, por encima de estas pruebas de hecho, se quiere tomar en consideración la razón por la cual hubo un tiempo

<b>POR QUÉ SE HA AMPLIADO</b>
<b>EL ARCO DE LAS IDEAS</b>
<b>Y DE LA PRÁCTICA REFORMISTA Y, POR EL CONTRARIO,</b>
<b>CADA VEZ MÁS SE HA IDO</b>
<b>RESTRINGIENDO EL CAMPO</b>
<b>DE LAS IDEAS Y DE LA</b>
<b>PRAXIS REVOLUCIONARIA</b>

<sup>2</sup> Del mismo Pasquino he tenido también presente *Varianti del riformismo*, publicado en *Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo*. Núm. 7, Bolonia, 1984.

en que el reformismo tenía en general una mala imagen entre la izquierda, y se le comparaba con el oportunismo, y ahora en nuestros países tiene mala imagen el revolucionarismo, tachado de extremismo, de veleidad, irreal, catastrófica e inútil, es precisamente desde la naturaleza y las mismas condiciones de desarrollo de la democracia, y de las condiciones intrínsecas en una sociedad democrática, donde debemos partir. Naturalmente, antes hemos de ponernos de acuerdo sobre el significado que vamos a dar al término "democracia". Pero, a diferencia de lo que sucedía hace no muchos años, cuando la palabra "democracia" era un vaso vacío que cada uno llenaba como podía, creo que en el debate actual existe un cierto consenso -sea implícito o explícito- sobre aquella que yo he llamado la definición mínima de democracia: la democracia entendida como un conjunto de reglas de juego, una concepción procedimental de democracia (no una concepción sustancial)<sup>3</sup>. No voy a decir que me deja del todo tranquilo este reconocimiento. Me dan qué pensar algunas polémicas recientes, como aquella candente, dentro del frente comunista, entre Tronti y Veca; aunque una polémica de este tipo habría sido impensable hace unos años. Me da qué pensar una salida como la de Asor Rosa en *Repubblica*, cuando habla de la "idiotéz" del contractualismo. ¡Ay, ay! La idea del contrato social, es decir, la idea de que el derecho a mandar y a hacerse obedecer sólo es legítimo cuando está fundamentado en una delegación por parte de los destinatarios del mandato, es el *abc* de la democracia moderna. Si el contractualismo es una idiotéz, la democracia es el régimen más idiota del mundo. (El considerar el contractualismo como una idiotéz corre parejo con el famoso "cretinismo

parlamentario", que tuvo funestas consecuencias también en el modo de pensar y de actuar de la izquierda).

Debemos partir de la democracia porque, incluso en su más mínimo significado (mínimo, pero no por ello pobre), ésta no se puede aceptar sin una concepción muy precisa de la sociedad y de la historia, que es absolutamente incompatible con cualquier proyecto de transformación radical de la sociedad y con cualquier visión finalista y totalizadora del curso de la historia, proyecto y visiones que son propias del revolucionario. El pensamiento revolucionario está intrínsecamente ligado a la idea de una era de larga e imparable decadencia que no puede ser rescatada más que por un giro total en la dirección del curso de la historia. (Desde este punto de vista el revolucionario y el contrarrevolucionario tienen la misma concepción, y por eso muchas veces los extremos se tocan; con la diferencia de que para el contrarrevolucionario el cambio consiste en el gran retorno, mientras que para el revolucionario consiste en un salto hacia el futuro, desconocido pero seguro). Por el contrario, la democracia moderna, que ha nacido del proceso de emancipación de la sociedad civil del Estado como sistema dominante, y que ha sido guiada siempre por aquella convicción de fondo según la cual -por utilizar la famosa expresión de Thomas Paine- la sociedad es buena y el Estado es malo, y por lo tanto hay que dejar libre a la sociedad y que se distienda, y el Estado tiene el papel limitado -aunque esencial- de regular su movimiento. Aceptar la democracia, pues, significa: a) el pluralismo de los grupos, considerando al Estado como uno más de los grupos, cuyo papel es el de mediar en los conflictos parciales, de constituirse en árbitro entre ellos,

<sup>3</sup> Me refiero concretamente al librito *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turin, 1984, páginas 4-7.



y quizá en una parte o contraparte en los acuerdos entre grupos; b) el conflicto entre individuos y grupos no sólo como inevitable, sino incluso como factor de progreso y, como tal, beneficioso; c) a través de la pluralidad de los grupos y de su permanente conflicto, la extensión de la demanda social a la que el gobierno debe dar respuesta bajo la forma de decisiones colectivas vinculantes. Admitir estas características de la sociedad democrática significa admitir que esta sociedad está en continua transformación, incluso con independencia -por encima o por debajo- del sistema político. La democracia es dinámica; el despotismo es estático. Esto es tan cierto que en 40 años de democracia real, a pesar de ser tan imperfecta, nuestro país ha conocido y sigue conociendo la más grande transformación de su historia. Una transformación que, entre otras cosas, se ha producido durante la hegemonía de un partido que nunca escribió en su puerta el lema "reformismo", y sin un proceso revolucionario (entiendo aquí "revolución" como causa), sino a través del respeto más o menos constante, con algún patinazo, pero que no ha llegado a ser mortal hasta ahora, de las reglas fundamentales de la democracia liberal.

Una segunda razón de la disminución del atractivo de la revolución está en esta doble constatación: por una parte las grandes revoluciones (aquí tomo la revolución como efecto) que han transformado profundamente la sociedad moderna y que nos empujan, querámoslo o no, hacia una nueva fase de desarrollo histórico que ya ha recibido el nombre sugestivo -aun-

que totalmente vanal- de posmoderno, desde la revolución industrial a la tecnología actual, no ha habido revoluciones políticas en el sentido propio de la palabra; por otra parte, la gran revolución política de nuestro tiempo, la Revolución rusa, sí que transformó profundamente un inmenso país y lo hizo convertirse en la otra gran potencia de la que depende, para bien y para mal, nuestro destino de pigmeos en tierra de gigantes, pero ha dado origen a un sistema político y social que nadie de este lado del telón de acero está dispuesto a aceptar como modelo (y creo que tampoco desde el otro lado); por no hablar de la Revolución china, que está atravesando un período de revisión de los propios principios inspiradores (un auténtico Termidor), casi hasta el punto de demostrar que allí donde el paso de una sociedad de una fase a otra se ha dado a través de un proceso que por sí mismo es un proceso acelerado, se bloquea y

no permite el normal funcionamiento de los mecanismos de desarrollo de la sociedad que sostiene al Estado. El ideal de la revolución permanente, que ha inspirado siempre a los grandes revolucionarios, ha sido desmentido por la historia de las revoluciones, bien en el sentido del cambio de la clase dirigente que se ha devorado a sí misma y ha perpetuado el propio dominio, o bien en el sentido de un proceso de cambio continuo (una revolución tras otra). La reforma permanente es un ideal razonable. La revolución permanente, no lo es. Mirándolo bien, la gran mayoría de aquellos que han sido llamados revolucionarios en nuestro tiempo han estado acompañados y condicionados por guerras de libera-

---

**LA DEMOCRACIA ES DINÁMICA;  
EL DESPOTISMO ES ESTÁTICO.**

---



---

**ESTO ES TAN CIERTO**

---



---

**QUE EN 40 AÑOS DE**

---



---

**DEMOCRACIA REAL, A PESAR**

---



---

**DE SER TAN IMPERFECTA,**

---



---

**NUESTRO PAÍS HA CONOCIDO**

---



---

**Y SIGUE CONOCIENDO**

---



---

**LA MÁS GRANDE TRANSFOR-**

---



---

**MACIÓN DE SU HISTORIA**

---

ción nacional. Son, en otras palabras, revoluciones que se han resuelto en guerras de independencia, fenómeno bien distinto, tanto por su significado histórico como por sus efectos, de las revoluciones políticas. (La Resistencia en Italia, vista en su conjunto, fue al mismo tiempo una guerra de independencia nacional y un movimiento político de restauración del eje constitucional anterior, más que una revolución).

Llegados a este punto, y una vez hecha la constatación de que la democracia entendida como un conjunto de reglas del juego que han de servir para resolver pacíficamente los conflictos excluye la ruptura revolucionaria, y que por lo tanto ha derrotado a uno de los enemigos tradicionales del reformismo sin necesidad de combatirlo, nos encontramos frente a otra pregunta: si una sociedad democrática en constante transformación, aunque sea gradual, por efecto de la libertad de la que gozan sus sujetos principales, los individuos y los grupos de interés, muchas veces a pesar del poder político, no pondrá en aprietos una política reformadora tal como ha sido entendida por el reformismo tradicional (sea el que propugna las reformas de Estado, o el que las plantea desde abajo). El reformismo socialista ha compartido con el movimiento revolucionario una cierta sobrevaloración del elemento político por encima del social, la convicción de que la acción política es el máximo factor del cambio social. ¿Estamos todavía seguros de que acción política y cambio social están estrechamente unidos el uno con el otro, y que el segundo depende exclusivamente del primero?

Una pregunta de este género, que a mí me parece oportuna, amplía nuestro debate hasta un campo hasta ahora poco explorado, y con respecto al tema

del congreso, todavía más previo del que he recorrido hasta ahora. Se trata, en otras palabras, de saber si el reformismo es ya no solamente indefinible, desde el momento en que ha perdido valor su antítesis histórica, sino si es posible, al menos en el sentido en que siempre fue entendido en el seno de la izquierda, como reformismo político, como acción o conjunto de acciones que se prolongan en el tiempo dirigidas al cambio en base a los proyectos a largo o medio plazo (es decir, en base a un programa máximo o a un programa mínimo). Me parece difícil negar que en Italia todos los proyectos a largo, medio y corto plazo han fallado miserablemente. ¿Cuántos son los proyectos elaborados por la izquierda histórica, comunistas y socialistas, que se han quedado en letra muerta después de haber sido objeto de tratamiento intelectual en congresos, seminarios, mesas redondas, debates en revistas y periódicos, etc.? El que esté libre de pecado que tire la primera piedra. No puedo olvidar que en el seno del Partido Socialista mismo, no hace muchos años, se había constituido una asociación para el proyecto socialista, a la cual pertenezco (y de la que incluso durante un tiempo fui indignamente nombrado presidente), y esta asociación murió de inanición o de consunción sin que nadie le diese el tiro de gracia. El intelectual propone y el político dispone; y dispone no porque desprecie el trabajo del intelectual, sino muchas veces porque no sabe qué hacer, consciente como es de que su papel es fundamentalmente el de tapar agujeros para evitar ir a pique, más que el de pilotar la nave hacia metas maravillosas. Creo que el buen político ya ha aprendido que la nave que él dirige en una sociedad democrática, con todas las servidumbres que las reglas democráticas le imponen, es un barquito de pequeño cabotaje que si se aventurase en alta mar

correría el peligro de ser destrozado por la primera tormenta.

Con esto no quiero decir que no sea posible una política reformadora. Digo que no se la puede dar por descontado. Lo cual, entre otras cosas, aumenta el interés y la responsabilidad de quien se considera reformista y se plantea correctamente el problema: ¿qué reformismo? Tampoco quiero decir que en Italia no se hayan hecho reformas mediante la acción política; desde la reforma de la escuela única hasta la reforma del derecho de familia, desde la institución del divorcio hasta la despenalización del aborto. Pero todas ellas son reformas que fueron propuestas y puestas en práctica a retazos, de vez en cuando, sin un plan general, sin que podamos decir que hayan sido el producto de un partido del reformismo. Paradójicamente ha habido reformas sin reformismo; quiero decir, sin un proyecto reformador. Y si ha habido proyectos reformadores, éstos no han producido reformas.

Reflexionando sobre la historia de nuestro tiempo en general, sin limitarnos a las notas al margen o a pie de página, en torno a los acontecimientos que aparecen ante nuestros ojos de cronistas (que es lo que nos vemos obligados a ser, frente al asalto cotidiano de los empresarios de los medios de comunicación de masas y de sus agentes), tenemos que observar que hay al menos dos causas del cambio social que no dependen directamente del poder político.

Son, ante todo, el cambio en las costumbres producido por el empuje del cambio de ideas, de las condiciones económicas, de las reglas del comportamiento social y moral. Y, en segundo lugar, el progreso técnico. Se trata de dos cambios que indudablemente están conectados entre sí, aunque no está muy clara su interdependencia. En cuanto al cambio de las costumbres, basta pensar en las profundas transformaciones surgidas en los países económicamente desarrollados, y en las clases que han sacado la mayor ventaja de este desarrollo, en las relaciones entre uno y otro sexo. Más de una vez he dicho que la única revolución de nuestro tiempo (revolución como efecto), al menos en los países económicamente más desarrollados, ha sido la revolución feminista. Pero ha sido una revolución que vino desde el exterior de la esfera de influencia del poder político, el cual se ha limitado, en la hipótesis más favorable, a ratificar y legalizar una serie de cambios ocurridos en las relaciones familiares, como consecuencia del cambio de las normas éticas y, por supuesto, de las condiciones

de trabajo, que a su vez son el resultado de otros cambios ocurridos en la esfera de las técnicas de producción. No es necesario subrayar, por su evidencia, la enorme influencia que han tenido el descubrimiento y la difusión de los anticonceptivos sobre las relaciones sexuales.

El cambio más impresionante frente al que nos encontramos hoy es sin duda el producido por el progreso técnico;

<b>EL INTELLECTUAL PROPONE</b>
<b>Y EL POLÍTICO DISPONE;</b>
<b>Y DISPONE NO PORQUE</b>
<b>DESPRECIE EL TRABAJO DEL</b>
<b>INTELLECTUAL, SINO MUCHAS</b>
<b>VECES PORQUE NO SABE QUÉ</b>
<b>HACER, CONSCIENTE</b>
<b>COMO ES DE QUE SU PAPEL ES</b>
<b>FUNDAMENTALMENTE EL DE</b>
<b>TAPAR AGUJEROS PARA</b>
<b>EVITAR IR A PIQUE, MÁS</b>
<b>QUE EL DE PILOTAR LA NAVE</b>
<b>HACIA METAS MARAVILLOSAS</b>

es decir, la aparición de máquinas cada vez más perfectas que sustituyen el trabajo humano. Antiguamente para justificar la esclavitud, o incluso la reducción del hombre a la categoría de instrumento, de máquina, se recurría al capcioso argumento de que existen hombres que no son esclavos por naturaleza. En el fondo, lo que ellos tendrían que explicar es por qué un trabajo brutal, como el de una máquina, había de ser hecho por un hombre (que según la clásica definición aristotélica es un animal racional, y como tal, distinto de todos los demás animales). Ahora el trabajo de los hombres-máquina es cada día más asumible por las auténticas máquinas. Después de la reducción del hombre a la situación de máquina, el progreso técnico de estos últimos años nos hace asistir al proceso inverso de la elevación de la máquina a la categoría de hombre. Todo esto sucede independientemente -al margen, repito- del poder político. Fueron Saint-Simon y los saint-simonianos los primeros en afirmar que la auténtica transformación de la sociedad ocurrida a finales del Siglo XVIII fue no ya el producto de una revolución política, como lo fue la Revolución francesa, sino el producto de la revolución industrial, cuyos creadores habían sido los científicos y no los políticos. La gran transformación que está cambiando nuestra sociedad actual, y que prepara la llamada sociedad posindustrial, no es el efecto de reformas políticas, sino de descubrimientos científicos y de increíbles aplicaciones técnicas. A finales del siglo pasado el mismo Marx creía que la humanidad había entrado en la era de las grandes revoluciones sociales y políticas, y que

tras la revolución burguesa, una nueva revolución haría pasar a la humanidad del reino de la necesidad al reino de la libertad.

Observando después lo que ha cambiado desde el último siglo pasado hasta hoy, hay que observar también que desde finales del XVIII hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial la filosofía de la historia estaba orientada por la idea de que la humanidad era perfectible, y que este proceso hacia la perfección, o mejor, hacia el perfeccionamiento, era algo imparable e irreversible. En otras palabras, estaba dominada por una concepción progresiva de la historia, por la idea de que la humanidad estaba "en constante progreso hacia lo mejor" -usando palabras de Kant- (subrayando lo de constante). El mito del progreso ha caído: me remito al reciente libro de Gennaro Sasso, *El Tránsito de un mito*, que lo documenta empezando por Nietzsche y Spengler. Hoy ya no existe una filosofía de la historia, si por filosofía de la historia entendemos una respuesta positiva a la pregunta de si la historia tiene un sentido y cuál puede ser éste. Para que se pueda dar un sentido a la historia hay que aceptar que la historia tenga una meta preestablecida y que ésta sea, en caso de que la tenga, alcanzable. Ha caído -quizá definitivamente- toda concepción teológica de la historia.

La historia va hacia... ¿Hacia dónde? ¿Hacia la paz universal, o hacia la guerra omnidestructiva? ¿Hacia la secularización integral o hacia el renacimiento del espíritu religioso? (¿Dios ha muerto, o quizá está más vivo que nunca?) ¿La libertad de todos o la esclavitud universal bajo

**DESPUÉS DE LA REDUCCIÓN  
DEL HOMBRE A LA SITUACIÓN  
DE MÁQUINA, EL PROGRESO  
TÉCNICO DE ESTOS ÚLTIMOS  
AÑOS NOS HACE ASISTIR  
AL PROCESO INVERSO DE  
LA ELEVACIÓN DE LA MÁQUINA  
A LA CATEGORÍA DE HOMBRE**

nuevas formas desconocidas de despotismo, como lo imaginaba Orwell?

En fin. ¿Está la historia en constante progreso hacia lo mejor? ¿Y si, por el contrario, fuese en constante retroceso hacia lo peor? Es indudable que el reformismo del siglo pasado estaba íntimamente ligado a una concepción progresiva de la historia. Una visión como la que tiene el hombre de hoy, más problemática, menos segura de sí mismo, no digo que lo desvalorice, pero sí que lo hace menos atrevido. Sin contar que la idea del progreso siempre ha ido unida a un concepto eurocéntrico de la historia; la crisis de la idea del progreso marcha al mismo paso que la crisis del eurocentrismo. En la idea del progreso el reformismo ha tenido uno de sus aliados. Caído el mito, la ilusión del progreso, por usar la expresión de Sorel (aunque Sorel era un revolucionario, o al menos creía serlo), también el reformismo se encuentra frente a una tarea más difícil y además de resultados inciertos. El progresismo y el reformismo tenían en común la idea de lo positivo del cambio; el cambio como tal no es ni bueno ni malo, pero si la historia camina siempre hacia lo mejor, entonces el cambio siempre es de signo positivo. La idea de que el cambio fuese algo bueno y la inmovilidad algo malo entró con fuerza en la visión de la historia de la Edad Moderna. En la antigüedad consideraban por lo general que el cambio era malo; tenían una visión regresiva de la historia. Cuando Licurgo dió sus leyes a Esparta se fue de su ciudad, y recomendó a sus ciudadanos que no cambiasen nada hasta que él volviese, y no volvió nunca.

Basándose en este concepto positivo del cambio se hizo siempre la distinción entre el partido de los progresistas y el partido de los conservadores. Los con-

servadores son los que juzgan negativo el cambio, o al menos aceptan el cambio sólo si éste se justifica con buenos argumentos. Pero, hoy en día, ¿quiénes son los mayores partidarios del cambio? ¿No son precisamente los conservadores, que consideran la presente situación de la relación entre economía y política en la mayor parte de los países democráticos, en los que ha aparecido una progresiva extensión de las tareas del Estado, como un mal a corregir, y proponen un retorno a la situación anterior a la formación del Estado social? Me parece indudable que hoy los mayores cambios son los pedidos, y en gran parte ya realizados en algunos países, por los neoliberales que demandan el desmantelamiento del Estado de los servicios. Son éstos los que, pidiendo un cambio de rumbo, se presentan como auténticos promotores del cambio. Frente a este cambio de rumbo, ¿no corren el riesgo de aparecer como enemigos del cambio los que en otro tiempo eran precisamente reformadores?

Perdonadme si insisto en este punto. Pero es que es exactamente aquí donde asoma con mayor evidencia la crisis de la izquierda. Y se comprende: la izquierda siempre ha sido o revolucionaria o reformista. Después de haber renunciado a la revolución se refugió en el reformismo. Ahora empieza a sospechar que si por reformismo se entiende el partido del cambio, entonces los reformistas son los otros. Es inútil negarlo: estamos asistiendo a un auténtico giro de la política a la que la izquierda en todas sus formas había sido siempre fiel, y que siempre tuvo como resultado un crecimiento de la esfera pública frente a la esfera privada. ¿Es que se puede negar que el proceso de democratización conducido por la izquierda siempre caminó a la par, más o menos intencionadamente, con una ampliación de



las competencias del Estado? Hoy la consigna de los conservadores puede resumirse en estas dos pequeñas palabras: menos Estado. ¿Se puede negar que la política de la izquierda haya tenido como efecto, siempre y en todas partes, "más Estado"?

Con esto no quiero decir que no haya espacio para un reformismo de izquierdas. Quiero decir solamente que el criterio para distinguir a los reformadores de los conservadores ya no puede ser aquel tan simplista -o que al menos hoy nos parecería simplista- de los partidos socialistas del siglo pasado, que se definían como partidos del cambio y del progreso. Vuelvo a repetir: progreso, ¿en qué sentido? ¿En qué dirección? ¿En nombre de qué?

Soy consciente de que en esta reflexión preliminar que yo he concebido únicamente como un análisis conceptual, más que como una propuesta, tenemos que dar todavía un paso adelante. Hay reformas y reformas. Y por lo tanto, hay reformismos y reformismos. Donde todos son reformistas, nadie es reformista. Y entonces el problema se traslada a la pregunta verdaderamente crucial: ¿qué reformas? ¿Estamos muy seguros de saber las reformas que queremos y las que no queremos? ¿Las que distinguen a un partido socialista y las que no lo distinguen, sino que lo contradicen? La respuesta a estas preguntas es bastante más difícil porque me parece que no se ha reflexionado suficientemente sobre el concepto mismo de reforma. ¿Estamos seguros de saber qué se entiende exactamente por reforma? Cuando hablamos de reforma, ¿estamos seguros de hacerlo todos en el mismo sentido? ¿Estamos seguros de poseer un criterio concreto para poder definir como reformador un proyecto y para distinguirlo de otro no reformador? Y puesto que hay reformas y reformas, ¿estamos bien segu-

ros de poseer un criterio orientativo para distinguir una reforma de izquierdas de una reforma de derechas?

Más que una respuesta a esta pregunta, que no estoy seguro de poder dar (¿quién podría estarlo?), yo propongo un estudio. Examinemos durante un periodo de tiempo -por ejemplo, los últimos 30 años desde el comienzo del centroizquierda, que inauguró en nuestro país este periodo de las reformas, al que contribuyó también el partido socialista- qué leyes se han hecho (y se han cumplido) que de común acuerdo podamos considerar como leyes de reforma. Se trata de un estudio con los pies en la tierra, totalmente empírico, para empezar. Pero hay que empezar con datos reales que todos podamos tener ante la vista y sobre los que podamos apoyar un razonamiento que no se quede por los aires. Pongo algunos ejemplos: la institución de la enseñanza media única y la extensión a ocho años de la enseñanza obligatoria (dentro de poco se aumentarán todavía otros dos); el estatuto de los trabajadores; la reforma del derecho de familia; la introducción del divorcio y el reconocimiento de la legalidad del aborto bajo ciertas condiciones; el cierre de los manicomios; la liberalización del acceso a la universidad; las elecciones escolares; el fin del monopolio estatal de la radio y la televisión. Naturalmente esta lista se puede alargar o corregir en el grupo de estudio. Se me podrá objetar que una lista de este tipo presupone ya un criterio de distinción, y por lo tanto una idea de lo que se daba entender por reforma. Yo contestaría que un concepto de reforma no se puede dar *a priori*, y para no caer en un círculo vicioso o en un proceso al infinito hay que partir del sentido común, y sólo en un segundo momento la idea del sentido común podrá ser convenientemente modi-

ficada en base a los resultados de la investigación.

Una vez completada la lista, con todas las precauciones del caso, habrá que plantearse una primera pregunta: todas estas actuaciones, ¿tienen un común denominador?, y si lo tienen, ¿cuál es? Es evidente que únicamente desde la respuesta a esta cuestión podremos llegar a contestar a la pregunta de en qué consiste una reforma, si queremos seguir hablando de reformismo. ¿Qué os parece? ¿Somos reformistas y no sabemos ponernos de acuerdo sobre el significado de reforma? Bien, yo creo que en una primera observación todas las actuaciones que he citado más arriba tienen una característica común: son actuaciones que ensanchan los espacios de libertad de los individuos y de los grupos, y que en la medida en que ensanchan estos espacios restringen o limitan el espacio político. Son reformas democráticas, entendiendo por democracia lo opuesto a autocracia, como aquella forma de gobierno o régimen que realiza su propia naturaleza en tanto en cuanto amplía la libertad de los gobernadores y restringe el poder de los gobernantes, frente a un régimen autocrático que se caracteriza por la tendencia opuesta. Pero una reforma liberal, una reforma democrática, ¿es también necesariamente una reforma socialista? Los ejemplos que he puesto son todos de reformas propuestas o apoyadas por el partido socialista, por eso es pertinente la pregunta.

Veamos, la respuesta a esta pregunta depende de otra cuestión preliminar: ¿libertad de quién? Cuando se plantea un problema de libertad hay que plantearse previamente dos preguntas: ¿quién es libre y de qué es libre. En ningún lugar existe la libertad de todos y para todo.

Cualquier libertad es siempre relativa; si aumenta la libertad de uno, sea un grupo, un individuo, categoría o clase. La liberación de los esclavos ha hecho disminuir la libertad de los amos de los esclavos. Ponemos un ejemplo límite: la libertad de la tortura ha disminuido la libertad de los torturadores. Pero el ideal socialista ¿no ha sido siempre el de la libertad, el de la igualdad? Pues bien: el principio de igualdad es aquel que sirve para distinguir la libertad liberal de la libertad socialista, del socialismo liberal, entendámonos, que es el que nos interesa (porque existe también un socialismo solamente igualitario, pero no liberal). ¿En qué sentido? Yo considero libertad socialista por excelencia aquella que liberando iguala, e iguala en cuanto elimina una discriminación; una libertad que no sólo es compatible con la igualdad, sino que es la condición de aquélla. Volvamos a tomar nuestros ejemplos: los locos que se liberaron de las instituciones de internamiento no sólo quedaron libres, sino que al mismo tiempo quedaron más iguales a los demás de lo que ya eran antes; una reforma del derecho de familia que elimina la potestad marital hace más libre a la mujer, y liberándola la hace igual al marido; la liberalización de los accesos a la universidad para los jóvenes que habían superado la segunda enseñanza ha eliminado una limitación (los ha liberado) y una discriminación (los ha igualado). Permitidme aún otro pequeñísimo ejemplo, muy significativo, que hace poco me sugirió un amigo: el letrero que se pone en ciertas escaleras para permitir el paso a los minusválidos con sus carritos, ¿qué es sino un medio para liberarlos de una barrera y a la vez para hacerlos iguales, o quizá sólo un poco menos distintos de las personas normales?).

Este intento de escoger las reformas que son al mismo tiempo liberadoras

e igualatorias deriva de la constatación de que hay reformas liberadoras que no son igualatorias, como lo sería cualquier reforma de tipo neoliberal, que da paso libre a los empresarios para desembarazarse de los vínculos que proceden de la existencia de sindicatos y comités de empresa, pero al mismo tiempo está destinada a aumentar la distancia entre ricos y pobres; y por otra parte existen reformas igualadoras que no son liberadoras, como por ejemplo toda reforma que introduce una obligación escolar y somete a todos los niños a ir a la escuela, poniendo a todos, ricos y pobres, en el mismo plano, pero a través de una disminución de libertad.

Reclamo vuestra atención sobre el tema de la igualdad porque a pesar de todo aquello que hoy se dice sobre el exceso de igualitarismo en la sociedad de masas, y por poner un ejemplo concreto, que nos atañe a todos, en la nivelación de salarios conseguida por los sindicatos en los últimos años, nuestro país es todavía un país profundamente desigualitario. No excluyo que ciertas formas exasperadas de igualitarismo de salarios haya que corregirlas, porque una cosa es el ideal de la igualdad y otra cosa es el igualitarismo. Pero es indudable que una de las grandes batallas de la acción social en todos los tiempos y en todas las sociedades es la conciencia del tratamiento desigual, de la discriminación, en una palabra (porque no sabría cómo llamarla) de la injusticia. Como también es indudable que en un país como el nuestro el camino hacia una mayor igualdad es todavía largo, empezando por la más obvia y elemental de las igualdades, la igualdad frente a la ley<sup>4</sup>, para pasar por la igualdad fiscal y terminar en la igualdad de oportunidades.

Todo lo que he dicho hasta aquí me lleva ineludiblemente a la conclu-

sión de que el problema frente al que nos encontramos es dar una respuesta ya no tanto a la pregunta "¿qué reformismo?", sino a la pregunta en la que se juega realmente la identidad y el destino de la izquierda: "¿qué socialismo?". Estoy convencido, y no es cosa de hoy, que lo que está en cuestión en estos últimos años después de la degeneración del Estado nacido de la primera revolución de la historia conducida en nombre del socialismo, y tras el ataque a las políticas socialdemócratas por parte de las corrientes neoliberales, no sea tanto el reformismo (ya dije que nunca ha habido tantos reformistas como hay ahora) cuanto el socialismo. Y está en cuestión porque -permitidme terminar con esta perorata, abandonando por un momento el estilo analítico seguido hasta ahora -zarandeado por el viento impetuoso de la crisis de las ideologías hemos perdido la brújula. No, la estrella polar del socialismo sigue existiendo; existe hoy más que nunca, sobre todo si se miran no sólo ya los problemas internos de los países desarrollados, sino también las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, o los totalmente subdesarrollados, entre el Norte y el Sur del planeta: esta estrella polar se llama justicia social. Eso quiere decir que un criterio, aunque sea muy general, que hay que determinar de vez en cuando, para distinguir el reformismo socialista de otras formas de reformismo, existe, aunque hoy se habla mucho, y ha hablado también Claudio Martelli, de equidad más que de justicia o de igualdad.

Existe al menos un criterio mientras haya -y no podemos negar que los hay-, en Italia y en el mundo, opresores y oprimidos, prepotentes e impotentes, los demasiado fuertes y los demasiado débiles, los que tienen y los que no tienen, los

distintos y los "más iguales" a los demás, los discriminadores y los discriminados, los causantes del hambre y los hambrientos, los armados hasta los dientes y los inermes, los causantes de terror (que no son sólo los terroristas) y los aterrorizados.

Un partido socialista para sobrevivir y para mirar al futuro con confianza, necesita grandes ideales. Pero no hay que inventar nada nuevo. Solamente hace falta seguir siendo fiel a la propia historia.

**POST SCRIPTUM:** Martelli ha respondido ampliamente a mi petición de clarificación. Cito del *Avanti!* del 3-4 de marzo. Después de haber puesto ejemplos de medidas igualitarias que han producido efectos desigualitarios, termina hablando de las "paradojas del igualitarismo". Entonces explica que la "equidad no es una suavización de la igualdad. Es un concepto distinto. El concepto de equidad está mucho más cercano al concepto de justicia, a la idea de una balanza, de un esfuerzo de equilibrio que, por lo tanto, tiene en cuenta las condiciones concretas, las diferencias individuales de mérito, la diversidad, la compleja anatomía social en la que hoy vivimos. El concepto de equidad está mucho más cercano al concepto de justicia social que al concepto de igualdad. La equidad supone una balanza. La igualdad recuerda la idea de una nivelación, una especie de nivelación de méritos y de necesidades. Ahora bien,

UN PARTIDO SOCIALISTA
PARA SOBREVIVIR Y PARA
MIRAR AL FUTURO CON
CONFIANZA, NECESITA
GRANDES IDEALES. PERO
NO HAY QUE INVENTAR NADA
NUOVO. SOLAMENTE HACE
FALTA SEGUIR SIENDO FIEL
A LA PROPIA HISTORIA

esta nivelación ya no es útil ni es justa". Continuando más adelante la crítica al igualitarismo, dice: "La igualdad, no como valor absoluto en sí mismo sino en su versión conocida en términos de estatismo, asistencialismo, igualitarismo, se ha convertido en una fuente de inequidad que castiga

ante todo a la pobre gente que realmente está peor. De acuerdo pues con la estrella polar de la justicia social, pero atención a su traducción regresiva en términos igualitaristas que hoy serían muy mal vistos especialmente por sus hipotéticos beneficiarios y destinatarios sociales".

He reproducido párrafos textuales del discurso de Martelli para demostrar que nuestra discrepancia es sólo aparente, porque el blanco de Martelli es el igualitarismo, es decir, el ideal de la igualdad absoluta, y no la justicia social (o equidad) de la que *solamente yo* he hablado, poniendo ejemplos de medidas que han introducido una igualdad relativa entre desiguales, y no una igualdad absoluta. He tenido oportunidad de volver más veces sobre este tema. Permitidme citarme: "*Eguaglianza ed equalitarismo*", en *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, LIII, 1976, pp. 321-330; *La Voz "Eguaglianza"*, en la *Enciclopedia del Novecento*, vol. II, 1977, pp. 355-364; "*Quale eguaglianza?*", en 1999. *Italia*, revista trimestral del Club dei Club, I, n. 2, 1983, pp. 9-12. En todos estos escritos he in-

<sup>4</sup> Sobre este tema, generalmente poco discutido, porque se da por resuelto, llama la atención la obra de A. A. Cappiello, *Per essere tutti davvero eguali*, en *Avanti!*, 26 de febrero de 1985. Suplemento pp. I-IV.

sistido en el hecho de que el término "igualdad" considerado en sí mismo no significa nada si no se especifica en cada caso igualdad entre quiénes y respecto a qué. Por poner un ejemplo, la extensión del sufragio universal a las mujeres no significa igualar a las mujeres mayores de edad con los hombres (entre quiénes) en el derecho al voto (respecto a qué). Teniendo en cuenta estos dos criterios, se podrá definir el igualitarismo como el ideal de la igualdad absoluta, como la doctrina que se propone establecer la igualdad de todos y en todo (ideal claramente vano), que en la gran mayoría de los movimientos socialistas (y mucho menos Marx), ni yo tampoco, hemos sostenido nunca. Por regla o norma igualitaria, de la que posiblemente ha nacido el equívoco, se entiende generalmente una

norma o regla que eliminando una discriminación introduce una relación de igualdad allí donde antes había una relación de desigualdad. Pero introducir una igualdad allí donde había antes una desigualdad no significa perseguir de hecho el ideal abstracto del igualitarismo, sino únicamente hacer una obra de justicia (o de equidad), si en aquel determinado momento histórico y en aquella sociedad concreta aquella determinada desigualdad se entendía como odiosa, y se percibía odiosa porque el criterio que consentía la desigualdad (por ejemplo, el hecho de ser mujer frente al derecho al voto) ha pasado de relevante a irrelevante. (Para un análisis de lo que se entiende por norma igualitaria, me remito a F.E. Oppenheim, *Concetti politici*, "Il Mulino", Bologna 1985, pp. 127-161).



## SECRETARIOS DE COMISIÓN

Con el objeto de conocer las actividades que se llevan a cabo en la LVI Legislatura de esta Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Crónica Legislativa** entrevistó a Secretarios de Comisión de cada una de las fracciones parlamentarias. En seguida se reproducen tanto las preguntas como las respuestas.

### **Dip. Cecilia Romero Castillo**

*Secretaria de la Comisión de Participación  
Ciudadana de la H. Cámara de Diputados*

**Partido Acción Nacional**

### **COMISIONES CAMERALES El "deber ser" y la realidad**

**E**l soporte fundamental del trabajo legislativo son las comisiones de dictamen de la Cámara. El trabajo que en ellas se realiza es el que da contenido a los debates en las sesiones plenarias y el que fundamenta las discusiones entre grupos parlamentarios y entre Diputados. Las comisiones son, podemos afirmar, el corazón del Congreso; a ellas llegan, de distintos orígenes -Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados- las iniciativas de ley, es decir, la materia prima del quehacer del Congreso. De ellas salen, después del análisis y la discusión interna, los dictámenes para ser presentados ante el Pleno de la Cámara. En ellas se discute, se argumenta, se investiga y se profundiza el asunto contenido en la iniciativa de ley o decreto que les turnan. En ellas se puede enriquecer sustancialmente una iniciativa, y se puede generar un fructífero debate que sustente, finalmente, el dictamen, producto terminado del trabajo de comisiones.

El contenido del párrafo anterior describe, sucintamente, el trabajo de las

comisiones. Este es el "deber ser" de las comisiones, poner en estado de resolución un asunto, es decir, dictaminar las iniciativas, proposiciones, puntos de acuerdo que lleguen a su seno procedentes del Pleno cameral. Todas las actividades que realicen las comisiones, además de las que mencionamos, deben servir para el cumplimiento de este objetivo.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuya última reforma cumplirá un año el próximo 14 de julio, aborda el tema "De las Comisiones y Comités" en el capítulo quinto. Incorpora un párrafo al artículo 43 en el que faculta a las comisiones "para solicitar, por conducto de su presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio". Este párrafo estaba solamente contenido en el Reglamento y su incorporación a la ley constituye un avance importante en cuanto a la posibilidad que tienen las comisiones de allegarse de la documentación necesaria para el cumplimiento de su función.

Otra actividad que las comisiones pueden desarrollar para ilustrar sus deliberaciones está contenida en el artículo 54 de la mencionada ley: "podrán celebrar

reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto".

No se menciona expresamente en el texto de la ley la realización de foros -ahora tan de moda- ni de viajes -igualmente en boga- que deban realizar las comisiones. Estas actividades, y muchas otras que se llevan a cabo, tendrán justificación si y sólo si contribuyen al mejor desempeño del trabajo legislativo que realizan los Diputados en su labor cotidiana como miembros de comisiones de la Cámara.

Las comisiones deben trabajar aún durante los recesos legislativos. Me atrevo a pensar que este trabajo se puede desarrollar en mejores condiciones cuando no están los Diputados inmersos en constantes sesiones plenarias, con órdenes del día atiborradas de temas variadísimos que distraen su atención. El receso legislativo sería, creo yo, un momento ideal para que las comisiones trabajaran adecuadamente, aprovechando este tiempo de menor intensidad en el trabajo para resolver, entre otras cosas, el gran rezago legislativo que obra, sin justificación alguna, en poder de la mayoría de ellas.

La integración de las comisiones está marcada en el artículo 47 de la Ley Orgánica: "no más de 30 Diputados". En este sentido es de justicia comentar que, por primera vez, en la LVI Legislatura se está cumpliendo con este artículo de la ley. No hay necesidad de remontar la memoria tiempo atrás; en todas las anteriores legislaturas se hacía caso omiso de esta disposición y había comisiones conformadas hasta por cincuenta o más Di-

putados, en las que, naturalmente, y en el mejor de los casos, no se podía deliberar adecuadamente por el número excesivo de participantes porque lo que ocurría, con frecuencia, era que no se reunía el *quórum* para que los acuerdos fueran válidos.

Asimismo, en esta LVI Legislatura se ha respetado la representación equitativa de los grupos parlamentarios en cada una de las comisiones y es superior, con mucho, el número de comisiones presididas por Diputados no pertenecientes al partido mayoritario al que se tuvo en cualquiera de las pasadas legislaturas.

La integración de las comisiones la definen en realidad los grupos parlamentarios, que a través de su respectivo coordinador envían a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política su propuesta para ser presentada al Pleno. Desconozco, aunque imagino, los criterios usados en grupos parlamentarios de otros partidos para la asignación de Diputados a las diversas comisiones. En Acción Nacional presentamos, primero, al grupo parlamentario en pleno, una descripción de cada una de ellas y el perfil del Diputado que idealmente convendría que se integrara a estos grupos. Una vez hecho esto, cada Diputado elige libremente la o las comisiones a las que desearía pertenecer y sólo después, la coordinación del grupo hace las modificaciones correspondientes a fin de ajustar el número de Diputados que del grupo pueden pertenecer a cada comisión, con el fin de respetar la equidad en la representación a que me he referido.

Originalmente, para la designación de Diputados para ocupar una presidencia o secretaría de comisión se toma

en cuenta la elección que los Diputados hicieron de comisiones y, sobre esto, se analiza el *curriculum vitae* de cada uno de ellos a fin de proponer como presidente o secretario de la comisión a quien reúna los requisitos de experiencia, capacidad, habilidad, gusto por el tema y disponibilidad de tiempo para ejercer el puesto de forma adecuada.

El trabajo de una comisión, en la práctica, depende fundamentalmente del estilo que le imprime quien la preside. En algunas comisiones se ha introducido la práctica, a mi parecer positiva, de realizar reuniones previas, con la directiva de la comisión para analizar los asuntos que se pondrán a consideración de los Diputados en la reunión ordinaria. De esta manera el trabajo se ordena con eficacia y, también, con pluralidad, debido a que en la directiva de cada comisión participan legisladores de todos los grupos parlamentarios.

Respecto a la parte del proceso legislativo que corresponde al trabajo interno de las comisiones, este está especificado en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el primero de marzo de 1934. La sola fecha de expedición habla elocuentemente de la obsolescencia de este instrumento, que contiene disposiciones, incluso, contrarias en algunos casos con las de la ley orgánica. El trámite que se da a los asuntos turnados a las comisiones por el Pleno de la Cámara es francamente discrecional. Las iniciativas del Ejecutivo son objeto de atención inmediata, las de los Diputados son generalmente enviadas a la ya tradicional "congeladora". El término de cinco días que marca el artículo 87 para que se presente el dictamen correspondiente al asunto que se haya recibido es totalmente ignorado. El artículo 91 del mismo regla-

mento obliga a que la comisión juzgue necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, a manifestar a la Cámara antes de los cinco días con que cuenta y obliga a la secretaría de la Cámara a hacerlo presente al presidente a fin de que acuerde lo conveniente; este artículo también es ignorado.

Ahora bien, en las recientes legislaturas, el trabajo del secretario de comisión ha desempeñado un papel diferente a aquel de mero ornato que ocupaba en el pasado. No está reglamentada su función, pero se puede entender que es "la mano derecha" del presidente. No tiene obligaciones específicas, pero ocupa una posición que le permite participar en la elaboración de órdenes del día, determinación de actividades y prioridades, aspectos administrativos, etcétera. De nuevo, todo esto tiene mucho que ver con la actitud del trabajo en equipo y la actitud que tenga el presidente de la comisión ante este hecho, y, ciertamente, el propio secretario.

En esta LVI Legislatura el trabajo de las comisiones de la Cámara se realiza mucho por la inercia de la tradición y, en menor medida, por la irrupción de la pluralidad en su seno. Un alto porcentaje de las actividades y de las funciones se llevan a cabo porque "así ha sido siempre". Por lo general, el manejo del presupuesto interno se centraliza y se ejerce de manera discrecional. Los espacios físicos, el personal, el material, el mobiliario y equipo, han sido, en su mayoría, heredados de pasadas legislaturas, así como el *modus operandi* en la mayor parte de los casos. La eficiencia no ha sido factor determinante en el esquema de operación y el "criterio político" de funcionarios de la administración de la Cámara ha dominado el panorama. La

"importancia" de las comisiones no está determinada por la trascendencia de la labor que realiza, sino por la influencia política de su presidente. El trabajo interno, que en algunas comisiones se desarrolla con base en planes previamente aprobados por el Pleno y calendarios conocidos de todos, en otras se reduce a una sesión de trámite al mes y, en otras, lamentablemente, a nada.

Como mencioné al inicio, siendo las comisiones el corazón del Congreso, constituyendo el soporte fundamental del trabajo legislativo, proveyendo el material determinante de la principal actividad de la Cámara, que es la elaboración y aprobación de leyes, es inadmisibile la gran distancia que existe entre el "deber ser" y la realidad.

En honor a la objetividad, debemos admitir que, gracias a esfuerzos, exigencias y presiones, se han logrado avances importantes en su funcionamiento, pero, también, en honor a la objetividad, es necesario conocer esta realidad y trabajar, como legisladores, en un esfuerzo conjunto de erradicación de los grandes vicios que subsisten y en la construcción de un sistema eficiente y eficaz, digno de un verdadero Congreso, a través de la elaboración de una nueva Ley Orgánica y de un nuevo Reglamento Interno, pero sobre todo, a partir de un convencimiento profundo y una decisión definitiva, constatada en los hechos, de que esta situación no se puede prolongar más.

México lo merece, la dignidad del Congreso lo exige.



**Dip. Mónica Leñero**

*Secretaria de Comisión de Hacienda  
de la H. Cámara de Diputados*

**Partido Revolucionario Institucional**

**1.- PREGUNTA.** ¿Qué es una Comisión?

**RESPUESTA.** El artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra dice: "Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio."

**2.- PREGUNTA.** ¿Cómo funcionan y cómo se integran las comisiones?

**RESPUESTA.** Cada comisión está integrada hasta por treinta Diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, tomándose en cuenta la importancia cuantitativa de cada fracción parlamentaria. Los presidentes de las comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio y, a este efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos (art. 83).

**3.- PREGUNTA.** ¿Cuál es su función y cuáles son los alcances y límites de esa función?

**RESPUESTA.** Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones en la Asamblea. La competencia de las comisiones es la que se deriva de su denominación en correspondencia a las respectivas áreas de administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara.

**4.- PREGUNTA.** ¿Cuáles son las razones por las cuales Usted funge como secretario de la comisión, su perfil profesional, son necesidades de su partido o razones ideológicas?

**RESPUESTA.** Mi desenvolvimiento profesional me ha permitido conocer los problemas y proyectos relativos a las comisiones a las que pertenezco.

**5.- PREGUNTA.** Se sabe que las comisiones son el soporte fundamental del trabajo legislativo, de manera sucinta, ¿cómo se organiza el trabajo de estas comisiones y cuáles son los procedimientos y los mecanismos de ese trabajo?

**RESPUESTA.** Cuando una iniciativa es turnada a comisión se hace llegar una copia a cada uno de sus miembros. El presidente de la comisión cita a reuniones de trabajo, llevando a cabo las discusiones que sean necesarias para estudiar las iniciativas, analizarlas y elaborar el dictamen correspondiente. El dictamen debe ser firmado por la mayoría de los miem-



bros de la comisión para remitirlo al Pleno. Según la materia de que se trate, una iniciativa puede ser turnada a una o dos comisiones, entonces el trabajo deberá ser coordinado.

**6.- PREGUNTA.** *Resulta claro que la principal actividad de la Cámara es la elaboración y aprobación de leyes, en razón de ello, nos gustaría que le explicara Usted a los lectores de Crónica Legislativa ¿cómo reciben las iniciativas de ley?, ¿quién se las turna?, ¿qué tiempo se les da para analizarlas?, ¿cuál es el procedimiento que se sigue? y, ¿cómo culmina este proceso?*

**RESPUESTA.** Las iniciativas se reciben en la Cámara a través del órgano administrativo que es la Oficialía Mayor que a su vez la hace llegar a los C.C. Secretarios de la Mesa Directiva que esté en funciones, turnándola en el Pleno de la Cámara de la comisión que corresponda de acuerdo a la materia de que se trate.

Toda comisión deberá presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha de recepción de la misma, debiendo contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras que puedan sujetarse a votación. No siempre es posible atender las iniciativas conforme a lo previsto, por lo que se generan rezagos incluso de una legislatura a otra.

El procedimiento al interior de comisiones fue citado anteriormente y culmina turnando el dictamen al Pleno de la Asamblea para su primera y segunda lectura, discusión y aprobación en su caso.

**7.- PREGUNTA.** *¿Cuáles son las dificultades que con mayor frecuencia encuentra un secretario al realizar su trabajo?*

**RESPUESTA.** La escasa asesoría y herramientas técnicas con las que cuenta la Cámara, y en ocasiones se empalman las actividades y reuniones de las comisiones a las que se pertenece.

**8.- PREGUNTA.** *¿Cuáles serían los aspectos que, desde su punto de vista, se deberían fortalecer para garantizar un mejor desempeño de las comisiones?*

**RESPUESTA.** El Poder Legislativo debería tener mayor presencia hasta alcanzar en México un equilibrio de poderes y con ello mayores recursos para la plena realización de sus facultades de Congreso, en la elaboración y modificación de leyes, así como el análisis de las iniciativas que se reciban. Se requieren mayores recursos humanos y financieros que fortalezcan a las comisiones, como asesores expertos y analistas.

**9.- PREGUNTA.** *¿Cuál es el criterio ideológico, legislativo o profesional para integrar las comisiones?*

**RESPUESTA.** Se busca que el perfil profesional de los Diputados esté acorde con el de las comisiones y cada uno de los grupos parlamentarios realiza sus propuestas a la comisión encargada de nombrarlas.

**10.- PREGUNTA.** *¿Con qué tipo de recursos, tanto materiales como humanos, cuenta una comisión para llevar a cabo su tarea?*

**RESPUESTA.** Los recursos son muy limitados, en el área administrativa se cuenta con algunas oficinas, mientras que en el ámbito de recursos humanos existe un secretariado técnico.

**11.- PREGUNTA.** *¿Existe intercomunicación o influencia de una comisión a otra en el proceso de trabajo?*

**RESPUESTA.** Existen reuniones técnicas de Comisiones Unidas, ésto es cuando a dos o más comisiones se les ha turnado una iniciativa para elaborar el dictamen respectivo. Se analiza y se discute conjuntamente; sin embargo, cada miembro votará al interior de su propia comisión.

**12.- PREGUNTA.** *¿Qué tanto influye su partido o su coordinación parlamentaria en su actuación como secretario?*

**RESPUESTA.** Los miembros de mi partido que formamos parte de una coordinación parlamentaria discutimos y analizamos los proyectos e iniciativas asumiendo una posición. En ocasiones se realizan consultas entre pequeños grupos, se cita al funcionario responsable para escuchar su punto de vista e incluso participa algún experto.



**Dip. Ezequiel Flores R.**

*Secretario de Comisión de Asuntos Indígenas  
de la H. Cámara de Diputados  
Partido del Trabajo*

**1.- PREGUNTA.** *¿Qué es una Comisión?*

**RESPUESTA.** Las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados son de estudio legislativo y se mantienen en trabajo permanente; ya sea en el dictamen de una iniciativa de ley o al analizar las leyes relacionadas con la comisión para reformarlas, adicionarlas o derogarlas si hubiese necesidad.

**2.- PREGUNTA.** *¿Cómo funcionan y cómo se integran las comisiones?*

**RESPUESTA.** Las diversas comisiones se integran al inicio de la Legislatura, en su primera sesión, después de la apertura del periodo de sesiones de su primer ejercicio. Por reglamento, se pueden aumentar o disminuir su número según sea conveniente.

Para integrar las comisiones, los grupos parlamentarios comunican a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política los nombres de los Diputados idóneos para cada una de ellas. En cuanto a la forma de trabajo interno de cada comisión, es el presidente el encargado de convocar a los Diputados a reuniones periódicas y el encargado de diseñar el programa de trabajo para atender los asuntos que competen a la comisión, tanto los recurrentes como los eventuales.

**3.- PREGUNTA.** *¿Cuál es su función y cuáles son los alcances y límites de esa función?*

**RESPUESTA.** La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cá-

mara, puesto que se compone de la totalidad de los Diputados y en él se establecen los debates y votaciones. Las comisiones, en cambio, se componen de grupos reducidos de Diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los Diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos.

La Cámara tiene como función formular y trasladar a la sociedad los grandes planteamientos políticos, que son el origen de las propuestas técnicas; por lo tanto, al formarse las comisiones se permite que la Cámara se dedique a materias estrictamente políticas, y el trabajo técnico se reserve a las comisiones.

El buen desempeño de una institución legislativa depende en buena medida de la labor realizada por sus comisiones de trabajo. Esta forma de división de trabajo es correlativa a la complejidad y pluralismo que han adquirido las legislaturas.

Con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las comisiones que participan en la ejecución del trabajo parlamentario, las cuales no sólo reflejan las distintas corrientes de opinión con presencia parlamentaria, sino que en su interior deben propiciar la negociación de acuerdos.

**4.- PREGUNTA.** *¿Cuáles son las razones por las cuales Usted funge como Secre-*

rio de la Comisión, su perfil profesional, son necesidades de su partido o razones ideológicas?

**RESPUESTA.** La incorporación como Secretario de la Comisión de Asuntos Indígenas es por razones ideológicas, partidarias y profesionales, en ese orden.

**5.- PREGUNTA.** Se sabe que las comisiones son el soporte fundamental del trabajo legislativo, de manera sucinta, ¿cómo se organiza el trabajo de estas comisiones y cuáles son los procedimientos y los mecanismos de ese trabajo?

**RESPUESTA.** Las iniciativas de ley que ingresan a comisiones, hasta que el dictamen sale al Pleno para su discusión, existe un proceso efectuado por pasos sucesivos: 1) el ingreso de la iniciativa de ley; 2) su distribución entre todos los miembros de la comisión por el secretario técnico de la misma; 3) su estudio y análisis en diferentes reuniones de trabajo, a fin de poder formular un proyecto de dictamen; 4) la discusión de este proyecto de dictamen para su conclusión en el dictamen, propiamente dicho, para ser válido, el dictamen final debe estar firmado por la mayoría de los miembros que integran la comisión. El aspecto formal de este proceso, en cada comisión, es seguido por la Dirección General de Apoyo Parlamentario. Generalmente, en las reuniones de trabajo de las comisiones se encuentra presente algún miembro de ésta, quien, además, apoya en la elaboración de minutas de cada reunión. Por otro lado, cuando la comisión lo solicita, auxilia en la convocatoria a los Diputados, ya sea por vía telefónica o por telegrama, sobre el día y la hora de alguna reunión de su comisión. Este tipo de peticiones de las comisiones, se hacen normalmente por vía del coordinador ejecutivo.

**6.- PREGUNTA.** Resulta claro que la principal actividad de la Cámara es la elaboración y aprobación de leyes, en razón de ello, nos gustaría que le explicara Usted a los lectores de **Crónica Legislativa** ¿cómo reciben las iniciativas de ley?, ¿quién se las turna?, ¿qué tiempo se les da para analizarlas?, ¿cuál es el procedimiento que se sigue? y, ¿cómo culmina este proceso?

**RESPUESTA.** La sección II de la Carta Magna establece quienes pueden iniciar leyes o decretos. Conforme a su artículo 71, este derecho compete a:

- Al Presidente de la República (que debe enviar todas sus iniciativas por medio de oficio).
- A los Diputados y Senadores.
- A las Legislaturas de los Estados.

Toda iniciativa pasa al estudio de una comisión durante los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones, que se encarga de analizarla y redactar un dictamen de la misma que debe ser entregado a la Asamblea. La mesa directiva recibe y da curso a la misma y, en los recesos, la Comisión Permanente se encarga de hacerlo. Las iniciativas presentadas se sujetan a los trámites que designa el reglamento interno. Los artículos 87 y subsiguientes de la Ley Orgánica del Congreso determinan el procedimiento de trabajo. Toda comisión debe presentar un dictamen en los negocios de su competencia. Este deberá tener una parte expositiva de las razones en que se funde, y concluir con proposiciones claras y sencillas que se puedan sujetar a votación y la fecha que los haya recibido. Puede, sin embargo, considerar necesario demorar un dictamen. Dicho dictamen se deberá presentar firmado por la mayoría de los Diputados que la componen, el destino de este dictamen será el Pleno de la Cámara para su



discusión en donde podrá ser aprobado. Sin modificaciones o con modificaciones, se formulará el extracto y se remitirá a la Cámara revisora o puede reprobarse, en cuyo caso regresará a comisión para su nuevo estudio y dictamen.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, y si no hubiere observaciones, se publicará inmediatamente.

**7.- PREGUNTA.** *¿Cuáles son las dificultades que con mayor frecuencia encuentra un secretario al realizar su trabajo?*

**RESPUESTA.** Encontrar en la pluralidad ideológica de los integrantes de las comisiones, los puntos de acuerdo.

**8.- PREGUNTA.** *¿Cuáles serían los aspectos que, desde su punto de vista, se deberían fortalecer para garantizar un mejor desempeño de las comisiones?*

**RESPUESTA.** Reconociendo que en las comisiones se expresa la riqueza ideológica y política de las distintas corrientes de opinión con representación parlamentaria y donde, mayormente, se concertan los puntos de acuerdo, sería bueno que cada una de estas expresiones contara con un secretario de cada una de éstas y que este secretario tuviera la posibilidad de contar con un asesor, todo ello con el objetivo de fortalecerlas y abandonar y alejar sospechas de concentración de apoyos en manos del presidente o del secretario.

**9.- PREGUNTA.** *¿Cuál es el criterio ideológico, legislativo o profesional para integrar las comisiones?*

**RESPUESTA.** Aspiramos a que las comisiones de trabajo legislativo sean for-

talecidas, para que en la diversidad ideológica, en lo político, sean integradas con criterios que reúnan lo diverso desde su integración y funcionamiento, donde no haya más límite que la inteligencia y, por lo tanto, los consensos sean en torno a los dictámenes por convicción ideológica y política y no por imposición.

**10.- PREGUNTA.** *¿Con qué tipo de recursos, tanto materiales como humanos, cuenta una comisión para llevar a cabo su tarea?*

**RESPUESTA.** Los apoyos con los que cuentan, actualmente, las comisiones de trabajo legislativo se efectúan a través del Centro de Documentación y Hemerografía de la Dirección General de Apoyo Parlamentario.

**11.- PREGUNTA.** *¿Existe intercomunicación o influencia de una comisión a otra en el proceso de trabajo?*

**RESPUESTA.** El proceso de trabajo legislativo en comisiones obliga a mantener una relación permanente con otras comisiones dependiendo de la temática del dictamen de que se trate, incluyendo las comisiones de la Cámara de Senadores, pasando por las conferencias con instituciones, grupos sociales que permitan a los integrantes de la comisión normar su criterio.

**12.- PREGUNTA.** *¿Qué tanto influye su partido o su coordinación parlamentaria en su actuación como secretario?*

**RESPUESTA.** Mi partido y la coordinación parlamentaria del mismo, cubren los vacíos de asesoría o de logística que no se encuentra en las comisiones de trabajo. Pero en la toma de decisiones y fijar posición ante los dictámenes, atiendo más a la riqueza de ideas que se expresa en las comisiones.



# CRÓNICA LEGISLATIVA

Del 1 de abril al 31 de mayo de 1995

## ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

### ABRIL 1995

#### 1o. de abril

La Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos, determinó que es necesario enriquecer un proyecto de ley de protección de variedades y recursos genéticos vegetales.

Con el propósito de intercambiar puntos de vista sobre el desarrollo y la modernización del agro en nuestro país, la Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos, presidida por el diputado Rafael Cevallos Cancino (PRI), estableció una serie de pláticas con especialistas de la Universidad Agraria Antonio Narro y la Universidad Nacional Autónoma de México.

#### 2 de abril

Comisión de Información, Gestoría y Quejas.

A ser aprobada la iniciativa para la constitución de las Unidades de Inversión, la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), presidenta de esta comisión, envió al señor Guillermo Ortiz Martínez, secretario de Hacienda y Crédito Público, una petición para que especialistas de la dependencia expliquen los objetivos y procedimientos operativos de las mismas, a fin de que su utilización tenga la mayor cobertura posible.

#### 2 de abril

Foro Sur de Consulta sobre el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

El diputado Abelardo Carrillo Zavala (PRI), presidente de la Comisión de Vivienda, inauguró el que fue el primero de tres foros sobre desarrollo urbano y vivienda. Estos eventos fueron organizados conjuntamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo, de cara a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de intercambiar opiniones y plasmar en los instrumentos legales las metas y prioridades de cada una de las entidades de la República.

#### 4 de abril

Se instituyen las Jornadas Nacionales sobre la Constitución y los Símbolos Patrios, que se celebrarán de conformidad con el calendario cívico de cada año y dentro de las cuales se realizarán actos encaminados a honrarlos y exaltarlos.

Con el propósito de fortalecer y mantener el sentido de nacionalidad en el pueblo mexicano, el líder de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, en coordinación con las Secretarías de Gobernación y Defensa Nacional, así como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y la Casa de Moneda, firmó un convenio para realizar las *Jornadas Nacionales sobre la Constitución y los Símbolos Patrios*.

**5 de abril**

Consulta pública nacional para actualizar y modernizar la legislación en materia de comunicación social.

Ramiro Pineda Murguía, Coordinador General de Comunicación Social, dió a conocer que la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados presentará propuestas que tomen en cuenta el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libre expresión y de prensa que consagra nuestra Carta Magna, para actualizar y modernizar la legislación en materia de comunicación social. Con ese propósito, se hizo pública la convocatoria a una consulta nacional en la que habrán de analizarse durante los meses de junio y julio en diez foros regionales y uno nacional, los temas Estado, Sociedad y Medios de Comunicación; Medios Electrónicos; Medios Impresos; Programación; Agencias Noticiosas y Publicidad; Propiedad Intelectual y Derechos de Autor; Espectáculos, Espacios Culturales y Recreativos; Globalización, Interdependencia y Comunicación Social y la Reforma Política del Estado.

**6 de abril**

Seminario *La Argumentación Parlamentaria*, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas.

En este seminario, efectuado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, participaron el doctor Rolando Tamayo, UNAM; la maestra Julieta Haidar, ENAH; doctor Adrián S. Giménez-Welsh, UAM; doctor Gilberto Jiménez, UNAM; doctora Teresa Carbó, CIESAS; y el doctor José Pascual Buxó, de la UNAM.

**7 de abril**

Convenio de colaboración establecido entre la Comisión de Información, Gestoría y Quejas y la Procuraduría Federal del Consumidor.

El acuerdo estipula que todos los planteamientos y quejas presentados por los consumidores a través de la Cámara de Diputados, serán atendidos mediante la simplificación y unificación de procedimientos y trámites.

**8 de abril**

Reunión de los integrantes de la *Comisión de Bosques y Selvas* con subsecretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Oscar González Rodríguez.

El funcionario público dio a conocer los cinco objetivos que persigue la política forestal de la presente administración para hacer frente al reto de conservar y aprovechar los recursos en aras de un desarrollo sustentable: Fomentar la conservación de los recursos; aumentar la participación del sector en el desarrollo económico del país; combatir la pobreza e impulsar el desarrollo social de las comunidades forestales; promover la valoración social de los beneficios colectivos del bosque y de las selvas e impulsar la participación y la corresponsabilidad sociales. Estuvieron presentes también el subprocurador Federal de Protección al Ambiente, Víctor Ramírez Navarro y el presidente del Instituto Nacional de Ecología, Gabriel Quadri de la Torre, quienes conjuntamente con legisladores de las diferentes fracciones, plantearon la necesidad de revisar el marco jurídico en la materia.

**8 de abril**

Reunión de legisladores con el Dr. Gregorio Pérez Palacios, director general de Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud.

Los integrantes de la Comisión de Población y Desarrollo que preside el diputado Jorge Enrique Dávila Juárez (PAN), trataron con el director general la situación que vive el país en relación con la salud reproductiva, la explosión demográfica y planificación familiar

**9 de abril**

Diplomado en Desarrollo Regional.

A través de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, presidida por el diputado Víctor Hugo Islas Hernández (PRI), la Cámara de Diputados organizó en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública el Diplomado de Desarrollo Regional que tiene como objetivo actualizar a los legisladores, autoridades, personal de la Cámara de Diputados, funcionarios de los sectores público, privado y social con responsabilidades directivas a nivel estatal, así como a investigadores y público interesado, en la gestión y promoción del desarrollo regional.

**14 de abril**

Primer Foro de Orientación sobre la Operatividad de las Unidades de Inversión.

Dicho evento fue organizado por la Comisión de Información, Gestoría y Quejas, que preside la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), y tuvo lugar en el Museo de la Ciudad de México. En él tomaron parte los funcionarios de la comisión y la Asociación Nacional Bancaria Guillermo Zamarripa Escamilla y David Romero Morfín, quienes explicaron a los asistentes cómo operan las UDI, principalmente en los casos de carteras vencidas y de créditos derivados de préstamos hipotecarios.

**15 de abril**

Visita de representantes del Parlamento Alemán al diputado Humberto Roque Villanueva, presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Burkhard Hirsch, vicepresidente del Parlamento Alemán y Margeritte Terborg, presidenta del Grupo de Amistad México-Alemania, intercambiaron información con el diputado Humberto Roque Villanueva e integrantes de la comisión de Relaciones Exteriores, sobre las acciones constitucionales, legislativas y procesos electorales de ambos países.

**19 de abril**

Reunión de la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo de la Cámara de Diputados con organizaciones de consumidores y prestadores de servicios bancarios.

De esta reunión surgió la propuesta de reestructuración de la Procuraduría Federal del Consumidor para que apoye económicamente a los comités de consumidores, a fin de evitar el intermediarismo.



**24 de abril**

Visita del señor Peter Tampsell, Presidente de la Cámara de Representantes del Parlamento de Nueva Zelanda.

El señor Peter Tampsell se entrevistó con su homólogo Humberto Roque Villanueva, a fin de estrechar los lazos bilaterales entre ambos Congresos. Asimismo, el diputado neozelandés sostuvo una reunión con los integrantes de la comisión de Relaciones Exteriores.

**27 de abril**

Foro Nacional de Consulta Popular sobre Reforma Agraria.

En este foro participaron los legisladores Ezequiel Flores, del PT; Luis González Pintor, del PAN; Jorge Kondo López, del PRI y Carlota Botey, del PRD.

**28 de abril**

Grupo de Inventores de la Fundación *Guillermo González Camarena*, A.C. acudieron a la Comisión de Ciencia y Tecnología.

La agrupación solicitó "una profunda revisión a la legislación en materia de propiedad industrial e intelectual a fin de que el inventor mexicano encuentre en la norma el apoyo para desarrollar su talento creador".

**29 de abril**

Último día del Segundo Período Ordinario. Sesión de Congreso General.

Después de que los coordinadores parlamentarios evaluaron los trabajos realizados desde el 15 de marzo, se dio paso a la sesión de Congreso General, en la que participaron conjuntamente los integrantes de las dos Cámaras -de Diputados y Senadores- para clausurar las actividades del segundo periodo ordinario.

# COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

29 DE ABRIL

*Segundo Receso del Primer Año de Ejercicio.*

El último día de trabajo del Segundo Período Ordinario de la LVI Legislatura, quedó formalmente instalada la Comisión Permanente que realizó su primera sesión el miércoles 3 de abril y, de conformidad con un Punto de Acuerdo firmado por los líderes de todas las fracciones legislativas de ambas cámaras, sesionará semanalmente en la sede de la Cámara de Senadores, presidida por el Senador Fernando Ortiz Arana, con el también Senador José Murat Casas como vicepresidente.

## DIPUTADOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE

### Titulares

#### **Partido Revolucionario Institucional**

José Natividad González Parás  
Augusto Gómez Villanueva  
Dionisio Pérez Jácome  
Humberto Meza Galván  
Felipe Amadeo Flores Espinoza  
Héctor San Román Arreaga  
Ricardo Pacheco Rodríguez  
Jesús Esquinca Gurrusquieta  
Manuel Hinojosa Juárez  
Marcelino Miranda Añorve

#### **Partido Acción Nacional**

Ricardo García Cervantes  
Francisco Peniche Bolio  
Juan A. García Villa  
Rafael Ayala López  
Cecilia Romero Castillo

#### **Partido de la Revolución Democrática**

Antonio Tenorio Adame  
Mara Robles Villaseñor  
Francisco Curi Pérez Fernández

#### **Partido del Trabajo**

Joaquín H. Vela González

### Suplentes

Martina Montenegro Espinoza  
Nestor Molina Martínez  
Mario de la Torre Hernández  
José Santos Ramos Damián  
José Roberto Arreola Arreola  
Monica Leñero Álvarez  
Victor Hugo Islas Hernández  
Rubén Calderon Cecilio  
Agustín Martínez Maldonado  
Ana María Licona Spinola

Fernando Pérez Noriega  
Salvador Beltran del Río  
Juan Manuel Pérez Corona  
Jorge Dávila Juárez  
Gustavo Llamas Monjardín

Mauro González Luna  
Saúl Escobar Toledo  
Salvador Martínez Della Rocca

Serafin Núñez Ramos

**M A Y O 1 9 9 5****1o. de mayo**

Foro de Consulta Popular sobre Política Ambiental.

Fue organizado por la comisión de Ecología para contribuir en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

**2 de mayo**

Pronunciamiento firmado por los Coordinadores del PRI, PAN, PRD y PT.

A través de este pronunciamiento, se exhortó al Congreso de los Estados Unidos de América a desechar el proyecto de ley que pretende profundizar e internacionalizar el bloqueo económico, comercial y financiero a la República de Cuba.

**3 de mayo**

Creación de la Subcomisión de Asuntos Relacionados con la Atención al Menor.

Se trata de un órgano interdisciplinario y plural, integrado por diputados de las comisiones de Derechos Humanos, Participación Ciudadana e Información, Gestería y Quejas, para realizar acciones de protección a los niños y jóvenes, mediante estudios y audiencias públicas orientadas a revisar el actual régimen jurídico vigente en materia de desarrollo y protección de la infancia.

**13 de mayo**

XXXIV Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos. 13 y 14 de mayo, en Tucson, Arizona.

Sus trabajos se realizaron en dos comités, uno de asuntos económicos y otro político, a través de los cuales se examinaron temas como la implementación del Tratado de Libre Comercio y su expansión en el hemisferio, desarrollo económico y turístico, asuntos migratorios y fronterizos, cooperación antinarcóticos, seguridad hemisférica y cooperación multilateral.

**15 de mayo**

Legisladores mexicanos visitaron al Presidente William Clinton en la Casa Blanca.

La delegación mexicana estuvo integrada por los Senadores y Diputados que participaron en la XXXIV Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos.

**16 de mayo**

Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental

En el marco de los trabajos de esta consulta, la comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente propuso a la comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, reformar los artículos 5 y 73 de la Constitución, a fin de establecer la rectoría del Estado en materia ambiental y planteó que se modificaran algunas leyes para crear la Procuraduría Nacional de Protección al Ambiente.

**17 de mayo**

Tercer Periodo Extraordinario de Sesiones de la LVI Legislatura.

Las Cámaras del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores) se reunieron para declarar formalmente instalado el tercer periodo extraordinario de sesiones de la LVI Legislatura y, por vez primera, se tocó y cantó el Himno Nacional.

**18 de mayo**

Primer Foro de Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas.

Fue inaugurado por el diputado Humberto Roque Villanueva y organizado por la Comisión de Derechos Humanos que preside el diputado Oscar González Yáñez (PT), quien dijo que "el foro de carácter plural, permitirá enriquecer la naturaleza legislativa en beneficio de las comunidades indígenas que reclaman sus derechos y esperan el reconocimiento de sus costumbres y determinaciones".

**19 de mayo**

Conmemoración del Centenario Luctuoso de José Martí.

Dentro del programa de actividades organizado por la Comisión Nacional para la Conmemoración del Centenario luctuoso de José Martí, se contempló la develación de una placa en el recinto del Palacio Legislativo, en memoria del libertador, así como un acto de honor en el Altar a la Patria, presidido por el diputado Humberto Roque Villanueva, con la presencia del señor Abelardo Curbelo Padrón, embajador de Cuba en México y la diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta de la comisión de Cultura de la Cámara de Diputados.

**20 y 21 de mayo**

Primer Foro de la Industria Petrolera en México.

Con el propósito de conmemorar el centenario del natalicio del General Lázaro Cárdenas, la comisión de Energéticos llevó a cabo en la ciudad de México este foro en el que se trataron aspectos sobre el desarrollo tecnológico y la investigación en el contexto nacional e internacional; modernización de la industria petrolera en México; la industria energética en el contorno ecológico, así como alternativas de política económica y legislativa.

**23 de mayo**

Reunión de integrantes de la Comisión de Asuntos Fronterizos con el Lic. Jorge Enrique Loera, Administrador Central de Planeación Aduanera.

El funcionario de la Secretaría de Hacienda hizo una exposición de la actual legislación aduanera ante los miembros de la Comisión que preside el diputado Oscar Villalobos Chávez (PRI).

**24 de mayo**

Reunión del Secretario del Trabajo y Previsión Social con Diputados de la Comisión de Trabajo.

El secretario del Trabajo y Previsión Social, Santiago Oñate Laborde, informó que "la tasa de desempleo a la fecha, considerando a la población mayor de 12 años que trabaja más

de una hora en la semana, es de 5.7 por ciento, y si se cuenta a la que labora hasta 15 horas en ese lapso, puede subir al 10.1 por ciento".

Dijo que "se han aplicado programas concretos para contrarrestar la demanda laboral, como el Programa de Becas para la Capacitación de Trabajadores -PROBECAT-, el de Calidad Integral y Modernización -CIMO- y el Programa Nacional de Empleo, que han permitido a la fecha atender a una población cercana a los cinco millones de personas".

### **25 de mayo**

Clausura del Tercer Periodo Extraordinario de Sesiones del Congreso de la Unión.

Luego de cinco días de trabajo parlamentario, en el que los legisladores aprobaron la iniciativa de nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la propuesta del PRD para elaborar la agenda de reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, fue clausurado el tercer periodo extraordinario convocado por la Comisión Permanente.

El diputado Miguel Angel Islas Chío, presidente de la mesa directiva, destacó el esfuerzo realizado por las cuatro fracciones partidistas representadas en la Cámara de Diputados.

Previamente, el Pleno camarl guardó un minuto de silencio por el deceso del diputado Julián García Noriega, ocurrido el 24 de mayo en Valle Hermoso, Tamaulipas; y el coordinador de la diputación panista Ricardo García Cervantes, destacó en tribuna la labor académica y legislativa de su compañero de fracción.

Posteriormente se llevó a cabo la sesión de Congreso General para dar por terminados los trabajos del periodo extraordinario.

### **30 de mayo**

Concluyeron los trabajos del Seminario *Corrección de Estilo*.

Técnicas editoriales, presentación de originales, aparato crítico, abreviaturas, llamadas editoriales, precisión del lenguaje, estilo personal e impersonal, fue la temática de este seminario organizado por la comisión de Corrección de Estilo que preside el diputado Ernesto Luque Feregrino, en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Dirección de Fomento Editorial y la Casa Universitaria del Libro.

### **30 de mayo**

Develación de una placa alusiva al periodista Manuel Buendía.

Durante un acto en que se conmemoró el undécimo aniversario de la muerte del periodista Manuel Buendía, se develó una placa alusiva en la que se dio su nombre a la sala de prensa del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados.

### **31 de mayo**

Homenaje póstumo a dos legisladores del Partido de la Revolución Democrática.

Diputados del PRD, PT y PRI, rindieron homenaje luctuoso en el salón verde del Palacio Legislativo al diputado federal Guillermo González y Guardado y al diputado local por



Morelos, Luis Aguilar Salazar, fallecidos el día 27 de mayo. Al acto asistieron el presidente de la Gran Comisión y los Senadores del PRD.

### Mesas Directivas

Cargos	Abril/periodo ordinario	Mayo/periodo extraordinario
<b>Presidentes:</b>	Sofía Valencia Abundis (PRI)	Miguel Ángel Islas Chío (PRI)
<b>Vicepresidentes:</b>	Florentino Castro López (PRI)	Lauro Rendón Castrejón (PRI)
	Alejandro González Alcocer (PAN)	Alejandro Zapata Perogordo (PAN)
	Anselmo García Cruz (PRD)	Gloria Sánchez Hernández (PRD)
	Ezequiel Flores Rodríguez (PT)	Serafín Núñez Ramos (PT)
<b>Secretarios:</b>	José Antonio Hernández Fraguas (PRI)	Gerardo Ordaz Moreno (PRI)
	Manuel de J. Espino Barrientos (PAN)	Víctor M. Palacios Sosa (PAN)
	Ricardo F. Pacheco Rodríguez (PRI)	Sergio Ramírez Vargas (PRI)
	Manuel Alberto Coronel Zenteno (PRD)	Rafael Jacobo García (PRD)
<b>Prosecretarios:</b>	Horacio Pérez Negrón Pérez Negrón (PRI)	Fernando Salgado Delgado (PRI)
	Eusebio Moreno Muñoz (PAN)	José Iníiguez Cervantes (PAN)
	Fernando Flores Gómez Glez. (PRI)	Anastasia Gpe. Flores Valdéz (PRI)
	César H. González Magallón (PT)	César H. González Magallón (PT)

### Leyes y Decretos Aprobados (abril y mayo de 1995)

	Abril	Mayo	Total
Leyes	4	1	5
Decretos	4	2	6
Iniciativas turnadas a Comisiones	13	-	13

## Puntos de Acuerdo Aprobados

### Acuerdos firmados por Diputados de las fracciones PRI, PAN, PRD Y PT

Abril	Mayo	Total
12	2	14

## Leyes Aprobadas (del 21 al 25 de abril de 1995)

**Iniciativa de Ley:** Ley que fusiona en un solo organismo a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores.

**Fecha de aprobación:** 21.IV.95

**Votos a favor:** 372

**Votos en contra:** 1

**Descripción:**

La nueva Comisión continúa siendo un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, pero con facultades especiales para evaluar los riesgos, sistemas de control y calidad administrativa de las entidades financieras.

**Iniciativa de Ley:** Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

**Fecha de aprobación:** 24.IV.95

**Votos a favor:** 328

**Votos en contra:** 2

**Descripción:**

Establece el procedimiento para solicitar que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de las normas jurídicas.

**Iniciativa de Ley:** Ley de Aviación Civil

**Fecha de aprobación:** 25.IV.95

**Votos a favor:** 329

**Votos en contra:** 19

**Descripción:**

Autoriza la participación privada en el sector de la aviación civil y reordena su estructura organizacional y jurídica para mejorar la calidad de sus servicios.

## Leyes Aprobadas (del 27 al 28 de abril de 1995)

**Iniciativa de Ley:** Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Decreto)

**Fecha de aprobación:** 27.IV.95

**Votos a favor:** 360

**Votos en contra:** 66

**Descripción:**

Autoriza la participación del sector privado en áreas del transporte, almacenamiento y distribución de gas. La exploración, explotación, elaboración y venta continúan siendo actividades del Estado por conducto de PEMEX.

**Iniciativa de Ley:** Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario.

**Fecha de aprobación:** 28.IV.95

**Votos a favor:** 344

**Votos en contra:** 39

**Descripción:**

Autoriza el otorgamiento de concesiones a particulares hasta por 50 años. La participación extranjera no excederá el 49% de su capital social.

### Leyes Aprobadas (del 8 de mayo 1995)

**Iniciativa de Ley:** Ley Federal de Telecomunicaciones (Decreto)

**Fecha de aprobación:** 18.V.95

**Votos a favor:** 336

**Votos en contra:** 39

**Descripción:**

Permite la concesión a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana hasta por 30 años –prorrogables por un periodo semejante– el uso, aprovechamiento y explotación de satélites, bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, órbitas satelitales asignadas al país, redes públicas de telecomunicaciones, microondas, transmisión de imágenes por cable y telefonía básica. La participación de inversión extranjera no podrá exceder de 49 por ciento salvo si se trata de telefonía celular.

En la ley se destaca que el Estado mexicano mantendrá la rectoría en telecomunicaciones y protegerá la seguridad y soberanía de la nación en todo momento, amén de mantener el dominio total en el espectro radioeléctrico y las posiciones asignadas al país.

### Leyes Aprobadas (del 19 al 22 de mayo de 1995)

**Iniciativa de Ley:** Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

**Fecha de aprobación:** 19.V.95

**Votos a favor:** 340

**Votos en contra:** 22

**Descripción:**

Regula la estructura piramidal del Poder Judicial en sus 178 juzgados de Distrito, sus 314 magistrados de circuito y sus 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El ordenamiento, que cuenta con 183 artículos y va acompañado de 15 transitorios, incluye al Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la admon, vigilancia, carrera judicial y desempeño de los miembros del Poder Judicial.

**Leyes Aprobadas (del 19 al 22 de mayo de 1995) (continuación)**

**Iniciativa de Ley:** Decreto mediante el cual se reforman los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se adiciona un artículo décimo séptimo transitorio al decreto del 14 de junio de 1994 por el que se expidió dicho estatuto.

**Fecha de aprobación:** 22.V.95

**Votos a favor:** 267

**Votos en contra:** 100 (3 abstenciones)

**Descripción:**

De acuerdo con las reformas aprobadas, el nuevo estatuto excluye a los partidos políticos de los consejos ciudadanos, al precisar que sólo los vecinos podrán presentar candidatos a consejeros que se expidió dicho estatuto. La fecha de las elecciones se modificó para el 12 de noviembre.

**Iniciativas Aprobadas (del 4 al 20 de abril de 1995)**

**Iniciativa:** Solicitud de permiso al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para ausentarse del territorio nacional del 5 al 7 de abril de 1995 para intervenir en la Convención Anual de la Asociación Americana de Editores de Periódicos (ASNE), que tuvo lugar en la ciudad de Dallas, Texas, E.U.A. (Decreto).

**Entrada/Comisión:** Abril 4, Se dispensan trámites.

**Primera lectura:** Abril 4.

**Segunda lectura:** Abril 4.

**Observaciones:** Se turnó al Senado.

**Iniciativa:** Proyecto de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

**Entrada/Comisión:** Abril 10, Hacienda y Crédito Público.

**Primera lectura:** Abril 20.

**Segunda lectura:** Abril 21.

**Observaciones:** Se turnó al Senado.

**Iniciativa:** Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

**Entrada/Comisión:** Abril 18, Gobernación y Puntos Constitucionales.

**Primera lectura:** Abril 24.

**Segunda lectura:** Abril 24.

**Observaciones:** Se turnó al Ejecutivo.

**Iniciativa:** Proyecto de Ley de Aviación Civil.

**Entrada/Comisión:** Abril 20, Comunicaciones y Transportes.

**Primera lectura:** Abril 24.

**Segunda lectura:** Abril 25.

**Observaciones:** Se turnó al Senado.



**Iniciativas Aprobadas (del 21 al 26 de abril)**

<b>Iniciativa:</b>	Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
<b>Entrada/Comisión</b>	Abril 21, Energéticos
<b>Primera lectura:</b>	Abril 26.
<b>Segunda lectura:</b>	Abril 27.
<b>Observaciones:</b>	Se turnó al Senado.
<b>Iniciativa:</b>	Proyecto de Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
<b>Entrada/Comisión</b>	Abril 24, Comunicaciones y Transportes.
<b>Primera lectura:</b>	Abril 27.
<b>Segunda lectura:</b>	Abril 28.
<b>Observaciones:</b>	Se turnó al Ejecutivo.
<b>Iniciativa:</b>	Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>Entrada/Comisión</b>	Abril 26, Justicia.
<b>Primera lectura:</b>	Mayo 18 (se dispensó).
<b>Segunda lectura:</b>	Mayo 19 (Se dispensó).
<b>Observaciones:</b>	Se turnó al Ejecutivo.
<b>Iniciativa:</b>	Ley Federal de Telecomunicaciones (Decreto).
<b>Entrada/Comisión</b>	Abril 26, Comunicaciones y Transportes.
<b>Primera lectura:</b>	Mayo 17 (Se dispensó).
<b>Segunda lectura:</b>	Mayo 18 (Se dispensó).
<b>Observaciones:</b>	Se turnó al Ejecutivo.

**Puntos de Acuerdo Aprobados (del 4 al 10 de abril de 1995)****ACUERDO:**

Para que se autorice a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política a integrar una Comisión Especial Plural que realice los estudios y consultas necesarias para proponer en su caso las reformas constitucionales o legales correspondientes que permitan abordar el problema de la doble nacionalidad, así como de la ciudadanía de los mexicanos que residen en el extranjero y actualizar la legislación en la materia.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 4.

**ACUERDO:**

Para integrar la Comisión Legislativa de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

/continúa



**Puntos de Acuerdo Aprobados (del 4 al 10 de abril de 1995)**  
**(continuación)**

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**  
PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**  
Abril 4

**ACUERDO:**  
Para integrar la Comisión Legislativa de Protección Civil de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**  
PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**  
Abril 4

**ACUERDO:**  
Para exhortar a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia a dictaminar el proyecto de Ley de Amnistía Anticipada para la liberación de los presos políticos acusados de acciones relacionadas con el EZLN.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**  
PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**  
Abril 10

**ACUERDO:**  
Para revisar la actual legislación agraria y proponer modificaciones que permitan el desarrollo rural y el acceso de los campesinos a la tierra, crédito y asistencia técnica.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**  
PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**  
Abril 10

**Puntos de Acuerdo Aprobados**  
**(del 25 de abril al 24 de mayo de 1995)**

**ACUERDO:**

A fin de que se entregue un reconocimiento a cada uno de los integrantes de la delegación mexicana que asistió a los pasados Juegos Panamericanos.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

Comisión del Deporte.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 25.

**ACUERDO:**

Para que se considere prioritario el impulso de los proyectos de PEMEX y sus entidades subsidiarias para la explotación de gas no asociado en la región norte del país.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 27.

**ACUERDO:**

Para que la Cámara de Diputados de esta Legislatura se comprometa a legislar lo conducente en la Ley de Inversión Extranjera a fin de salvaguardar la seguridad y soberanía nacional.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 28.

**ACUERDO:**

A fin de que se dé una mayor protección a la infancia.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 29.

**Puntos de Acuerdo Aprobados**  
**(del 25 de abril al 24 de mayo de 1995) (continuación)**

**ACUERDO:**

Para constituir la asociación civil Amigos del Museo Legislativo *Los Sentimientos de la Nación*.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 29.

**ACUERDO:**

Para constituir la Sociedad de Amigos de la Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 29.

**ACUERDO:**

Para que se formule un programa de emergencia para el combate a la desnutrición en México.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Abril 29.

**ACUERDO:**

Metodología para los trabajos de la Reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Mayo 22.

**ACUERDO:**

Para impulsar la reforma política del Distrito Federal.

**FIRMADO POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LAS SIGUIENTES FRACCIONES O COMISIONES:**

PRI, PAN, PRD Y PT.

**FECHA DE PRESENTACION:**

Mayo 24.

### Participación en Tribuna de los Grupos Parlamentarios (de noviembre de 1994 a mayo de 1995)

Grupo Parlamentario	Noviembre	Diciembre	Enero	Marzo	Abril	Mayo	Total
PRI	117	121	51	54	96	37	476
PAN	97	110	42	44	89	36	418
PRD	169	144	89	93	140	33	668
PT	46	33	25	17	24	7	152
TOTAL	429	408	207	208	349	113	1,714
							1,738(+)

(+) Incluye 23 participaciones de diputado independiente





# **ANEXO**

## **SÍNTESIS Y GRÁFICAS DE INFORMACIÓN \***

**(Del 17 al 25 de mayo de 1995)**

**\*Fuente:**

**Dirección General de la Crónica Parlamentaria**

Dirección del Diario de los Debates

Subdirección de Informática

1er. Periodo Extraordinario

2o. Receso del Primer Año de Ejercicio

LVI Legislatura

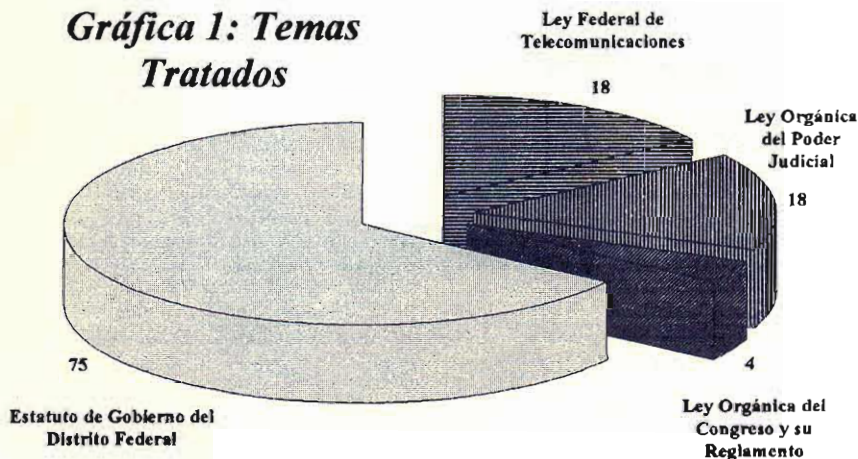
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión



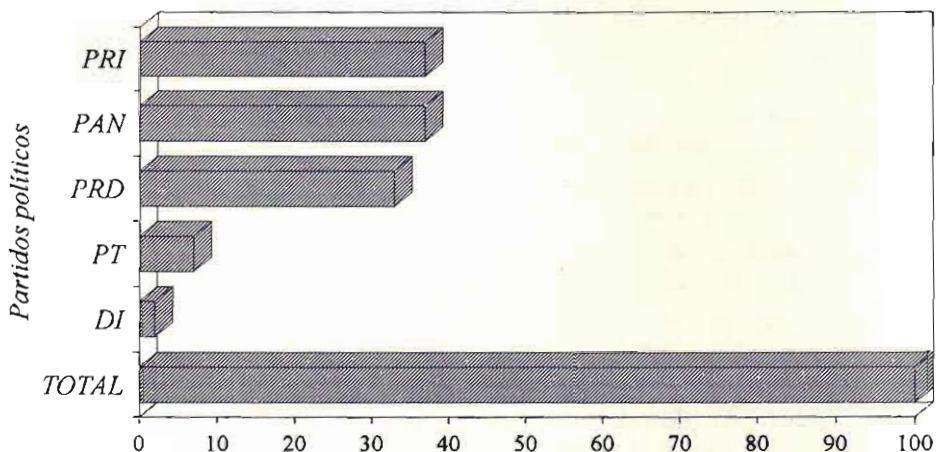
## Informe sintetizado

Asunto	Total
Sesiones realizadas	8
Comisiones de cortesía	8
Oficios	1
Puntos de acuerdo	2
Asuntos tratados y aprobados	4
+ Ley Federal de Telecomunicaciones Con 18 intervenciones	
+ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Con 18 intervenciones	
+ Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento Métodos de trabajo para sus reformas Con 4 intervenciones	
+ Estatuto de gobierno del distrito federal con 75 intervenciones (ver Gráfica 1)	
Minuto de silencio	1
Fallecimiento Diputado Julián García Noriega PAN	
Oradores en tribuna	115
PRI - 37 PAN - 36 PRD - 33 PT - 7 D.I. - 2 (ver Gráfica 2, pág. 156)	
Horas transcurridas	25:20
(ver Gráfica 3, pág. 156)	

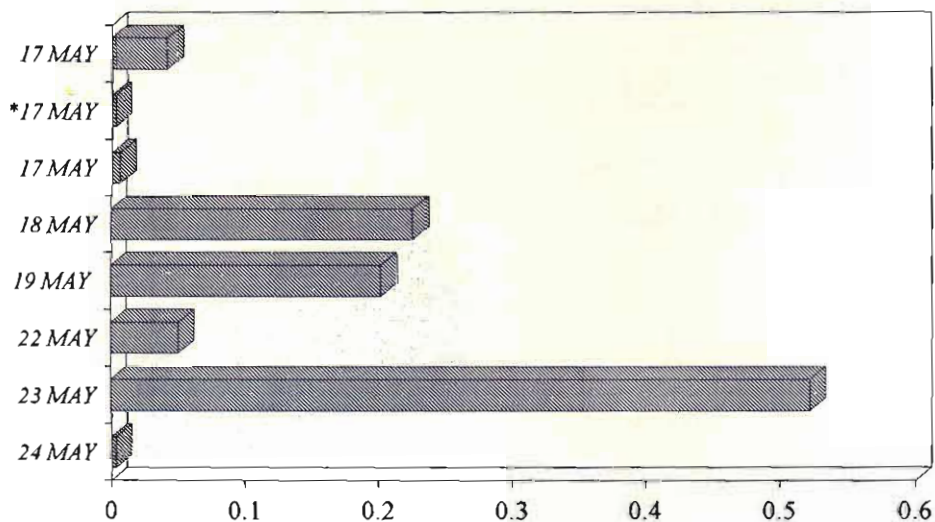
**Gráfica 1: Temas  
Tratados**



Gráfica 2: Oradores en tribuna (No. de Intervenciones)



Gráfica 3: Horas transcurridas (en sesiones)



\* Sesión del Congreso General

### Puntos de Acuerdo

Fecha	Asunto	Total
22 Mayo	Métodos de trabajo para las reformas de la Ley Orgánica del congreso General de los E. U. M. y su Reglamento T.C. R.Y.P.P.	1
24 Mayo	Reforma política del Distrito Federal	1
<b>Total</b>		<b>2</b>

### Proceso Legislativo

Fecha	Asunto	Trámite
17 mayo	Convocatoria a periodo extraordinario por la Comisión Permanente Elección mesa directiva <b>Presidente</b> Miguel Ángel Islas Chio <b>Vicepresidentes</b> Lauro Rendón Castrejón Alejandro Zapata Perogordo Gloria Sánchez Hernández Serafín Nuñez Ramos <b>Secretarios</b> Gerardo Ordaz Moreno Victor Manuel Palacios Sosa Sergio Ramírez Vargas Rafael Jacobo García <b>Prosecretarios</b> Fernando Salgado Delgado Jose Iñiguez Cervantes Guadalupe Flores Valdéz Humberto González Magallón	Enterado
17 mayo	Declaratoria instalación Cámara de Diputados	
* 17 mayo	Instalación Congreso General Informe motivos de convocatoria	
17 mayo	Ley Federal de Telecomunicaciones	1ª lectura

/continúa



### Proceso Legislativo (continuación)

Fecha	Asunto	Trámite
18 mayo	Ley Federal de Telecomunicaciones PRI-7 PAN-3 PRD-6 PT-1 D.I.-1 Aprobado 336 votos	2ª lectura T. Ejecutivo
	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	1ª lectura
19 mayo	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación PRI-3 PAN-5 PRD-7 PT-2 D.I.-1 Aprobado 340 votos	2ª lectura T. Ejecutivo
22 mayo	Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento Metodos de trabajo para sus reformas PRI-1 PAN-1 PRD-1 PT-1	C. R. Y P.P.
	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	1ª lectura
23 mayo	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal PRI-26 PAN-27 PRD-19 PT-3 Aprobado 267 voto	2ª lectura Ejecutivo
25 mayo	Declaratoria de Clausura Declaratoria Clausura Congreso General	

### Oficios

FECHA	REMITE	TOTAL
17 Mayo	Comisión Permanente convocatoria a periodo	1
<b>Totales</b>		<b>1</b>

### Oradores en Tribuna

Fecha	PRI	PAN	PRD	PT	D.I.	TOTAL
18 mayo	7	3	6	1	1	18
19 mayo	3	5	7	2	1	18
22 mayo	1	1	1	1	0	4
23 mayo	26	28	19	3	0	76
<b>Totales</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>116</b>

### Comisión de cortesía

Fecha	Asunto	Total
17 Mayo	Informen apertura Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Asamblea de Representantes del D.F.	4
25 Mayo	Informen clausura Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Asamblea de Representantes del D.F.	4
<b>Totales</b>		<b>8</b>