

Órgano de Información de la LVI Legislatura

# CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año IV / Nueva Época / N° 4 / agosto - septiembre de 1995

**APOSTILLAS AL  
TEMA DE LA  
JUSTICIA**  
Mario I. Álvarez



**NOTAS SOBRE  
EL FEDERALISMO  
HACENDARIO**  
Carlos M. Urzúa

## Constitucion

FEDERAL

De los Estados-unidos mexicanos

ESTABLECIDA

Por el congreso general consti-  
tuyente el 4 de Octubre de

1824

**EN FAVOR DE LA  
EDUCACIÓN**  
Manuel Pérez Rocha



**MÉXICO EN LA  
BATALLA  
DEMOCRÁTICA**  
Miguel A. García García

**¿EXPORTAR EL GOBIERNO LIBERAL?**  
Giovanni Sartori



**LA ORGANIZACIÓN LOCAL EN  
MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**  
Carlos A. Sepúlveda Valle

José Luis Orozco  
Raquel Gutiérrez Nájera



Renward García Medrano  
Ismael Crespo Martínez

# **C**RÓNICA LEGISLATIVA

---



---

Órgano de Información de la LVI Legislatura

---

# C RÓNICA LEGISLATIVA

---

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

---

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1995



## Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

**Dip. Humberto Roque Villanueva**

*Partido Revolucionario Institucional*

**Dip. Ricardo García Cervantes**

*Partido Acción Nacional*

**Dip. Jesús Ortega Martínez**

*Partido de la Revolución Democrática*

**Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez**

*Partido del Trabajo*

# Crónica Legislativa

Año IV/nueva época/número 4/  
agosto y septiembre 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. Luis Antonio Godina H., PRI; Dip. María del Rosario Guerra Díaz, PRI; Dip. Sebastián Lerdo de Tejada, PRI; Dip. Marco Antonio Michel Díaz, PRI; Dip. Jorge Efraín Moreno Collado, PRI; Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez, PRI; Dip. Dulce María Sauri Riancho, PRI; Dip. Víctor Samuel Palma César, PRI; Dip. 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.

**Juan Barrera Barrera**

*Investigación*

**Rafael Pérez Villanueva**

*Diseño*

**Comunicación Gráfica, S.A.**

*Formación Electrónica*

**Carlos Pérez**

*Administración*

**Víctor Manuel Reyna**

*Distribución*

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

© D.R. Cámara de Diputados

LVI Legislatura

México D.F., septiembre de 1995

Hecho en México

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

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo en San Lázaro, Col. del Parque, 15969 México, D.F. Tel. y Fax (5) 522-3159. Certificado de Licitud de Título No. 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas

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

**Ilustración de portada:**

Portada del original de la Constitución de 1824. Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada, México, D.F.

# ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| <b>L</b> OS LABERINTOS DEL FEDERALISMO                              |     |
| <i>José Luis Orozco</i>   | 9   |
| <b>M</b> ÉXICO EN LA BATALLA DEMOCRÁTICA                            |     |
| <i>Miguel Ángel García García</i>                                   | 21  |
| <b>R</b> ENOVAR EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO                     |     |
| <i>José Luis Flores Hernández</i>                                   | 33  |
| <b>N</b> OTAS SOBRE EL FEDERALISMO HACENDARIO                       |     |
| <i>Carlos M. Urzúa</i>  | 43  |
| <b>F</b> EDERALISMO AMBIENTAL                                       |     |
| <i>Raquel Gutiérrez Nájera</i>                                      | 51  |
| <b>E</b> N FAVOR DE LA EDUCACIÓN MEXICANA                           |     |
| <i>Manuel Pérez Rocha</i>   | 61  |
| <b>L</b> A ORGANIZACIÓN LOCAL EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA |     |
| <i>Carlos A. Sepúlveda Valle</i>                                    | 79  |
| <b>A</b> POSTILLAS AL TEMA DE LA JUSTICIA                           |     |
| <i>Mario I. Alvarez</i>   | 93  |
| <b>É</b> LITES PARLAMENTARIAS DE AMÉRICA LATINA                     |     |
| <i>Ismael Crespo Martínez</i>                                       | 107 |

**¿E**XPORtar EL GOBIERNO LIBERAL?

*Giovanni Sartori*

133

**P**RIMER INFORME DE GOBIERNO: RECuento Y PROYECTO

*Renward García Medrano*

145

**C**RÓNICA LEGISLATIVA

157

---

## COLABORAN EN ESTE NÚMERO

**Mario I. Alvarez**

Escritor y jurista mexicano formado en universidades de México y Europa. Es autor del libro **Introducción al Derecho** de reciente aparición y publicado por la Serie Jurídica de McGraw-Hill. Actualmente dirige el Departamento de Derecho de la Universidad de las Américas y se desempeña como catedrático de Teoría Jurídica Contemporánea en la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

**Ismael Crespo Martínez**

Investigador español en asuntos de política. Actualmente enseña en la Universidad Pública de Navarra. Ha sido profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Ortega y Gasset. Tiene doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Autor de varios libros y ensayos de temas políticos.

**José Luis Flores  
Hernández**

Maestro en Economía Internacional por The Fletcher School of and Diplomacy en Boston, Mass. Ha sido profesor en la Facultad de Economía y coordinador del seminario de Economía Internacional en la UNAM. Fue Director Ejecutivo por México y República Dominicana ante el BID. Actualmente es Secretario de Finanzas del gobierno del estado de Puebla.

**Miguel Angel García García**

Es Licenciado en Ciencias de la Comunicación por el ITESM y tiene estudios de Maestría en Ciencias Políticas de la UNAM. Ha escrito ensayos y artículos en los periódicos **Excélsior**, **El Financiero**, **La Afición** y **El Día**, y **El Tiempo** y **la Voz de Monclova**, Coahuila. Actualmente es diputado federal por el estado de Coahuila (PRI).

**Renward García Medrano**

Es profesor de Educación Primaria y licenciado en Economía. Ha sido colaborador de diversos medios de difusión. Actualmente es director general de la revista **Tiempo**, comentarista en **Radio 13**, colaborador de la agencia **Notimex**, de la revista **Siempre!**, y de los periódicos **El Día** y **La Prensa**.



- Raquel Gutiérrez Nájera** Es Doctora en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) en la PGR. Investigadora del Departamento de Estudios de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara.
- José Luis Orozco** Es Doctor en Ciencia Política por la UNAM y Maestro en la misma disciplina por la Universidad de Texas, E.U.A. Desde 1985 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y es autor de aproximadamente 40 artículos publicados en México, Estados Unidos, Italia, Puerto Rico y España.
- Manuel Pérez Rocha** Es Coordinador General de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. Ha sido catedrático en la UNAM y Coordinador General del Colegio de Ciencias y Humanidades e investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Es autor de **Educación y Desarrollo, La ideología del Estado Mexicano** y otros. Ha sido articulista del periódico **Excélsior** y del semanario **Proceso**.
- Giovanni Sartori** Politólogo, actualmente es profesor de la cátedra Albert Schweitzer en la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Es autor de numerosos libros que incluyen el más reciente: **Ingeniería constitucional comparativa: una búsqueda en las estructuras, incentivos e incorporaciones (1994)**.
- Carlos A. Sepúlveda Valle** Es licenciado en Derecho y Maestro en Administración Pública. Fue diputado (PRI) a la LI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco, Jefe del Departamento del Trabajo y Previsión Social de la misma entidad. Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara.
- Carlos M. Urzúa** Es profesor investigador en el Centro de Estudios Económicos del Colegio de México. Es Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin, Madison y es egresado del ITESM y del CINVESTAV. Ha sido profesor visitante de la Universidad Autónoma de Barcelona, de la Universidad de Georgetown. Actualmente es el presidente saliente del capítulo latinoamericano de la sociedad económica y pertenece al consejo editorial de varias revistas internacionales de economía.

# LOS LABERINTOS DEL FEDERALISMO

José Luis Orozco

## 1.- Las rupturas y recomposiciones de la posmodernidad.

**H**oy que repensar el Estado se pone de moda a contraluz del derrumbe o la muerte del Estado-Nación y, encascada, de las nociones comunitarias, unitarias y reivindicadoras de la historia moderna, la idea federal se planta como la gran fórmula pluralista y democrática del nuevo orden mundial. La globalización, entendida como integración planetaria dejada a la dinámica tecnológica de los que cuentan con ella, desfaza, se dice, las formas políticas que acompañaron el impulso y el desarrollo del capitalismo: los Estados-corporaciones, los Estados-regiones, las corporaciones imperiales y las zonas de libre comercio asedian ahora al Estado-Nación endeudado, improductivo y corrupto, y responden al reclamo de entidades estatales más ligeras, desplazables y adecuables a la solución de los problemas demasiado grandes o demasiado pequeños que aquel Estado no resuelve en su pesadez monolítica.

|                          |
|--------------------------|
| ES TIEMPO DE ORDENAR EN  |
| PRINCIPIOS GENERALES LAS |
| CUESTIONES AZAROSAMENTE  |
| DESPERTADAS POR LAS      |
| FATALIDADES DEL SIGLO    |

Política y jurídicamente, la noción de Federación convoca una larga elaboración doctrinal que la consagra como la gran conciliadora de la *autoridad* y la *libertad*, como el mecanismo armonizador de los proyectos nacionales y las necesidades locales. Si en nuestro país nadie epitomiza como Lorenzo de Zavala la lógica desintegradora del federalismo, el arduo camino del federalismo integracionista europeo ofrece otras perspectivas. Es tiempo de ordenar en principios generales

las cuestiones azarosamente despertadas por las fatalidades del siglo, aconsejaba Carlo Cattaneo (1801-1869) en la Italia de 1851. No se trata, añadía, de dictar una doctrina ya hecha. Se trata de conjuntar los

elementos, de proponer a la discusión libre y pública. Dentro de la libertad, el intelecto de las naciones sabrá discernir lo falso de lo verdadero. La evidencia opera como una necesidad<sup>1</sup>.

Bajo esos lineamientos, la propuesta de los *Estados Unidos de Italia* no se cifra en Cattaneo en mediar a base de

<sup>1</sup> Carlo Cattaneo, *Filosofia della Rivoluzione* (Reseña del libro *Filosofia della Rivoluzione*, de Giuseppe Ferrari, septiembre y octubre de 1851) en el Tomo III de las *Opere Scelte, II 1848 in Italia. Scritti 1848-1851*, a cargo de Delia Castelnovo Frigessi, Giulio Einaudi editore, Turín, 1972, pp. 335 y ss.

felices intuiciones la polarización establecida desde Hobbes y Rousseau, entre la *autoridad* y el *estado de naturaleza*. Lejos de la filosofía cruzada de brazos, contemplativa y absorta en sí misma, la filosofía federalista de Cattaneo deberá, al cabo de las primeras victorias del proceso experimental, seguir el vuelo de los descubrimientos, condensar los relámpagos de la realidad en uno solo, elaborarlos en generalidades poderosas y conectadas, cumplir lo que las ciencias particulares no pudieron hacer dentro de sus propios confines, extraer el haz de luz que unifica al universo

Tampoco en Pierre Joseph Proudhon (1809-1865), la fórmula federalista del equilibrio de la autoridad y la libertad se asienta en 1863 sobre hallazgos puros de filosofía política o técnica jurídica. Su constitución progresiva, aunque haga referencia a un contrato político, o por eso, no reduce al derecho a una noción puramente abstracta, tan descartable como las ficciones y los mitos; al contrario, lo inserta en una naturaleza concreta y viva, tal y como es la sociedad y allí sopesa los sectores agrícolas e industriales, las tradiciones monárquicas, católicas y jacobinas, las rivalidades comerciales y los fracasos, y las promesas revolucionarias. Que París se vislumbre como ciudad federal y no como capital nacional y que, en suma, la nación francesa se divise como el signo y modelo de las federaciones europeas, tienen no obstante en Proudhon el punto de partida de una maravillosa aptitud para la *unidad* a la que se presta tan bien una geografía que la dispone perfectamente agrupada y

delimitada dentro de su circunscripción general<sup>2</sup>

¿Son éstas las condiciones del nuevo federalismo global que proponen los posmodernistas, los desconstruccionistas y los estrategas financieros y militares para que los países no industriales se sincronicen al ritmo de la cibernética y la informática? ¿Qué modelo federal se gesta en la nueva y todavía incorpórea constitución mundial más allá del entramado keynesiano de la Organización de las Naciones Unidas y a qué lógica obedecen sus constelaciones de contratos, tratados, alianzas y bloque? Para comenzar, no hablamos del modelo integracionista y federalista que ensayan los europeos después del fracaso en 1945 de los equilibrios dinásticos, nacionalistas e ideológicos del poder. Hablamos del discurso federalista que actualiza y pone al día un esquema de nacionalización, transnacionalización e internacionalización echado a andar desde principios del siglo XVII en los Estados Unidos y que corre a partir de las 13 colonias hasta la aldea global de nuestros días. Eficiente para la consolidación interna y la multiplicación territorial, el modelo ofrece, sin embargo, pautas distantes del armonicismo y la equidad. Deslindemos, pues, para no engolosinarnos de abstracciones.

## 2.- La Nación Corporativa.

Basta contrastar los tiempos y circunstancias de la Conquista y la Colonia en América del Norte, en América del Centro y el Sur para percibir los modos diversos de producción, integración y organización

<sup>2</sup> Pierre Joseph Proudhon, *Du Principe Fédératif* (1863) et *Oeuvres Diverses sur les Problèmes Politiques Européens*, Nueva Edición de las *Oeuvres Complètes*, con Introducciones y notas de George Scelle, J. L. Puech y Th. Ruysen, Librairie Marcel Riviere et Cie., París, 1959, esp. pp. 325 y 326 y 550 y 551.

que destinan a una esfera a crecer a expensas de la otra. Un examen crítico dejaría atrás los textos oficiales y académicos de historia estadounidense que declaran al mundo ibérico asentado en América a finales del siglo XVI entregado al saqueo y el expolio, y el mundo (predominantemente) inglés que puebla América a principios del Siglo XVII dedicado a la acumulación disciplinaria y productiva de modestas riquezas. En medio de los dos eventos, será preciso entender cómo el Siglo XVI, con sus revoluciones científicas y sus contrarrevoluciones religiosas, también modifica la vieja y gremialista modalidad asociativa de la *corporation* en las fórmulas de la agregación y articulación anónimas de capital y la trasplanta al seno de la política mercantilista inglesa, y cómo el contractualismo nítidamente privatista se cuele y ablanda los reductos económicos del poder absolutista.

Frente a las entidades políticas nobiliarias, eclesiásticas o comunitarias establecidas o reconocidas en la después América Latina, las *corporations* que celebran relaciones contractual-empresariales con la Corona Inglesa se prestan, con la excepción de las ubicadas al sur, a las imágenes marxistas y gramscianas del capitalismo de entrada, sin capas de plomo feudales y absolutistas. Vinculadas contractualmente con la metrópolis, geográfica y administrativamente alejadas de ella, activamente interrelacionadas con Europa y las rutas a las Indias Occidentales dotadas de una inmensa ventaja en relación con los vecinos débiles y desunidos, su condición política y geopolítica casi nada tiene que ver con el resto del continente. Así, la indepen-

dencia de las 13 colonias refleja solamente la maduración del injerto metropolitano cuando el tejido original resulta disfuncional a su propio desarrollo. La atrevida diplomacia europea de la revolución americana ilustra la manera en la cual se rompen a escala internacional los nexos con una de las dos potencias hegemónicas de la época para acudir a la otra, la Francia de los Luises, que no la revolucionaria, y la ma-

nera en la cual se da el juego *entre pares* que, desde luego, jamás se dará ya entrado el siguiente siglo con las naciones hispanoamericanas que se independizan.

¿Qué permite semejante condición? Históricamente, las colonias inglesas en América representan, a mi ver, la primera configuración nacional *multinacional* del capitalismo, pero no un Estado étnico o multiétnico a la europea. La *corporation* aparece ahí como un pegamento económico y religioso que une, según su lógica y su teología contractual, los sectores *incorporados a un proyecto corporativo* cuyas actas constitutivas (*charts*) no definen nunca un *proyecto nacional* laico, secular. El consenso entretejido por el interés material, corporativo, y el interés espiritual, protestante, no cuaja, entonces, sobre un sedimento demográfico y plural; los grupos ingleses, distinguibles, incluso, de los británicos en general, se yerguen en *estrato base, matriz*, marcadamente oligárquico y políticamente superior a los demás sectores europeos, por no hablar de las masas de esclavos negros. Las transposiciones del corto plazo y mediano plazo empresariales y el largo plazo teológico y expansionista producen lo que yo llamo la primera *estatalidad económica moder-*

|                        |
|------------------------|
| LA INDEPENDENCIA       |
| DE LAS 13 COLONIAS     |
| REFLEJA SOLAMENTE LA   |
| MADURACIÓN DEL INJERTO |
| METROPOLITANO          |

nay en ella dirimen la problemática futura del federalismo.

Parto, pues, de que el *federalismo original* norteamericano tiene mucho más por base el *federalismo corporativo* colonial que el *feudalismo* europeo o el *confederatismo* hanseático, helvético o veneciano, sin descartar sus móviles comerciales. En contraposición al feudalismo y sus lazos históricos y lingüísticos centenarios, políticamente personalista, económicamente patrimonialista y auto-suficiente, étnicamente sobrecargado, socialmente estratificado, ciertamente comunitario, familiarista y gremialista pero tradicionalmente cerrado, localista y hostil a los vecinos y a la comunidad nacional mayor, el *federalismo corporativo* se empotra en el montaje de los derechos de propiedad privada y se remite en el plano intercambiario al eje universal-cosmopolita de los contratos. A diferencia del *federalismo feudal* que sustenta los federalismos europeos, el *federalismo corporativo* sigue, en suma, la lógica económica entreverada de las regiones, las ciudades y los sectores productivos y los juegos financieros y geopolíticos con los grandes Estados-Naciones europeos, Inglaterra y Francia.

Con todo, la empresariedad de entrada, que con John Locke, demanda el respeto al derecho natural, esto es, a los derechos naturales del individuo, no confiere una suerte de patente de modernidad a partir de cero. Al interior, los entreveramientos entre el *town* y la *church*, los compromisos populares planteados por la independencia, las contradicciones entre modos productivos y las diferencias patrimoniales y sociales y, al exterior, la dinámica del capitalismo noratlántico y el desenvolvimiento del conflicto franco-británico impondrán

acudir a modalidades más ásperas y concretas para el ejercicio eficiente del poder norteamericano.

### 3.- El elitismo federalista.

Quienes hoy exaltan el federalismo al rango de bálsamo político por excelencia deberían repasar *El Federalista* y sus personajes y vericuetos pragmáticos para captar un proceso que, más que vérselas con grandes principios políticos, se las ve con la centralización, la consolidación y la protección del capital y la propiedad inmobiliaria (y humana) bajo un modelo estatal-nacional que apela a su vez a las lealtades regionales y locales, y al republicanismo democrático.

Al tono de la redacción de la Constitución Federal (1787), la ratificación que ocurre entre 1787 y 1790 se aparta por igual del monismo absolutista a la Thomas Hobbes o Jean Bodin como del misticismo de la Voluntad General de Juan Jacobo Rousseau o del laxo federalismo adoptado, en el lapso de la Declaración de independencia (1776) y la Constitución, por los Artículos de la Confederación vigentes de 1781 a 1789. Documento económico como le designó Charles Beard en 1913, la Constitución abandona la retórica independentista del *Pueblo como un Todo* y garantiza, secamente, el predominio de los mercaderes, los prestamistas, los tenedores de obligaciones públicas, los manufactureros, los navieros, los financieros, los inversionistas y sus asociados profesionales.

Si Beard analiza en 1913 la distribución de la propiedad en 1787 y la confluencia de los principales grupos de interés económico en el congreso constituyente, y lo documenta con los perfiles



biográficos, financieros y patrimoniales de los Padres Fundadores que concurren a Filadelfia, Arthur Schlesinger, padre, verifica en 1917 la forma en la cual los manufactureros norteamericanos ven entonces en el federalismo centralista a la Alexander Hamilton la protección contra las fuerzas económicas centrifugas desatadas por los Artículos de la Confederación. Ante el gobierno ineficiente que permite, en el nombre de la libertad de comercio, la ruina de los sectores productivos en competencia desigual con la Gran Bretaña y demuestra su ineptitud proteccionista en materias como el contrabando, los manufactureros se unifican en torno al federalismo de los federalistas, valga la expresión. En los agitados años que siguieron (a la Declaración de Independencia), cuenta Schlesinger, los mercaderes del país, al margen de sus antecedentes, empujaron juntos en un esfuerzo por hallar un gobierno que ofreciera salvaguardia para los intereses de su clase. De esta manera, una vez más unidos, los intereses mercantiles se convirtieron en un poderoso factor en la contrarrevolución conservadora que condujo al establecimiento de la Constitución de los Estados Unidos<sup>3</sup>.

Al centro del montaje federalista, Alexander Hamilton (1755-1804) genio financiero y político, aristócrata y nacionalista, aporta con el federalismo un proyecto mercantilista de nación que asegura la protección

de los manufactureros y los negociantes, y contiene los peligros confederativos y populares sin acudir al autoritarismo personalizado e institucionalizado. Al igual que su contemporáneo John Adams (1735-1826), Hamilton comparte la inquietud que despiertan ante las clases políticas empresariales tanto los Artículos de la Confederación como la mismísima Declaración de Independencia (1776): la del secesionismo y la de la demagogia universalista y emancipatoria que prometen alivio legislativo a las deudas, las desigualdades y a las quiebras agrarias.

La rebelión de 1786 y 1787 de Daniel Shays (1747-1825), antiguo oficial revolucionario, arroja a ambos el potencial de inestabilidad abierto por los compromisos incumplidos de la rabia revolucionaria y las grietas del federalismo regionalista y localista. Si Hamilton aboga por un gobierno federal (¿paradójicamente?) fuerte y centralizado, Adams la emprende contra la soberanía popular bajo la premisa de que *soberanía y tiranía* son términos sinónimos e intercambiables.

**ALEXANDER HAMILTON,  
GENIO FINANCIERO Y POLÍTICO,  
ARISTÓCRATA Y NACIONALISTA,  
APORTA CON EL FEDERALISMO  
UN PROYECTO MERCANTILISTA  
DE NACIÓN**

De la flamante Constitución, Adams se jacta ante los europeos de cómo los Estados Unidos ofrecen, quizás, el primer ejemplo de gobiernos erigidos sobre los principios simples de la naturaleza; y si los hombres se hallan ahora lo suficientemente ilustrados para sacudirse ellos mismos del artificio, la impostura, la hipocresía y la superstición,

<sup>3</sup>.- Cfr., en general, Charles A. Beard, **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States** (1913), The Free Press, Nueva York, Collier-Macmillan Limited, Londres, 1965 y Arthur M. Schlesinger, **The Colonial Merchants and the American Revolution, 1763-1776** (1917), Atheneum, Nueva York, 1968.

esa guerra aportaba una clave decisiva para aquilatar la lucha entre los poderes federales y los derechos de los estados, o los temas que dividían a Hamilton y Jefferson, o a Nicholas Biddle y Andrew Jackson<sup>5</sup>

Como en la polémica de la ratificación de la Constitución, los antagonistas en la creación del banco federal serán Hamilton y un Thomas Jefferson que ahora, en 1791, blande la anticonstitucionalidad de una figura privada que no sólo asume un poder no enumerado sino usurpa la regulación del comercio interno y exterior.

Agudamente, Jefferson advierte aquí ya el pragmatismo metajurídico que alterna y complementa lo público y lo privado en el amplio espectro de valores entendidos y conveniencias allanado por la pequeña constitución. ¿Podría pensarse, se pregunta, que la Constitución pretendió que por uno o dos leves matices de *conveniencia*, más o menos, el Congreso debería autorizar la violación de las leyes más antiguas y fundamentales de los diversos Estados, tales como las leyes de desamortización, las leyes de Extranjería, las normas de sucesión, las actas de distribución, las leyes de confiscación y expropiación y las leyes del monopolio? Nada sino una necesidad invencible por cualquier otro medio puede justificar semejante prostitución de las leyes que constituyen los pilares de nuestro entero sistema de jurisprudencia<sup>6</sup>

Para Hamilton, al contrario, es imperativo que los propios órganos constitucionales estructuren sus *poderes consecutivos* de la manera que mejor convenga al ejercicio eficaz del poder. Si, por una parte descarta la soberanía amorfa y torpe del pueblo, todo dicta por la otra que la soberanía verdadera, la operativa, se valga de un apéndice en cuestiones de impuestos, deuda, crédito, defensa, comercio y relaciones internacionales. En el último plano, Hamilton sostiene cómo las principales naciones comerciales han recurrido a corporaciones o compañías mercantiles (*trading*) para el *comercio exterior*; a nivel interno, el Estado puede *armar su propio brazo* y acudir al *poder implícito*, necesario y apropiado, para anticipar emergencias y organizar la maquinaria regular de la administración de las finanzas nacionales. A partir del principio de soberanía, no hay, entonces, dilema alguno en el planteamiento *abstracto* de si los Estados Unidos tienen el poder para erigir una corporación, esto es, para dotar de capacidad legal o artificial a una o más personas distintas de las naturales.

Puntal decisivo del Estado ya protagonista en la política europea, el banco nacional que capitaliza originalmente diez millones de dólares permite consolidar la hegemonía oligárquica de la vieja Nueva Inglaterra al amparo de la política monetaria del "dinero duro" y la centralización financiera. Al interior, el banco nacionaliza, jerarquiza y disciplina la actividad económica y, al exterior, capta la

<sup>5</sup> Ver mínimamente el Prefacio de Bray Hammond a **Banks and Politics in America. From the Revolution to the Civil War** (1957), Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1967, pp. vii a x.

<sup>6</sup> Thomas Jefferson, **Opinion on the Constitutionality of a National Bank (15 de febrero de 1791)**, en *Writings*, The Library of America, Nueva York, 1984, pp. 416 y ss., esp. p. 420.

confianza y los créditos indispensables de los inversionistas europeos. Políticamente visualizable como *privatizadora* tanto de la soberanía del pueblo como de los derechos de los estados, el "nuevo poder central" del banco federal se ciñe no obstante en Hamilton a la lógica eficientista y a la mecánica anticipatoria. "No parece haber nada de impropio, o ajeno a la naturaleza de las cosas", tranquiliza aquel machaconamente, "en conceder individualidad, o capacidad corporativa, a un número de personas que están dispuestas a prestar una suma de dinero al gobierno, en las mejores condiciones para permitirles hacerlo, y convertirlas en un instrumento ordinario para préstamos en las contingencias futuras del Estado"<sup>7</sup>.

### 5.- Las sinuosidades del federalismo corporativo.

Obviamente, el *coup privé d'état* que en la historia norteamericana representa la constitución del banco nacional se sustraerá por entero a la compleja conjunción de fuerzas sociales y económicas que se amplía a partir de la tercera y cuarta décadas del siglo XIX. Ni siquiera su despegue opera en una suerte de vacío social propiciado por la represión de la rebelión de Shays, como lo atestigua el entre nosotros empolvado debate antifederalista que ocurriré paralelamente y en confrontación con los

|  |
|--|
| CONCEDER INDIVIDUALIDAD,<br>O CAPACIDAD CORPORATIVA, A<br>UN NÚMERO DE PERSONAS QUE<br>ESTÁN DISPUESTAS A PRESTAR<br>UNA SUMA DE DINERO AL<br>GOBIERNO |
|--|

artículos de El Federalista. Sepultados entre sus propios seudónimos (John De Witt, Centinel, Brutus, The Federal Farmer, Agripa o Un granjero) y la derrota que para ellos significa la ratificación constitucional en 1790, los antifederalistas traducen, a pesar de su lugar histórico oficial como un grupo indefinido, los intereses y desasosiegos de los pequeños comerciantes, los granjeros no esclavistas y los deudores que en aquellos años inundan con cartas, artículos y editoriales los periódicos de los nuevos estados.

Allí, la denuncia a los ricos y poderosos, a los ricos y ambiciosos, hace suya la premonición jeffersoniana sobre el anonimato del poder corporativo y el miedo a los negocios institucionalizados que se entrevieran con las estructuras gubernamentales. Texto que rezuma la tensión fundamental entre *Virtud Cívica* y *Virtud Comercial* (Agripa), *El Antifederalista* presenta el alegato de los que rechazan la unidad federal al precio del predominio de las oligarquías privadas. No es por ello casual que Un Granjero (John Francis Mercer, sin evidencia directa de autoría), apele en marzo de 1788 a la figura de Nicolás Maquiavelo invocado luego durante la unificación italiana. Aunque Maquiavelo evoque un nombre achacado de abuso por los tiranos, los adula-  
dores y los advenedizos de la ciencia o el Maquiavelo de los *Discursos* no sólo dice la verdad sino es el republicano amigo de

7.- Alexander Hamilton, *On the Constitutionality of a National Bank* (23 de febrero de 1791), en el Primer Tomo de *The Shaping of the American Tradition*, Textos introductorios de Louis M. Hacker y Compilación de Louis M. Hacker y Helene S. Zahler, Columbia University Press, Nueva York, 1947, pp. 295 y ss., esp. pp. 298 y 299.



la humanidad en tiempos de usurpación. Ante el federalismo y sus nuevos principios y aristocracias, Maquiavelo presta elocuencia a Un Granjero para impugnar las calificaciones patrimoniales que excluyen del proceso electoral a los más independientes de la humanidad, los apacibles por naturaleza, los moderados en maneras y los ocupados en toda labor honesta. Elevados los pequeños propietarios rurales a única salvaguarda segura de la libertad y el poder, el corolario de Un Granjero es impecable: *Volvedlos a ellos y su posteridad legisladores por nacimiento*<sup>8</sup>

Serán esas figuras románticas y sus contrafiguras oligárquicas (los *juntos*) las que agitan la imaginación política a la hora de la expansión acelerada y el auge del capitalismo regional que desafía, al cabo de cuatro décadas, el reinado federalista que cubre de 1790 a 1828. Ahora que si el primer federalismo corporativo exige la centralización del sistema financiero, las mismas razones del federalismo corporativo aconsejan su descentralización posterior en el nombre de los derechos de los estados y la oportunidad para el *hombre común* que empuña Andrew Jackson (1767-1845) ante la admiración del liberalismo aristocrático de Alexis de Tocqueville. Al *corporatizar* el gran triunfo de los antifederalistas y los republicanos jeffersonianos, la inclusión en 1791 de las *libertades individuales básicas* (el *Bill of Rights*) en la Constitución, Roger Taney (1777-1864), Fiscal General y Secretario del Tesoro bajo Jackson y luego designado por éste Presidente de la Suprema Corte de Justicia, inflige con sus espectaculares

retiros de fondos del banco central y su transferencia a los bancos estatales una herida de muerte a la instancia asediada por todos como el peón de la oligarquía del noreste.

Con todo, la apertura de la actividad bancaria a la libre concurrencia reitera en Taney el fundamento corporativo privado adaptándolo e imponiendo a la vez su lógica a las cuadruplicaciones y octuplicaciones territoriales de la primera mitad del siglo XIX. Que durante esos años el número de bancos se duplique hasta llegar al millar responde, así, mucho más a la velocidad multiplicatoria de la expansión que a la operación en pinzas del federalismo, la democracia y el *laissez faire*. Al mismo tiempo, y para que funcione la *free banking* proyectada hacia el oeste, el juego del federalismo ahora localista y regionalista abre desde la perspectiva nacional una estrategia fascinante frente a la inversión extranjera y la dependencia financiera de Europa. Que, entre 1837 y 1843, a lo largo de la crisis que sacude los mercados de Londres y Amsterdam, los tribunales federales denieguen la solución legal al problema de los bonos de los gobiernos estatales invocando la soberanía de los estados ilustra la ductilidad del federalismo para la construcción y la capitalización nacionales. Bajo esa lente, el federalismo recupera entre 1861 y 1865 sus contornos hamiltonianos para sincronizar militarmente el Estado y el mercado y, en 1877, reasume sus contornos jeffersonianos en el abandono de los principios de la emancipación de los negros y la connivencia contrarrevolucionaria de los dos partidos.

<sup>8</sup> A Farmer, **Ensayo V** (Maryland Gazette, Baltimore, marzo de 1788), en *The Anti-Federalist*, Versión abreviada de *The Complete Anti-Federalist* por Murray Dry, Compilada y con Comentario y Notas de Herbert J. Storing, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1985, pp. 257 y ss., esp. p. 270

A partir de allí, la lógica del federalismo se amalgama en la lógica del poder sectorial y regional de los Barones Salteadores del gran capital industrial y financiero, y sus escaramuzas y atrincheramientos en el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales. Cuando los escritos socialistas denuncian el feudalismo benévolo que señorea en los círculos laborales e industriales, toma nota ya de la enorme madeja de circunscripciones y jurisdicciones traslapadas que se interpone a cualquier confrontación directa entre capital y

trabajo. El laberinto federalista y sus sobreposiciones y yuxtaposiciones de lo público y lo privado, de las autoridades y las policías formales y los *company towns*, *company unions* o *Pinkertons*, propician la metáfora de un embrollo de señorios que, empero, contrasta con las maneras confederativas con las que el gran capital industrial cuaja en 1895 la Asociación Nacional de Manufactureros (NAM) para demandar unitariamente la militarización de la expansión hacia los mercados ultramarinos. Así, bajo la nueva política corporativa de presión, de *lobbying*, la misma *blitzkrieg* electoral que en 1896 lleva a William McKinley a la presidencia, y cancela la democracia agraria y populista, lleva a la *splendid little war* contra España y sus últimas posesiones en el Atlántico y el Pacífico que en 1898 anuncia la recomposición de la hegemonía mundial.<sup>9</sup>

### LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA YA ESTÁN AQUÍ

## 6.- ¿Hacia el Estado Universal Homogéneo?

Los Estados Unidos de América ya están aquí, prorrumpe emocionado Denton J. Snider, hegeliano de la escuela de St. Luis, en 1902. Los Estados Unidos de Europa, continuaba, se hallan en las inteligencias de sus intelectuales y las aspiraciones de sus pueblos y parecen estar a punto de llegar: ¿rechazaremos nosotros el sello de universalidad de nuestro principio y relegaremos a los Estados Unidos del Mundo a la tierra de los sueños?<sup>10</sup> ¿Qué vuelve irrealizable

una imagen universalista como esa? ¿Qué impide que el imperio de la libertad se plasme mundialmente en las líneas de la geometría federalista? ¿Por qué no seguirse a lo largo del *continuum* que, al parecer, se extiende ininterrumpidamente hasta 1898? ¿Qué frena al anexionismo en las fórmulas de estatalidad precaria, estatalidad condicionada o de plano colonial que a partir de entonces se aplican a Cuba, Puerto Rico y las Filipinas? ¿Qué hace triunfar, en suma, al federalismo filosófico del pragmatismo sobre el monismo filosófico de los hegelianos?

Ya en otros textos aludí a la dialéctica de la Razón de Estado y la Razón de mercado, de la política y de poder de presión, para explicar las resistencias cupulares norteamericanas a las tenta-

<sup>9</sup> Sobre el tema, ver José Luis Orozco, *La Revolución Corporativa, Hispánicas*, México, 1987, y *Razón de Estado y Razón de mercado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

<sup>10</sup> Denton J. Snider, *America, The Superior Hegelian State* (1902), en *The American Hegelians. An Intellectual Episode in the History of Western America*, Compilado por William H. Goetzman, con la asistencia de Dickson Pratt, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1973, pp. 184 y ss., esp. p. 192.

ciones anexionistas que romperían el *óptimo económico nacional* y diluirían las ventajas comparativas en un federalismo político indiscriminadamente nivelador. Anótese aquí nadamás que, en el debate *antimperialista* de finales de 1898 y 1899, Samuel Gompers (1850-1924), líder obrero corporativo por antonomasia, se preguntaba: ¿Si las Filipinas fueran anexadas, qué impediría que los chinos, los negritos (sic) y los malayos vinieran a nuestro país? ¿Cómo podemos impedir que los *coolies* chinos vayan a las Filipinas y, de allí corran como hormigas a los Estados Unidos y hundan a nuestro pueblo y a nuestra civilización? Además, en un plano condescendiente, esos flujos migratorios acarrearían problemas de conciencia en tanto no podría asegurarseles ningún alivio social y legislativo y ni siquiera una protección mínima. En cambio, añadirá la mordacidad de Gompers, la clase dominante de las islas tranquilizaría su conciencia porque las víctimas serán los pobres, los ignorantes y los débiles.<sup>11</sup>

Al otro ángulo de la escala social, Charles Francis Adams (1835-1915), empresario y patricio, hijo de maestro diplomático y nieto y bisnieto de presidentes, opone los principios políticos cardinales de la política americana a los de la política europea o británica conocida como Imperial. En su epístola, México ilustra el gran paradigma histórico de las bondades del justo medio estableci-

do entre el gobierno con el consentimiento de los gobernados al interior y la Doctrina Monroe al exterior. Todos sabemos, escribe Adams, que en 1848, tras nuestra guerra de despojo, tuvimos que apuntalar la apariencia de un gobierno para México, con el cual negociar un tratado de paz. En ese tiempo, México se hallaba reducido por nosotros a una condición de total anarquía. según la teoría que hoy se pone de moda, nuestro simple deber habría consistido en hacer de México una dependencia extraterritorial y protegerla de sí misma. Sabiamente, adoptamos otra dirección. Al dejarlo *andar solo*, al mantener las *manos fuera* incluso durante la intervención francesa, los Estados Unidos se niegan a insertar en México los hilos de una marioneta. Tal fue la política americana, contradistinguida de la política europea, concluye Adams. Y hoy, México camina firmemente<sup>12</sup>

Abandonada bajo esos razonamientos la lógica política federalista, nada obsta desde principios de siglo para proyectar hacia el mercado mundial el nuevo federalismo corporativo transnacional y sus artilugios monetarios, intercambiarlos, combinatorios y financieros. Abstraer este complejo de fuerzas privadas y públicas y sus impulsos, retracciones y acomodados, lleva también a plantear abstractamente los problemas del orden político nacional y global. Si, apenas concluida la llamada Guerra

|                             |
|-----------------------------|
| NADA OBSTA DESDE PRINCIPIOS |
| DE SIGLO PARA PROYECTAR     |
| HACIA EL MERCADO MUNDIAL EL |
| NUEVO FEDERALISMO           |
| CORPORATIVO TRANSNACIONAL   |

<sup>11</sup> Samuel Gompers, *Imperialism--Its Dangers and Wrongs, en Republic or Empire? The Philippine Question*, por William Jennings Bryan y varios autores, The Independence Company, Chicago, 1899, pp. 209 a 211

<sup>12</sup> Charles Francis Adams, *What Policy the United States should pursue* (carta del 21 de diciembre de 1898), en *Ibid.*, pp. 213 y ss., esp. pp. 217 y 218.

Fría, en 1989, Francis Fukuyama remedaba la idea hegeliana del Estado Universal Homogéneo, hoy, al cabo de seis años, el propio Fukuyama se vuelve a la teología de la corporación y la urdimbre local y nacional de las asociaciones voluntarias que van desde los grupos lectores de la biblia o los Clubes Rotarios hasta los conglomerados corporativos transnacionales. A su vez, y al parecer a contracorriente, Joseph Nye emplaza al Pentágono como el último guardián del mercado y sus bucólicos protagonistas empresariales. *Federalismo corporativo y monismo geopolítico*: allí quedan los márgenes de maniobra de una imaginación capitalista incapaz de trascender la dinámica de la *realpolitik* y la *realekonomik* expuesta desde 1787 por Alexander Hamilton.

Mucho menos convencido que el Fukuyama que mandaba a casa nada menos que la historia y sus desvaríos comunistas y fascistas, Hamilton preparaba una política interna y exterior alejada de los laberintos perniciosos de la política y las guerras europeas. Con todo, su pesimismo y oportunismo antropológicos le insinuaba aligerar, *comercializar*, pero hacerlo para sacar ventajas de las rivalidades dinásticas de los Austrias y los Borbones, de las antipatías de los ingleses en contra de los franceses. De aquí que

Hamilton descarte el pacifismo comercial, que ironice ante el gentil librecambismo de las repúblicas comerciales y la ilusión sobre la armonía de los intereses mutuos o el espíritu de mutua amistad y concordia.

Abrumadoramente, el *sentido* hamiltoniano del Estado acaba por imponerse a la magia intercambiaria del mercado y al espíritu benévolo y filosófico que posterga al *verdadero interés nacional*. Lectura indispensable, el artículo 6 de *El Federalista* prepara a los Estados Unidos para las *consecuencias últimas* del comercio. ¿Qué cosa ha hecho hasta ahora el comercio, inquiriría allí Hamilton, que vaya más allá de cambiar los objetivos de la guerra? ¿Acaso no es el amor a la riqueza una pasión tan tiránica y agobiante como la del poder o la gloria? ¿No han acaso ocurrido tantas guerras basadas en motivos comerciales, desde que éstos se han vuelto el sistema predominante de las naciones, como las que ocurrieron antes provocadas por la avidez de territorios o de dominios? ¿No ha engendrado acaso el espíritu de comercio, en muchos casos, nuevos apetitos tanto por los unos como por los otros?

Dejad que la experiencia, aconsejaba finalmente el hombre de Estado, Hamilton, la guía menos falible de las opiniones humanas, sea llamada para dar una respuesta a estas interrogantes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Alexander Hamilton, Número 6 de *The Federalist Papers* (1787 y 1788), por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, con Introducción, tabla de contenidos e índice de ideas por Clinton Rossiter, A Mentor Book, New American Library, Nueva York y Scarborough, Ontario, 1961, pp. 53 y ss., esp., p. 57.

# MÉXICO EN LA BATALLA DEMOCRÁTICA

EL ABC DE LA DEMOCRACIA EMERGENTE

*Miguel Ángel García García*

**S**i en sus orígenes históricos se justificó la presencia de un Estado fuerte en momentos difíciles para la Nación, hoy la realidad ya es historia, encuentra en la democracia el único camino para reivindicar los errores del pasado. Una sociedad civil débil, siempre será presa fácil e irresistible para un Estado Leviatán como el nuestro. Por ello habría que impulsar la participación más independiente de la sociedad, en los quehaceres políticos.

La gran Reforma Política debe empezar por el Estado, desde la sociedad, hacia un Estado democrático más palpable, porque no se puede vivir siempre con

**LA GRAN REFORMA POLÍTICA  
DEBE EMPEZAR POR EL  
ESTADO, DESDE LA SOCIEDAD  
HACIA UN ESTADO  
DEMOCRÁTICO MÁS PALPABLE**

la fantasía, como esencia de nuestras actitudes y sólo imaginar que se puede perfeccionar a la Nación desde el Estado. Quizá sea la estatolatría la que nos ha estancado en la búsqueda de nuevas concepciones y haberes en el estilo de hacer política. O tal vez la estabilidad, tan preciada en cualquier régimen, pero no lo es todo cuando reparamos en cómo la sociedad civil está cada vez más alejada de las decisiones y acciones públicas y más aun con la "tecnocracia que es tan dia-

metralmente opuesta a la democracia"-Norberto Bobbio- y hace menos accesible el manejo de la información para la toma de decisiones públicas. Sencillamente no hay por qué hacer más complicados los hechos.

**Nota:** El presente ensayo es una síntesis de un trabajo que consta de tres secciones: en la primera se hace una introducción sobre el debate intelectual y político que en torno a la democracia de nuestro país se viene dando desde los años ochenta; en la segunda se analizan las condiciones y la evolución de nuestro sistema político, donde se destaca la presencia de un Estado con fuerte tendencia nacionalista y centralizadora, que marca la evolución política del país a tal grado que su papel como promotor del desarrollo político sigue aun vigente.

En la tercera parte, y con objeto de contribuir al diálogo colectivo y de aportar elementos de juicio que trascienda las fronteras del intelecto, he intentado para efectos de su publicación en **Crónica Legislativa**, resumir algunas ideas centrales sobre el futuro de la democracia en México que fueron planteadas originalmente en este ensayo.

Este ensayo fue reconocido en 1989 con Mención Honorífica en el Certamen Nacional de Ensayo Político, de la revista mexicana **Vuelta**.



La historia nos da la razón en este sentido. En épocas anteriores, los grandes pensadores, auténticos emergentes de la sociedad, políticos por definición, supieron adelantarse a las circunstancias del país al comprender su complejidad y plasmar ideas y acciones apegadas a la realidad, aunque a veces ésta los haya desmentido, pero en el mejor de los casos las ideas contribuyeron a acelerar el desarrollo social y político. La República Federal de los liberales del Siglo XIX, el cambio social que dieron los caudillos del movimiento de 1910, el estado de derecho que formaron los constituyentes de 1917, el esquema de institucionalización de la lucha política que se inició con el general Calles y la consolidación de la participación política de las masas organizadas en el Cardenismo, confluyen en un proyecto de país que hoy exige nuevas adecuaciones para enfrentar la paradoja de ser arcaicos y modernos a la vez.

Porque haber entrado, como dice Héctor Aguilar Camín "a la cultura del transistor, sin pasar por el alfabeto", ha tenido un costo tan alto en lo político y en lo cultural, que aun no hemos medido su impacto en las formas del quehacer político de hoy día. Por eso hay quienes afirman categóricamente, que el respeto al voto y a la libertad política, es el principio de la modernidad que tanto deseamos (entendida como la democracia política más pura y avanzada de que se tenga registro en la historia de México), quizás por ese deseo reprimido que la estatolatría ha impedido realizar; o la posición desarrollista que, a primera vista parece más necesaria, la de aquéllos que ven en una sociedad más igualitaria en lo social y económica como el principio de la verdadera democracia.

Lo cierto es que ambas posiciones son válidas y necesarias en un país donde

hemos desarrollado grandes centros de cultura, de investigación en ciertas ramas del conocimiento social científico y tecnológico, enormes complejos industriales, algunos polos de desarrollo regional importantes y nuevas formas de comunicación social y política, pero donde aún padecemos una tasa de desempleo y subempleo que nos quita el sueño para pensar no sólo en la democracia, sino en el cómo evitar un régimen dictatorial que conquiste aquellas conciencias al ofrecer salidas fáciles para la difícil realidad que enfrentamos. En un México donde los indígenas no pueden pensar en el futuro, porque tienen que buscar la forma, ya no de vivir, sino siquiera de sobrevivir a las penosas condiciones de vida que impone el hambre y la miseria.

En este país de contradicciones, en el cual la sociedad por sí misma fue capaz de demostrar organización y movilización, como sucedió en el sismo de 1985, o donde los campesinos chiapanecos que no encontraron eco en sus demandas de justicia en su terruño, tuvieron que acudir al punto de alianzas y unidad nacional, como lo es la figura presidencial para buscar soluciones. La democracia, desde cualquier punto de vista y sin menoscabo de concepciones teóricas o metodológicas, cobra relevancia no como la panacea para enfrentar todas las circunstancias que atraviesa el país, pero sí como la única forma de reivindicación histórica, para transitar ya no a la modernización, sino al menos llegar a un nivel de desarrollo político aceptable que supere las alianzas derivadas del clientelismo vergonzoso, patriarcal y antidemocrático. Una democracia emergente que le imprima una dinámica diferente al juego político mexicano.

El país requiere de una apertura democrática, que no pase por alto el cam-

bio en las instituciones políticas del país que han fortalecido el corporativismo, la hegemonía estatal y permanecen, pese a los errores y excesos de algunos grupos que han llegado al poder. Que modifique la actitud de algunos grupos de la llamada clase revolucionaria que se oponen a dar mayor transparencia y participación en la toma de decisiones políticas.

Una democracia realmente existente empieza por romper los hilos más sensibles del actual sistema tales como el tradicional "dedazo" en la selección de candidatos del partido en el poder; el caciquismo; la política de "carro completo"; el gangsterismo y la corrupción sindicales; las complicidades entre los hombres de negocios y los políticos; el presidencialismo como destino nacional único; el "tapadismo" en la sucesión presidencial; el desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; la marginación de los indígenas y la falta de respeto a sus formas de organización política y cultural; la ausencia de espacios políticos en la televisión; las restricciones directas o indirectas a la libertad de prensa.

Lo más sensible es aceptar que al fortalecer la capacidad de participación y movilización de la sociedad civil organizada, estaremos dando un gran paso en favor de la democracia y no del Estado, el que con feudos de poder y paternalista hemos creado. Esto último no es fácil de aceptar porque toca la conciencia de aquellos grupos con poder político que han crecido al amparo de los gobiernos de forma tan simbiótica que no serían capaces de sobrevivir al menor movimiento

|                                 |
|---------------------------------|
| <b>UNA DEMOCRACIA REALMENTE</b> |
| <b>EXISTENTE EMPIEZA POR</b>    |
| <b>ROMPER LOS HILOS MÁS</b>     |
| <b>SENSIBLES DEL ACTUAL</b>     |
| <b>SISTEMA TALES COMO EL</b>    |
| <b>TRADICIONAL "DEDAZO"</b>     |

independiente de las bases que conforman su poder de negociación.

Es difícil aceptar que la sociedad creció débil frente a un Estado fuerte, más complejo resulta entender que podemos

crecer sin él, sino con un Estado donde auténticamente estén representados todos los grupos y fuerzas sociales y políticas, que sean la expresión de una sociedad civil cada vez más sociedad política. Un Estado liberal y democrático que detenga realmente los excesos de los grupos de presión, que recoja y vaya más allá de la tradición histórica de las luchas políticas y sociales del siglo XIX y de la Revolución mexicana, que restaure una verdadera República descentralizada, soberana y federal. Lo anterior no significa atarnos al pasado histórico, sino tomarlo como base e imprimir velocidad a los cambios para demostrar que los mexicanos no carecemos de ideas propias y nacionales, sin negar cierta influencia del entorno político y cultural universal. Es inconcebible que si en el siglo pasado optamos por una República Federal y descentralizada, hoy estemos impulsando la descentralización: simplemente es tiempo de acelerar los cambios.

El estadio democrático al que aspiramos debe incorporar además a los dos México: el urbano con todas sus ventajas y desventajas, y ese México rural y marginado de los beneficios del sueño de la industrialización que, suponíamos nos llevaría a la modernidad y a ser un país medianamente avanzado. Se requiere de un esquema político que no desmoralice a la sociedad sino que ponga en evidencia la disposición al cambio y en la praxis re-

fuerce la idea de una integración nacional madura e interdependiente, en todos los sentidos, entre Estado y sociedad.

De ahí que mejorar los niveles de comunicación política, asegurando el derecho a la información para los partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones civiles, medios de comunicación masiva y sociedad en general, forman parte indispensable en la ampliación de la democracia representativa, que al mismo tiempo puede y debe ser más directa y efectiva según las circunstancias.

En ese sentido, la distribución del poder político no tiene que ser sólo desde arriba, sino una suerte de forma intermedia entre poder distribuido y asignado, donde no sólo se formen estructuras orgánicas en el seno del aparato estatal, sino que constituyan instancias reales de participación que vayan más allá de la representación de interés particulares. Por ejemplo, los obreros podrían colaborar como inspectores de precios o los auténticos empresarios diseñar y ejecutar las políticas de fomento industrial y de exportación; permitir a los campesinos una participación directa en las políticas de fomento al campo.

En este contexto, el tránsito a una democracia plural y diversificada rebasa el simple proceso de auscultación mediante escenarios de consulta que tiene que ver con el respeto y apoyo a las formas locales y regionales de organización y expresión política. El principio de solidaridad y participación espontánea, puso en evidencia un espíritu provinciano de cooperación para descubrir las desventajas del verdadero rostro de México: el centralismo. Un centralismo que ha estancado el quehacer político local, y condicionado la soberanía de los estados y municipios para

imponer intereses diametralmente opuestos a las localidades. Vivificar a la provincia, descentralizar, distribuir y delegar funciones también es democratizar.

Si una de las facetas de México es la participación, cooperación y solidaridad, es triste que esas cualidades se reflejen sólo cuando sucedan tragedias nacionales, que es cuando la sociedad pone a prueba su capacidad de respuesta. Si la historia nos enseña, que no siempre se necesita al Estado para incitar a la acción, entonces por qué dejar que "la democracia política siga esperando a Godot" (para usar la expresión de Lorenzo Meyer). Una democracia espontánea que se base en comunidades locales tiene más futuro y contribuye más a la cohesión del país que un simple pacto de alianzas y componendas cuya única contribución es hacer más renuentes a la apertura democrática, a los grupos que han ganado un espacio de negociación en la actual correlación de fuerzas.

Desde este punto de vista, la sociedad tiene un reto doble. Por un lado, no perder la paciencia y estar alerta para no ser utilizada y, por otro, mantener como objetivo primordial la democracia por más difícil que resulta llegar a ella. Todo esto, independientemente de la labor de movilización y adecuación a la realidad presente y futura que se deba realizar.

Cambiar desde dentro del sistema es una ficción en la cual hemos venido imaginando posibilidades de ser más democráticos, pero no siempre resulta fácil. Ni el general Juan Andrew Almazán, ni el general Miguel Henríquez, ni José Vasconcelos, ni Colosio, quienes no tenían en sentido estricto proyectos políticos alternativos, fueron capaces de



romper el endurecimiento de ciertas corrientes políticas que se oponen a modificar las reglas del juego.

**E**llo refuerza la necesaria búsqueda de poder real para una sociedad que está a la espera de una alternativa y tener mejor posición en el estratagema político nacional. Hay que dejar que la sociedad se organice a sí misma y no desde las cúpulas para cambiar el sentido de la historia, hacia un esquema diferente, pero donde la oposición tiene que estar preparada para ser una alternativa real, si quiere figurar en el panorama político nacional.

**E**l reclamo democrático no es una utopía romántica y platónica, es la exigencia de una sociedad que acusa nuevos acuerdos políticos entre las organizaciones sociales, los partidos políticos, los intelectuales, los sindicatos, las asociaciones civiles, las familias de casa, los pequeños y grandes empresarios, las clases medias, los marginados y el Estado como representante de la clase política en el poder. Los noventa es etapa de redefinición y cambio, la reducción de los márgenes del beneficio social y el adelgazamiento del "ogro filantrópico" son cambios que así lo demuestran, pero no suficientes para avanzar en el umbral de la modernización. Modernización para ampliar el "espectrum político", donde la sociedad sea cada vez más Estado, sin que llegue a ser parte de éste, pero sí influir en su conducción.

**"Las etapas de transición se caracterizan por el hecho de que ciertas formas, que llegan al agotamiento, que ya**

dieron de sí todo lo que podían, tienen que ser sustituidas por otras nuevas formas, ciertos viejos modos por nuevos modos" escribía Jesús Reyes Heróles. ¿Por qué no pensar en desmitificar a la Revolución mexicana, así como se despistolizó la política en 1929? La bandera de Madero que cayó de sus manos en 1913 para dar paso a otros avances, espera pacientemente, aunque ya no por mucho tiempo, para ser reivindicada.

**E**l avance de la democracia, tiene que ensanchar los cauces ya logrados, sin menospreciar la iniciativa estatal que sustenta una democracia formal. Si hay quienes creen que el Estado se puede modificar internamente, quizá convenga agregar a esta idea la de una sociedad

políticamente desarrollada, para estar a la altura del reclamo ampliamente democrático. No basta con que el Estado se modifique y adapte a las nuevas circunstancias y necesidades. Lo que el Estado

tiene que aceptar como parte de este fenómeno, es la existencia de aquellos avances democráticos regionales, así como la destacada participación de grupos, clubes o asociaciones auténticamente comprometidos con el respeto al voto y la libertad política.

**Renovar las conciencias para sanar las llagas políticas de tantos años de hegemonía política, de mala distribución del ingreso, etcétera, es un compromiso que concierne a todos. Cuando no se puede cambiar de inmediato, lo mejor es avanzar en este tipo de discusiones involucrando a la sociedad para dilucidar si la democracia empieza en lo político y termina en lo social y económico o**

---

**HAY QUE DEJAR QUE LA  
SOCIEDAD SE ORGANICE  
A SÍ MISMA Y NO  
DESDE LAS CÚPULAS**

---

viceversa, o si es adjetivada o sustantivada para conformar un perfil de acción. Porque lo realmente válido para el futuro inmediato tendría que ser pasar del discurso intelectual o político a la práctica cotidiana y transparente de forma gradual, sin que esto se interprete como una condena del debate intelectual.

Pero no se vale ser indiferente cuando los tiempos y las oportunidades son escasas y se tiene aparentemente muy poco que ofrecer. ¿A poco la izquierda ha demostrado capacidad para movilizar a los desempleados, marginados o aquellos grupos rezagados que han sido víctimas de la desigualdad social y política? ¿Acaso el Partido Acción Nacional está preparado para canalizar el impulso de los indigentes e inconformes a través de sus estructuras o cuadros? ¿El PRI se ha adecuado a esa mayoría de subempleados que se esconden en los ropajes de la economía subterránea? ¿Habrán quién señale que la Iglesia católica radicalizará su postura política para luchar al lado de los obreros "descamisados" por la crisis y los campesinos sin tierra y recursos para explotarla?

A simple vista no parece existir un proyecto mesiánico capaz de proponer una salida viable y congruente a la realidad nacional, pero si no hemos vivido la democracia plenamente y es algo que siempre hemos añorado ¿por qué no darle un voto a la democracia e iniciar una jornada en su favor, sin importar que en principio sea política? A fin de cuentas, una sociedad democráticamente desarrollada será capaz de presionar hacia un esquema de país con nuevas formas para distribuir la riqueza que se vaya alcanzando. Al menos con la democracia aprenderemos a respetarnos.

El mañana que se asoma cada día, no es ciertamente muy prometedor: inflación, inestabilidad financiera, desempleo, violencia y robos famélicos, transculturización, atraso y dependencia tecnológicas. Los márgenes de acción parecen reducirse cada vez más, pero aún están a nuestro alcance y es cuando nos damos cuenta de que o escogemos fortalecer la democracia política ahora o mañana seremos presa fácil de una dictadura como las del Cono Sur, que ni han solucionado el problema económico y social, y tampoco creen en la democracia como sistema de vida.

Si es cierto que aún no se vislumbran salidas apropiadas para resolver los complejos problemas de la realidad que vivimos, los que han sostenido el populismo como bandera, no están muy seguros de que sea una alternativa viable, los que pensaron en romper el pacto histórico con el sector obrero para dar lugar a un Estado más administrador que político, han encontrado que esta alianza no sólo es de forma sino de fondo y tiene que ver con la viabilidad como país soberano e independiente, los que se han declarado progresistas han caído más en la propaganda antes que preocuparse por establecer vínculos con el México real y proponer nuevas ideas y acciones. La batalla por un México democrático trasciende los foros académicos e intelectuales, la sociedad ya no quiere mártires y caudillos, acusa cambios de fondo y respeto a su condición de madurez.

Una sociedad que madura para la democracia está tocando las puertas en la actual situación de crisis nacional e internacional, su autonomía y capacidad de movilización está a la vista. Se han roto las cadenas de la dependencia estatal, el cordón umbilical reventó por la parte más

sensible: la situación económica y social, ha reducido los márgenes de beneficio haciendo cada vez más amplios los espacios entre las clases sociales y las cúpulas dirigentes. El paternalismo parece haber llegado a su culminación, como una fase de estancamiento político, para dar paso a una nueva relación entre sociedad y Estado.

La sociedad debe ampliar su capacidad de incidir en el desarrollo de las circunstancias presentes y futuras. Si en otros tiempos hemos cometido el error de creer que hay que educar al pueblo para vivir en democracia, es momento de comenzar a respetar y reconocer la capacidad de auto-organización y participación que hay en amplios sectores sociales, los que han aprendido a actuar con las reglas del juego de la necesidad histórica, y los cuales pueden encontrar en la democracia el camino para avanzar hacia un desarrollo más equilibrado. Es hora de encontrar la oportunidad de canalizar nuestras fuerzas hacia nuevas formas de convivencia más respetuosas.

Debemos ser capaces de responder a ese impulso de participación y nacionalismo que todavía queda en los sectores más auténticos y comprometidos. Basta citar al movimiento obrero organizado o al movimiento estudiantil del invierno de 1986-1987, autónomo e independiente, que mostró interés por el debate y la discusión pública dentro de claros patrones de institucionalidad. Lo que pudo desbordarse, como en el 68, en un trastocamiento del tejido social y de la

correlación de fuerzas dio un gran paso en favor de un mejor entendimiento con el Estado y sus instituciones. Se logró ganar un espacio pero no ha sido suficiente.

Es tiempo de que la versión del partido en el poder amparada a la sombra de la Revolución Mexicana, como el mito intocable, comience a desatar los nudos ideológicos para cambiar la percepción y

el modo de actuar. A las generaciones jóvenes se les ha enseñado a creer en la justicia social; la Constitución; la democracia; las libertades civiles, entre otros valores, que han difundido como una doctrina religiosa a lo largo de los últimos cincuenta años de hegemonía ideológica, pero como dogmas de fe están ya muy

desligados de la realidad. El México de 1917 no es el mismo de los noventa; la televisión, los satélites y las computadoras son avances tecnológicos que hablan del cambio. No se podrá seguir gobernando como antes a una sociedad que tenga mejores niveles de educación y cultura y más información, más consciente de las cosas y los hechos. El mapa político nacional se está orientando hacia las coordenadas de un amanecer distinto, cada vez más politizado, aunque el aparente inmovilismo oculte lo contrario.

Que las cifras del abstencionismo aumenten en forma considerable es, sin duda, motivo de preocupación, pero en la más optimista de las concepciones significaría la inconformidad de una mayoría silenciosa que se ha sentido defraudada y ha perdido la mística en quienes dicen representar sus intereses.

|                                    |
|------------------------------------|
| <b>ES TIEMPO DE QUE LA VERSIÓN</b> |
| <b>DEL PARTIDO EN EL PODER</b>     |
| <b>AMPARADA A LA SOMBRA</b>        |
| <b>DE LA REVOLUCIÓN,</b>           |
| <b>COMIENZE A DESATAR LOS</b>      |
| <b>NUDOS IDEOLÓGICOS PARA</b>      |
| <b>CAMBIAR LA PERCEPCIÓN</b>       |
| <b>Y EL MODO DE ACTUAR</b>         |

Esos millones de indígenas y campesinos y los jóvenes que tocan las puertas del desempleo, que al mismo tiempo alcanzan la mayoría de edad para votar, no tienen un motivo claro para participar políticamente cuando encuentran que las perspectivas no son muy halagadoras, sin embargo, están a la espera de esa estrella que no hemos perdido de vista, desde que Juárez la hizo brillar: el respeto a la condición humana, empezando por la libertad política.

En el balance de los ochenta, Enrique Krauze es muy contundente al señalar que "quisimos ser ricos antes de ser democráticos" y al volver la vista atrás nos damos cuenta de que la riqueza ganada con el trabajo de los mexicanos, duerme en los bancos extranjeros y la democracia aún reclama su parte en el curso de la historia. Cuesta trabajo aceptar la verdad, pero ello es más reconfortante que continuar con el cargo de conciencia y con el espíritu de Madero deambulando en todos los rincones de la patria.

Ahora bien, si las personas "no pueden manifestarse, como simple masa inorgánica, ni como multitud disuelta en átomos", como lo apunta Hegel, hay que diferenciarlos por intereses de clase, de trabajo o de región, aprovechando la capacidad de la sociedad. Porque si como afirma Pablo González Casanova "la democracia es un problema de distribución de poder entre los grupos interesados", la libertad política cobra una relevancia tal que, las distintas organizaciones y partidos políticos deberán usar esa libertad para lograr transformaciones de fondo que rompan con la inercia de un Estado que todo lo concede, crear nuevos esquemas y planteamientos que incorporen causas verdaderamente populares. Ninguna acción tendrá validez si no es capaz, por un

lado, de atraer a las masas desorganizadas y, por otro, aquellos grupos organizados pero inconformes y dispuestos al cambio. Adoptar a la democracia como la única forma de transformación es un buen principio, con ello podemos decir, sin caer en el optimismo, que tenemos ganado parte del camino sin recorrer.

Pero sí "vincular a las organizaciones reales con las estructuras formales" como opina Arturo Warman, es necesario en cualquier proyecto alternativo, también es cierto que debe pugnarse por una reforma decisiva que no sólo haga compatible la "participación directa y la pequeña democracia". Sino cambiar la esencia del aparato estatal, ya que sin esta transformación es inconcebible la presencia de una fuerza política diferente.

Los gobiernos de cualquier ideología tienen también que superar el infantilismo electoral, ya que si su fuerza política radica en las mayorías, como lo afirman, no hay necesidad de recurrir al fraude.

Resulta más riesgoso poseer un poder absoluto "porque todo poder absoluto corrompe" —Norberto Bobbio—, que reconocer lo que se ha perdido y legitimarse frente a la sociedad. Si una de las justificaciones del Estado es la de garantizar seguridad jurídica, debemos cuidar que en la legislación electoral estén bien representados todos los partidos y organizaciones que aún esperan pacientemente el respeto al voto, como el imprescindible paso hacia una democracia más avanzada.

La democracia es por naturaleza política y es una de las actividades más antiguas del hombre. Como escribe Herman Heller: "el concepto de la política

es mucho más amplio que el de lo estatal. No es sólo el Estado el que despliega puro poder político, sino también los grupos políticos intraestatales como los partidos, las alianzas, la sociedad de las naciones y otros grupos cuya función no es en sí política, como las iglesias y las asociaciones patronales y obreras. Bajo está concepción, la idea de un Estado auténticamente liberal y democrático, cobra particular relevancia en la discusión sobre la democracia en nuestros días y refuerza la necesidad de ensanchar la libertad política como principal bastión. La libertad política no es un juego para la imaginación, sino una realidad para ganar mucho de lo que hemos perdido.

La historia de nuestro país ha sido tan accidentada que la democracia y la libertad política nos parecen términos abstractos. Pero no siempre ha sido así. El siglo XIX fue testigo de una gran batalla democrática, entre liberales y conservadores, en su lucha por definir un proyecto de Nación. La etapa maderista también es un proceso del cual aún tenemos mucho que aprender, sobre todo en lo que se refiere a política como vocación. No ha sido fácil superar el proceso de aculturación que vivió el país hace siglo y medio, como tampoco fue fácil interiorizar conductas, valores, modos de ser y actuar ligados al caudillismo. La convivencia ha sido tan compleja y condicionada por hechos y actitudes violentas, actos prohibitivos y reservados, así como estilos patriarcales que son una herencia cultural que hoy incide en nuestra posición frente a la vida y concretamente ante la política.

Nuestros políticos sin importar partidos

son parsimoniosos, juegan con las palabras tan fácilmente que han desgastado su utilidad, les regocija el aplauso, les cuesta trabajo ser directos en su lenguaje y acciones. Han hecho de ese enjuague político un instrumento de control de clases antes que un proceso de liberación. En ciertos sectores de la sociedad se tiene un prejuicio respecto a que a política es degradante por ser asociada con prácticas oligarquizantes, con corrupción, desorganización, burocracia, exceso y derroche de los recursos públicos, demagogia y anarquía. Su valor, en otras palabras, se ha distorsionado.

El reto para una nueva generación política está en pasar a una práctica política más directa y comprometida con la sociedad, como una necesidad de avanzar en la democracia. En una política que, más allá de la tecnocracia, exige más entrega, sensibilidad, compromiso, capacidad intelectual y de ejecución pero, ante todo, una visión de conjunto. Volver a la política como vocación es un paso inevitable. Hay que renovar estilos y prácticas obsoletas por actitudes más éticas y sanas, justificando los medios por sí mismos y no por el fin. "En política la forma es fondo", decía Jesús Reyes Heróles.

Pero de nada sirven las buenas intenciones cuando no logran sacudir las conciencias e incitan a la acción. La democracia más que un llamado al conocimiento y la discusión exige un cambio en la forma de ver actuar sobre las cosas, sólo podremos hablar de democracia emergente cuando se superen las limitaciones tradicionales. Acciones nuevas que no sólo se concentren en las cúpu-

|                          |
|--------------------------|
| LA HISTORIA DE NUESTRO   |
| PAÍS HA SIDO TAN         |
| ACCIDENTADA QUE LA       |
| DEMOCRACIA Y LA LIBERTAD |
| POLÍTICA NOS PARECEN     |
| TÉRMINOS ABSTRACTOS      |



las políticas, empresariales o sindicales, sino que rebasen las formas clásicas (huelgas, elecciones, presiones económicas, parlamento, etcétera), por formas de acción no violentas donde todos los sectores sociales puedan participar sin intermediarios en la solución de sus problemas, aceptando el pluralismo ideológico y aquellas posiciones que favorezcan la emancipación de la sociedad. Una democracia que pase por alto a la política como vocación no podrá ser realidad y corre el riesgo de perderse en el mero juego verbal.

De ahí que la política como vocación y no como mecanismo personal de ascenso en la pirámide del poder, sea un aspecto imprescindible para consolidar la democracia. Hacia una democracia "tlatoanatos" donde "el estilo personal de gobernar" no imponga márgenes en la actuación de los hombres públicos, que se señalen con transparencia los errores y discrepancias sin temor a ser satanizados. Hay que exorcizar el personalismo para distinguir entre los actos privados y públicos que tienen que ver con el que-hacer político.

No basta el estoicismo de la figura presidencial. Por eso es urgente reconocer que el "Tlatoani" no siempre está en posibilidad numérica y real de atender todas las demandas de la sociedad.

Se tiene que superar el servilismo como regla de actuación para hacer de la actividad política un compromiso público real. El sistema de selección de candidatos, por ejemplo, tiene que ser más abierto. No es posible que los parámetros para calificar a los sucesores de la presidencia de la República y de los gobiernos locales sean tan pobres. En este contexto, elevar el nivel de cultura política es una

de las condiciones que se reclama también para la democracia y es aquí donde los medios de comunicación, principalmente la televisión y la prensa, juegan un papel protagónico.

Es necesario recuperar la vocación y el oficio de informar, no como simples correas de transmisión de mensajes, sino como un auténtico proceso de comunicación alternativa, para lograr un nivel de crítica, de discusión y de información a la cultura de reclamo democrático. Hay que ir tras la noticia y los hechos, se oponga quien se oponga, dignificar el periodismo es circunstancia obligada en cualquier proyecto de cambio. La necesaria definición de una política nacional de comunicación social tiene que incorporar la democratización de los medios de comunicación para evitar la creación de "estados dentro del Estado" como el caso de la televisión privada y poner en igualdad de circunstancias a quien tiene la obligación de informar y a quien exige ser informado y escuchado. No basta que el comunicador social use el poder para prevalecer sino para servir a la sociedad como un contrapeso en favor de la democracia.

La democracia, como paso obligado y andamiaje para la modernización, tiene que incorporar las nuevas formas de generar información como la robótica, fibras ópticas, la telemática, la informática, los satélites y demás avances tecnológicos que modifican las relaciones políticas y obligan a pensar hoy en la manera de poner estas innovaciones en el marco de la democracia y no en el beneficio de unos cuantos. Aquí la experiencia de la comunidad científica nacional no puede dejarse al margen. En el fondo, la dominación política e ideológica de los países desarrollados sobre los menos favorecidos

tiene mucho que ver con el desarrollo de las tecnologías y consecuentemente con la soberanía y la seguridad nacional.

**EL RETO DE LOS PRÓXIMOS  
GOBIERNOS MEXICANOS ES  
PRECISAMENTE EL DE  
ACCELERAR LOS CAMBIOS**

Pero no hay que perder la brújula, la democratización de la sociedad tiene que irse ampliando a todos los terrenos. Es cierto, la democracia tiene un alto contenido político, que exige, como ya se dijo, superar cualitativamente el pluripartidismo, hacer más efectiva la separación de los poderes públicos, consolidar la independencia de la acción judicial, así como respetar el pluralismo y la actividad electoral.

Sin embargo, debe ampliarse paralelamente con un desarrollo social que eleve el nivel de vida y de seguridad frente a un futuro cada vez más incierto, proceso que se agota sin duda, en la justicia económica. En esta concepción hay retos interesantes tanto para el Estado, en estos tiempos de escasez de recursos, como para los grupos que demandan un cambio. El riesgo sería caer en un exceso de democracia que amenace la propia democracia. Cuando un grupo o partido no encuentra solución a sus demandas, éste puede buscar la manera de romper el pacto político hasta mediante una irrupción violenta. Debe tenerse en cuenta que la atención a las demandas planteadas desde la sociedad crecen más en cantidad y especificidad que cuando se ejecutan acciones públicas "desde arriba".

Después de todo, como reconoce Rogar Bartra, la llamada democracia formal o "burguesa" no es tan despreciable

como se creía. Tan es así, que la izquierda mexicana menos ortodoxa, incorporó la democracia como un paso inevitable al socialismo. Entonces, lo fundamentales cam-

biar las relaciones entre Estado y sociedad, que es el fondo de la cuestión para llegar a un trato entre iguales, haciendo de la democracia y la concertación la regla básica de su interacción.

En la actual coyuntura se ha intentado el reacomodo de la correlación de fuerzas existentes lográndose algunos cambios políticos vitales, sin perder de vista los aspectos socioeconómicos del desarrollo, pero la inercia de un problema estructural e histórico tan enorme, no se puede transformar en un sexenio y mucho menos desde arriba. De ahí que el reto de los próximos gobiernos mexicanos es precisamente acelerar los cambios para encontrar la vía por la cual pueda caminar no solamente el PRI y el régimen, sino el conjunto de la sociedad. Pero para madurar en este sentido, es necesario reconocer lo que se ha hecho, no como concesión del aparato estatal, sino como conquista de una sociedad que lucha por su destino.

Los riesgos de vivir en la democracia no podrán compararse nunca con los de las dictaduras que, ni reduciendo los márgenes de libertad y expresión política, han callado las voces del hombre que nació libre para vivir en una sociedad. Esta, se encuentra de cara a la historia y aun a tiempo para construir la democracia del Siglo XXI.





# RENOVAR EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

*José Luis Flores Hernández*

**L**a reforma del Estado, iniciada en la década pasada aunque se orientó hacia la redefinición del tamaño y el papel del Estado, no se planteó, entre otros aspectos estructurales, revertir las bases de funcionamiento de un tipo de federalismo centralizador<sup>1</sup> heredado del período posrevolucionario, entre cuyas características se incluye la mayor capacidad institucional e instrumental<sup>2</sup> que posee el gobierno federal para concentrar una parte significativa de los ingresos nacionales y para ejercer montos cuantiosos de gasto público, en contraste con el reducido ámbito de las políticas fiscales ejercidas por los estados y municipios.

Este modelo de federalismo centralizador, a pesar de que ha permitido crear una base institucional y de

organización política que ha respaldado en su momento varias etapas de nuestro desarrollo, ha generado mecanismos administrativos, fiscales, económicos y políticos que inhiben el potencial de los estados y las regiones, aminoran las capacidades de las autoridades estatales y municipales y restan libertad de acción a los grupos organizados de carácter local.

Este tipo de federalismo, al tiempo que ha permeado la configuración de un modo de actuar de los gobiernos federal, estatal y municipal, logrando con ello la consolidación de los poderes nacionales, ha engendrado fórmulas a través de las cuales las políticas públicas del gobierno federal han permanecido por encima de las aplicadas por los gobiernos locales.<sup>3</sup>

De acuerdo con las actuales circunstancias socioeconómicas y políticas de México, es necesario transformar el tipo

<sup>1</sup> Véase al respecto el significado y alcance del federalismo centralizador mexicano en una perspectiva histórica, presentado por Alberto Díaz en **Desarrollo Económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, pp. 27-36.

<sup>2</sup> Entre los factores que se toman en cuenta para medir la calidad de gobierno, se encuentra el tipo de organización y los factores institucionales que permiten el diseño y la instrumentación adecuada de políticas públicas. Véase al respecto José Luis Ayala, **Límites del mercado, límites del Estado**, INAP, México, 1992, capítulo II y III, pp. 53-139.

<sup>3</sup> Uno de los aspectos que permite evaluar el grado de equilibrio y la orientación en la operación de un sistema económico basado en el principio federal es el alcance y naturaleza de los instrumentos de política fiscal que posea cada nivel de gobierno. El razonamiento general plantea que mientras un gobierno local posea mayores facultades fiscales y financieras, mayores facultades y autonomía podrá

de federalismo por otro más equilibrado, que permita elevar los niveles de desarrollo económico y social de las diferentes entidades federativas, al tiempo que posibilite la construcción de relaciones cooperativas entre las propias entidades y entre éstas con relación al gobierno federal. La transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es indispensable para lograr lo anterior y dar lugar a la ampliación y fortalecimiento de las instancias de diálogo entre gobierno federal y gobiernos estatales, con el fin de crear y consolidar en el mediano plazo un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria<sup>4</sup> como un paso decisivo para replantear las condiciones operativas del federalismo mexicano en el ámbito fiscal.

En este contexto, el presente ensayo propone algunos lineamientos para profundizar en el federalismo fiscal en México, a través de la creación de un sistema de coordinación hacendaria. Para ello, se argumenta acerca de la necesidad de contribuir en el corto plazo a solventar los requerimientos financieros que enfrentan actualmente los gobiernos locales, considerar la revisión del sistema de asignación de participaciones e incrementar la proporción participable de la recaudación federal.

Se plantea asimismo que el desarrollo del potencial de las fuentes locales de ingresos, es una tarea que deberá ocupar un lugar destacado en un programa para el fortalecimiento del federalismo fiscal. Aunado a lo anterior, se requiere desarrollar a las administraciones impositivas locales, con el fin de ampliar los espacios tributarios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y revisar el significado de la noconurrencia tributaria. Finalmente, la creación de un sistema de coordinación hacendaria plantea la transferencia de fuentes federales de ingreso y la descentralización de responsabilidades plenas en materia de gasto del gobierno federal hacia los estados y municipios.

### **Acciones para transformar el ámbito fiscal coordinado y fortalecer el federalismo.**

En la construcción de un federalismo fiscal más armónico, congruente con un ejercicio cabal y responsable por parte de los tres niveles de gobierno de las potestades en materia de ingresos, de las responsabilidades de gasto, de un adecuado manejo del crédito y del mejor aprovechamiento de los beneficios que derivan de los esquemas

---

ejercer. Sobre este particular véase Gordon Tullock, *The new federalist*, The Fraser Institute, Vancouver, Canadá, 1994; G. Hughes y S. Smith, *Economic aspects of decentralized government: structure, functions and finance*, Economic Policy, No. 13, octubre de 1991; Rogelio Arellano, *Necesidades de un cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México*, ponencia presentada en el seminario Federalismo Fiscal. Experiencias internacionales y perspectiva en México, Puebla, agosto de 1994 y Alberto Díaz, *Supervivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano*, ponencia presentada en el seminario *Federalismo Fiscal*...

<sup>4</sup> Esta propuesta no es nueva ni se ha planteado en México recientemente. Por ejemplo, ya en los inicios de la etapa actual de la coordinación fiscal que data de 1980, la transformación de la coordinación en materia de ingresos por otra que considere además del ámbito impositivo temas de gasto, se planteó en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en 1983. Véase R. Robles, J. Villarreal y V. Gómez Garza, *Nuevos horizontes del sistema financiero nacional en México*, en INDETEC, revista Trimestre Fiscal, No. 18, jul-sep de 1983, pp. 133-149.

de coordinación a nivel nacional, se consideran las siguientes acciones.

**I Contribuir a solventar las necesidades financieras que actualmente enfrentan los gobiernos locales**

Un primer paso para fortalecer el federalismo fiscal, es la posibilidad de considerar aumentos adicionales en las participaciones que contribuyan a resolver los problemas más apremiantes de estados y municipios, puesto que en el corto plazo ésta es la medida más recomendable para disminuir las presiones que por diversos aspectos se presentan en los presupuestos públicos de los gobiernos locales.

Con el fin de apoyar con recursos adicionales a las haciendas locales, es importante modificar los porcentajes de la recaudación federal participable con los que se integran los fondos distribuibles, en particular el Fondo General de Participaciones. Al respecto pueden señalarse los siguientes criterios que podrían sustentar un incremento en dichos porcentajes:

**1.-** Introducir en la fórmula de distribución un criterio para asignar un mayor peso al componente de población y a las participaciones per cápita de todas las entidades federativas.

**2.-** Compensar a los gobiernos estatales por los gastos adicionales efectuados como consecuencia de la aplicación de programas llevados a cabo por el gobierno federal, como por ejemplo el impacto de la descentralización del gasto federal educativo.

**3.-** Transferir a través del sistema de participaciones algunos

conceptos del presupuesto federal y establecer una fórmula para su reparto, como por ejemplo adicionar al Fondo General los recursos del Convenio de Desarrollo Social, o los recursos del gasto en salud y en materia agropecuaria. En estos casos, la transferencia de recursos daría lugar a la reubicación de responsabilidades en la misma proporción.

**II Revisar y transformar el sistema de asignación de las participaciones**

Las entidades federativas, junto con las autoridades hacendarias del gobierno federal, han establecido a partir de 1980 diversas fórmulas de distribución de estos recursos fiscales. Sin embargo, dentro del actual sistema de distribución existen varios problemas. De acuerdo con el esquema vigente, el incremento de las participaciones en una entidad es resentido en otras, puesto que el porcentaje de las participaciones en relación a la recaudación federal participable, mantiene aún el efecto estadístico de "suma cero".

Con el fin de desarrollar un sistema de participaciones efectivo y las entidades puedan tener acceso a mayores recursos, podrían considerarse tres acciones básicas:

**Diseñar fórmulas de distribución de recursos fiscales que reflejen diferentes características socioeconómicas y fiscales de las distintas entidades federativas, a**

través de la consideración de varios indicadores que permitan medir su nivel de crecimiento y desarrollo. A este respecto, las participaciones deberían distribuirse de manera que permitieran

| DE ACUERDO CON EL ESQUEMA |
|---------------------------|
| VIGENTE, EL INCREMENTO    |
| DE LAS PARTICIPACIONES    |
| EN UNA ENTIDAD            |
| ES RESENTIDO EN OTRAS     |

cumplir el objetivo tanto de apoyar la equidad vertical que se presenta entre distintos niveles de gobierno, así como la equidad horizontal que debiera existir entre los gobiernos de un mismo nivel.<sup>5</sup>

Por esta razón, los mecanismos de distribución de los recursos fiscales deben responder a principios que: a) promuevan el mantenimiento de esquemas resarcitorios (que es el fundamento con el que se inició el actual sistema de distribución de participaciones); b) contemplen el incremento de las capacidades financieras de estados y municipios a través de mecanismos de reasignación de recursos presupuestales del gobierno federal hacia los gobiernos locales; y c) generen acciones de apoyo fiscal y financiero que tiendan a disminuir desequilibrios e inequidades entre regiones, estados y municipios, constituyendo nuevos fondos con recursos federales.

Para ello, las fórmulas de distribución podrían considerar entre otros factores el esfuerzo fiscal, la asignación de rendimientos fiscales a los estados, el grado de desarrollo socioeconómico de estados y municipios, las necesidades sociales, la calidad en la asignación del gasto público y los indicadores de marginalidad.

Diseñar un sistema de información transparente y confiable para efectos del cálculo de participaciones, de acuerdo con los criterios seleccionados, en el que las entidades federativas participen directamente en la verificación de los datos.

Buscar mecanismos que permitan romper con el efecto «sumacero», como por ejemplo, la ampliación de las funciones operativas de administración que llevan a cabo actualmente las entidades federativas, en especial en el ámbito de la recaudación y la fiscalización de impuestos federales, daría lugar a que el otorgamiento de estímulos e incentivos se determinara por el esfuerzo fiscal realizado por las entidades.

### **III Desarrollar el potencial de las fuentes locales de ingreso**

Si se pretende que las entidades y los municipios tengan más capacidad financiera, las fuentes locales de ingresos deberán cobrar una importancia cada vez mayor. Por ello, es impostergable desarrollar el potencial tributario de las fuentes locales, mediante el establecimiento de un programa nacional de desarrollo administrativo y productividad en la recaudación de tributos locales, concertado en el marco de la coordinación fiscal, que con el objeto de superar las limitaciones de estados y municipios considere:

1.- Que los gobiernos estatales como los municipales, a través de las decisiones de los congresos locales y las disposiciones fiscales locales aplicables, acuerden acciones de política tributaria con los contribuyentes que les permitan adecuar cuotas, tasas y tarifas de sus gravámenes a la realidad económica.

2.- La actualización de los valores que sirven de base para diversos tributos

<sup>5</sup> Antoni Castells, **Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos**; véase también David King, **El sistema de transferencias intergubernamentales en Inglaterra: las subvenciones compensatorias**, ambos en Revista Hacienda Pública Española, No. 118-2, 1991, pp. 9-37.

locales, en particular los relativos a la propiedad inmobiliaria.

**3.-** La revisión y mejoramiento de sus sistemas de información y de actualización de padrones, así como sus mecanismos de recaudación, supervisión, fiscalización y cobro coactivo, que den lugar a procesos de desconcentración de funciones hacia las regiones estatales y a una mayor coordinación de acciones en materia tributaria con los municipios.

**4.-** El establecimiento de programas de capacitación y de adiestramiento en materia fiscal federal y local.

**5.-** El establecimiento de un desarrollo administrativo más generalizado, aprovechando, entre otros recursos, los de carácter crediticio, así como apoyos técnicos externos, a fin de colocar a la administración tributaria en los niveles de modernidad que se imponen actualmente.

#### **IV** *Revisar el significado de la coordinación tributaria*

Una de las condiciones para el surgimiento de un nuevo federalismo hacendario, sustentado en la mayor fortaleza económica y financiera de los estados y municipios, de acuerdo con las actuales circunstancias que prevalecen en estos gobiernos, parece encontrarse en la revisión y cambio de las bases estructurales que dieron origen al sistema de coordinación fiscal, o sea la no concurrencia tributaria.

Sobre este particular, recuérdese que la actual coordinación fiscal surgió bajo la idea de eliminar la múltiple imposición de los distintos niveles de gobierno sobre la misma fuente económica y de simplificar a los contribuyentes los

trámites administrativos que deben cumplir ante las distintas instancias de gobierno. Estos objetivos se han alcanzado plenamente. A pesar de ello, su logro ha significado para las autoridades locales una enorme pérdida de su calidad como autoridad tributaria.

La mayoría de los casos en que se eliminaron gravámenes locales concurrentes con los federales, significaron ciertamente una reducción en la carga tributaria para los particulares. Empero, dicha eliminación también significó el fortalecimiento de la presencia federal como autoridad fiscal frente a los contribuyentes, y el demérito de la presencia estatal y municipal.

Adicionalmente, las marcadas diferencias en ingresos, en nivel de desarrollo, en infraestructura y otras características y necesidades existentes entre estados y entre municipios a lo largo de la República, motivan el establecimiento de medidas que permitan que el gobierno federal comparta una parte de sus ingresos mediante un sistema diferente al de las participaciones, así como la superposición de gravámenes locales sobre la misma fuente económica, de forma paralela a los impuestos federales, sin que se fijen distintos tributos.

En este sentido, la política fiscal no sólo permitiría obtener los recursos necesarios para lograr una mejor provisión de servicios a los ciudadanos, sino que también constituiría un mecanismo para promover el desarrollo local, fomentando actividades productivas y sancionando los efectos de aquellas actividades que no redunden en el bienestar de los ciudadanos, como lo es la contaminación. Se propone tomar en cuenta por ello las acciones siguientes:



1. Estudiar la posibilidad de que el gobierno federal y las entidades federativas compartan tributos sobre la misma fuente, conservando los propósitos originales que se contemplaron cuando se inició el proceso mediante el cual se eliminó la concurrencia tributaria, tales como el control sobre la carga tributaria de los contribuyentes y la simplificación administrativa. Podrían acordarse los niveles de tributación de cada una de las partes, teniendo a la vista el impacto global que este esquema de tributación mixto podría traer consigo. Ello puede darse ya sea a través de una reducción en tasas federales sobre algunas actividades, por ejemplo en el impuesto al valor agregado o a la gasolina, a fin de dar pie al establecimiento de una tasa local sobre el mismo concepto, pero concertando las políticas tributarias de tal manera que no se rebasen ciertos niveles de carga conjunta, o bien mediante el establecimiento de impuestos locales adicionales a los ya establecidos por el gobierno federal.

2. Es necesario buscar al mismo tiempo, para no perder el objetivo de la simplificación administrativa, que los contribuyentes no tengan que acudir a realizar sus trámites y pagos a distintas dependencias. Para ello es urgente organizar adecuadamente la colaboración administrativa entre los niveles de gobierno, a fin de que sea únicamente uno de ellos el que cobre el impuesto, dando al otro la participación que le corresponda de acuerdo con las tasas establecidas.

3. Reconsiderar el contenido del concepto de concurrencia impositiva, a fin

de concebirlo como la superposición de gravámenes sobre el mismo concepto económico-jurídico, pero excluyendo el establecimiento de diversos tipos de tributos sobre una misma fuente económica, de tal forma que puedan coexistir, por ejemplo, impuestos sobre las utilidades con derechos para establecerse y operar en determinados lugares. En concreto, reformar la Ley de Coordinación Fiscal, para eliminar las restricciones impuestas por el artículo 10-A de este ordenamiento, así como abrir las posibilidades tanto en esta Ley como en la del IVA, para que las entidades o los municipios puedan establecer, por ejemplo tributos que tengan como objetivo controlar la contaminación ambiental en todas sus formas, aun cuando ello implique una incidencia tributaria sobre las fuentes económicas ya gravadas por el gobierno federal.

#### *V Ampliar los espacios tributarios de colaboración administrativa en materia fiscal federal*

A partir de 1990 se presentó un cambio significativo en los espacios de colaboración administrativa entre los estados y el gobierno federal, pues la firma de un nuevo convenio comprendió únicamente la coordinación en la fiscalización del IVA, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y en otros conceptos poco significativos establecidos como anexos al Convenio de Colaboración Administrativa.<sup>6</sup>

La suscripción del Convenio de Colaboración Administrativa de 1990,

<sup>6</sup> Pueden compararse los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal de 1988 y 1990. Entre ellos existe un planteamiento de política de coordinación fiscal totalmente diferente, particularmente en cuanto a las bases para la desvinculación de la fórmula de distribución de participaciones del impuesto al valor agregado y la recaudación de este impuesto a través de las sociedades nacionales de crédito.

significó para los estados la pérdida de espacios administrativos en gravámenes federales (como el traslado de la administración del IVA al gobierno federal) y la erosión de su presencia fiscal ante los contribuyentes locales, que vieron que las atribuciones de los fiscos estatales se limitaban exclusivamente a un conjunto pequeño de fuentes impositivas descentralizadas.

Por lo tanto, es urgente llevar a cabo una ampliación de las funciones operativas en ingresos federales realizadas por los estados y el Distrito Federal. Se requiere una mayor intervención de las entidades en la administración del IVA y en renta, en especial en el aspecto de llevar controles de recaudación y realizar funciones más importantes y autónomas en materia de fiscalización.

Igualmente, los estados estarían en condiciones de asumir funciones en la administración de otros impuestos al consumo, como son el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), en especial en lo relativo a los impuestos considerados hoy en día como asignables.

**VI Transferir fuentes federales de ingreso y competencias en materia de gasto a los gobiernos estatales y municipales**

Se han logrado importantes pasos en materia de descentralización, principalmente en el área educativa. Sin embargo, todavía quedan muchas potestades y competencias que ha asumido el gobierno

federal y que, en realidad, deberían corresponder a los estados y municipios, dado que son precisamente éstos quienes al estar más cerca de los ciudadanos, conocen mejor sus necesidades de servicios y las oportunidades existentes para el desarrollo local.

Como contrapartida a una descentralización por el lado del gasto público, es necesario también descentralizar las fuentes de ingresos de manera que, eventualmente, sean los estados y municipios, y no el gobierno federal, quienes se encarguen de la recaudación fiscal de gravámenes dinámicos y de la percepción directa de sus rendimientos.

La descentralización administrativa debe diferenciarse de la transferencia de potestades y competencias plenas, puesto que estas últimas permiten vigorizar la autonomía de los gobiernos locales, en tanto que aquéllas sólo constituyen una parte de alguna potestad o competencia.

En efecto, una competencia o potestad se relaciona con una función de gobierno en un sentido amplio, es decir, como un conjunto de actividades necesarias para cumplir los propósitos inherentes a una materia. La potestad o competencia plenas en el ejercicio de una función de gobierno comprende por lo menos:

1. Facultad de determinar una política sobre aspectos sustantivos.
2. Facultad de legislar y emitir normas obligatorias sobre la materia.

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>COMO CONTRAPARTIDA</b>         |
| <b>A UNA DESCENTRALIZACIÓN</b>    |
| <b>POR EL LADO DEL GASTO</b>      |
| <b>PÚBLICO, ES NECESARIO</b>      |
| <b>TAMBIÉN DESCENTRALIZAR LAS</b> |
| <b>FUENTES DE INGRESOS</b>        |

**3.** Facultad de ejercer y reglamentar la administración.

**4.** Facultades para financiar con recursos propios los gastos inherentes a esas competencias (esto es en el caso de competencias que implican un gasto público); y retener para sí el producto de la recaudación (en el caso de competencias que implican recaudar tributos).

Así, la descentralización de responsabilidades plenas hacia los gobiernos locales involucra dos aspectos: la transferencia de fuentes impositivas y funciones correspondientes, y el otorgamiento de las competencias en rubros y funciones del gasto público.

### **A) Otorgar potestades de fuentes de ingreso**

La transferencia de potestades tributarias a las entidades federativas, en especial la recaudación de ciertos impuestos, debe considerarse integralmente pues algunos de ellos sí representarían un volumen importante de recursos de los que tendría que prescindir el gobierno federal, con lo cual muy probablemente tendría también que transferir a los gobiernos locales algunas responsabilidades de gasto.

Se considera que los estados están en buena posición para llevar a efecto una administración eficiente de fuentes de imposición indirecta, por lo que en un principio debieran otorgárseles en administración, para que con base en la experiencia que se vaya adquiriendo resulte factible:

a).- Convertirlas en el largo plazo en fuentes locales de ingreso y sean los estados los encargados de diseñar la política y las normas jurídicas aplicables

(dentro de un marco de "armonización nacional), y

b).- Efectuar todas las funciones de su administración y recaudación.

Los gobiernos locales no solamente se han quedado con la potestad de fuentes tributarias que rinden poco en recaudación, sino que además el gobierno federal tiene actualmente tanto la potestad tributaria como el rendimiento de tributos que, por su naturaleza, podrían ser de carácter estatal o municipal, como es el caso del impuesto sobre venta de gasolina y diesel, o los impuestos a cargo de contribuyentes que con anterioridad se denominaban menores.

Por ello, debe estudiarse con un criterio integral, es decir, en las vertientes política, económica y administrativa, la posibilidad de transferir en el largo plazo la potestad tributaria completa, en el mediano plazo las facultades administrativas y en el corto plazo el rendimiento fiscal de los siguientes impuestos y derechos:

-Venta de gasolina, diesel y gas comercial.

-Los que están a cargo de los antiguos contribuyentes menores y de los sujetos a otros regímenes especiales.

-Sobre la renta por la enajenación de bienes inmuebles y sobre productos del trabajo.

-Impuestos específicos a las ventas.

-Sobre automóviles nuevos.

-Sobre tenencia o uso de vehículos, del que actualmente se tiene la administración y la recaudación, y sólo faltaría la potestad legislativa.

-Transferir a los gobiernos locales la potestad tributaria para establecer



derechos sobre las concesiones y uso de suelo en las zonas federales marítimo-terrestres.

### **B) Transferir competencias en materia de gasto**

Es importante señalar que numerosas competencias del gobierno federal no son susceptibles de descentralizar, porque la intervención de los estados sólo disminuiría la eficiencia en su desempeño y generaría mayores dificultades. No obstante, las entidades federativas pueden asumir competencias de gasto que hoy en día son federales. Para lograrlo, es necesario considerar la eficiencia en la asignación de los recursos, el establecimiento de prioridades de desarrollo y la capacidad de respuesta de cada nivel de gobierno a las necesidades de la población. Por lo tanto, es importante definir un esquema de transferencia hacia los estados que tome en cuenta entre otros los siguientes aspectos:

-Elevar la eficiencia de los programas y actividades en aquellos rubros de gasto que son de competencia concurrente —en donde intervienen simultáneamente los gobiernos federal, estatal y municipal— mediante la definición de objetivos y políticas uniformes para todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, tendría que examinarse el flujo de recursos financieros para cubrir las necesidades de esos planes y programas, en función de las actividades que a cada gobierno correspondieran.

-Promover acciones de transferencia de nuevas responsabilidades de

gasto hacia los estados, considerando los rubros en los que pueden ser más eficientes los gobiernos locales. Por ejemplo, se requeriría transferir a las entidades federativas competencias que hoy en día ejercen algunas delegaciones federales —es el caso de las actividades en materia de asignación de gasto para la atención de grupos marginados, en donde los estados pueden ser comparativamente más eficientes— con el objetivo de que tengan facultad de erogar mayores recursos en función de las prioridades de la planeación estatal. En este contexto, las delegaciones federales podrían cumplir la función de evaluar y controlar el ejercicio de los recursos, conforme a los objetivos de política económica y fiscal a nivel nacional establecidos por el gobierno federal.

En este mismo sentido, identificar aquellas otras competencias federales en materia de gasto en las cuales los gobiernos estatales y municipales estén en mejores condiciones de canalizar en forma más eficiente los recursos hacia la atención de las necesidades de la población. Piénsese por ejemplo en algunos programas del sector agropecuario, en donde los gobiernos locales podrían realizar asignaciones más eficaces por contar con programas específicos para ciertas actividades de este ámbito.

### **VII Crear una nueva coordinación hacendaria entre entidades y Federación**

La coordinación fiscal entre la Federación y las entidades ha tenido grandes avances en los últimos años. Sin embargo, para

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>NUMEROSAS COMPETENCIAS DEL</b> |
| <b>GOBIERNO FEDERAL NO SON</b>    |
| <b>SUSCEPTIBLES DE</b>            |
| <b>DESCENTRALIZAR, PORQUE</b>     |
| <b>LA INTERVENCIÓN DE LOS</b>     |
| <b>ESTADOS SÓLO DISMINUIRÍA</b>   |
| <b>LA EFICIENCIA EN SU</b>        |
| <b>DESEMPEÑO Y GENERARÍA</b>      |
| <b>MAYORES DIFICULTADES</b>       |

fortalecer el federalismo fiscal es necesario modificar y ampliar el sistema existente. Por ello, deben eliminarse las restricciones legales a la participación de los estados y ampliarse el sistema actual para ir más allá de los aspectos tributarios, incluyendo también el gasto y el crédito.

Una estrategia fundamental para el fortalecimiento del federalismo fiscal es el desarrollo de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. Este cambio significa que no solamente se abarquen los aspectos de las finanzas gubernamentales relativos al ingreso, el gasto y el crédito públicos, sino que se logre una visión y operación de verdadera vinculación entre estos ámbitos y entre los tres niveles de gobierno.

Un punto de partida es la creación de un foro adicional de concertación y discusión entre el gobierno federal y las entidades federativas, paralelo a los foros ya existentes dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde se dialogaría con los funcionarios federales vinculados al ingreso, gasto público, presupuesto federal y crédito. Ello sería una base institucional de apoyo para redefinir en conjunto potestades y competencias entre los distintos niveles de gobierno, así como establecer nuevos sistemas de transferencias de recursos que aseguren el financiamiento equilibrado de cada competencia y de cada gobierno.

Las acciones deben encaminarse a determinar una vinculación entre dos sistemas de coordinación, el de ingresos y el de egresos y crédito, ya que en la medida en que se avance en estos últimos, se plantearía la necesidad de resolver sobre alternativas de financiamiento de las funciones que se van descentralizando

hacia las entidades federativas o los municipios, así como las competencias cuya potestad normativa también se transfiera a estos niveles de gobierno. Entre las posibilidades de financiamiento que podrían estudiarse se incluyen: a).- transferencias por renglón de egreso, para financiar los costos de la colaboración administrativa descentralizada; b).- aumento en participaciones por un monto igual al costo de la función descentralizada; y c).- asignación total o parcial de la recaudación de una fuente fiscal específica, mediante la creación un tributo *ad hoc* (ya sea local o federal), a través de un reparto directo de una parte de la recaudación de tributos ya existentes o bien por medio de contribuciones especiales distintas de impuestos o derechos.

Cada una de estas alternativas tiene implicaciones no sólo en cuanto a la suficiencia de los recursos, sino también en relación a la libertad con la que los gobiernos locales pudieran disponer de ellos. Ello daría paso al análisis de las implicaciones y relaciones entre la coordinación del egreso y la coordinación del ingreso.

Finalmente, con base en lo anterior, se podrá aspirar a determinar una distribución de competencias en materia de egresos entre los distintos niveles de gobierno. Como resultado de esto último, definir los recursos con que cada nivel de gobierno deberá contar para financiar con suficiencia las funciones que le competan, ya sea que aquéllos provengan de sus propios tributos o que resulten de transferencias intergubernamentales. De esta forma, se estará llegando a definir el nivel en que se ejerzan o compartan funciones y recursos entre la Federación, los estados y los municipios.

# NOTAS SOBRE EL FEDERALISMO

## HACENDARIO

Carlos M. Urzúa

Que México carece de una tradición federalista, es una afirmación que a nadie sorprende. Este hecho se manifiesta en muchas facetas de la vida nacional, pero probablemente con mayor colorido en lo que constituye el tema de este trabajo: las relaciones hacendarias entre el gobierno federal, por un lado y, por el otro, los estados y los municipios.

Dada la existencia *de facto* de un gobierno que se acerca más a los moldes unitarios que a los federalistas, hacer un recuento de la situación actual del federalismo hacendario no es muy difícil. En términos relativos con otros países, en México son tan rudimentarios aún hoy los mecanismos de coordinación fiscal y tan pocas las facultades de gravación de los estados y los municipios que hacer una reseña de ellos, como se pretende en la mayor parte de este trabajo, no es particularmente complicado.

Algo mucho más difícil, sin embargo, es el proponer de una manera integral y detallada un nuevo y mejor

sistema hacendario federalista. Aun cuando en la última sección se presentan algunos puntos preliminares que, ajuicio del autor, deben tenerse presente al diseñar tal sistema, no es el objetivo de este trabajo tal tarea. Y esto no solamente por cuestiones de espacio, sino por dos razones de mucho mayor relevancia: primero, el nuevo sistema tendrá que ser diseñado con el concurso de todos: el gobierno federal, los estados, los municipios y los ciudadanos (y no solamente por el gobierno federal, como al parecer pretende últimamente el Ejecutivo). Y, segundo, porque el diseño de un sistema económico federalista tiene que ir de la mano con el diseño correspondiente de nuevos sistemas políticos y judiciales.

Una última advertencia: este trabajo se ocupa del federalismo *hacendario*.

A pesar de que es ya común tratar dicho término como sinónimo a *fiscal*, prefiero aquí utilizarlo en su sentido primigenio: incluyo en la hacienda pública sólo las rentas del Estado. El término *fiscal*, por otro lado, se entiende aquí que incluye no solamente las rentas sino también los gastos (en consumo o en bienes públicos). Dada su

---

**ALGO MUCHO MÁS DIFÍCIL ES EL**

---

**PROPONER DE UNA MANERA**

---

**INTEGRAL Y DETALLADA UN**

---

**NUEVO Y MEJOR SISTEMA**

---

**HACENDARIO FEDERALISTA**

---

extraordinaria diversidad, me temo que el análisis de éstos últimos requeriría otro artículo.<sup>1</sup>

### I. Antecedentes.

Aun cuando es interesante desde un punto de vista histórico el recuento de las relaciones federalistas que ha tenido desde su independencia nuestro país, para propósitos prácticos basta a lo sumo remontarse al periodo posrevolucionario.<sup>2</sup> Y esto por una sencilla razón: el impuesto sobre la renta de los individuos y de las empresas, la parte toral de cualquier sistema hacendario moderno, fue apenas introducido en México en 1924 (el cual era denominado entonces "Impuesto sobre Sueldos, Salarios y Emolumentos y sobre Utilidades de Empresas").

Otro hecho que, a mi juicio, es también fundamental para entender el rumbo que tomó posteriormente el federalismo hacendario sucedió cinco años después, en 1929, cuando el Partido Nacional Revolucionario (PNR) nace en la llamada Convención de Querétaro. Me parece a mí que los bosquejos —pues no fueron más que eso—, del proyecto económico del nuevo partido acabaron por sofocar la posibilidad de un sistema económico realmente federalista que pudo haberse dado tras la Revolución.

En efecto, el Programa de Acción del Partido Nacional Revolucionario establecía, en la parte que trataba sobre la Hacienda y Crédito Público, que: "La nación debe ser considerada como un solo organismo económico y por lo tanto los sistemas fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios deben armonizarse y subordinarse al mismo fin... El presupuesto debe ser considerado como la expresión económica del programa del Gobierno Federal."<sup>3</sup>

Vaya contraste de ese programa con las disposiciones federalistas contenidas en la Constitución de 1917 que jamás pedían subordinación alguna, ni mencionaban aún oblicuamente la barbaridad de que el presupuesto es la "expresión económica del Gobierno Federal". Si acaso se mencionaban, en el Artículo 117, restricciones tributarias sobre los estados, pero éstas eran las típicas que deben requerirse en cualquier sistema hacendario federalista que se precie de serlo (no acuñar moneda propia, no gravar el tránsito de personas o mercancías, etcétera).

No hace falta, por cierto, ser demasiado suspicaz para entender que tales medidas centralistas del partido de Plutarco Elías Calles no solamente incluían un deseo, válido, de consolidar a

<sup>1</sup> Para una discusión sobre el gasto público en México véase: Urzúa, Carlos M., *An appraisal of recent tax reforms in Mexico*, Documento de Trabajo IV-1994, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1994; por aparecer en G. McMahon, G. Perry y J. Whalley, eds., *Fiscal reform and structural change*, Londres: MacMillan. El empleo en México del déficit público como una herramienta macroeconómica es discutida en Urzúa, Carlos M., *El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989*, Serie de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Núm. 10, 1991, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Los lectores interesados en estudio históricos sobre el tema pueden consultar, por ejemplo, Carnagnani, Marcello (comp.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>3</sup> PRI, *Historia documental del Partido de la Revolución*, Tomo 1, México, PRI, 1981, p. 67.



la República posrevolucionaria, sino también el ánimo de establecer los cimientos, vía un férreo control de la población, de lo que se convertiría durante el resto del siglo en ese sistema político altamente centralizado, corporativista y autoritario que conocemos.

Sobra decir que, a partir de los treinta, la participación del gobierno federal en la recaudación pública total comenzó a ganar terreno de una manera notable: de una participación menor a dos terceras partes del total a principios de los treinta, el gobierno federal ya había pasado a controlar cuatro quintas partes a fines de los cuarenta. Y la tendencia continuó por un buen número de años: a fines del régimen echeverrista, cuando el presidencialismo y el centralismo brillaban con todo su esplendor, el gobierno federal controlaba ya más del 90% de las recaudaciones totales. La tendencia comenzó a revertirse en definitiva a mediados de los ochenta, y hoy la participación del gobierno federal se sitúa en alrededor del 75 por ciento.<sup>4</sup>

## II. El despertar del Federalismo Hacendario.

Durante el sexenio de José López Portillo se comenzaron a modificar las relaciones fiscales de la Federación, pero ese comienzo fue en cierta medida incidental: la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980, en reemplazo del

impuesto sobre ingresos mercantiles, forzó al gobierno federal a replantear el esquema de participaciones tributarias a los estados y los municipios. Surgió entonces una nueva Ley de Coordinación Fiscal cuya piedra angular era (y es) el Fondo General de Participaciones.

|                                  |
|----------------------------------|
| <b>A PARTIR DE LOS TREINTA,</b>  |
| <b>LA PARTICIPACIÓN DEL</b>      |
| <b>GOBIERNO FEDERAL EN LA</b>    |
| <b>RECAUDACIÓN PÚBLICA TOTAL</b> |
| <b>COMENZÓ A GANAR TERRENO</b>   |
| <b>DE UNA MANERA NOTABLE</b>     |

El mecanismo de asignación usado para distribuir dicho fondo ha sufrido, por cierto, modificaciones a lo largo de los años y ha sido motivo de varias disputas. Para evitar tecnicismos, basta citar algunas de las cuestiones más impor-

tantes que han estado presentes en las discusiones. *Primero*, ¿qué porcentaje de la recaudación federal debe integrarse el Fondo? *Segundo*, ¿cómo deben asignarse los recursos del Fondo entre las entidades?: ¿por número de habitante?, ¿por capacidad recaudatoria?, ¿mediante ciertos criterios de equidad? Y, *tercero*, ¿quién debe cobrar el IVA, el gobierno federal o los estados?

Obviamente, los cambios en la Ley de Coordinación Fiscal no constituían más que una condición necesaria pero no suficiente para iniciar el camino hacia un verdadero federalismo. De hecho, fue sólo durante el sexenio de Miguel de la Madrid cuando, de una manera tímida, se comenzó a coquetear con la idea de andar dicho camino al proponerse, en 1983, la Reforma Municipal que establecía nuevas atribuciones a los municipios y delimitaba las competencias de los tres niveles de gobierno.

<sup>4</sup> Véanse los datos en el anexo del documento de Pineda Pablos, Nicolás, *La descentralización fiscal en México*, Foro Internacional, vol. 34, 1994, pp. 252-268.

Aparte del presumible interés político del gobierno central por iniciar la descentralización, varias otras razones pueden darse para explicar esa reforma municipal. Éstas van desde la caída en la recaudación tributaria federal que obligó al gobierno central a repensar sus relaciones con los gobiernos locales, hasta las recomendaciones de instituciones externas como el Banco Mundial.<sup>5</sup>

Lo cierto es que tras un comienzo que parecía de buen agüero, muy pronto fue evidente que el gobierno central no estaba dispuesto a reformar sus relaciones de poder político y económico con los gobiernos locales. La reforma tenía que ver más con una delimitación de los poderes de los estados *vis a vis* los municipios (por ejemplo, a quién debería corresponder la imposición del impuesto predial), que con una descentralización de las potestades del gobierno federal, especialmente respecto al gasto público.

Ni qué decir que el subsecuente gobierno de Carlos Salinas de Gortari siguió con esa filosofía mitad paternalista, mitad centralista (recuérdese si no el Programa Nacional de Solidaridad). Y hasta hoy ningún régimen ha tenido la voluntad de aceptar que la raíz del federalismo fiscal la constituye la idea, plausible y casi universalmente aceptada, de que los gobiernos locales de alguna manera conocen mejor las necesidades de sus comunidades y tienden a proveer con más eficiencia los bienes y servicios públicos netamente locales.

### III Una propuesta básica sobre el Federalismo Hacendario.

De acuerdo con el trabajo clásico de Oates sobre federalismo fiscal:

"Desde un punto de vista económico, el atractivo obvio de una forma federal de gobierno está en que combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización (...). El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones."<sup>6</sup>

Aun cuando algunas de las afirmaciones de Oates son discutibles, el párrafo anterior contiene, en general, los principios básicos que debe reunir todo sistema fiscal que se precie de ser federalista y no de ser ya una especie de Leviatán, o ya un sistema anárquico.

Para ser un poco más explícito que Oates, me gustaría ahora proponer al lector una "regla de oro", cautelosa y un tanto debatible, que creo debe al menos ponde-

<sup>5</sup> Sobre esto último véase Urzúa, Carlos M., **Five decades of relations between the World Bank and Mexico: A tropical view**, por aparecer en J. Lewis, et al. compiladores, **A history of the World Bank**, Washington, Brookings, 1995.

<sup>6</sup> Oates, Wallace E., **Federalismo fiscal**, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 32.



rarse en toda discusión que verse sobre cuáles deben ser los instrumentos tributarios que corresponden a cada nivel de gobierno. Antes de establecer la regla debo añadir que, en lo que resta del documento, me referiré solamente a los gobiernos federales y estatales, pues creo que ya el Artículo 115 de la Constitución establece correctamente los impuestos y derechos fiscales que corresponden a los municipios (los impuestos prediales, por ejemplo).

La regla es: los impuestos directos, es decir, los impuestos sobre los ingresos de los individuos (personas físicas) y las empresas (personas morales) deberían ser atribuciones del gobierno federal. Por otro lado, los impuestos indirectos al consumo de ciertos bienes como el licor y la gasolina, es decir, los impuestos especiales usando la jerga tributaria, deben ser potestad sólo de los estados. Finalmente, el IVA tiene que ser administrado por ambos niveles de gobierno. Varios argumentos pueden darse para defender cada uno de los puntos de esta propuesta.

Consideremos primero el caso de la gravación al ingreso de los individuos. Si una meta de la Nación es la redistribución del ingreso sin hacer distinciones de raza, clase o localización geográfica (como yo y muchos otros mexicanos lo creemos), el dejar a los estados gravar directamente el ingreso de las personas, permitiendo en particular que usen diferentes tasas a su antojo, obstaculizaría enormemente una redistribución óptima del ingreso a nivel nacional.

Más aún, y el siguiente argumento se aplica a la gravación de ambos,

individuos y empresas, el permitir que los estados graven a su albedrío los ingresos, desembocaría más tarde que nunca en una competencia estatal que a los únicos que acabaría por beneficiar serían a ciertos individuos y empresas que pudieran moverse libremente a lo largo y lo ancho de la nación. En principio, la única competencia válida entre estados debe darse a nivel de la provisión de mejores bienes públicos y de mejores administraciones públicas.

Otra razón por la que el gobierno federal debe detentar la potestad de los impuestos directos es que éstos están estrechamente atados al ciclo económico, y el gobierno federal, al ser el responsable de la estabilización macroeconómica del país, perdería uno de sus instrumentos de política económica más valiosos.

Respecto a los impuestos especiales, éstos deben ser administrados completamente por los estados porque son relativamente sencillos de imponer y recaudar, porque constituyen una fuente aceptable de ingresos, y porque tratan de modificar los patrones de consumo de cada comunidad (los impuestos especiales, por ejemplo, desalientan el consumo de alcohol y el uso del automóvil).

Finalmente, el IVA debe ser administrado por ambos niveles de gobierno simplemente porque la historia ha demostrado que ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales han sido particularmente exitosos en su recaudación. Si bien es cierto que cuando el gobierno federal retomó el cobro del IVA en 1990 las recaudaciones subieron, este incremento

|                                 |
|---------------------------------|
| <b>RESPECTO A LOS IMPUESTOS</b> |
| <b>ESPECIALES, ÉSTOS DEBEN</b>  |
| <b>SER ADMINISTRADOS</b>        |
| <b>COMPLETAMENTE</b>            |
| <b>POR LOS ESTADOS</b>          |

fue menor y no ha hecho mella significativa en la evasión del impuesto. Como este autor ha mostrado en otro lugar, la magnitud de la evasión fiscal del IVA ronda la cifra astronómica del 40% de la base tributaria.<sup>7</sup> Al administrar conjuntamente el impuesto, y al proveer incentivos a los estados más eficientes en su recaudación, se daría un paso fundamental para fortalecer la recaudación del IVA.

Hecha explícita la regla de oro, la siguiente y última sección de este documento se dedica a hacer algunos comentarios puntuales.

#### IV. Algunas Reformas Hacendarias.

Que el federalismo es un tema de moda en México nadie puede dudarlo. En los últimos años se han publicado varios libros sobre el tema,<sup>8</sup> y recientemente tuvo lugar, en Jalisco, un importante foro sobre federalismo que reunió un buen número de políticos y académicos.<sup>9</sup>

El propio Ejecutivo, por razones políticas y recaudatorias, ha comenzado a dar muestras de querer desandar el camino del centralismo. Como ejemplo, actualmente se están considerando en el Congreso varias iniciativas hacendarias. Éstas incluyen la posibilidad de que los estados graven adicionalmente el consumo de ciertos bienes como la gasolina, los

cigarros y los licores (es decir, se permitirá un gravamen extra sobre la mayoría de los impuestos especiales). También se pretende que el gobierno federal ceda su potestad sobre el impuesto por la tenencia de los automóviles, y sobre el impuesto a los automóviles nuevos.

De acuerdo con la regla de oro descrita en la sección anterior, estas iniciativas deben ser bienvenidas. Pero antes de cantar loas a ellas habrá que responder un par de preguntas al respecto: primero, antes que ser un preludio a un nuevo federalismo hacendario, ¿no será que esta iniciativa es motivada simplemente por la necesidad de las autoridades hacendarias centrales de recaudar más sin que la población los culpe a ellos? Segundo, ¿está el gobierno federal dispuesto a conceder en un futuro cercano la plena potestad a los estados sobre todos los impuestos especiales? Debido a que las respuestas a esas dos preguntas no son claras, sugiero que los gobiernos locales se aseguren, antes de aceptar dichas iniciativas, de que el gobierno federal no pida a cambio deducciones en sus participaciones.

Junto a tales iniciativas del Ejecutivo quisiera aquí, para concluir, presentar al lector otras cinco, que a mi juicio deben ser puestas en práctica lo más rápido posible. Las propuestas están basadas de una manera u otra en la regla de oro descrita anteriormente. Más aún,

<sup>7</sup> Urzúa, Carlos M., **Un panorama de las finanzas públicas de México**, ponencia en el Encuentro de Finanzas Públicas, El Colegio de México, octubre de 1995.

<sup>8</sup> Por ejemplo: Díaz Cayeros, Alberto, **Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995; Fundación Mexicana Cambio XXI, **Federalismo fiscal**, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994; y Ortega Lonelín, Roberto, **Federalismo y municipio**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>9</sup> Foro Nacional, **Hacia un auténtico federalismo: Memorias**, Guadalajara, Foro Nacional, 1995.

debe subrayarse que todas ellas están condicionadas a una reforma legal paralela que establezca a nivel estatal (y municipal) mecanismos estrictos de vigilancia de las cuentas públicas.

**El** gobierno federal debe comprometerse a presentar un calendario sobre cómo y cuándo planea ir transfiriendo toda la potestad de los impuestos especiales a los estados.

Como ya se explicó en la sección anterior, la recaudación del impuesto al valor agregado debe ser responsabilidad de ambos: los estados y el gobierno federal. Esta iniciativa me parece a mí la más natural a seguir en el nuevo proceso de reforma al sistema federalista hacendario. Como ya también se ha señalado, esta iniciativa requerirá complementariamente modificaciones a los mecanismos de asignación del Fondo General de Participaciones, de tal manera que se provean incentivos a los estados más eficientes en la recaudación del impuesto.

A cambio de lo anterior, los gobiernos locales deben comprometerse a derogar de inmediato el impuesto sobre las nóminas de los trabajadores prevaeciente en el Distrito Federal y otros estados (por ejemplo, el Estado de México y Veracruz). Aun cuando algunos de los defensores de dicho impuesto usan el argumento de que la tasa es muy reducida (2% en el Distrito Federal, por ejemplo), el hecho es que este impuesto contra-

viene la regla de oro: en lo posible, sólo debe corresponderle al gobierno federal el gravar a las personas morales. Más aún, el impuesto no sólo incide negativamente sobre los trabajadores, al hacer más costoso para las empresas el empleo de ellos, sino también indirectamente sobre las micro y pequeñas empresas, quienes las más de las veces dependen intensivamente de la mano de obra. Y, sobra decirlo, son las micro y pequeñas empresas quienes constituyen el núcleo empresarial en la mayoría de los estados de la República.

Respecto al financiamiento estatal no tributario, es particularmente importante que se comience a discutir la posibilidad de que los estados puedan acceder libremente a los mercados de capitales, incluyendo la posibilidad de vender bonos tal como hace el gobierno federal. Y esto por dos razones: al ya no tener que restringirse a créditos bancarios, los estados podrán reducir substancialmente sus costos crediticios. Más aún, para poder incursionar en pleno a los mercados de capitales, las autoridades estatales tendrán que hacer más transparentes al público sus propias cuentas hacendarias.

Como punto final, me parece preocupante, sino es que lamentable, el hecho de que todas las recientes iniciativas hacendarias provengan del Ejecutivo y el Legislativo a nivel federal. Uno pensaría que deberían ser los gobernadores y los presidentes municipales los primeros en decidir cómo se baila en la fiesta.

**¿ESTÁ EL GOBIERNO FEDERAL  
DISPUERTO A CONCEDER  
EN UN FUTURO CERCANO LA  
PLENA POTESTAD A LOS  
ESTADOS SOBRE TODOS LOS  
IMPUESTOS ESPECIALES?**

## Bibliografía

- Carmagnani, Marcello (comp.), **Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina**, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Díaz Cayeros, Alberto, **Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- Foro Nacional, **Hacia un auténtico federalismo: Memorias**, Guadalajara, Foro Nacional, 1995.
- Fundación Mexicana Cambio XXI, **Federalismo fiscal**, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994.
- Oates, Wallace E., **Federalismo fiscal**, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Ortega Lomelín, Roberto, **Federalismo y municipio**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Pineda Pablos, Nicolás, **La descentralización fiscal en México**, Foro Internacional/, vol. 34, 1994, pp. 252-268.
- PRI, **Historia documental del Partido de la Revolución**, Tomo 1, México, PRI, 1981.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, **«La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas»**, Documento de Trabajo IX-1994, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1994.
- Urzúa, Carlos M., **El Déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989**, Serie de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Núm. 10, 1991, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Urzúa, Carlos M., **«An appraisal of recent tax reforms in Mexico»**, Documento de Trabajo IV-1994, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1994. Por aparecer en G. McMahon, G. Perry y J. Whalley, eds., *Fiscal reform and structural change*, Londres: MacMillan.
- Urzúa, Carlos M., **«Five decades of relations between the World Bank and Mexico: A tropical view»**, por aparecer en J. Lewis, et al. compiladores, *A history of the World Bank*, Washington, Brookings.
- Urzúa, Carlos M., **«Un panorama de las finanzas públicas de México»**, ponencia en el Encuentro de Finanzas Públicas, El Colegio de México, octubre de 1995.

# FEDERALISMO AMBIENTAL

*Raquel Gutiérrez Nájera*

## I.- Introducción

**U**no de los aspectos más controvertidos y novedosos que hoy asume la Ciencia del Derecho, lo es, sin duda, la problemática ambiental que enfrenta el país y el planeta. A la par, los instrumentos institucionales, jurídicos y políticos que se han tenido que desarrollar para dar respuesta a los nuevos campos sociales y tecnológicos, no están a la altura de la civilización moderna.

La ciencia jurídica, herramienta de la humanidad y la búsqueda del bien común, asume la problemática ambiental a partir de los años 70, creando diversas leyes, reglamentos e instituciones abocadas a regular las conductas que impactan el medio ambiente y la administración de justicia en este rubro.

No obstante los esfuerzos anteriores, la depredación de nuestro hábitat persiste, por lo que la revisión de nuestros instrumentos normativos merece una evaluación y supervisión.

El presente trabajo trata de perfilar, a grandes rasgos, los antecedentes históricos de la conservación en nuestro país, de la situación actual del Derecho Ambiental para detectar los aspectos de éste que hay que fortalecer; luego entonces, me parece que la revisión del federalismo en materia ecológica es una de las demandas apremiantes para el Derecho Ambiental y en general para la ciencia jurídica.

## II.- Antecedentes históricos de la conservación en México.

Desde la perspectiva histórica, los antecedentes que existen sobre la conservación de los recursos naturales en nuestro país, nos hacen presumir sus orígenes en la época de los pueblos prehispánicos, los cuales ya tenían asimilada a su vida cotidiana la preocupación por el cuidado de los bosques, las tierras, el agua, etcétera. Al respecto, tenemos leyendas tejidas alrededor de Netzahualcóyotl (1402-1472), que nos explican el cuidado que nuestros antepasados tenían por la naturaleza<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entre una de sus muchas anécdotas se cuenta la siguiente: "Dice que viendo la escasez de leña en algunos montes cercanos a los bosques reales en donde estaba prohibida la entrada, derogó tal disposición, permitiendo que todos entrasen a los bosques y se aprovecharan de las maderas y leñas que en ellos había, con tal de que no cortasen ningún árbol que estuviera en pie, so pena de muerte". Gutiérrez-Nájera, Raquel. *Análisis descriptivo de los delitos en la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán y su influencia en el manejo integral del área*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho Penal. Universidad de Guadalajara, 1993, p. 20.



A partir del gobierno de Porfirio Díaz (1898-1910), en el Estado de Hidalgo se creó por disposición presidencial con el nombre de **Monte El Chico**, un área de protección forestal, en cumplimiento de la Ley del 26 de marzo de 1894, sobre enajenación y ocupación de terrenos nacionales. Por gestiones del Servicio Forestal, se declara por Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, como Reserva Forestal de la Nación, precisamente el Monte de El Chico (Sosa, 1994).

Con anterioridad a esa fecha, se había creado el **Desierto de los Leones** en 1876, con la categoría de Parque Nacional, bajo la Presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, quien expropió los terrenos del mismo por causas de utilidad pública, aunque el carácter de Parque Nacional lo adquiere mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* hasta 1917, siendo presidente de la República don Venustiano Carranza. Después de estas fechas, pasó un tiempo bastante largo para que el gobierno volviera a ocuparse de los recursos naturales, y es así como durante la celebración del Primer Congreso Forestal Mexicano, se hace mención de la necesidad de crear nuevos parques nacionales, lo que influyó tal vez para que se creara mediante Decreto del 4 de diciembre de ese mismo año, el **Parque Nacional Zoquiapan y anexos**, siendo presidente don Pascual Ortiz Rubio (1934), mismos que en 1929 las Haciendas de Zoquiapan, con una superficie estimada en 15,000 has., habrían sido decretadas con la categoría de Reservas Forestales (Sosa, 1951).

Posteriormente, en 1933, el Secretario de Agricultura y Fomento dictó un

Acuerdo, por el cual se declara **Zona Protectora Forestal** a los terrenos que forman parte de la Cuenca del Valle de México. Es así como a partir de 1934, por Decreto Presidencial se creó el Departamento Autónomo Forestal de Caza y Pesca, designándose como jefe del mismo, al Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo. Un año más tarde, es decir, en 1935, se declara por Decreto **Zona Protectora Forestal los terrenos comprendidos dentro de las Cuencas Hidrográficas Superiores de los Ríos Atoyac** (Puebla), **Zahuapan y Neczapan**, lo que constituyó un avance en la gestión de la conservación, en virtud de la intervención decidida del Ingeniero De Quevedo, siendo ya presidente el General Lázaro Cárdenas. Este periodo presidencial resulta totalmente significativo para la conservación en nuestro país, tomando en cuenta que en él se crearon los 39 Parques Nacionales que constituyen la mayoría de los ya existentes (algunos analistas mencionan que fueron 40, como por ejemplo Gabriel Quadri de la Torre (en *Proceso*, del 29 de mayo de 1995); con apoyo de la Ley Forestal de 1926, en sus artículos 22 y 41. En 1942, siendo presidente Manuel Avila Camacho, se creó el **Parque Nacional Desierto del Carmen** y, a pesar de lo anterior, en diciembre de 1943, mediante Acuerdo Presidencial, se autorizó la expedición de permisos para la explotación de madera de pino en rollo, por más de 15,000 m<sup>3</sup> en los Bosques comprendidos parcialmente dentro del Parque Nacional del Ixtapa-Popo, para terminar las obras de la Presa del Balsaquillo, que se construyó en el estado de Puebla. Aunque el propósito de la explotación pudiere estar justificado, despertó en la prensa serias críticas, ya que desforestó la Cuenca Hidrográfica de los Parques Nacionales del Ixta-Popo y La Malinche<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Gutiérrez-Nájera, R., ob. Cit., pp. 22-23.



En este tenor, se crearon los Parques Nacionales **Sierra de San Pedro Mártir, Cumbres del Ajusco y Lagunas de Zempoala**. Asimismo, se modificaron los linderos del Parque Nacional Iztlacihuatl y Popocatepetl, estamos hablando de los años de 1947-1948. En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952), se crearon los Parques Nacionales **Rayón y Molino de Belén**, aunque a éste último, por decretos posteriores, se le redujo su superficie en más del 87%, contando actualmente con sólo 17 hectáreas.<sup>3</sup>

En el sexenio de Adolfo López Mateos, en diciembre de 1959, se declaró bajo la categoría de Parque Nacional la región de los **Lagos de Montebello** en el estado de Chiapas.

Posteriormente, no existió una política clara respecto a la conservación de los recursos naturales, sino que más bien la preocupación fundamental lo fue el desarrollo industrial y económico del país, lo que se reflejó en la creación de áreas naturales protegidas, única estrategia de conservación impulsada por nuestro país hasta este entonces. Con Manuel Avila Camacho sólo se declararon dos Parques Nacionales, al igual que durante el periodo de Miguel Alemán

Velasco, para tener un auge relativo durante el sexenio de José López Portillo, en el que se decretaron 24 áreas naturales protegidas, de las cuales 8 fueron bajo la categoría de Parque Nacional<sup>4</sup>.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en 1982, como un ministerio encargado de consolidar la política en materia ecológica, y asimismo, se decretó para el Estado de Jalisco, con la categoría de Reserva de la Biósfera, la **Sierra de Manantlán**.

Con Carlos Salinas de Gortari se privilegió la constitución de algunas áreas naturales protegidas, bajo la categoría de Reservas de la Biósfera, así como el uso de un lenguaje conservacionista de avanzada y moderno, tanto en el país como a nivel internacional, creándose la primer ley marco en

1988: la **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**, asimismo, a nivel institucional se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con dos organismos desconcentrados para regular las cuestiones ambientales: **el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Ambiental**<sup>5</sup>.

|                          |
|--------------------------|
| CON MANUEL AVILA         |
| CAMACHO, SÓLO SE         |
| DECLARARON DOS PARQUES   |
| NACIONALES, AL IGUAL QUE |
| DURANTE EL PERIODO DE    |
| MIGUEL ALEMÁN VELASCO    |

<sup>3</sup> Íbidem, p. 24.

<sup>4</sup> Flores-Villela, Oscar y Gerez, Patricia. **La Conservación en México: Síntesis sobre vertebrados terrestres, vegetación y uso del suelo**. Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, diciembre 1988; Anaya; María Luisa. **Las áreas naturales protegidas, un desorden organizado**. Suplemento La Jornada-Ecología, Año 1, número 6 de septiembre 1991.

<sup>5</sup> **Reglamento Interior de la SEDESOL** Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1992. Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1992.

En lo que va del actual sexenio, se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para lo cual se hicieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994, reforma mediante la cual se concentra en una sola Secretaría el manejo, conservación, preservación y protección de los recursos naturales en nuestro país. Se siguen sosteniendo como órganos desconcentrados el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente.<sup>6</sup>

### III.- Marco jurídico de la conservación y distribución de competencias.

En el análisis del marco jurídico de la conservación y distribución de competencias, abordaré a grandes rasgos la normatividad que existe y la competencia de los distintos niveles de gobierno en materia ambiental, para perfilar las tendencias del Derecho Ambiental en nuestro país.

#### a).- Marco jurídico de la conservación.

La Legislación Ambiental, como toda la normatividad de nuestro país, se deriva de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 4º, 14, 16, 25, 27, 73, 115 y 124; de aquí se derivan las leyes generales, las leyes de la Federación entre las que tenemos, tomando en

cuenta su significancia en la materia en trato: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Forestal, Ley de Caza, Ley de Pesca, Ley Agraria, Ley de Minería, Ley de Desarrollo Urbano, Ley General de Salud, Ley Federal de Metrología y Normalización y, obviamente, los Tratados Internacionales que México ha suscrito y ratificado en materia ambiental.

Dada la trascendencia que tienen y dentro de lo que sería la Ley General de Metrología y Normalización, se han expedido 81 normas, de las cuales 44 son en materia de descargas de aguas residuales, 7 para el manejo de residuos peligrosos; y 4 en materia de recursos naturales, 8 de atmósfera para vehículos automotores, 9 para fuentes industriales y 2 en materia de ruido y energía contaminante, adicionalmente están por publicarse otras en materia de residuos municipales<sup>7</sup>.

De estas leyes encontramos una serie de reglamentos que se derivan de cada una de las leyes generales en particular, y que por mencionar algunos sin pretender agotarlos, señalaremos los más importantes desde la perspectiva de la ley marco: Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico en materia de Impacto Ambiental; Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos; los Reglamentos para la prevención y control de la contaminación de aguas y el Reglamento para prevenir y

<sup>6</sup> Merece un comentario la nota periodística que se publicó en *El Financiero*, el 2 de junio de 1995, en donde se menciona la creación de una nueva gran Secretaría para regir los destinos del campo mexicano, la cual absorbería algunas de las atribuciones y facultades que tiene la Secretaría del Medio Ambiente y Manejo de Recursos Naturales y Pesca, respecto al sector forestal y acuífero.

<sup>7</sup> Programa Nacional de Medio Ambiente, 1995-2000. Documento resumen para discusión. SEMARNAP, septiembre 1995.

controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

En esta secuencia, existen los Acuerdos y Circulares en materia ambiental, que implican disposiciones de carácter administrativo para la eficiencia de la normatividad entre los que tenemos: Acuerdo por el que se establecen las medidas para restringir la circulación de los vehículos automotores que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, en sus modalidades de taxis, sin itinerario fijo, y colectivo en el D.F.; Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores que consuman gasolina o diesel en el D.F., un día a la semana; Acuerdo por el que el Plan Nacional de Contingencia para combatir y controlar derrames de hidrocarburos y sustancias nocivas en el mar, será de carácter permanente y de interés social; Acuerdo por el que se autoriza la creación del Fondo Nacional para prevenir y controlar la contaminación ambiental; Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad; Acuerdo por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo de la Calidad del Aire, entre otros<sup>8</sup>.

En esta lógica, y por su importancia para la conservación en México, la figura de Decreto ha sido privilegiada en materia ambiental, ya que a partir de ello se han creado las áreas naturales protegidas,

|                         |
|-------------------------|
| EN ESTA LÓGICA, Y       |
| POR SU IMPORTANCIA      |
| PARA LA CONSERVACIÓN    |
| EN MÉXICO, LA FIGURA DE |
| DECRETO HA SIDO         |
| PRIVILEGIADA EN         |
| MATERIA AMBIENTAL       |

así como otras actividades que tienen ingerencia directa en las cuestiones ambientales, tal y como lo constituye el Decreto relativo a la Importación o Exportación de Materiales o Residuos peligrosos que por su naturaleza pueden ocasionar daños al ambiente o a la propiedad, o constituyen un riesgo a la salud o bienestar público<sup>9</sup>.

Aunado al esquema anterior que ya se antoja bastante complicado de por sí, existen leyes que regulan algunos aspectos ambientales entre las que se encuentran el Código Penal para el Distrito Federal y de competencia federal para el interior de la República, en su Título XIV, relativo al Capítulo I, en donde se tipifican los delitos contra el consumo y la riqueza nacionales, o las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, relativas a la reparación del daño o construcción de obras peligrosas.

A pesar de toda la legislación mencionada con anterioridad, la eficacia y eficiencia del Derecho Ambiental para la protección de nuestro hábitat, se encuentra hoy más que nunca a discusión por los juristas abocados a esta rama jurídica.

Como muestra de ello tenemos los pronunciamientos unánimes, resultado del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en septiembre de 1993, en el sentido de "fortalecer la aplicación y

<sup>8</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (y disposiciones complementarias)**, Colección Leyes y Códigos de México. Ed. Porrúa, México, 1994.

<sup>9</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

### **los procedimientos administrativos para efficientar la norma ecológica".**

Ahora bien, tratando de conceptualizar el esquema anterior, ubicaré a grandes rasgos el estado actual del Derecho Ambiental en México, siguiendo las ideas expresadas por Raúl Bráñes Ballesteros y ponencias derivadas del Congreso aludido líneas anteriores:

**"Entendemos por Derecho Ambiental a toda norma jurídica que regula la conducta humana que puede influir o impactar el medio ambiente"**<sup>10</sup> o

**"El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos"**<sup>11</sup>.

En este orden de ideas, nuestro autor ubica tres tipos de leyes ambientales: aquellas que influyen de manera importante en los procesos ecológicos; la legislación sectorial de relevancia ambiental, que regula ciertos elementos del ambiente, con una visión marcadamente sectorial del funcionamiento de la naturaleza, y la legislación de relevancia ambiental casual, es decir, aquella legislación que ha sido expedida sin

propósitos ambientales expresos, por ejemplo, el Código Civil.

Este tipo de legislación se ha desarrollado a partir de 1972 a la fecha, y podemos ubicar tres etapas en la evolución del Derecho Ambiental en la forma siguiente:

1.- En el inicio del siglo XIX con la existencia de regímenes de propiedad privada (como derecho absoluto), predomina la legislación casual y por excepción se da la de carácter sectorial.

2.- En el siglo XX el cambio empieza por la Legislación Ambiental propiamente dicha (en salud pública emitiéndose la Ley de Saneamiento Ambiental) y hasta 1972 predomina la legislación sectorial de relevancia ambiental.

3.- A partir de 1972, bajo una visión holística y sistemática del medio ambiente, se empiezan a emitir las leyes generales de carácter ambiental y los Tratados Internacionales (Bráñes, 1994; Gutiérrez-Nájera, 1994).

Por la importancia del proceso del desarrollo de la Legislación Ambiental, una de las fuentes principales que ha impactado a la ciencia jurídica, es el Derecho Internacional, ya que a partir de las convenciones que al respecto se han desarrollado, los avances legislativos también han ido de la mano, y es así como la **Convención de Estocolmo; Suecia, sobre Medio Ambiente Humano, en 1972; la de Río de Janeiro en 1992;**

<sup>10</sup> Bráñes-Ballesteros, Raúl. **Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental**. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre 1993.

<sup>11</sup> Bráñes-Ballesteros, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. FCE-México, 1994, p. 27.

la de El Cairo, Egipto, sobre Desarrollo Social en 1994; y la de Población en 1995, celebrada en Oslo, Noruega.

b).- *Distribución de competencias en materia ambiental. La Federación, el Estado y los Municipios.*

Para perfilar el análisis de la competencia en materia ambiental, partiremos de la definición de competencia como **"la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"**<sup>12</sup>.

Sin adentrarnos en las demás clasificaciones, mencionaremos dos tipos de competencias: **la concurrente y la exclusiva**. La primera es la que tiene varios tribunales en principio para conocer de cierta clase de negocios; y la segunda, tiene un tribunal para dirimir determinado litigio sin que exista otro órgano que tenga igual competencia<sup>13</sup>.

A partir de los conceptos anteriores, analizaremos la competencia en materia ambiental, desde la perspectiva de la Constitución General de la República y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Para aproximarnos al tema en trato, el artículo 124 Constitucional, estatuye un principio general que a la letra dice:

**Artículo 124.- "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcio-**

**narios federales, se entienden reservados a los Estados"**.

El artículo 115 fracción II, a la letra dice:

**"Los municipios poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones"**, conociendo de los siguientes aspectos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que les confiera la ley.

Por otro lado, el artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-G, respecto a las facultades del Congreso de la Unión, a la letra dice:

**"Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico"**.

De los preceptos aludidos, deducimos los principios rectores que en materia ambiental rigen las competencias, es decir, por un lado los asuntos exclusivos de la Federación no pueden ser abordados

<sup>12</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano**. Ed. Porrúa-UNAM, 1989.

<sup>13</sup> *Ibidem*.



por los estados; por el otro, el municipio tiene bien delimitadas sus facultades y atribuciones en el artículo 115, y finalmente, el Congreso de la Unión puede expedir leyes para establecer la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en materia ambiental, facultad ésta última que a la fecha no ha sido plasmada en ningún ordenamiento jurídico, que pueda traer consigo tal y como lo asevera el Dr. Raúl Bráñes, **la descentralización y desconcentración de funciones en materia ambiental.**

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece los principios rectores derivados de los conceptos arriba mencionados para el conocimiento de las controversias que se generen con motivo de la aplicación de la normatividad ambiental, misma que esquematizamos de la siguiente manera:

*c). - Competencia en materia ambiental.*

**Bases:** Ley General. Es de orden público e interés social, y su objeto es establecer las bases para:

1.- La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia.

2.- Coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

*d). - Concurrencia entre Federación, Estados y Municipios:*

1.- Son asuntos de competencia federal los de alcance general de la Nación o de interés de la Federación (artículo 5º., fracciones I a XXII), y

2.- Compete a los Estados y Municipios los asuntos no comprendidos en la fracción anterior (artículo 60., fracciones I a XIV).

**Fracción XIV.** - Los Ayuntamientos dictarán los Bandos y reglamentos de policía y buen gobierno.

- Los Municipios observarán las disposiciones de esta ley.

**Artículo 46.** - Jurisdicción local (estatal o municipal).

- Parques urbanos.

- Zonas sujetas a conservación.

De lo anterior, se puede deducir que en materia ambiental la competencia es de carácter federal, los estados y municipios se encuentran totalmente limitados respecto al quehacer en este ámbito, tan es así que su labor se concreta a la propuesta de parques urbanos o zonas sujetas a conservación, o de prestar los servicios respecto a las calles, parques y jardines, pero las cuestiones que tienen que ver con hidrocarburos, sustancias peligrosas, contaminación del aire, de los mares, deforestación, etcétera, son de competencia de la federación, lo que de entrada dificulta el quehacer en las regiones de los estados y municipios en tareas y programas de conservación y de protección de los recursos naturales.

Es evidente que este esquema centralizado de competencia en la Federación no ha funcionado y tan es así que la depredación y la problemática en materia ambiental se ha agudizado, por lo que nuestra legislación de cara al siglo XXI necesita el ir perfilando un verdadero federalismo en materia ambiental, en



donde se rescaten los aspectos descentralizadores y de desconcentración de facultades, funciones e instituciones y recursos, para que de esta manera los estados y los municipios puedan de una manera más óptima dictar las políticas, normas, programas y presupuestos acordes a los problemas ambientales de sus regiones y necesidades más apremiantes.

#### IV. Conclusiones

Por último, y una vez abordado el panorama que priva en nuestro derecho positivo, no me queda sino mencionar las tendencias que se perfilan en materia ambiental en nuestro país, siguiendo los comentarios que al respecto hace Raúl Bráñes:

1.- En la actualidad prevalece como ya lo pudimos constatar, **la existencia de sistemas centralizados en materia ambiental, en donde el municipio y las entidades federativas no logran recuperar y operativizar sus atribuciones y competencias en este ámbito.**

2.- Prevalece la legislación sectorial de relevancia ambiental, como lo observamos al analizar la normatividad positiva que existe en nuestro país.

3.- Existe una marcada influencia de la legislación de relevancia ambiental casual en la problemática ecológica, principalmente en lo relativo a la exigencia de daños y perjuicios, contemplada únicamente por los códigos civiles y

penales, respecto de conductas atentatorias al ambiente.

4.- Prevalece una escasa información y desarrollo del Derecho Internacional Regional y del Derecho Constitucional en la materia, y

5.- Me parece que la tendencia actual en nuestra legislación consiste en seguir emitiendo leyes marco, pero sin abordarla en un contexto de orden y sistematización, así como de coherencia que todo dispositivo jurídico debe asumir<sup>14</sup>.

En este orden de ideas, las lagunas y ambigüedades que existen en materia de protección al ambiente en el ámbito jurídico, a mi manera de ver, se centran en cuatro aspectos fundamentales:

1.- Los procedimientos administrativos y punitivos,

2.- La definición y caracterización de los delitos ambientales,

3.- La reparación del daño en materia ambiental, y

4.- La cuestión de la coercibilidad de los Tratados Internacionales que firma y ratifica México.

Con base en lo anterior, las posibilidades de que la legislación ambiental en su desarrollo tenga en un futuro, seguirán dependiendo en gran medida, como hasta ahora, de las

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>EN LA ACTUALIDAD PREVALECE</b> |
| <b>LA EXISTENCIA DE SISTEMAS</b>  |
| <b>CENTRALIZADOS EN MATERIA</b>   |
| <b>AMBIENTAL, EN DONDE EL</b>     |
| <b>MUNICIPIO Y LAS ENTIDADES</b>  |
| <b>FEDERATIVAS NO LOGRAN</b>      |
| <b>RECUPERAR Y OPERATIVIZAR</b>   |
| <b>SUS ATRIBUCIONES Y</b>         |
| <b>COMPETENCIAS EN</b>            |
| <b>ESTE ÁMBITO</b>                |

tendencias de carácter internacional y de las aportaciones que los juristas podamos difundir en nuestro país, así como de la incorporación y movilización de la sociedad civil organizada y no en las cuestiones ambientales.

Ciertamente, el Derecho, dada su especificidad y aporte a la convivencia social, sigue representando el principal mecanismo para combatir la depredación de nuestro hábitat y, en ese sentido,

debemos de rescatarlo, es decir, revivir el federalismo en materia ambiental, no desde la perspectiva simplemente de una mejor distribución de ingresos a los estados y municipios, sino en su esencia misma de fortalecimiento y autonomía en el quehacer de los estados y municipios en donde el reto de romper con la cultura centralizadora que nos antecede, es de vital importancia para la supervivencia del planeta, de otra manera las generaciones futuras darán cuenta de ello.

# MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEXICANA

*Manuel Pérez Rocha*

EN LA EDUCACIÓN HAY UNA ESTRECHA INTERRELACIÓN ENTRE TEORÍA Y PRÁCTICA, DE MODO QUE, PARA EL AVANCE DE ESTA IMPORTANTE TAREA, NADA HAY MÁS PRÁCTICO Y ÚTIL QUE DESARROLLAR UNA SÓLIDA TEORÍA EDUCATIVA.

## 1. Modernización educativa: concepto, objetivos y método.

### 1.1 Concepto de modernización educativa

**L**os sistemas educativos de casi todos los países del mundo entrarán al siglo XXI arrastrando ideas, estructuras y métodos obsoletos, algunos generados en la primera mitad del presente siglo, y otros muchos heredados de los siglos dieciocho y diecinueve, e incluso de la Edad Media. Por supuesto son obsoletas muchas de las ideas, de las estructuras y de los métodos provenientes de esos tiempos idos, no simplemente porque de ellos provengan, sino porque no corresponden con los avances de la ciencia y de la cultura, con valores humanos y sociales que han logrado consenso hoy en día en gran parte

de la humanidad, y porque tampoco corresponden con la realidad social y política contemporánea.

Evidentemente la obsolescencia no es un problema exclusivo de la educación. Sin embargo, en la educación, la inercia y la resistencia al cambio son, por su amplitud y por sus consecuencias, fenómenos particularmente graves.

No es una novedad afirmar que los sistemas educativos son sistemas muy conservadores, ni ocurre esto solamente en México. En un informe de la OCDE publicado recientemente bajo el título "Escuelas y Calidad de la Enseñanza", acertadamente se señala que "las instituciones educacio-

|                          |
|--------------------------|
| LOS SISTEMAS EDUCATIVOS  |
| DE CASI TODOS LOS PAÍSES |
| DEL MUNDO ENTRARÁN AL    |
| SIGLO XXI ARRASTRANDO    |
| IDEAS, ESTRUCTURAS Y     |
| MÉTODOS OBSOLETOS        |

nales tienden a reaccionar ante el cambio social con una celeridad inferior a la de otras instituciones". Esto, añade el informe, "es tan inevitable como razonable. Por necesidad, la educación se halla orientada en algún grado hacia la tradición y existen algunos rasgos de la sociedad moderna que son antieducacionales y a los que debería resistirse. Pero muchas escuelas tienden también a oponerse a cambios de cualquier clase".

Entre las primeras cosas que han de cambiar en nuestras instituciones educativas se encuentran precisamente los criterios y los mecanismos del cambio. La decisión sobre qué cambiar y qué conservar, la decisión sobre políticas y reformas, y sobre el establecimiento de nuevos programas de enseñanza, exige tener como referente al futuro, y asegurar que las reformas tengan fundamentos sólidos; exige abandonar el convencionalismo, la falta de rigor y la frecuente improvisación y superficialidad que caracterizan al diseño de reformas y proyectos educativos. Como se verá más adelante, modernizar la educación exige aplicar un método moderno.

Por fortuna, en nuestro sistema educativo hay una creciente actitud favorable al cambio, sin duda inducida, en parte, por factores externos, pero también originada en un generalizado hartazgo de los propios educadores y educandos por la mediocridad y la falta de significado del trabajo que se realiza. Hay pues razones para empeñarnos en un serio esfuerzo de modernización.

No obstante el abuso que se ha hecho de la palabra modernización, es necesario utilizarla aquí, pero con un significado muy preciso. Modernizar la educación debe consistir, substancialmente, en ponerla al día: hacer que su filosofía, su organización, sus contenidos y

sus métodos, correspondan con las múltiples y valiosas aportaciones que han hecho al campo educativo las diversas disciplinas científicas y humanísticas, hacer que responda verdaderamente a las necesidades educativas actuales de la población, incorporar a ella todos los recursos que nos ofrecen los avances de la ciencia y de la cultura, y hacerla congruente con los valores éticos y sociales que han logrado consenso en la vida contemporánea.

Debe subrayarse que una auténtica modernización educativa exige considerar que los avances de la cultura y de los valores éticos y sociales, los avances de las ciencias y la técnica, y los datos de la realidad social y de las necesidades educativas de la población, tienen relevancia no solamente para la modernización del contenido de los programas educativos de todos los niveles, sino también para la modernización de la filosofía de la educación y para la necesaria reforma de la composición y organización del sistema y de la práctica y métodos del trabajo educativo.

La visión estrecha de la modernización educativa como una actualización de los contenidos de los programas, como la introducción de técnicas novedosas, o como la importación acrítica de sistemas de moda, debe dejar lugar a un proyecto amplio que se proponga, ante todo, poner al día la composición y organización del sistema educativo y sus métodos de trabajo, con base en análisis rigurosos de nuestra realidad.

De ser exitosa la modernización de los aspectos "estructurales" del sistema educativo, es de esperarse que el enriquecimiento y actualización de los contenidos de la educación será permanente, y no el



resultado casual de iniciativas circunstanciales.

Los aportes de las humanidades, de las ciencias y la técnica constituyen un sustento sólido de estas reformas; lo son, particularmente, los importantes conocimientos que han desarrollado las disciplinas que se ocupan del hombre y de la sociedad (filosofía, historia, psicología, antropología, lingüística, economía) y sus aplicaciones específicas a los problemas educativos.

Resulta sorprendente, si no es que escandaloso, constatar que las instituciones educativas, donde se desarrolla gran parte del avance del conocimiento, son dirigidas con procedimientos y criterios que no sólo no incorporan dichos avances, sino que los contradicen. Tan escandaloso o más resulta constatar que lo mismo ocurre con los métodos de estudio y enseñanza. A la educación contemporánea le viene bien el popular dicho en casa del herrero, azadón de palo.

Por ejemplo: ninguna corriente psicológica contemporánea ignora la estrecha interdependencia que existe entre los dominios cognoscitivo y afectivo, ninguna escuela médica desconoce la fuerte interrelación entre la mente y el cuerpo, ninguna corriente sociológica pasa por alto la diversidad cultural de los estudiantes y el impacto que ello tiene en la educación, y a ninguna observación antropológica escapan las fuertes interrelaciones entre la vida escolar y la extraescolar. Sin embargo, en la concepción y el diseño de las prácticas y programas docentes (incluyendo a las de psicología, medicina, sociología, antropología y las

|                                  |
|----------------------------------|
| <b>DE LA EDUCACIÓN BIEN</b>      |
| <b>ENTENDIDA PUEDE DECIRSE</b>   |
| <b>LO QUE DE MUY POCAS COSAS</b> |
| <b>PUEDE DECIRSE: QUE ES UN</b>  |
| <b>BIEN EN SÍ MISMO</b>          |

demás ciencias del hombre) los estudiantes aparecen como entes abstractos, todos iguales, como si fuesen seres aislados del resto del mundo, simplemente como alumnos, carentes

de vida personal y afectiva, y sometidos a un proceso que busca estandarizarlos aún más.

### 1.2 *Objetivos de la modernización educativa.*

Mediante la modernización de la educación se logrará la elevación de la calidad de este importante servicio público, y al mismo tiempo su expansión, de manera que sus beneficios alcancen realmente a todos los mexicanos.

La modernización educativa debe lograr un cambio radical en el concepto de educación que prevalece en muchos ámbitos.

Desde tiempos muy remotos la educación ha sido considerada como algo muy importante para los individuos y para la sociedad. Ahora mismo, en todo el mundo, la importancia de la educación es tema privilegiado de discursos de toda índole. Pero la importancia que se concede hoy en día a la educación radica más en su carácter instrumental que en sus valores intrínsecos. No obstante, de la educación bien entendida puede decirse lo que de muy pocas cosas puede decirse: que es un bien en sí mismo.

Especialmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se ha generalizado la visión reduccionista y estrecha de la educación como la tarea encargada de formar "recursos humanos" para la

producción. Este economicismo educativo es congruente con la ideología desarrollista reinante, con sus alienantes motivaciones y con sus mitos, particularmente con la pseudoexplicación (y justificación) de la pobreza de la gran parte de la humanidad: la falta de educación.

Esta mitología ha impedido ver que ya hoy, y con mayor razón en el futuro, para la gran mayoría de los seres humanos el valor principal de la educación es cultural y social - y no "económico" - pues la descalificación del trabajo asalariado es un fenómeno masivo, estructural y creciente. La educación tiene que dejar de ser vista como un mero insumo de la producción, o como el medio para "superar la pobreza" (individual o social) y reconocerse como una necesidad humana esencial.

Si hoy en día la educación se asociara de manera general y mecánica a las demandas de la producción, se perdería el enorme potencial cultural que tiene y habría que constreñirla severamente. De hecho no es aventurado afirmar que, si la educación de las mayorías sufre, desde algunos años, un deterioro en todo el mundo, es precisamente por el desinterés real que por ella tienen, en la práctica, quienes detentan el poder económico-político.

Una educación moderna no es una educación puesta al servicio de la producción, la productividad, la eficiencia y la "competitividad". Una educación moderna es una educación que promueve el desarrollo intelectual, cultural y científico de todos, independientemente del valor comercial que puedan tener el conocimiento y la fuerza de trabajo de quien lo posee.

Esta revaloración de la educación, del conocimiento, de la cultura, debe

traducirse en la multiplicación sin límites de las oportunidades de aprender, en la "apertura" real de los sistemas educativos. En México la modernización de la educación debe proponerse eliminar la función de estratificación social que cumple el prevaleciente sistema escolar decimonónico, y promover el mejoramiento cultural de todos, no solamente por las consideraciones de los párrafos anteriores, sino también porque es una aspiración (y un mandato) consagrado en el Artículo 3º de la Constitución.

Multiplicar sin límites las oportunidades de aprender es una aspiración inalcanzable si la modernización educativa consistiera solamente en la incorporación de "nuevos contenidos" en los viejos odres de la educación escolarizada, pero si lo que se actualiza no es solamente el contenido de la educación, sino su concepción misma, su organización, sus métodos y sus instrumentos, no es ingenuo proponer que la educación, hasta en sus más altos niveles, puede estar al alcance de todos los que la deseen.

Modernizar la organización, los métodos y los medios de la educación puede elevar extraordinariamente la "productividad" de los recursos invertidos en la educación. Como se verá más adelante, la clave está en introducir no solamente instrumentos mecánicos novedosos (como la computación, la televisión o la telemática), sino principalmente en incorporar de una manera racional y humana el esfuerzo de los propios educandos. La capacidad de los niños, jóvenes y adultos para aprender por sí mismos, una vez que han desarrollado la motivación para hacerlo, es "gratuita" (al margen de los llamados costos de oportunidad) y su puesta en práctica puede ser un hecho real si los educandos disponen



de la orientación y las herramientas necesarias. Una revaloración de la educación y la modernización de los métodos educativos, son las bases para hacer realidad la aspiración de una educación de alta calidad y permanente para todos.

Los planteamientos anteriores no constituyen simplemente una ideología, son los avances de las humanidades y de las ciencias (la epistemología, la psicopedagogía, las ciencias neurológicas, la sociología, etc.) los que permiten sustentar el criterio de que la modernización educativa debe consistir en la humanización o rehumanización de la educación, de sus fines, de sus estructuras, de sus procesos y que esto constituye un enorme potencial. La modernización educativa debe buscar superar la educación masificada, industrializada, característica del sistema escolar convencional proveniente del siglo XIX, la cual no solamente es contraria a los avances de la psicopedagogía, sino que además es una de las causas de los múltiples fracasos escolares y, consecuentemente, de un enorme desperdicio de esfuerzos y recursos.

### 1.3 Un método moderno para la modernización educativa.

En el Programa de Modernización Educativa, impulsado en nuestro país en los últimos seis años, se señala que el método seguido para la modernización educativa, y que ha implicado la consulta a la sociedad en general, y en especial a los sectores directamente involucrados en la educación, constituía ya una primera acción modernizadora.

Sin duda, consultar a los directamente involucrados en la tarea educativa es un paso modernizador, pero la complejidad de los objetivos que se persiguen con la modernización, y las dificultades de toda índole para alcanzarlos, exigen, entre otras medidas prácticas, vincular estrechamente los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones no solamente con las opiniones de la comunidad, sino también con los avances de las ciencias sociales y humanas y, particularmente, con los de la investigación educativa. De esta manera, en los procesos de modernización se incorporarán los valiosos conocimientos que nos ofrecen tales disciplinas.

Es indispensable, por lo tanto, establecer los procedimientos y mecanismos que permitan poner en práctica una metodología que integre eficientemente las opiniones, la participación comunitaria y el conocimiento que se deriva de la investigación rigurosa. Es urgente fortalecer la investigación educativa (teórica, experimental, básica y aplicada) y vincular sus resultados con los procesos de toma de decisiones.

Las instituciones educativas (Secretaría de Educación Pública, universidades, secretarías de educación de los estados, etc.) deben interesarse por la investigación educativa por lo menos tanto como se interesan por la investigación científica y tecnológica en otros campos. Particularmente necesaria es la investigación evaluativa orientada a identificar los logros y las deficiencias de la educación y sus causas, sólo de esta manera es posible proponer acciones

|                                |
|--------------------------------|
| <b>LAS INSTITUCIONES</b>       |
| <b>EDUCATIVAS DEBEN</b>        |
| <b>INTERESARSE POR LA</b>      |
| <b>INVESTIGACIÓN EDUCATIVA</b> |

eficaces para mejorar los resultados. Las universidades, comprometidas con la función crítica, deben asumir con el mismo interés y rigor la autocrítica, que en su manifestación práctica no es sino la autoevaluación de sus resultados y su desempeño.

Particularmente útiles para este propósito son, por ejemplo, los aportes de los congresos nacionales de investigación educativa; igualmente, deben aprovecharse los resultados positivos de la gran diversidad de programas innovadores que en forma experimental se han puesto en marcha en diversas instituciones públicas y privadas del sistema educativo nacional.

Nuevamente aparece aquí el apremio por una modernización integral. El establecimiento de procedimientos que incorporen los resultados de la investigación en las decisiones, implica contar con órganos técnicos y de administración modernos.

## **2.- Modernización de la filosofía y teoría educativas.**

### **2.1 Teoría y práctica**

En este amplio proyecto de modernización, la modernización de la filosofía y teoría educativas es una tarea prioritaria porque constituye la guía para la modernización de todos los demás aspectos del sistema. Como se ha señalado, en la educación, como en ningún otro campo, hay una estrecha interdependencia entre teoría y práctica, y la obsolescencia de la filosofía y la teoría educativas es la causa principal de que la práctica educativa actual sea altamente ineficiente, e incapaz de responder a las apremiantes necesidades contemporáneas.

Con no poca frecuencia, en los sistemas educativos de todo el mundo, la organización y métodos de trabajo imponen una práctica que contradice las aspiraciones y los valores proclamados. En el campo educativo, la organización del sistema, los métodos de trabajo (la práctica educativa real) y los conceptos teórico-filosóficos prácticos se determinan mutuamente y forman un todo coherente, de manera que no puede modificarse uno de estos elementos sin modificar los demás.

Prevalecen en el ámbito educativo, como ya se ha dicho, teorías y conceptos obsoletos que contradicen los avances de la ciencia (por ejemplo, los aportes de la psicopedagogía moderna) y los valores humanos y sociales aceptados (por ejemplo, los valores democráticos y los derechos humanos básicos). Algunos conceptos que prevalecen en la práctica educativa contradicen incluso los modernos conceptos educativos de la Constitución.

Además, la obsoleta filosofía que determina buena parte de la práctica educativa contemporánea impide el uso eficiente de los formidables recursos que hoy en día pueden apoyar la tarea educativa. Baste señalar que está pendiente introducir en nuestra práctica educativa (y en la vida cotidiana de la gran mayoría de los mexicanos), como herramienta central, un instrumento valiosísimo inventado hace cerca de quinientos años: el libro impreso.

### **2.2 Conocimiento y educación**

En la actualización o modernización de las bases teóricas y filosóficas de la educación, ocupa un lugar central el problema del

conocimiento. El conocimiento constituye la materia fundamental de trabajo de la educación. Los sistemas educativos son, esencialmente, sistemas de producción, transformación y difusión de conocimientos. Pero el conocimiento puede ser entendido de muchas formas, de manera que los métodos de trabajo (métodos de enseñanza y aprendizaje), la composición y la organización misma del sistema educativo dependen del concepto que se tenga de la naturaleza del conocimiento.

La organización actual del sistema educativo mexicano y sus métodos de trabajo (como los de otros muchos sistemas educativos del mundo) corresponden a conceptos obsoletos acerca de la naturaleza del conocimiento. En efecto, tanto la organización del sistema educativo, como el método de educación preponderante (la enseñanza por medio de la exposición - oral o escrita - del maestro) suponen al conocimiento como un objeto; consecuentemente, los métodos y la organización del sistema están concebidos fundamentalmente para desarrollar un proceso de transmisión de dicho objeto.

Pero todas las disciplinas que se ocupan del conocimiento (principalmente la filosofía y la psicología) nos enseñan que el concepto de conocimiento como objeto es totalmente inadecuado. De acuerdo con las teorías psicológicas y epistemológicas más avanzadas, el conocimiento es un fenómeno humano complejo; el conocimiento no puede ser visto simplemente como un pedazo de información que se almacena en la memoria, pues esta información está indefectiblemente asociada a los también complejos fenómenos de su almacenamiento o de su reconocimiento posterior (recordación o recuperación), siempre acompañados de una doble trans-

formación: el conocimiento es transformado por la persona y la persona es transformada por el conocimiento.

En ambos procesos, el del conocimiento y el del reconocimiento, invariablemente intervienen las experiencias previas, los intereses, las creencias, las emociones y otros muchos elementos afectivos; interviene también, de manera preponderante, la decisión misma de conocer o reconocer (o recordar) y la intención con la cual esto se hace. Es decir, el conocimiento es un fenómeno mental en el cual está involucrada la persona entera, no se da al margen de una decisión, ni se distingue realmente de la decisión misma de aprender o recordar lo aprendido.

Desde hace tiempo, el funcionamiento humano se ha dividido en tres fenómenos separados: el pensamiento (cognición), las emociones y las acciones. Esta división artificial, que eventualmente tiene una utilidad analítica, se ha convertido en una "verdad científica" que nos impide ver, en la unidad de la persona, en todo momento, confundidas en una sola, las tres manifestaciones. Desde el punto de vista más avanzado conocer es actuar y toda acción implica un conocimiento, y ambos están siempre impregnados de afectividad y de decisión.

El conocimiento está, por tanto, estrechamente vinculado con el que hacer y la vida real de los hombres (y los niños, por supuesto), y puede afirmarse que una causa determinante del fracaso de la mayor parte de los sistemas educativos de todo el mundo (recuérdese la "crisis mundial de la educación" descrita, pero no explicada, hace ya veinticinco años por Philipp Coombs) está precisamente en la pretensión de "educar" en condiciones

"aisladas", de simulación, de indiferencia frente a la individualidad y la vida real de los educandos.

El conocimiento bien entendido no puede confundirse con el adiestramiento, el cual implica procesos cerebrales condicionados, mecánicos. Para que el adiestramiento sea efectivo en el ser humano, éste tiene que restringir no solamente su actividad de raciocinio sino también su capacidad volitiva. Acertadamente, un psicólogo contemporáneo dice: "obligar a un alumno a 'aprender' una 'lección' es una barbaridad porque el alumno no va aprenderla pasivamente porque fue obligado a ello, sino que activamente va a trabajar contra sí mismo - va a 'anular' el efecto transformador de su estructura - a fin de que el 'output' sea idéntico al 'input'; repetir una lección, tal como la dio el maestro, supone una autoanulación del alumno". Hoy en día, las corrientes psicológicas y filosóficas más avanzadas reconocen que la memorización mecánica no es conocimiento y que incluso la memorización impuesta por cualquier apremio externo es sumamente débil y su resultado aleatorio, pues el ser humano nunca puede ser totalmente predecible.

Por lo tanto, los sistemas educativos contruidos sobre una noción ya superada de conocimiento son en extremo ineficientes; empeñados en hacer que los estudiantes memoricen información, empírica o teórica, mediante todo tipo de coerciones (administrativas, morales, sociales), en ellos se da un enorme desperdicio de recursos de toda índole: tiempo de los maestros, tiempo de los mismos alumnos, recursos materiales, ins-

**EL CONOCIMIENTO BIEN  
ENTENDIDO NO PUEDE  
CONFUNDIRSE CON EL  
ADIESTRAMIENTO, EL CUAL  
IMPLICA PROCESOS CEREBRALES  
CONDICIONADOS, MECÁNICOS**

talaciones, recursos financieros, etc.. Por el contrario, un sistema educativo construido sobre la base de un concepto vigente de conocimiento puede significar la puesta en marcha de poderosas

fuerzas creativas.

En efecto, despertar una actitud de creatividad en los estudiantes y desarrollar en ellos habilidades creativas implica desterrar la noción prevaleciente de conocimiento. La noción de conocimiento que subyace en los programas y procedimientos de nuestro sistema educativo, es un concepto que, lejos de propiciar la disposición al cambio y la creatividad, inhibe el desarrollo de estas actitudes y habilidades e incluso las anula cuando éstas se han desarrollado en otros medios.

Como he señalado, en la mayor parte de los programas educativos contemporáneos el conocimiento es concebido como un objeto que posee el conocedor (el maestro) que puede ser transmitido, depositado, en la mente del aprendiz, del estudiante, siempre y cuando esté pasivamente dispuesto a recibirlo en una mente capaz de asimilarlo y conservarlo; asimismo, en la mayor parte de los programas educativos se supone al conocimiento no solamente como un objeto, sino también, con mucha frecuencia, como un objeto acabado. De esta manera la educación resulta, además de un proceso mecánico de transmisión, un proceso de formación dogmática.

El conocimiento es pues concebido como un objeto ahistórico, como si fuera resultado simple de la actividad genial,

espontánea, de mentes privilegiadas y no como lo que es: resultado del trabajo, de la actividad social, colectiva, de generación tras generación. En otra ocasión, hablando de la educación universitaria, he tenido oportunidad de referirme a este asunto; lo expuse así:

"La mayor parte de las cátedras son autoritarias y contrarias a una educación crítica no sólo por la pasividad y silencio que exigen al estudiante, sino fundamentalmente porque presentan los conocimientos de manera unilateral y acabada. Una medida imprescindible en la ansiada reforma universitaria consistiría en incluir, en todos los planes de estudio, junto a la historia de la ciencia y la historia de la cultura, la historia de los errores, de las falacias, de las creencias equivocadas (en muchas carreras habría que empezar por el mero principio, pues en sus planes de estudio ni siquiera se incluye una somera historia de los conocimientos que los integran: más aún, en no pocas carreras habría que empezar por introducir la ciencia y la cultura).

Esta medida es imprescindible pues, salvo excepciones, los conocimientos son transmitidos a los estudiantes sin la menor referencia al proceso siempre azaroso, contradictorio y largo que los produjo. De esta manera, para los estudiantes, el conocimiento aparece como producido sin mayores tropiezos por los genios, los maestros, las mentes privilegiadas, en virtud de una inteligencia superior y una vida sacrificada por el saber.

¿Puede esperarse que una enseñanza así forme espíritus creativos, dispuestos no solamente a aceptar el cambio, sino a promoverlo y orientarlo?, ¿puede esperarse que se desarrollen en el estudiante las complejas habilidades que implica participar en la creación de nuevos conocimientos y en la aplicación inteligente de éstos a situaciones imprevisibles?; el problema más importante que debe resolver urgentemente la universidad contemporánea es un problema filosófico; pero no un problema de especulación filosófica, sino un problema filosófico práctico, de construcción operativa de estructuras, métodos y prácticas académicas, basados en un conjunto de conceptos modernos del conocimiento, de su naturaleza, de su generación y desarrollo."

Preparar a las nuevas generaciones para el cambio y ser consecuentes con un concepto moderno del conocimiento implicará necesariamente una reforma radical de los métodos de trabajo académico. Se necesitará, en primer lugar, hacer del estudiante un agente activo de su propia formación y, con una concepción moderna de la función docente, transformar las relaciones maestro - alumno.

### 2.3 Funciones sociales e individuales

Como hemos señalado, la modernización educativa debe plantearse la construcción de una educación integral, que supere los enfoques reduccionistas economicistas que contemplan a los educandos como

|                                 |
|---------------------------------|
| <b>SALVO EXCEPCIONES, LOS</b>   |
| <b>CONOCIMIENTOS SON</b>        |
| <b>TRANSMITIDOS A LOS</b>       |
| <b>ESTUDIANTES SIN LA MENOR</b> |
| <b>REFERENCIA AL PROCESO</b>    |
| <b>SIEMPRE AZAROSO,</b>         |
| <b>CONTRADICTORIO Y LARGO</b>   |
| <b>QUE LOS PRODUJO</b>          |



meros futuros "recursos humanos" del aparato productivo, y que haga efectivos los principios humanistas y sociales de la filosofía educativa de la Constitución.

**El educando debe ser visto, pues, no solamente como un futuro "productor", sino como miembro de una sociedad y una cultura en las cuales vive y a las cuales transformay enriquece con su acción.**

**El sistema educativo no puede desentenderse del problema de la capacitación para el trabajo y de la formación de personal calificado para el aparato productivo; sin embargo, esta tarea no puede confundirse con la más amplia de la educación. En cuanto al problema de la formación de recursos humanos para la producción, el sistema educativo tiene la responsabilidad de proporcionar a la población una formación básica sólida, que permita que los programas específicos de capacitación para el trabajo (en los que participe el sector productivo) rindan los mejores frutos, y los propios individuos tengan armas para responder a los imprevisibles cambios de los mercados de trabajo.**

**Es necesario rescatar la visión moderna que contiene la Constitución en cuanto a las funciones individuales y sociales de la educación, y enriquecerla con conceptos que la experiencia nacional y mundial ha puesto en el centro de la innovación educativa: la educación concebida como "aprender a aprender", como "aprender a ser" y "aprender a hacer"; como un medio de igualdad social y no como medio de consolidación de las desigualdades, como medio esencial para la democracia y como elemento constitutivo de la misma.**

**La educación no puede seguir siendo concebida como algo que se hace al estu-**

**dante, sino como un trabajo que hace el estudiante para formarse una cultura propia. Consecuentemente, el sistema educativo tiene que generar espacios y medios idóneos para que los estudiantes, guiados por los maestros, se eduquen mediante diversos trabajos y para que todo mexicano deseoso de superarse cuente con los recursos de estudio necesarios y con la oportunidad de que se le reconozcan sus conocimientos y habilidades.**

### **3.- Modernización de la organización del sistema educativo.**

**La generación de situaciones de aprendizaje, esto es, de múltiples y variados espacios y medios idóneos para que los estudiantes se eduquen mediante el trabajo propio, estimulados y guiados por los maestros y apoyados en medios modernos (empezando por los libros), implica la realización de complejas tareas técnicas y administrativas. Ciertamente no son las estructuras convencionales, concebidas para administrar aulas y maestros, las que pueden enfrentar exitosamente estos retos.**

**Para que el sistema educativo pueda enfrentar los retos de la educación moderna, debe contar con órganos técnicos y administrativos modernos, que desempeñen las funciones de investigación, evaluación, planeación, formulación, promoción y coordinación de una gran variedad de programas educativos escolares y no escolares, que hagan uso imaginativo y eficiente de los múltiples medios con que hoy se cuenta y que, al mismo tiempo, conduzcan de manera eficaz la participación de maestros, estudiantes, técnicos, especialistas, padres de familia y comunidades en el desarrollo de**

la educación. Nuestro sistema educativo, conformado todavía como un clásico ministerio de educación decimonónico debe tener un cambio radical.

La federalización de la educación básica constituye una de las transformaciones estructurales de la modernización educativa, es un paso fundamental en la reorganización política y geográfica del sistema que hace posible que la responsabilidad de la educación sea asumida colectivamente por las comunidades, las autoridades locales, las estatales y el Gobierno Federal. Sin embargo, la federalización no es suficiente. Si no se reorganiza integralmente el sistema educativo, se corre el riesgo de que la calidad de la educación se deteriore gravemente.

En un sistema educativo moderno, tan importantes son las instituciones encargadas de impartir la enseñanza, como las instituciones y organismos normativos, de investigación, técnicos, administrativos y de apoyo; sin ellos, las propias instituciones de enseñanza no pueden cumplir adecuadamente su cometido y no pueden evolucionar de acuerdo con los requerimientos de la sociedad y los avances de la cultura.

El sistema educativo mexicano presenta hoy en día un estado de gran debilidad orgánica: carece de órganos de evaluación y planeación adecuados, carece de un sistema de información y documentación moderno y confiable, carece de órganos técnicos y de investigación. No es exagerado decir que, en

ciertas áreas importantes, es un sistema desmantelado, pues aun los reducidos órganos técnicos que en alguna ocasión hubo, han desaparecido.

Esta es una situación particularmente grave cuando se ha optado por la descentralización de la educación básica, pues la ausencia de órganos técnicos y de apoyo puede ocasionar que tal descentralización se traduzca en deterioro grave de los servicios educativos.

Como se ha señalado, un ingrediente fundamental para elevar la calidad de la educación lo constituyen los conocimientos científicos, humanísticos y técnicos que han de incorporarse en la concepción y conducción de los programas educativos. Este ingrediente debe ser incorporado mediante estructuras y procesos formales, permanentes, que apoyen las funciones de investigación, evaluación, planeación, programación, diseño y administración de los programas educativos. La forma idónea de alcanzar este propósito consiste en crear instancias técnicas (organismos descentralizados de la administración pública) que apoyen, desde el nivel federal, los esfuerzos de mejoramiento que se hacen y se seguirán haciendo en todo el territorio nacional.

La organización del sistema educativo deberá: a) ser congruente con los postulados educativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los del Programa de Modernización Educativa, y adecuada para llevar a la práctica dichos principios, b) permitir la partici-

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>LA FEDERALIZACIÓN NO ES</b>    |
| <b>SUFICIENTE. SI NO SE</b>       |
| <b>REORGANIZA INTEGRALMENTE</b>   |
| <b>EL SISTEMA EDUCATIVO, SE</b>   |
| <b>CORRE EL RIESGO DE QUE LA</b>  |
| <b>CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SE</b> |
| <b>DETERIORE GRAVEMENTE</b>       |

pación eficiente de los interesados en la educación y de los especialistas en los procesos de toma de decisiones, c) garantizar una planeación oportuna de los programas y proyectos educativos.

Entre las carencias más urgentes de subsanar en el sistema educativo, están: un moderno sistema de documentación educativa, que reúna la información acerca de los programas educativos que se ofrecen y de las herramientas que pueden auxiliar en las tareas de esta índole (este sistema de documentación debe constituirse como un servicio a los educadores, a los educandos y a toda persona interesada en las tareas educativas); un sistema confiable de estadísticas educativas; un sistema integrado de evaluación y planeación; y un sistema eficiente de producción, evaluación y distribución de materiales de estudio y enseñanza (para todos los niveles y tipos de educación).

#### **4.- Modernización de los métodos.**

Como se ha señalado, la concepción moderna del conocimiento tiene implicaciones fundamentales para la determinación de los métodos de trabajo en la educación (y, consecuentemente, para la selección y construcción de los medios adecuados para los procesos de enseñanza y aprendizaje modernos).

Hoy en día una educación de buena calidad implica fundamentalmente el desarrollo de habilidades, destrezas y actitudes que permitan al hombre enfrentar con creatividad y decisión los retos del presente y del futuro. El desarrollo de tales habilidades, destrezas y actitudes depende principalmente de los métodos de enseñanza y aprendizaje, específicamente del trabajo que realiza el estudiante.

Como se ha visto, nuestro sistema educativo actual, fuertemente influido por la ilustración y el positivismo, está concebido, esencialmente, como sistema de transmisión de conocimientos y, sin una revolución en su estructura y sus métodos, será incapaz de ofrecer una educación en donde el conocimiento adquiera la significación, complejidad y profundidad implícitas en los avances teóricos señalados, en los ideales educativos de nuestra Carta Magna, y en la rica tradición educativa de la escuela mexicana.

La escuela mexicana recogió, desde hace más de sesenta años, el proyecto de una pedagogía activa que rompe con las prácticas domesticadoras de la enseñanza escolástica y de la educación industrializada del siglo XIX. Vasconcelos, Sáenz, Rafael Ramírez, Torres Quintero, y toda la pléyade de educadores que impulsó la educación mexicana desde principios del siglo XX hasta 1940, proclamaron, muchas veces en el desierto, un ideal educativo que hoy es sustentado por los más sólidos avances de la ciencia y de la filosofía.

La educación mexicana debe abandonar las prácticas y estructuras que impiden la satisfacción de las necesidades educativas contemporáneas. La coerción, la discriminación, las limitaciones burocráticas, la separación de la educación respecto de la vida real, la estandarización, los métodos verticales, la simulación, debenceder lugar al estímulo, la orientación, la actitud de servicio, la apertura, la flexibilidad y el rigor académico.

Lejos de ser una cuestión meramente técnica, la modernización de los métodos de enseñanza implica la solución de difíciles problemas ideológicos y de arraigados intereses, tanto legítimos como ilegítimos.

Como se ha señalado, tanto la filosofía educativa, como los métodos de trabajo y la organización del sistema educativo están estrechamente interrelacionados, y no puede modificarse aisladamente alguno de estos elementos; por el contrario, la efectiva modernización de cualquiera de ellos implica la de los demás.

Para que la modernización de los métodos educativos se refleje en la realidad de las instituciones y programas, será necesario hacer lo mismo con las técnicas y los medios que se utilizan en el proceso educativo.

La educación moderna implica tanto un conjunto de aprendizajes, como un conjunto de adquisiciones; los aprendizajes son resultado de la acción intencionada, programada y consciente del educando y del educador; las adquisiciones lo son de las condiciones en que se da el aprendizaje, de la naturaleza de las actividades del educando y de las relaciones sociales en el espacio educativo.

Con base en el principio de que la educación debe ser "rehumanizada", y concebido el hombre como un ser productivo (en el más amplio y profundo sentido de la palabra), uno de los retos fundamentales de la modernización educativa resulta ser la superación de los métodos que conciben al estudiante como un objeto pasivo, meramente receptivo.

Un ejemplo concreto y práctico de este reto consiste en lograr que la escuela deje de ser para los estudiantes el espacio del silencio y se

convierta en un espacio propicio para el desarrollo de su expresión (escrita, oral, estética), para el enriquecimiento de sus relaciones sociales y para el desarrollo de actitudes y habilidades productivas (en el más amplio sentido).

El objetivo de que los alumnos aprendan los contenidos de los programas y el igualmente importante de que adquieran determinadas destrezas, actitudes y valores, implican que la enseñanza deba ser considerada sólo como uno de los métodos educativos y que deban ponerse en práctica otros métodos que conduzcan efectivamente al logro de todos los objetivos.

Entre los métodos que pueden contribuir a la modernización de la educación se encuentran, por ejemplo, la investigación (documental, empírica, experimental, científica), la discusión, la producción (de textos, objetos artísticos, herramientas intelectuales y materiales, etc.), y la acción social. El empleo de todos estos métodos debe ser plenamente congruente con los valores y objetivos en que se concreta la filosofía moderna de la educación.

La investigación (o estudio) es una práctica ordinaria de todo ser humano; observar atentamente nuestro alrededor y sacar de esta observación conclusiones prácticas es una experiencia cotidiana. Desde el jardín de niños se debe hacer tomar conciencia de esto a los estudiantes y estimularlos y guiarlos para que, conforme se desarrollen, y en función de las circunstancias de

|                                    |
|------------------------------------|
| <b>UNO DE LOS RETOS</b>            |
| <b>FUNDAMENTALES DE LA</b>         |
| <b>MODERNIZACIÓN EDUCATIVA</b>     |
| <b>RESULTA SER LA SUPERACIÓN</b>   |
| <b>DE LOS MÉTODOS QUE</b>          |
| <b>CONCIBEN AL ESTUDIANTE COMO</b> |
| <b>UN OBJETO PASIVO,</b>           |
| <b>MERAMENTE RECEPTIVO</b>         |



cada caso, sean capaces de ir enriqueciendo su capacidad de investigar, de modo que avancen, desde la simple observación cuidadosa, hasta las formas más complejas de la investigación científica.

También es posible y necesario desarrollar en los estudiantes, desde la enseñanza preescolar hasta la superior, la capacidad de aprender mediante la discusión ordenada y el diálogo con sus compañeros y con sus maestros. Esta discusión, debidamente preparada y conducida, lejos de entorpecer la educación de los niños y jóvenes, permite obtener conocimientos útiles y, además, desarrolla habilidades y actitudes sumamente valiosas tanto para el progreso académico, como para el comportamiento constructivo y eficaz en otros ámbitos (social, productivo, político, etcétera).

La escuela debe dejar de ser también el espacio del ocio y la contemplación y convertirse, desde la enseñanza preescolar, en un medio que propicie la actitud productiva de los niños y los jóvenes en los diversos ámbitos de la vida humana: material, técnico, intelectual, estético, social. Para esto es indispensable, antes que nada, que se revalore lo que hacen los niños y los jóvenes, y aceptar que están en posibilidad de hacer cosas útiles y valiosas para ellos mismos, para sus compañeros, e incluso para la sociedad en general.

Una de las ideas obsoletas que todavía sustentan al sistema educativo escolar es la de que la educación exige aislar al educando respecto del «mundanal ruido», respecto de la vida real, y que la niñez y la juventud no son parte esencial de la vida, no son vida con sentido propio, digna de vivirse, sino solamente una etapa de «preparación para la vida». A la perma-

nencia de estos conceptos obedece la separación que se da entre escuela y vida real y la falta de significación de la escuela para los niños y los jóvenes.

La escuela debe abrirse a la vida, permitir que la vida real de los niños y jóvenes no solamente entre a la escuela, sino que pase a ocupar en ella un lugar central de las reflexiones y ocupaciones de los educandos y los maestros.

Consecuentemente, el que hacer de los estudiantes debe tomar como objeto de trabajo la realidad del mundo, de su mundo, la transformación de su mundo. La educación de niños y jóvenes puede enriquecerse enormemente si éstos participan en acciones organizadas para el cuidado del ambiente, para el fomento de la salud, para el desarrollo y difusión de la cultura, para la atención de la población desprotegida (ancianos, minusválidos, víctimas de catástrofes, etcétera).

Estas actividades no pueden ser solamente ocasionales ni meros «complementos humanísticos» del «currículum serio»; debidamente planificadas y organizadas, estas actividades deben ser parte central del proceso educativo y traducirse no solamente en oportunidad de desarrollo de actitudes y habilidades sociales valiosas, sino también medio eficaz para la obtención de conocimientos útiles y significativos.

Todas estas actividades deben ser revaloradas como formas efectivas de aprendizaje y dejar de ser consideradas como pérdida de tiempo que debería dedicarse a «clases». Los aprendizajes producto de estas actividades pueden ser razonablemente especificados y evaluados.



## 5. Modernización de las técnicas y los medios.

Como en todo campo de trabajo, los métodos, las técnicas y los medios están estrechamente vinculados entre sí; en la tarea educativa, las añejas y reiteradas intenciones de innovar los métodos no han logrado concretarse, principalmente por no haberse traducido tales intenciones en la formulación de las técnicas y los medios consecuentes, ni en la producción de estos últimos.

El proceso educativo está constituido esencialmente por el trabajo del estudiante y el trabajo del maestro y, como en cualquier otro campo, las herramientas que se utilizan en estos trabajos determinan no solamente su productividad, sino incluso su producto y su naturaleza. En todos los campos de la actividad humana, las herramientas definen en gran medida al trabajo y a sus resultados. La educación no es excepción.

Si desconocer la influencia de todos los demás aspectos de la problemática educativa, la modernización de los medios constituye un punto clave y de enorme potencial transformador; este es el campo de la modernización en el cual se concretan todos los esfuerzos de modernización antes considerados.

La modernización educativa implica diseñar nuevas prácticas para estudiantes y maestros, por ejemplo: prácticas de expresión oral, escrita y artística (musical, plástica, literaria, corporal, dramática); prácticas de investigación; prácticas de discusión; prácticas de diseño, etcétera.

En nuestro país reiteradamente se manifiesta la preocupación de escritores y

editores por el escaso interés en la lectura. Pero es un simplismo pensar que el desinterés por los libros (fuera y dentro del sistema escolar) obedece a razones meramente económicas, o que puede revertirse con campañas de promoción de la lectura; por el contrario, este desinterés es una de las consecuencias prácticas de una fuerte tradición oral.

En la práctica educativa que prevalece en México, y en otros países latinoamericanos, la lectoescritura y el libro carecen del impulso que estas herramientas recibieron, desde hace cuatrocientos años, en los países influidos por las reformas protestantes y sus enfoques acerca del conocimiento. La ausencia de una auténtica cultura de la lectoescritura y del libro en nuestro país se hace manifiesta en la pobreza de nuestras bibliotecas, en las limitadas dimensiones de nuestra producción editorial y en el hecho de que, en vez de librerías, contemos solamente con bodegones de libros manejados como cualquier negocio mercantil.

Disponer de un sistema de documentación educativa eficiente, de un sistema de producción de materiales de estudio y de un sistema de reconocimiento del aprendizaje autodidacto sería, por otro lado, un apoyo extraordinario para resolver otros dos graves problemas: el de los servicios educativos que requieren urgentemente más de cuarenta millones de mexicanos adultos y el de la formación y actualización del magisterio.

La formación y actualización de los maestros debe buscar no simplemente que los maestros hagan mejor lo que hasta ahora han venido haciendo, sino que aprendan a hacer cosas nuevas. Como se ha señalado, la aceptación de un concepto

moderno de conocimiento debe reflejarse en la modernización de la práctica educativa, en la modernización del trabajo del maestro, en la modernización del trabajo de los estudiantes y en la modernización de las relaciones maestro- alumno.

Esta modernización total del proceso educativo es factible si se crean las condiciones adecuadas y se provee a estudiantes y maestros de las herramientas indispensables. Un concepto moderno del conocimiento condu-

ce a comprender que la educación es resultado de un trabajo, esencialmente del trabajo del estudiante, apoyado y guiado por el trabajo del maestro; pero ambos trabajos (el del estudiante y el del maestro) están fuertemente condicionados por las herramientas que en ellos se usan.

Proveer a estudiantes y maestros de herramientas de trabajo adecuadas, modernas, herramientas que permitan modernizar y enriquecer el trabajo es pues, además, la base para que el mismo trabajo cotidiano se constituya en uno de los medios fundamentales de la formación y actualización de los maestros. Sin duda en la formación y actualización de los maestros es necesario utilizar varios procedimientos y mecanismos: son esenciales los cursos formales que conducen a la obtención de licenciaturas, maestrías y doctorados; los cursos especiales para el desarrollo de determinadas habilidades particulares; y los programas de educación abierta, pero el enriquecimiento del trabajo cotidiano es sin duda un expediente de extraordinario valor, no solamente por su eficacia (y relativo bajo costo), sino también porque contribuye a superar la práctica escolar tradicional.

**EN EL CAMPO EDUCATIVO, EL  
TRABAJO TAMBIÉN ESTÁ  
FUERTEMENTE DETERMINADO  
POR LA ARQUITECTURA DE LAS  
INSTALACIONES Y EL MOBILIARIO**

En el campo educativo, el trabajo también está fuertemente determinado por la arquitectura de las instalaciones y el mobiliario. Las instalaciones educativas convencionales (y el mobiliario) son herencia fiel de los diseños elaborados en el siglo pasado y responden a métodos (la educa-

ción industrializada), organización y filosofía obsoletas. La educación premoderna sobrevive, entre otras razones, por el condicionamiento que ejercen el espacio físico y las condiciones materiales de trabajo. La inno-

vación en la arquitectura de los espacios educativos es, por tanto, otra tarea esencial de la modernización educativa.

## **6. La modernización en marcha.**

En los últimos años ha habido en México, en muchos otros países y en diversos organismos internacionales, una gran preocupación por la modernización de los sistemas educativos; esta preocupación se ha traducido en la formulación de conceptos y líneas de acción que han logrado un amplio consenso en los medios educativos y gubernamentales. En las páginas anteriores he expuesto algunos de esos conceptos y otros que quizá no tengan todavía igual aceptación. Lo importante es que, como aquí he propuesto, los esfuerzos de reforma de los sistemas educativos se basen en los resultados de la investigación, en los muy valiosos adelantos que ofrecen las ciencias y las humanidades (particularmente las que se ocupan del comportamiento humano y de la sociedad) y que se propongan satisfacer las verdaderas necesidades educativas contemporáneas.

En los esfuerzos de modernización de la educación, el Estado comparte una gran responsabilidad con la sociedad en su conjunto, principalmente con los educadores, los especialistas, los padres de familia y los educandos. Al poder ejecutivo le corresponde fomentar, apoyar y coordinar estos esfuerzos.

El Congreso de la Unión tiene también tareas fundamentales: establecer un marco jurídico moderno, que defina claramente obligaciones y derechos de todas las instancias y sectores que intervienen en la educación y vigilar, en el nivel de su competencia, que las obligaciones sean cumplidas y los derechos respetados.



# LA ORGANIZACIÓN LOCAL EN MÉXICO Y EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

*Carlos A. Sepúlveda Valle*

## a).- Estados Unidos de América

**L**a organización estatal y local en los Estados Unidos de América se compone de estados, condados, municipios y distritos, escolares o especiales. De acuerdo con lo señalado por Fesler y Kettl (1991), en 1987 existían un total de 50 estados; 83,186 órganos de gobierno local, divididos en 3,042 condados, 19,200 municipios, 16,691 Towns y Townships, así como 29,532 Distritos especiales y 14,721 distritos escolares (contra 108,579 en 1942), los cuales ejercieron en 1988 un gasto total de 496 billones de dólares, de los que el 36% se invirtió en educación, principalmente elemental y secundaria.

La forma tan descentralizada de ejercicio del poder en los Estados Unidos se caracteriza por la existencia de significativas diferencias en cuanto hace a la legislación que los regula, la organización y el funcionamiento de los órganos, la capacidad

de liderazgo, la participación ciudadana, las funciones de los poderes estatales, los presupuestos que ejercen, así como el nivel de desarrollo socio-económico que prevalece.

Un aspecto importante es que a partir de 1970, tres cuartas partes de los 50 estados han tenido una nueva Constitución, o bien las han modificado sustancialmente, para lo cual en el 70% de los casos, la población ha sido convocada a ratificarlas de manera expresa con su voto, a través de referéndum popular, práctica que se ha hecho común.

| LA FORMA TAN                 |
|------------------------------|
| DESCENTRALIZADA DE           |
| EJERCICIO DEL PODER          |
| EN LOS ESTADOS UNIDOS,       |
| SE CARACTERIZA POR LA        |
| EXISTENCIA DE SIGNIFICATIVAS |
| DIFERENCIAS EN CUANTO        |
| HACE A LA LEGISLACION        |
| QUE LOS REGULA               |

Por lo que hace a la participación política, si bien cada Estado tiene la facultad de expedir su reglamentación electoral y establecer las bases del funcionamiento de los partidos políticos, en general se puede afirmar que los procesos electorales son más abiertos y participativos y, aun-

que el número de funcionarios que eligen los ciudadanos varía en cada estado, a diferencia de México en que sólo se elige



al gobernador, en los Estados Unidos se elige a más de 450 funcionarios entre los que destacan el Vicegobernador, el Procurador General, el Tesorero, el Secretario de Estado, el Superintendente de Educación y el Auditor General. Así mismo, todos los nombramientos de los demás cargos ejecutivos del primer nivel tienen que ser aprobados por el Senado estatal.

Otros aspectos de la participación popular en el proceso político se manifiestan en la facultad que se reconoce a los ciudadanos en 17 estados para presentar iniciativas de ley, exigiendo como requisito que vayan firmadas -en promedio- por el 10% del total de ciudadanos inscritos como **votantes** en la elección de gobernador.

Existen muchas posibilidades de participar en los asuntos públicos, ya sea en demostraciones públicas, organizaciones vecinales, formar parte y contribuir económicamente en las campañas, pero sobre todo, en el contacto permanente que mantienen con sus representantes, sobre los cuales ejercen cuidadosa atención respecto de la forma de votar en asuntos de interés general, así como en el amplio derecho a la información de que gozan, que les permite acceder a las grabaciones, archivos, ser parte de diferentes comités, jurados, participar en audiencias legislativas, entre otras formas de seguir vinculados al proceso gubernamental.

Las elecciones primarias, que son formas típicas de la democracia americana, se encuentran reconocidas en cada estado y pueden ser cerradas o abiertas. Existen además otro tipo de elecciones que se les denomina como no-partidarias, a través de las cuales se eligen otros cargos públicos como serían algunos del poder

Judicial, escolares, o bien de tipo municipal, ya que el 73% de éstas en todo el país son de tipo no-partidario.

El papel de los grupos de interés es de especial significación en la vida política norteamericana, ya que es por medio de los llamados *lobbies* como se ejerce mayor presión ante los legisladores o cualquier otra instancia pública, cuyo objetivo es obtener leyes, recursos, o apoyo para sus actividades, que es una de las formas características del proceso político en ese país.

Por lo que hace a la institución conocida como *recall* existe en 15 estados solamente, en los cuáles se exige que un 25% de ciudadanos firmen la solicitud para iniciar un procedimiento de destitución de funcionarios públicos a quienes se acusa por mala conducta.

La Constitución americana, al igual que la mexicana, garantiza que los estados formen parte de la Unión bajo la forma de gobierno republicana y, en general, la organización también es similar, ya que se encuentra establecida la división y organización de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Legislativo estatal se encuentra depositado en dos Cámaras, de Representantes y de Senadores, salvo en Nebraska que no cuenta con Senado, cuyos integrantes son electos cada dos años, con derecho a ser reelectos; el número de integrantes varía mucho; sus funciones son mucho más amplias y por las circunstancias partidistas es común que exista un enfrentamiento permanente con el Ejecutivo, lo cual dificulta enormemente el proceso de conducción gubernamental, pero es, al mismo tiempo,

uno de los fines que se buscaba al establecerse como un contra peso para equilibrar el ejercicio del poder público.

Un rasgo distintivo es que las remuneraciones a los congresistas estatales varía enormemente, ya que existen estados como New Hampshire que anualmente asignan 100 dólares de sueldo, hasta el más elevado en New York de 57,000; sin embargo, la mayoría de los estados se sitúa en unos 20,000 dólares de sueldo anual para sus legisladores estatales.

El poder Judicial tiene, con algunas variantes, una estructura similar, ya que siempre existe una Corte superior como máxima instancia y un Tribunal de apelaciones; a partir del cual se organizan en Cortes de jurisdicción, como pueden ser las de Distrito, o bien de jurisdicción especializada en ramas como la criminal, civil, impuestos, tierras, las de jóvenes, o bien las territoriales de tipo metropolitanas o municipales.

En cuanto a los sistemas de selección de los funcionarios que integran el poder Judicial, en general se reconoce que existen 5 tipos: a). Selección por el Congreso, utilizada solamente por 4 estados; b). Elección popular partidista; c). Elección popular no-partidista; d). Plan por méritos, que utilizan sólo 2 estados; y e). Designación por el Gobernador, con ratificación del Senado. En la mayoría de los estados se tiene establecida la forma de elección, ya sea mediante procesos partidista o no-partidista.

La organización del poder Ejecutivo recae primeramente en el Gobernador del estado, aunque no únicamente en él, ya que a diferencia de México, el poder Ejecutivo estatal en los Estados Unidos se deposita en diferentes órganos.

Si bien el gobernador asume la función de formular y coordinar la política pública en el Estado; de ser parte del proceso legislativo, a través de la facultad que tiene de presentar iniciativas de ley, de sostener relaciones con el Congreso, de ejercer

el derecho de veto; de ser el jefe de la rama administrativa, en cuyo carácter goza de numerosas facultades; como "líder ceremonial", es decir, debido al hecho de que es el máximo representante de Estado, debe cumplir diversas funciones de representación ante la sociedad en general; así mismo, es el coordinador intergubernamental; promotor del desarrollo socioeconómico; y el líder de su partido político en el Estado, no es la única persona en la que se deposita el Ejecutivo.

Los poderes formales que se le asignan varían en cada estado, pero en la mayoría son facultades moderadas y nunca llegan a compararse con las excesivas atribuciones de que gozan los Gobernadores en México, aún cuando constitucionalmente sean similares, salvo por lo que hace al derecho de reelección. Entre las más comunes destacan las siguientes: es el jefe del Ejecutivo; tiene poder de designación; puede ejercer el derecho de veto; es responsable de elaborar el presupuesto estatal; puede reorganizar la estructura del Ejecutivo; tienen derecho a gozar de un *staff* personal para su oficina; son los representantes del Estado

|                                     |
|-------------------------------------|
| <b>EN LA MAYORÍA DE LOS</b>         |
| <b>ESTADOS SE TIENE</b>             |
| <b>ESTABLECIDA LA FORMA</b>         |
| <b>DE ELECCIÓN, YA SEA</b>          |
| <b>MEDIANTE PROCESOS</b>            |
| <b>PARTIDISTAS O NO PARTIDISTAS</b> |

ante cualquier otro gobierno; ejercen algunas prerrogativas de perdón o indulto; elaboran y ejecutan planes de acción gubernamental; expiden reglamentos u órdenes ejecutivas, entre otras funciones que les corresponde cumplir.

**A** diferencia de México, en que los gobernadores tienen asignadas atribuciones como el uso de facultades extraordinarias que les concede el Congreso; el manejo de los recursos presupuestarios en forma amplia y flexible; la celebración de convenios; la relación y hasta dependencia que se da con los municipios; y la influencia de manera personal y directa que existe con los otros Poderes, son características que debido a razones de tipo político ocurren en México, y no a una forma propia de administrar un Estado que es miembro de una Federación.

**E**n la administración estatal los funcionarios públicos juegan un papel de gran importancia, ya que es a través de ellos como se realizan todas las actividades del estado, de ahí que en Estados Unidos desde 1883, con la *Pendleton Act* quedara establecido el Sistema de Mérito, como forma de acceder a la función pública bajo principios de igualdad, de competencia, habilidades, experiencia y capacidad demostrada en concursos y exámenes, así como la garantía de permanencia y desarrollo profesional. Este sistema se encuentra establecido en todos los estados de la Unión americana, y existen diversas leyes que así lo exigen y regulan su adecuado funcionamiento.

**E**n cambio en México, a pesar de que en el Artículo 123 de la Constitución existe un apartado "B" que regula las relaciones entre los servidores del gobierno federal, y de que recientemente fueron expedidas leyes estatales median-

te las cuales se reglamentan las relaciones entre los estados y municipios con sus trabajadores, no ha sido posible implantar plenamente el Sistema de Mérito, o por lo menos hacer efectivo el servicio civil en la forma como está establecido en países más desarrollados.

**La** modalidad de gobierno local en los Estados Unidos comprende diversas categorías, entre las que destacan los Condados, ya que ésta es una forma que no existe en México, independientemente de que tampoco se reconoce Distritos escolares o especiales, en tanto que los municipios tienen una sola categoría al margen de su tamaño o número de habitantes, existen clasificaciones como las de delegaciones y agencias municipales, pero éstas no pueden equipararse con las llamadas *town* americanas.

**Actualmente** existen 3,042 Condados en 48 estados, ya que Connecticut y Rhode Island no reconocen oficialmente esta denominación, aun cuando en algunos estados como en Louisiana se les denomine "Parish" o en Alaska se les conozca como "Boroughs".

**La** razón por la que existen los condados se debe a que fueron creados por los estados con la idea de que manejaran algunas funciones de tipo administrativo que correspondían a los gobiernos locales, como es la recaudación de impuestos a la propiedad, la regulación policiaca, las elecciones, el control de las transacciones sobre la propiedad raíz y el mantenimiento de las carreteras.

**Sin** embargo, debido a las presiones de las sociedades modernas sus funciones se expandieron y ahora también se encargan de prestar servicios de



salud, hospitales, control ambiental, tráfico vehicular, desarrollo industrial, servicios sociales, protección al consumidor, entre otros.

Su organización está basada en un cuerpo de gobierno compuesto por funcionarios electos popularmente que normalmente reciben el nombre de Consejo o Comisión, de entre los cuales uno de ellos deberá de presidirlo. Igualmente pueden ser electos otros funcionarios del Condado como los sherifes, el contralor, el procurador, el tesorero o el auditor.

|                                |
|--------------------------------|
| <b>LAS LLAMADAS TOWNS Y</b>    |
| <b>TOWNSHIPS EXISTEN EN</b>    |
| <b>26 ESTADOS Y SON</b>        |
| <b>PEQUEÑAS JURISDICCIONES</b> |
| <b>CON PODERES REDUCIDOS</b>   |

Los municipios tienen encomendado el gobierno de las ciudades, y aunque existen diferentes formas de administrarlas, generalmente se reconocen tres tipos o formas: a). Consejo con Mayor, es el que predomina en las ciudades de más de 250,000 habitantes; b). En forma de Comisiones electas por los ciudadanos, casi no opera en la práctica; y c). Los Consejos municipales con un administrador "City Manager", que es el que predomina en ciudades de entre 10,000 y 25,000 habitantes.

Sus funciones básicas son la prestación de servicios públicos como el agua, la policía, la educación básica, bibliotecas, parques y jardines, bomberos, cementerios, entre otros.

Las llamadas Towns y Townships existen en 26 estados y son pequeñas jurisdicciones con poderes reducidos, que se ubican en áreas rurales, y cuyas funciones pueden consistir en el mantenimiento de los caminos y de apoyo a la policía.

Los Distritos especiales fueron creados en aquellos casos en que los gobiernos locales no pueden realizar determinadas funciones, con objeto de prestar un servicio o resolver una necesidad en una área específica, como por ejemplo crear o mantener un cuerpo de bomberos en una pequeña comunidad, hasta la operación de la Autoridad portuaria de Nueva York y Nueva Jersey, pasando por una campaña para eliminar mosquitos. En 1987 existían 29,532 y para su creación es necesario

solicitarlo expresamente a las legislaturas estatales.

Los Distritos escolares, se consideran la quinta forma de gobierno local, de acuerdo a lo que señalan Fesler y Kettl (1991) actualmente existen 14,721 en todo el país, que difieren notablemente de los 108,579 que existían en 1942. Su función está orientada a la vigilancia y el control de las escuelas públicas que existan en la jurisdicción de ese distrito, y los funcionarios que integran las comisiones o consejos escolares son electos popularmente y ejercen una gran influencia dentro de cada una de esas comunidades.

### **b).- México**

En México solamente se reconoce como gobierno local la instancia municipal, por lo que de acuerdo a lo que le señala el artículo 115 de la Constitución, constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Su integración es de origen popular y tiene como principales funciones la prestación de los servicios

públicos en materia de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; aseo público; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

**El** marco constitucional que organiza a México por el hecho de ser de carácter federal, presupone la existencia de entidades federativas con capacidad de vida propias, autonomía política y económica.

**En** México actualmente coexisten 31 estados, un distrito federal y 2,391 municipios. Si bien los estados cuentan con su propio régimen de gobierno interno y con instituciones bien establecidas, no se puede decir lo mismo respecto a su capacidad económica, ya que en todos los casos dependen en gran parte de los recursos que capta el gobierno federal, el cual les transfiere sólo una mínima parte del total de sus ingresos, a su vez los municipios, aún cuando de acuerdo a la Constitución tienen establecidos ingresos propios, en la realidad, la casi totalidad de sus ingresos provienen de las participaciones que les otorga el Estado, con lo que, por un lado su capacidad hacendaria es mínima y su sujeción política es muy alta.

Por lo que hace a los aspectos socio-económicos que prevalecen en esas entidades, es necesario tomar en consideración cual ha sido el desarrollo regional, ya que éste ha estado caracterizado por enormes diferencias que han producido una gran desigualdad, tanto en términos cuantitativos

como cualitativos, pues por un lado se han formado grandes concentraciones humanas, en la cuales se ha generado la mayor parte de la riqueza de la nación, pero sin que ésta haya sido distribuida en forma equitativa, lo que a su vez ha provocado problemas sociales muy graves en las diferentes zonas metropolitanas que existen, sin que los problemas de quienes habitan el medio rural hayan sido resueltos de manera satisfactoria, y por el contrario, se podría afirmar que su solución es aún más compleja.

**Al** estudiar las tendencias de la concentración y las desigualdades, Ortega (1988), sostiene que el proceso de industrialización seguido en México durante las últimas cinco décadas ha generado una amplia diferenciación en el sistema productivo, junto con una creciente concentración de la propiedad y control de las empresas industriales, comerciales y de servicios en un reducido número de unidades económicas. Agrega que los productores se encuentran localizados en tan sólo diez entidades federativas mientras que en la ciudad de México se produce y lleva a cabo más de la mitad del total de la producción y del consumo del país. Más adelante, (p.214) señala que tan

sólo las zonas de las cuatro ciudades principales, ciudad México, Guadalajara, Monterrey y Puebla siguen absorbiendo cerca del 85% de toda la población residente en ámbitos metropolitanos.

**Es** un hecho real que en México existe una tendencia centralizadora en lo político, así como una organización terri-

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>AL ESTUDIAR LAS TENDENCIAS</b> |
| <b>DE LA CONCENTRACIÓN</b>        |
| <b>Y LAS DESIGUALDADES,</b>       |
| <b>EL PROCESO DE LA</b>           |
| <b>INDUSTRIALIZACIÓN SEGUIDO</b>  |
| <b>EN MÉXICO DURANTE LAS</b>      |
| <b>ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS, HA</b>  |
| <b>GENERADO UNA AMPLIA</b>        |
| <b>DIFERENCIACIÓN EN EL</b>       |
| <b>SISTEMA PRODUCTIVO</b>         |



torial en ocasiones concentrada, pero siempre, y en todos los casos, desigual en múltiples aspectos como en educación, cultura, salud, distribución del ingreso y otros indicadores que se pueden considerar, ya sea debido a circunstancias de tipo histórico, al número de habitantes, a su situación geográfica o a sus recursos naturales, lo cierto es que prevalece un desarrollo poco armónico, desigual y desequilibrado entre las entidades que conforman la Federación.

**Esta tendencia también se refleja hacia el interior de los estados, ya que existen esas mismas diferencias, y como lo menciona Ortega (1988), las desigualdades económicas y sociales al interior de un estado se presentan con mayor intensidad en proporción directa a una mayor atomización municipal, lo cual es comprensible dado que los recursos financieros se tienen que repartir entre más municipios y es necesario sostener un elevado número de administraciones municipales, con capacidad y calidad de gestión marcadamente desiguales.**

**Si bien se han formulado diversos planes y ejecutado acciones tendientes a superar tales rezagos, lo cierto es que ha predominado más la intervención de la Federación y de manera particular, la del Ejecutivo Federal, como se demuestra entre otros programas, con el Programa Nacional de Solidaridad que promueve el gobierno de la República para combatir la pobreza y elevar el desarrollo social en todos los ámbitos de la Nación, ya que al contar con mayores recursos económicos, se cancela o cuando menos se disminuye enormemente la capacidad de los estados para ejercer sus propias atribuciones, con lo cual nuevamente nos encontramos ante un claro predominio del centro sobre las partes, debido a**

razones de índole económica, insuficiencia de recursos por los estados, pero también por motivos políticos.

**Otro hecho que llama poderosamente la atención en cuanto a las exageradas atribuciones que tiene el presidente de la República es lo que sucede con el gobierno de la capital del país en donde a pesar de que se concentra por lo menos el 10% del total de la población, así como más del 50% de la actividad económica nacional, la ciudad de México se caracteriza por ser una zona gobernada de manera central por el presidente de la República a través de un Departamento administrativo, sin que los habitantes de esa ciudad tengan la facultad de poder elegir de manera directa a sus autoridades, como acontecía hasta el año de 1928 en que se modificó la Constitución para cancelar este elemental derecho político.**

### **Las Relaciones con la Federación.**

**El sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución mexicana, con base en la premisa del sistema federal, según la cual coexisten dos órdenes jurídicos, tiene su fundamento en lo dispuesto en el artículo 124 constitucional que consagra el principio contenido en la Constitución americana de que "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Esto es, para que la Federación ejerza determinada atribución tiene que estar específicamente establecido en la Constitución, y en caso de que no lo esté, entonces esa atribución corresponderá ejercerla a los estados.**

Se han hecho diversas clasificaciones de las facultades de la Federación y de los estados. En el caso de México, mediante diversas y continuas reformas a la Constitución se han incrementado sustancialmente las que puede ejercer la Federación mediante la práctica que se ha hecho común, de modificar el Artículo 73 Constitucional que es en el que se establecen las facultades del Congreso de la Unión, y el cual de acuerdo a lo que señala Orozco (1988) se ha modificado en más de cuarenta ocasiones para, además de incrementar el poder federal, evitar la declaración de inconstitucionalidad de numerosas leyes expedidas por el Legislativo federal, y que muestra un ejemplo muy importante de intervención y concentración de mayores atribuciones del poder federal en detrimento de los estados, lo cual sin duda ha afectado la naturaleza misma del sistema federal.

Al respecto Ortega (1988) comenta que a partir de que se inició el proceso de reformas constitucionales la tendencia centralizadora quedó manifiesta, ya que se modificó la distribución de competencias originalmente prevista en diversas materias, reformas que sobre todo han afectado los campos social y económico y han tenido por objeto, por una parte, el dotar de competencia exclusiva a la Federación en materias que originalmente correspondían al ámbito estatal; y, por otra, establecer la concurrencia de ésta con los estados, e inclusive con los municipios, en materias que originalmente eran de naturaleza local.

Sin embargo, a pesar de tales actos centralizadores, en los últimos años

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>EL ARTÍCULO 73</b>             |
| <b>CONSTITUCIONAL QUE</b>         |
| <b>ES EN EL QUE SE ESTABLECEN</b> |
| <b>LAS FACULTADES DEL</b>         |
| <b>CONGRESO DE LA UNIÓN</b>       |
| <b>SE HA MODIFICADO EN MÁS DE</b> |
| <b>CUARENTA OCASIONES</b>         |

también se han hecho esfuerzos orientados a ejercer conjuntamente por la Federación y los estados competencias de aquella, para lo cual se han establecido diversos mecanismos, entre los que destacan los denominados Convenios Unicos de Coor-

dinación, hoy día Convenios Unicos de Desarrollo, creados por Acuerdo presidencial en 1976 para establecer la coordinación de acciones en materias de competencias concurrentes y de interés común, así como los Convenios en materia de Coordinación fiscal que existen entre la Federación, los estados y los municipios.

Estos convenios que como consecuencia de las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales en 1983 adquieren mayor importancia, tienen por objeto la transferencia de recursos financieros y técnicos de la Federación a los gobiernos estatales para la ejecución directa de obras o prestación de servicios públicos de diversa índole y la ejecución de determinados programas sectoriales o regionales con un sentido que pretende ser descentralizador, pero que en la práctica ha convertido a los estados y a los municipios en entes cada vez más dependientes de los recursos que la Federación tenga a bien otorgarles para ejercer dentro de ese marco de coordinación.

A pesar de que el Municipio mexicano tiene una añeja y rica tradición que se remonta a la época colonial —ya que fue establecido en 1519—, de que tiene una personalidad jurídica y patrimonio propio, de que son órganos de carácter político por estar compuestos de representantes elec-

tos popularmente, lo cierto es que después de casi quinientos años de existencia no ha sido posible hacer realidad la premisa de que ésta debe ser una institución libre en su ámbito de competencias, ya que al no contar con recursos propios, más que en un porcentaje muy pequeño de sus ingresos, depende no sólo de los recursos económicos que les asigna la Federación y los estados, sino que políticamente se encuentran sujetos a la voluntad de las autoridades estatales de manera inmediata, con lo que se contraviene su naturaleza misma.

A lo anterior habría que agregar las enormes desigualdades existentes entre los municipios mexicanos ya que de acuerdo a los datos y a la tipología elaborada por el Centro Nacional de Estudios Municipales que cita Ortega (1988), el 23% del total de la población se encuentra localizada en 118,333 localidades menores de mil habitantes, y por otro, una gran dispersión, ya que casi el 40% de la población se encuentra asentada en tres zonas metropolitanas. Además de que el 84% de los municipios del país son rurales, 10% se encuentran en proceso de transición de lo rural a lo urbano; y el 6% corresponde a municipios que se denominan urbanos, es decir, los más densamente poblados y con un crecimiento económico y físico acelerado.

A su vez, Martínez y Ziccardi mencionan (1989) que de los 2,378 municipios que existían en la República Mexicana en 1980, el 85% tenía una población menor de 30,000; 229 muni-

cipios que representaban el 10% tenían entre 30,000 y 60,000 habitantes; 140 municipios, el 6% tenían entre 60,000 y 300,000 y tan sólo 24, es decir, el 1% del total contaban con más de 300,000 residentes.

En los Estados Unidos, afirma Howitt, citado por Harris (1987), son pocas las áreas internas de gobierno y política en los que el gobierno federal no toma parte, dando como ejemplo que en 1984 la Federación gastó más de 95 billones de dólares en ayudas a estados y municipios, además de los programas de servicio social, cuidados médicos, vivienda, entrenamiento laboral, alimentación y necesidades individuales, salud pública y transporte público; ayudó en la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, a diferencia de otros tiempos en que la labor del gobierno federal era mucho menor que en la actualidad, ya que existía una mayor separación de las funciones que cada uno de los niveles de gobierno tiene asignadas.

A ese proceso de relación separada se le llamó "Federalismo Dual", que se basaba en la teoría de que la responsabilidad y actividades de los gobiernos nacional y estatales son separadas y distintas, y se caracterizaba por la igual soberanía y separación de autoridad entre el gobierno federal y los estatales.

Esta teoría predominó durante 145 años, es decir, de 1787 hasta 1932, período en el que solamente en las áreas de banca, regulación económica y poder

---

**EL LLAMADO "FEDERALISMO  
COOPERATIVO" SE EXPLICA  
COMO LA ASUNCIÓN DE NUEVAS  
RESPONSABILIDADES DE  
MANERA COMPARTIDA ENTRE EL  
GOBIERNO NACIONAL Y LOS  
ESTADOS**

---

militar la Federación tuvo plenas y exclusivas competencias.

A su vez, el llamado "Federalismo cooperativo" se explica como la asunción de nuevas responsabilidades de manera compartida entre el gobierno nacional y los estados, casi siempre bajo la supervisión de la Federación. Este tipo de conducción política tuvo un fuerte impulso desde las presidencias de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson, sobre todo al establecerse el Impuesto sobre la Renta a nivel nacional, lo cual permitió un mayor ingreso a la Federación, pero sería durante los años 1932-1936, bajo los programas que como consecuencia de la crisis económica que vivió Estados Unidos bajo la política impulsada por el presidente Franklin Delano Roosevelt, cuando la intervención federal será incrementada notoriamente en todos los ámbitos.

El "Nuevo Trato" se identifica como la época del "Federalismo cooperativo" que estaría vigente hasta 1964, y que se caracterizaba por una mayor intervención del gobierno nacional, una mayor cooperación en todos los campos, así como en un fuerte apoyo económico a los estados, especialmente a través de los programas de trabajo, bienestar social, desarrollo de infraestructura básica, y en general la promoción económica que se realizó en todo el país, ya que como señalan Bowman y Kearney (1990), de un gasto público del 2.5% del P.I.B. en 1929 se pasó en 1960 a un 18.7 por ciento.

Para 1962 el gobierno federal apoyaba un total de 160 programas, los cuales se reforzaron sustancialmente en el periodo 1963-66 ya que se crearon 219 nuevos programas de apoyo a los gobiernos locales, a partir de lo cual vendría a alterarse significativamente la

relación entre la Federación, estados y gobiernos locales, como se demuestra con los recursos económicos asignados a esos programas, ya que de los 20.3 billones de dólares del año fiscal de 1969, se pasaría a 68.4 en 1977, y a un total de 539 programas federales hasta 1981, año a partir del cual esta tendencia se modificaría, ya que si bien nuevamente se les otorgaron mayores facultades, se les redujo sensiblemente las aportaciones del gobierno nacional, con lo cual las comunidades vieron reducidas sus prestaciones.

El federalismo contemporáneo en los Estados Unidos ha pasado por sucesivas etapas, con Johnson se le denominó "Federalismo creativo" y con Reagan "Nuevo federalismo", a partir del cual se observa un resurgimiento del poder de los estados y autoridades locales, en detrimento de la intervención federal, que hasta 1981 había venido desatinando grandes recursos a las comunidades, los cuales fueron aplicados a los programas militares de defensa que impulsaron las últimas administraciones republicanas, creando nuevos problemas como consecuencia de la incapacidad de algunos estados para manejar los programas, pero sobre todo debido a la insuficiencia de recursos económicos, ya que en realidad, se trató de transferir más las responsabilidades que las facultades.

En relación a la distribución de recursos, en México, de acuerdo a lo que menciona Ortega (1988) el gasto del gobierno federal en 1990 significó el 20.5% del P.I.B., pero en cambio, los municipios pasaron de ejercer en 1929 el 7.7% del total del gasto público nacional, al 1% en 1982 y un 3% en 1990.

Por su parte, los estados ejercen, en promedio, un 18% del total del gasto

gubernamental en el país, sus fuentes de ingresos provienen entre un 70% y un 80% de la participaciones que les otorga el gobierno federal. En el caso del estado de Jalisco en 1992 (Cuarto Informe de Gobierno 1993), el 71.8% de sus ingresos los obtuvo por concepto de participaciones que el gobierno federal le otorgó, con lo cual la dependencia económica es casi total.

La forma como funciona el llamado "Federalismo fiscal", tiene su mejor expresión en las cifras que señala Ortega (1988), ya que en 1900 los estados y los municipios recaudaban el 37% de los ingresos públicos; posteriormente la distribución varió, como se muestra en la continuación con los datos que señala Ortega.

|      | <b>Federación</b> | <b>Estados</b> | <b>Municipios</b> |
|------|-------------------|----------------|-------------------|
| 1960 | 78.6%             | 18.6%          | 2.8%              |
| 1970 | 86.4%             | 12.0%          | 1.6%              |
| 1977 | 91.1%             | 7.7%           | 1.2%              |
| 1980 | 89.4%             | 9.4%           | 1.1%              |
| 1982 | 90.7%             | 16.2%          | 2.5%              |
| 1984 | 81.3%             | 16.2%          | 2.5%              |

A pesar de que de acuerdo lo que menciona Ortega (1988), en 1987 la Federación, del total de sus ingresos transfirió el 24% a los estados y municipios, el hecho de que el gobierno Federal recaude y erogue casi un 80% del total de recursos públicos demuestra lo inequitativo de la distribución de los recursos fiscales en México.

En Estados Unidos, señalan Bowman y Kearney (1990), los apoyos federales a los estados y gobiernos locales, pasaron de un 10.4% en 1950 al 22.7% en 1975, pero a partir de 1980 en que alcanzaron

el 25.8% empezaron a descender hasta situarse en un 18.2% en 1988, año a partir del cual los ingresos públicos se obtuvieron en una forma más equilibrada, ya que la Federación recaudó el 28%; los estados el 27%; y los gobiernos locales un 29 por ciento.

La capacidad legal que tienen los estados y los gobiernos locales en Estados Unidos para establecer nuevos impuestos o incrementarlos, es más reducida que en México, sin embargo el hecho de gozar de una amplia independencia económica, produce al mismo tiempo mayor libertad de acción, con lo que se hace efectivo plenamente uno de los objetivos bajo los cuales fue establecida su forma de organización política y administrativa.

## Conclusiones

A pesar de que en México y en los Estados Unidos existe la misma forma de gobierno, basada en el sistema federal, es un hecho real que en su aplicación práctica se pueden encontrar diferencias muy significativas, las cuales tienen su origen en aspectos de tipo histórico y cultural, como son el centralismo, la cultura democrática, el papel que han desempeñado los poderes y, en general, la voluntad política, expresada en una mayor participación de la sociedad en todo el proceso de gobierno.

Una de las diferencias entre México y los Estados Unidos ocurre en la organización estatal y local, ya que es en ese ámbito en donde se manifiestan las mayores disparidades y en donde la fuerte tendencia centralizadora que ha prevalecido en México tiene su mayor expresión, como se demuestra, entre otras cosas, con el mayor cúmulo de facultades que ha absorbido el gobierno federal en detrimento de las entidades federativas, con el inequitativo sistema fiscal que



existe y que perjudica enormemente a los estados y a los municipios, ya que por sí sola la Federación recauda el 80% del total de los ingresos fiscales, así como por el hecho de que, en la mayoría de los casos, los estados obtienen el 70% del total de sus ingresos a través de las participaciones que le otorga el gobierno federal, lo cual las deja en condiciones de una absoluta dependencia económica, además de la política que desde el siglo pasado ha existido en cada etapa de la vida de ese país.

En Estados Unidos además de que no existe ninguna dependencia política del centro, ni mucho menos de la voluntad presidencial, el gobierno estatal y los gobiernos locales desarrollan sus funciones con total libertad y con recursos propios, ya que los tres niveles de gobierno reciben tres partes de los recursos, casi en idéntica proporción, lo que les permite

ejercer sus facultades y prestar a la sociedad los servicios públicos que tienen encomendados.

Es un hecho que las condiciones económicas de México y Estados Unidos difieren notoriamente, pero ello no debe ser un obstáculo, ya que por el contrario, tal situación debe ser el elemento más importante cuando se habla de la modernización del Estado mexicano pues en la medida en que se modifique el proceso de descentralización del poder político que hasta ahora existe, provocará que los poderes, los estados y los propios municipios, cumplan efectivamente con las atribuciones que constitucionalmente les corresponde, con lo cual, al reducir el papel protagónico que siempre ha tenido la institución presidencial, la administración pública será más eficaz, con lo cual es posible alcanzar un desarrollo económico más justo y equilibrado.

## REFERENCIAS

- **Agenda de México.** (1991). México, D.F., Gobierno de la República.
- Barry, Tom. (1992). **México: A country guide.** Albuquerque, N.M., Tom Barry.
- Bowman, Ann O'M. y Kearney, Richard C. (1990). **State & local government.** Boston, Ma., Houghton Mifflin Company.
- Carpizo, Jorge. (1972). **Sistema federal mexicano, en sistemas federales del continente americano.** México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.
- Centro de investigación para el desarrollo. (1990). **Reforma del sistema político mexicano.** México, D.F., Diana.
- **Cuarto informe de gobierno.** (1993). Guadalajara, Jal. México., Gobierno del Estado de Jalisco.
- Fesler, James W. y Kettl, Donald F. (1991). **The politics of the administrative process.** Chatham, New Jersey., Chatham House Publishers, Inc.

- Gamas, José. (1975). **El federalismo mexicano**. México, D.F., Melo.
- Harris, Fred R. (1987). **Readings on the body politic**. Glenview, Illinois., Scott, Foresman and Company.
- Lee Benson, Nettie. (1955). **La diputación provincial y el federalismo mexicano**. México, D.F., Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública**. (1989). México, D.F.: Porrúa.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia. (1989). **Descentralización y Democracia**. Obra colectiva FLACSO/SUR/CEVAMT-Barcelona. Barcelona, España., Editor Jordi Borja.
- Orozco, J. Jesús. (1988) **El sistema presidencial mexicano**. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ortega, Roberto. (1988). **El nuevo federalismo, la descentralización**. México, D.F., Porrúa.
- **U.S. government manual**. (1993). Washington, D.C.: Congress of the United States.



# APOSTILLAS AL TEMA DE LA JUSTICIA

(Fuertes las partes; fuerte el país)

**Mario I. Álvarez**

"SI SE PRESCINDE DE LA JUSTICIA ¿QUÉ SON LOS REINOS SINO GRANDES LATROCINIOS?"

SAN AGUSTÍN, DE CIVITATZ DEL, IV, 5.

## I. Introducción.

**E**l tratamiento brindado al tema de la justicia en nuestro país tanto en el ámbito de la mera doctrina jurídica y política como en el de la práctica política y jurídica no ha sido del todo afortunado. Inclusive, dejando a un lado los eufemismos, podría decirse que ha sido todo lo contrario. Si bien es posible ensayar algunas explicaciones de lo anterior, ninguna de ellas, empero, serviría para justificar, por una parte, ni el cuasi abandono en que la doctrina mexicana ha dejado los asuntos vinculados con el análisis ético jurídico y de lógica deóntica, ni mucho menos, las deplorables condiciones en las que vive buena parte de la sociedad mexicana.

Es por ello que hoy más que nunca tiene sentido proponer una reflexión en torno a la justicia tanto del Derecho como de otras instituciones sociales, con el interés de procurar elementos para intentar una *crítica constructiva* que cuestione, con

razones de peso, muchas situaciones de la mayor actualidad vinculadas al precario funcionamiento de dichas instituciones en nuestro país y, por qué no, del entorno internacional inmediato en que nos movemos. Situaciones que, por ejemplo, están relacionadas con la persecución de muy dudosos programas y objetivos políticos y sociales (la lucha contra la inflación, el equilibrio de nuestras finanzas públicas y otras monsergas de ese tipo) a los que se ha otorgado una condición prioritaria, tanto política como jurídica, para sacrificar, en aras de su consecución, muchos de los más legítimos objetivos y valores que el pueblo mexicano históricamente se ha propuesto. Algunos de ellos tan elementales, en cuanto condiciones mínimas de una vida digna, como la alimentación, el trabajo, la educación o la vivienda.

**HOY MÁS QUE NUNCA TIENE**

**SENTIDO PROPONER UNA**

**REFLEXIÓN EN TORNO A LA**

**JUSTICIA PARA INTENTAR**

**UNA CRÍTICA CONSTRUCTIVA**

Este tipo de decisiones políticas obedecen, creo, a que se ha hecho caso omiso, por ignorancia, comodidad o bastardos

intereses, de un análisis previo al económico, a saber, el que debería realizarse a la luz de la justicia como el paradigma primigenio de las metas y

objetivos sociales. Análisis éste que, para empezar, nos obligaría a invertir los términos del actual discurso jurídico y político anteponiendo (no eliminando, ni descalificando) al análisis exclusivamente económico (algunos preferirán que lo llamara economicista) que impone, insisto, con muy dudosa legitimidad, la consecución de las antedichas supuestas metas comunes a valores e intereses sociales de primer orden.

Dicho de manera sucinta a efecto de comprender el alcance que un cuestionamiento en términos de teoría de la justicia podría aportarnos: no parece justo que se sacrifique el bienestar de la mayoría de la población en función de metas económicas (o quizá sería mejor decir, macroeconómicas) supuestamente legítimas (política, jurídica y hasta éticamente), cuando es evidente que son tales metas las que deberían estar en función del bienestar general como valor central de cualquier política minimamente democrática. Esta circunstancia, desafortunadamente ya tan común dentro del sistema político y económico mexicano, violaría lo que en términos de la teoría de la justicia de John Rawls es llamado el *principio de diferenciación* y que sostiene que **las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican si éstas redundan en el mayor beneficio de los que se encuentran en la posición social menos aventajada.**<sup>1</sup> Lo cual, como es fácil comprobar en México, no ha resultado así.

Esta curiosa forma de razonar en la política económica mexicana es tan cuestionable, expresada en términos coloquiales y muy cercanos a nuestra presente

realidad, que ha provocado que millones de familias mexicanas se sumen a las que ya vivían en la miseria extrema y otras más hayan visto en pocos meses disminuir dramáticamente su nivel de vida o tener que ponerla en juego (muchas personas simplemente han debido prescindir de la compra de medicinas o de someterse a una intervención quirúrgica), para saldar los errores de un gobierno que, para colmo, incrementó los impuestos al consumo para cubrir sus desequilibrios presupuestales. Esto es tanto como imponerle a un padre, *mutatis mutandis*, que deje de alimentar y educar a sus hijos para pagar la renta de la casa o su préstamo hipotecario a efecto de no perder su buen crédito. Dudo mucho que, puesto en la disyuntiva, padre alguno (medianamente razonable o responsable) destine el dinero que requiere para comprar alimentos al mantenimiento de su prestigio crediticio y deje sin comer a su familia. Duda que no implica que dicha persona ignore las obligaciones que contrajo o se niegue a pagar, sino que simplemente demanda una fórmula de cumplimiento que no demerite sus metas, objetivos, deberes o valores de mayor envergadura. Empero, en términos políticos y de macroeconomía, aquí, en México, no se razonó así. Ello es, en mi parecer, sumamente injusto.

Obviamente, es fácil (entiéndase cómodo, irresponsable, inmoral) tomar grandes decisiones macroeconómicas en pro de la salvación nacional como "única alternativa", cuando los hijos que dejarán de comer y/o educarse no son los propios. Hecho éste que nos descalificaría bajo cualquier principio ético aceptable, a menos que nuestra "ética política" sea

<sup>1</sup> Cfr. John Rawls: *A Theory of Justice*; The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1980, pp. 60-61 y 302-303.



exclusivamente la del maquiavelismo. ¿No es acaso inmoral tomar una decisión política cuyas consecuencias prácticas uno mismo no estaría dispuesto a adoptar? ¿Los políticos involucrados en la puesta en marcha de estos programas de austeridad económica estarían dispuestos a vivir en carne propia los sacrificios impuestos al pueblo de México? Si ningún político mexicano ha visto reducido su nivel de vida en lo más mínimo, ¿cómo entonces predicar sin el ejemplo?

Las anteriores aserciones en relación a la injusticia de los acciones o políticas esbozadas a manera de doloroso ejemplo, requerirán, de inmediato, de una precisión de orden semántico si no queremos incurrir en una valoración axiológica primaria del tipo en que con intención o por nesciencia caen buena parte de las constantes, y las más de las veces inútiles en la práctica, alusiones a la justicia. Incurrir en tal valoración implica conceder *a priori* en el predicado de una expresión calificándolo como 'bueno' o 'correcto', 'malo' o 'incorrecto', sin analizar antes tal predicado. Este recurso, manido pero eficiente, está permanentemente presente en el discurso de la política práctica, lo cual hace posible que se clame justicia desde las posiciones ideológicas más irreconciliables (dada su contradicción lógica), con el mismo desparpajo del que se sirve para hablar de libertad, igualdad o democracia. De donde nada extraño será encontrarse en la arena política a miembros del Ku Kux Klan o del neofascismo que clamen por la defensa de sus derechos humanos y exijan la adopción de ciertas medidas económicas o

**QUE EL SECUNDARIO TRATO QUE  
EN MÉXICO SE HA BRINDADO  
A LA JUSTICIA TIENE QUE VER  
CON UNA ACTITUD EN MUCHOS  
ÁMBITOS DE NUESTRA VIDA  
SOCIAL, SOBRE TODO EN EL  
DE LA POLÍTICA**

sociales en el sagrado nombre de la libertad o la justicia.

El efecto que esta circunstancia produce es que a fuerza de 'abusar' de una expresión esta termina por aparecer en nuestro lenguaje como 'vacía', superflua y hasta

frívola, pues lo mismo invocan la justicia para sus propósitos espartanos que troyanos. El 'vacío' conceptual de la expresión se substituye -siempre en demérito de la convicción pero en aras de la persuasión- con la fuerte carga emocional que, de suyo, este tipo de expresiones poseen.

Al hacer esta crítica no quiero dar a entender, como algún lector podrá pensar, que me empeno en un prurito achacable a quienes nos ocupamos de cuestiones iusfilosóficas y el cual podría satisfacerse rogando a espartanos y troyanos que incluyan un "apartado terminológico", al mejor estilo de la escolástica clásica, como forzada y forzosa introducción de todos sus discursos. No, el problema es más agudo y está íntimamente vinculado con lo apenas anunciado al inicio de este artículo, a saber, que el secundario trato que en México se ha brindado a la justicia tiene que ver con una *actitud* en muchos ámbitos de nuestra vida social, sobre todo el de la política, que la ha reducido a un adjetivo emocional, circunstancial, convenenciero y, sobre todo, pobre en contenido, cuyas repercusiones en el ámbito práctico han sido nefastas (lo cual, con tales antecedentes y como es obvio deducir, no podía ser de otro modo).

En el presente artículo pretendo hacer un muy breve análisis teórico de algunos aspectos referidos al tema de la

justicia concebida, en el sentido de John Rawls, como **la primera virtud de las instituciones sociales**,<sup>2</sup> esto es, la justicia como un elemento determinante para el funcionamiento de la estructura básica de toda sociedad.<sup>3</sup> Asimismo, procuraré, esbozada una idea inicial sobre la justicia y diferenciada de conceptos afines como el de *equidad*, proponer un análisis formal de dicha idea a la luz de mi tesis del *doble estándar valorativo del Derecho*. Finalmente, sustentado en lo anterior, se podrán delinear tentativamente, y a modo de conclusiones, algunas opiniones personales que cuestionan que en México hayamos dejado de lado la crítica de los asuntos político-sociales desde el ángulo de la justicia, no obstante que la realidad mexicana se nos muestra como una de miseria y atraso en la que están sumergidos grandes sectores de nuestra población y, todo ello, como producto inexcusable de instituciones sociales injustas.

## II. El concepto de justicia.

El concepto **justicia** está vinculado inicialmente al lenguaje jurídico. Este es, por decirlo al modo de Wittgenstein, su 'juego de lenguaje',<sup>4</sup> su campo semántico natural. Funciona, pues, como una característica asignable a los sistemas u ordenamientos jurídicos (Derecho posi-

tivo). Es, de hecho, la más apreciada de las características o virtudes con las que pueda motejarse a los sistemas de Derecho positivo pero, por supuesto, no la única. Decir que un Derecho es justo significa, en primera instancia, conceder que éste cumple con ciertos requisitos que son menester para asignarle tal característica. Del mismo modo, cuando decimos que un Derecho es expedito, lógico o formalista estamos afirmando, en cada caso, que dicho Derecho cumple con otras condiciones que nos permiten adjetivarlo así.

Ahora bien, todas estas y otras características con las que puede calificarse al Derecho no siempre se implican. Así, por ejemplo, sostener que un Derecho es expedito o eficiente no significa asumir, necesariamente, que el mismo sea justo. Un Derecho puede ser justo pero ser, quizás, no expedito o, de plano, ineficiente sin que esta aseveración sea ilógica, por más que pueda razonablemente esperarse que algunas de las características que deberían *acompañar* a un Derecho justo son el que sea eficiente y expedito. Por lo tanto, cuando afirmamos que un Derecho es justo, estamos asintiendo al mismo tiempo que éste puede poseer esa virtud en mayor o menor medida (la idea de justicia es gradable, no absoluta) o poseer o carecer de otras virtudes o defectos. De

<sup>2</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 4.

<sup>3</sup> *Ibid.* Rawls entiende por estructura básica de la sociedad instituciones tales como el mercado libre, la familia, la propiedad privada, los medios de producción, etc., alrededor de o con base en las cuales se desarrolla la vida comunitaria. Para un análisis detallado de lo anterior véase: Chandran Kukathas y Philip Petit: *A Theory of Justice and its critics*; Stanford University Press, Stanford California, 1990.

<sup>4</sup> Por 'juego del lenguaje' Ludwig Wittgenstein entendía el conjunto de palabras y expresiones asociadas con determinadas actividades junto con las actividades en cuestión. Cfr. Alejandro Tomasini Bassols: **El pensamiento del último Wittgenstein**; Trillas, México, 1988., p. 16. Véase para una ampliación de este tema y del último autor: **Lenguaje y Anti-Metafísica. Cavilaciones Wittgensteinianas**; Grupo Editorial Interlinea, México, 1994; en particular el capítulo titulado *'La proposición: de retrato a movimiento en el juego de lenguaje'*, pp. 11-38.

ahí, precisamente, que H. L. A. Hart consigne que *la justicia es sólo una de las distintas virtudes o cualidades que se le pueden asignar al Derecho*, aunque eso sí, y sobre este punto conviene hacer hincapié, *sea la más jurídica de ellas*.<sup>5</sup>

En efecto, la virtud o cualidad y hasta el objetivo más caro para el jurista y el Derecho es y ha sido la justicia, lo cual implica otorgarle el *status* máximo en la escala de los valores jurídicos. Situación con la que coinciden la práctica totalidad de los autores y, si recordamos, es también adoptada por Rawls al referirse a la justicia como una *primera virtud*.

Deberemos ahora prestar particular atención a las consecuencias, para nada baladíes -como muchos de los que usan alegremente el concepto de justicia suelen creer- que esta afirmación trae aparejadas tanto para el jurista y el político en su que hacer profesional como para los sistemas de Derecho. Veamos.

La jerarquización tiene una función singular: servir como criterio de discriminación o, si lo presentamos de forma más general, como criterio a tener en cuenta para elegir entre dos o más opciones. Luego entonces, en caso de posible conflicto entre las diferentes virtudes que pudieran asignarse al Derecho se habrá de

elegir aquélla que se encuentre en la escala jerárquica mayor y si esto es así en relación con la jerarquía de valores jurídicos, tendrá que optarse por la justicia. De tal guisa que si se diese el conflicto o colisión, nada infrecuente, entre dos virtudes jurídicas, por ejemplo, la legalidad y la justicia, tendría que optarse por esta última. ¿Estarían todos los que hacen uso

de la idea de justicia dispuestos a las consecuencias que ello traería aparejado en casos como el citado? Este conflicto, para mostrar algunas de sus consecuencias prácticas, es el que suele argüirse para legitimar actitudes o movilizaciones políticas de desobediencia civil y, en

algunos casos, hasta de objeción de conciencia; las primeras tan comunes en México a causa de conflictos pos-electorales.

Por otra parte, debo agregar que el uso del concepto *justicia* no se ha limitado a la calificación de los sistemas jurídicos. De hecho, en el lenguaje cotidiano hacemos alusión a la justicia o injusticia de otras instituciones sociales y sistemas políticos e, incluso, a las acciones humanas. Aristóteles, para citar tan sólo al filósofo más conocido a este respecto, hace clara referencia a distintos tipos de justicia.<sup>6</sup> Hay, se dice, sociedades justas e injustas, acciones o comportamientos

---

**SI SE DIERA EL CONFLICTO**

---

**O COLISIÓN, NADA**

---

**INFRECUENTE, ENTRE DOS**

---

**VIRTUDES JURÍDICAS, POR**

---

**EJEMPLO, LA LEGALIDAD Y LA**

---

**JUSTICIA, TENDRÍA QUE**

---

**OPTARSE POR ESTA ÚLTIMA**

---

<sup>5</sup> Cfr. H.L.A. Hart: **El concepto de Derecho** (Trad. Genaro Carrión); Editora Nacional, México, 1980, p. 196.

<sup>6</sup> Para Aristóteles el hombre justo sólo surge con la acción justa. Nadie es justo sin obras. Injusto es quien va contra las leyes, exige más de lo que le corresponde y quiere introducir la desigualdad entre los hombres. El injusto carga sobre los demás pesos desmedidos eximiéndose él mismo de las cargas de la ilegalidad. Aristóteles habla también de lo justo como el punto medio entre el exceso y el defecto.

de instituciones o personas que nos parecen, también, justos o injustos. Por lo tanto, es común hacer extensivo el calificativo 'justo' o 'injusto' a otras instituciones diferentes del Derecho, lo que en principio parece aceptable siempre y cuando, para evitar confusiones, hagamos desde ahora ciertas aclaraciones o convengamos en algunos puntos.

El uso extensivo del concepto justicia aplicado a la calificación del funcionamiento de las instituciones sociales parte, en general, del presupuesto, que no siempre se tiene presente, de que a fin de cuentas nos movemos siempre en el ámbito de la política, entendida ésta como el espacio referido a los asuntos sociales, uno de cuyos instrumentos más fundamentales es el Derecho. Por su parte, entendemos al Derecho, en este contexto, como una técnica normativa encargada de regular dichos asuntos sociales, es decir, las conductas humanas referidas a un tipo específico de ordenación normativa característicamente coercible y sancionable. En tal virtud, *habría razones suficientes para argumentar que cabe aplicar-conmatizaciones técnicas sutiles que no es el caso abordar- a las instituciones sociales regidas por el Derecho el mismo criterio o criterios de justicia que a éste se aplican*. Si fuese de otro modo, *¿cómo podría el Derecho regular a la práctica totalidad de las ins-*

*tituciones sociales que son por él normadas?* Precisamente cuando se habla de la importancia de que impere el Estado de Derecho es esto lo que finalmente quiere establecerse, a saber, que las acciones de la autoridad deberán estar sometidas a las normas jurídicas y en consecuencia, ambas, la normatividad y la autoridad, al juicio que desde los criterios de justicia pueda hacerseles.

Ahora bien, de acuerdo con lo hasta aquí escrito, pienso que estamos en condición de proponer que, al menos para los efectos de este artículo, el concepto de justicia puede adoptarse como una virtud o característica asignable a los sistemas jurídicos (Derecho positivo) y, por extensión, a otras instituciones sociales, y que por la jerarquía o importancia que tentativamente le asignamos y efectivamente se le reconoce de modo más o menos general, desplaza o se impone, según el caso, a otras virtudes o características también asignables al Derecho y otras instituciones sociales en supuestos de posible conflicto o contradicción. Siendo así, nuestro análisis ahora tendrá que dirigirse necesariamente a responder algunas inevitables interrogantes en torno al contenido o predicado del concepto de justicia, fuente de otras tantas como complicadas y necesarias aclaraciones para determinar si es posible asignarle la jerarquía antedicha.

---

La aplicación de este concepto lo lleva a la determinación de varias clases de justicia. De una parte tenemos la **justicia distributiva** que es la referida al reparto de los honores y los bienes que cada uno debe recibir en función de su propio mérito. La **justicia correctiva o sinagmática**, en cambio, es la que se usa para determinar condiciones de paridad en las relaciones de cambio y obligación, entre lo que se da y recibe (**justicia conmutativa**) o la pena que se merece por el delito cometido (**justicia judicial**). Cfr. Aristóteles: *Ética Nicomaquea* (Trad. Francisco P. Samaranch); Aguilar, 1973, Libro Quinto, pp. 1224-1238. Véase también: Norbert Brieskorn: *Filosofía del derecho* (Trad. Claudio Ganchoy); Herder, Barcelona, 1993, pp. 110-113.



### III. El predicado de la justicia.

Por lo visto, parece claro que buena parte de los problemas que complican el análisis de la justicia tienen que ver con el establecimiento de las condiciones para el uso de la expresión misma, superadas, incluso, las iniciales dificultades a que puede dar lugar una actitud esencialista respecto del contenido de los términos.<sup>7</sup> Así las cosas, a lo que tendríamos que responder ahora es a la siguiente pregunta: *¿Cuáles el contenido o predicado del concepto o la idea de justicia?* Y digo tendríamos, en condicional efectivamente, porque no es mi interés proponer o citar aquí tal o cual grupo de principios, caracteres, virtudes o condiciones que sirvan para definir un concepto de justicia, sino la *naturaleza* de éstos y, por lo tanto, *cuál es la función que desempeñan*. Es decir, que sean cuales sean los contenidos del concepto de justicia (teológicos, de Derecho natural, utilitaristas, etc.) éstos se constituyen como el **último parámetro de calificación del Derecho y de otras instituciones sociales**, razón por la cual, precisamente, *adquieren el primer sitio en la escala de valores jurídicos*.

De acuerdo con lo que precede, quiero destacar que a los principios o valores que constituyen la idea de justicia suele asignárseles un **carácter ético**,<sup>8</sup>

es decir, son el conjunto de ideales, valores, principios o paradigmas a los que se considera deben adecuarse un orden jurídico y las demás instituciones sociales. Dicho de otro modo, **la aplicación de criterios de justicia constituye el análisis o juicio ético que a las instituciones sociales puede dárseles**.

Ahora bien, conviene acotar, otra vez recurriendo a Rawls, que **la justicia no es un asunto de estricta moralidad**, es decir, no tiene que ver, en principio, con cuestiones de moral crítica o individual (aunque consideraciones de este tipo son las que suelen argüirlos objetores de conciencia para no obedecer la ley), sino de la llamada moral social o positiva. Por ello para

Rawls la justicia es una **actitud, convicción o disposición de ánimo** que facilita el desempeño de las instituciones sociales a cuyo cargo está la distribución de derechos y deberes fundamentales, así como el reparto de las ventajas que resultan de la cooperación social.<sup>9</sup> Y claro, la justicia como actitud, convicción o disposición de ánimo tiene que darse en función de valores, principios o paradigmas cuya satisfacción o cumplimiento permite que se le asigne al Derecho o a cualquier otra institución social el carácter de justo.

En consecuencia, la justicia es una noción que hace referencia a la ade-

|                               |
|-------------------------------|
| LA APLICACIÓN DE CRITERIOS    |
| DE JUSTICIA CONSTITUYE EL     |
| ANÁLISIS O JUICIO ÉTICO QUE A |
| LAS INSTITUCIONES SOCIALES    |
| PUEDEN DÁRSELES               |

<sup>7</sup> Cfr. Carlos S. Nino: **Introducción al Análisis del Derecho**; Ariel, Barcelona, 1983, pp. 11-14.

<sup>8</sup> Para Stammler la cuestión de la justicia de un Derecho equivalía a la de si éste se hallaba **'internamente fundada'** o si está objetivamente justificada su pretensión de ser obedecido. No todo el Derecho vigente por el hecho de estar vigente tiene un contenido que es Derecho justo. El Derecho justo es un peculiar modo de ser del Derecho positivo. Cfr. Karl Larenz: **Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica** (Trad. Luis Díez-Picazo); Civitas, Madrid, 1993, p. 21.

<sup>9</sup> Cfr. J. Rawls; op. cit., p. 7.



cuación o realización de ciertos principios o valores éticos por parte del Derecho o de otras instituciones en cuanto instrumentos que hagan más viable la convivencia o cooperación sociales. La justicia resulta ser, así, un concepto de *predicado complejo*, es decir, que se aplica cuando el Derecho se adecua al conjunto de valores o principios que nos permiten afirmar que la actuación de las instituciones sociales es justa, es decir, adecuada a aquéllos.

El anterior razonamiento si bien es importante requiere ser complementado con otros elementos, porque decir que la justicia remite a la idea de adecuación o realización no es decir mucho, pues la belleza y cualesquiera otras virtudes o valores poseen la misma estructura, es decir, remiten a la idea de realización de ciertas características que nos permiten afirmar que algo es justo o bello. ¿Entonces?

El otro elemento clave en el predicado de la idea de justicia es que los valores o principios que lo conforman **deben dotar de sentido al Derecho**, es decir, su realización hace de éste un instrumento valioso. Ello corrobora que el juicio que se emita en términos de justicia acerca del Derecho u otra institución social no tiene por objeto verificar su existencia y eficacia sino su *validez*, es decir, si es éticamente aceptable o si resulta adecuado a principios o reglas a los que convencional, voluntaria y libremente un grupo de hombres (una sociedad) ha aceptado como parámetros de tal calificación.<sup>10</sup> Al final, se trata de un último

criterio de justificación en relación al cual *juzgar* la actuación del Derecho y de otras instituciones sociales.

El que los principios o valores que conforman el predicado de justicia doten al Derecho y a las instituciones sociales de sentido nos permite entender la razón por virtud de la cual Rawls habla de una actitud o convicción. Sin embargo, justicia no es una expresión unívoca, toda vez que si bien existe acuerdo respecto de su importancia y de la jerarquía que ocupa dentro de los valores jurídicos, la combinación de los principios que la componen y dentro de ellos cuál es el más determinante cuenta con tantas respuestas como doctrinarios, filósofos y filósofos del Derecho existen. Para algunos, como Hart, el principio de igualdad es el que subyace siempre en la idea de justicia, es decir, una cierta posición relativa de igualdad o desigualdad entre los hombres. Para Kant, por ejemplo, la idea preponderante a que alude la justicia es la libertad. Para Ulpiano la justicia es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo suyo. ¿Es pues el concepto de justicia relativo?

Sí, en efecto, es relativo porque la valoración o la determinación de los principios de justicia es situacional y, en consecuencia, hace alusión a una cosmovisión, a necesidades sociales y culturales que devienen en la historia. Se trata de un relativismo cultural e histórico que afecta a los valores o principios de justicia adaptándolos, modificándolos o transformándolos y no necesariamente de un relativismo que como **posición ética**

<sup>10</sup> Cfr. sobre las distintas posiciones asumidas en torno a los juicios éticos el panorama que presenta en su libro George Nakhnikian: **El Derecho y las Teorías Éticas Contemporáneas** (Trad. Eugenio Bulygin y Genaro R. Carrión); Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, No. 5, Distribuciones Fontamara, México, 1993.

ejemplifican autores como Kelsen, para quien todas las posiciones morales resultan igualmente válidas.

Postura esta última que me parece inaceptable, porque imposibilita para la acción y la toma de decisiones. Una cosa es el respeto (tolerancia decía Kelsen) al derecho que cada uno tiene de adoptar una cierta posición moral y otra muy distinta conceder, *verbigracia*, que la moral de un violador y la de un reformador social (un ecologista, un pacifista, etc.) sean igualmente válidas, por más que ambas puedan impeler a ambos, a fin de cuentas, a transgredir la ley. Cabe preguntarse: ¿Sería justo tratar del mismo modo a quien se opone pacíficamente a las pruebas nucleares que realiza el gobierno francés que a quienes hace poco colocaron un artefacto explosivo en el metro de París matando e hiriendo indiscriminadamente?

No obstante este claro relativismo del contenido de la idea de justicia es posible detectar en ella un elemento constante, a saber: el de constituirse como un criterio último de calificación del Derecho y de otras instituciones sociales. Asimismo, es dable afirmar que la idea de justicia posee un carácter complejo al estar determinada por la combinación, juego o interacción de varios principios o valores. Porque parece obvio que por más que la idea de justicia se identifique preferentemente con un principio o ideal como la igualdad o la libertad, la igualdad o la libertad, a su vez, sólo se realizan cuando operan varias condiciones o requisitos que

las hagan posibles. ¿Cómo es que puede darse tal combinación?

#### IV.- La equidad.

La combinación de los valores o principios que hacen la justicia no resulta de una simple adición, como tampoco la suma de características, condiciones o cualidades hacen a otros valores. Distintos autores se han referido a la idea de valor como una *cualidad estructural*<sup>11</sup>, es decir, la distribución u ordenación determinada de esas condiciones. En efecto, es una singular distribución y elección de colores y formas lo que hace, por ejemplo, la belleza de un cuadro. ¿Cómo y qué distribución u orden de los principios que la conforman a la justicia del Derecho y otras instituciones sociales?

Si bien la justicia se erige como el valor más importante asignable al Derecho no es el único. De hecho suele utilizarse como sinónimo de ella la idea de **equidad**. Esta confusión se explica porque *corresponde a la equidad realizar la tarea de armonizar, esto es, ajustar y reconciliar en cada caso concreto los principios o valores que hacen a la idea de justicia*. Es en virtud de lo anterior que autores como Norbert Brieskorn entienden a la equidad como **la justicia en un caso particular**.<sup>12</sup> Escribe textualmente el mismo Brieskorn: *«La equidad no se interesa por el funcionamiento sin roces del Derecho, sino por el manejo más humano del mismo, no se cuida de la represalia sino de la expresión 'de balde' y el comienzo nuevo, ni persigue una*

<sup>11</sup> Cfr. Risieri Frondizi en *Introducción a los problemas fundamentales del hombre*; Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1977, p. 503 y Gregorio Peces-Barba: *Los valores superiores*; Tecnos, Madrid, 1982, p. 53, por ejemplo.

<sup>12</sup> Cfr. Norbert Brieskorn: *Filosofía del Derecho* op. cit., p. 207.

generalización sino la atención y el respeto a lo particular.<sup>13</sup>

Si analizamos con cuidado el uso que en el lenguaje coloquial y el específico de los juristas se da a las ideas de justicia y equidad podremos notar la certeza de lo anterior. Solemos hablar de *Derecho* justoy node *Derecho* equitativo. *La equidad la usamos no para calificar al Derecho en su conjunto- para ello empleamos la idea de justicia-, sino para referirnos al carácter equitativo, precisamente, de una relación jurídica, el resultado de un negocio jurídico o de una norma del mismo talante.* Es decir: la cualidad o el valor equidad detona la proporción, ajuste o reconciliación de ciertos principios en una relación particular creada o regida por el Derecho; sólo por metonimia nos referimos a tales situaciones particulares como justas.

John Rawls, al parecer, se ciñe a esta misma noción de equidad. La justicia, según este autor, de acuerdo con el sentido con que habitualmente se utiliza este término, consiste esencialmente en la eliminación de ciertas distinciones arbitrarias y el establecimiento dentro de una práctica (una institución social como el Derecho, el libre mercado, etc.) de un apropiado equilibrio entre pretensiones rivales.<sup>14</sup> Por ello, la equidad es para Rawls,

|                             |
|-----------------------------|
| LA EQUIDAD NO SE INTERESA   |
| POR EL FUNCIONAMIENTO       |
| SIN ROCES DEL DERECHO, SINO |
| POR EL MANEJO MÁS           |
| HUMANO DEL MISMO            |

en el mismo sentido de Brieskorn, la **armazón**<sup>15</sup> que permite reunir los principios que constituyen la justicia y requiere, consecuentemente, de un ejercicio de ponderación por el cual el *Derecho* procura armar, concretar, concertar los valores o principios que en cada situación particular constituyan la idea de justicia.

Es el caso, sin embargo, que si bien la justicia es equidad, la equidad en el

caso particular o generada en el caso particular, la justicia es más que equidad. La **justicia requiere de la legalidad**, pues es claro que una situación puede ser equitativa pero no ser legal si, por ejemplo, se hacen ajustes y reconciliaciones fuera del marco establecido por la ley. El resultado de una acción puede ser equitativa al derivarse de la aplicación y armonización de los principios o valores de justicia, pero puede ser al mismo tiempo ilegal. ¿Cómo puede explicarse esta situación si antes hemos dicho que la justicia es el valor jurídico por excelencia?

## V.- El doble estándar valorativo del Derecho.

Como he planteado en otra parte,<sup>16</sup> pienso que la circunstancia de que una acción pueda ser justa o una relación equitativa pero no legal puede explicarse a través de una tesis a la que he denominado del *doble*

<sup>13</sup> N. Brieskorn; op. cit.

<sup>14</sup> Cfr. John Rawls: **La justicia como equidad** (Trad. Miguel Ángel Rodilla); Tecnos, Madrid, 1986, pp. 18 y sig.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Mario I. Álvarez: **Introducción al Derecho**; Serie Jurídica, Mac-Graw Hill, México, 1995, p. 310.

*estándar valorativo del Derecho.* Con ella quiero decir que el Derecho concebido como una técnica especial de regulación de la conducta social es, a un mismo tiempo, **generador y portador de valores o principios.**

Así, el Derecho es **generador** de ciertos *valores jurídicos* y por lo tanto, como el Derecho mismo, *instrumentales*. Los valores jurídicos que más característicamente el Derecho produce con su sola presencia en sociedad son el **orden**, la **igualdad** y la **seguridad**. Todos ellos conforman lo que yo llamo el *primer estándar valorativo del Derecho*.

Empero, orden, igualdad y seguridad no se explican y justifican por sí mismos, ya que están en *función* y, de tal guisa, al servicio de otros valores considerados como jerárquicamente superiores y que dotan a los primeros de sentido, valores de los que el Derecho es **portador** y cuyo *orden, seguridad e igualdad* ayudan a hacer realidad. Estos valores superiores o jerárquicamente superiores constituirían el *segundo estándar valorativo del Derecho*.

La gran aportación del Derecho ha sido esta precisamente, constituirse en un instrumento de *realización eficaz* (objetiva y coactiva) de ciertos valores o principios que aparecen como justificados para validar, en última instancia, la admisibilidad o prohibición de ciertas conductas públicas individuales y/o colectivas, o la actuación de las instituciones sociales y el Derecho mismo. Realización que se logra gracias a una especial técnica de ordenación, igualación y aseguramiento jurídicos, es decir, respaldada por sanciones que, en caso extremo, pueden hacerse valer por el uso de la fuerza de que dota al Derecho un

poder soberano. Todo lo cual quedará más claramente explicado si se atiende al siguiente esquema:

#### **Doble estándar valorativo del derecho.**

##### **Primer estándar**

##### **Legalidad**

(Valores formales e instrumentales)

##### **Orden**

##### **Seguridad**

##### **Igualdad Jurídicos**

Estos valores están en función del...

##### **Segundo estándar**

##### **Justicia**

(Valores superiores)

Los establece cada grupo social o quien o quienes detenten el poder; están influidos por la cultura y la historia. Suelen plasmarse en la Constitución política de cada Estado. Se trata de valores tales como:

##### **Vida y Dignidad Humanas**

##### **Libertad**

##### **Educación**

**Bien Común**, etcétera.

Gracias a este análisis podremos establecer una primera definición formal acerca de la justicia, diciendo que *un ordenamiento jurídico es justo cuando sus normas y acciones satisfacen su doble estándar valorativo*. De tal suerte que si un ordenamiento jurídico se agota sólo en la satisfacción de su valores instrumentales,



el orden, la seguridad y la igualdad (lo cual se resume en frases como *la ley es la ley*) y no sirve de medio a los valores o principios superiores en función de los cuales se justifica, una decisión jurídica o la actuación de una institución social podrá ser calificada de legal, incluso será formalmente válida, pero no será vista como justa, pues traiciona o no realiza los valores o principios superiores a los cuales debería servir.

Es claro que ***la sola legalidad de las acciones de la autoridad o de otras instituciones sociales no garantiza, como es claro, la justicia.*** Y ello puede tener múltiples motivos, como podrían ser la existencia de un ordenamiento jurídico técnicamente defectuosos (lleno de contradicciones -antinomias- o 'lagunas'), mal redactado y difícil de interpretar, que impide se reflejen y concreten los ideales y objetivos que a través de él se persiguen. Puede pensarse, también, en la existencia de un sistema judicial corrupto o simplemente en la falta de voluntad política (explicable por el sostenimiento de intereses contrarios a los ideales plasmados por el segundo estándar) que impiden la aplicación adecuada de una normatividad técnicamente correcta y que a pesar de reflejar bien su segundo estándar halla serios obstáculos políticos para hacerla efectiva.

Pero ¿dónde podremos encontrar este doble estándar que nos indique la efectiva legalidad y, en su caso, justicia del Derecho y de otras instituciones sociales? Pues en las Constituciones políticas, Cartas, leyes o normas fundamentales desde que éstas se inventaron y que fue

para lo cual, entre otras cosas, se inventaron. En suma y en términos modernos, la violación de las normas contenidas en la Constitución puede implicar una violación al primero o segundo estándares de cada Derecho positivo, con lo cual se invalidaría una acción por ser ésta ilegal, e ilegal quiere decir, refiriéndonos a la norma fundamental, no sólo atentatoria del orden, la igualdad y la seguridad jurídicas, sino de los valores o principios superiores en que se funda y por virtud los cuales busca facilitarse, mejorarse u optimizarse la convivencia social.

## VI.- A manera de conclusiones.

El doble estándar valorativo del Derecho mexicano está claramente expresado en la

Constitución política de 1917. En ella se reflejan los valores, principios o paradigmas que el pueblo mexicano se ha venido dando y cuyos múltiples cambios no hacen más que constatar la transformación, a veces con-

sensuada y otras producto de un simple capricho sexenal, que México ha experimentado desde que la Carta Magna fue promulgada. Según lo que acabamos de decir, la Constitución refleja la constatación del tipo de orden jurídico, igualdad y seguridades que se ha querido dar nuestra Nación. De tal suerte, una violación a la Constitución no sólo es una violación a ese orden, a esa seguridad e igualdad que hacen a la legalidad, sino a los valores de múltiple tipo que a través de ella se busca garantizar: nuestros derechos humanos fundamentales de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica, nuestras garantías sociales como

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>LA SOLA LEGALIDAD DE LAS</b>   |
| <b>ACCIONES DE LA AUTORIDAD</b>   |
| <b>O DE OTRAS INSTITUCIONES</b>   |
| <b>SOCIALES NO GARANTIZA,</b>     |
| <b>COMO ES CLARO, LA JUSTICIA</b> |



la educación, el trabajo y la seguridad social, y nuestros ideales políticos como el de constituirnos en una democracia con una efectiva división de poderes y un vigoroso federalismo que haga fuerte al país (el todo) luego de hacer fuertes a los Estados (las partes).

Estos valores o principios del segundo estándar mexicano se erigen como nuestra propia idea de justicia que mide y juzga al Derecho y a nuestras demás instituciones sociales. En consecuencia se alzan como un límite o umbral a la persecución de muy dudosos objetivos sociales del tipo metas de

política económica que por su propia condición no deberían condicionar sino estar condicionadas tanto al primero y, sobre todo, segundo estándares valorativos del Derecho mexicano; es decir, a nuestras exigencias de justicia social. Dicho más contundentemente: sólo es justificable la persecución de ciertas metas de política económica en los márgenes y con las condiciones de los dos estándares valorativos del Derecho mexicano que determinan la justicia de nuestro propio orden jurídico y de otras instituciones sociales, entre ellas, sin duda, las abocadas al diseño y ejecución de los planes y programas de política económica.

Con base en lo anterior me gustaría que fuese el lector quien respondiera a lo siguiente: ¿Es justo reducir la inflación o cumplir con el endeudamiento estatal a costa de los derechos a la vida, educación, vivienda y trabajo de millones de mexicanos? ¿No es acaso deber de los gobernantes buscar y proponer fórmulas más equitativas para distribuir los costos de un programa de ajuste social que ha recaído

fundamentalmente y con desastrosos efectos en los sectores menos favorecidos de la sociedad mexicana? Más todavía: ¿No acaso seguirán siendo injustas las medidas y programas de ajuste o política económica (como el aumento de impuestos al consumo, por ejemplo) a pesar de que éstos logran los objetivos deseados (si tuvieran "éxito") porque se concretaron a costa de valores o principios funda-

mentales que son exigencia ineludible del segundo estándar del Derecho mexicano? Si las exigencias de justicia imponen la consecución de metas económicas bajo ciertas condiciones y no a cualquier costo,

como aquí se ha propugnado, ¿podremos decir los mexicanos, sin empacho alguno, que el fin ha justificado los medios?

No considero que en el marco de la Constitución, quiero decir, en el ámbito de sus dos estándares, hallen asidero muchas de las políticas adoptadas durante los últimos años en México, porque no creo que se encuentre fácil justificación de acciones de política económica y social en términos de un utilitarismo por demás primitivo. Si así fuera, no debería extrañarnos que se aceptara sin reparos el sacrificio de ciertos grupos sociales (indígenas, discapacitados, enfermos de SIDA, etc.) para "salvar" a la mayoría. La vida de unos cuantos en favor de la mejora de todos. Aunque para colmo aquí ha sido a la inversa: al sacrificio de casi todos para el beneficio de unos cuantos.

Existe consenso respecto de la validez del primero y segundo estándares valorativos reconocidos en la Constitución mexicana de 1917. Habría quienes opinaran acerca de la necesidad de fortalecer el

---

**UN VIGOROSO FEDERALISMO**

---

**QUE HAGA FUERTE AL PAÍS**

---

**(EL TODO) LUEGO DE HACER**

---

**FUERTES A LOS ESTADOS**

---

**(LAS PARTES)**

---

equilibrio de poderes, incluir nuevos derechos fundamentales o de precisar la redacción del texto constitucional en términos de una mayor técnica y política jurídica, entre otras de las muchas posibles mejoras a dicha Constitución pero, sin duda, el *quid* del asunto no es éste. El verdadero problema radica en que nuestro sistema jurídico mexicano es sólo *estáticamente justo*. Múltiples deficiencias, la mayor parte de ellas corregibles, a nivel del primer estándar (burocratismo, exceso de formalismo, corrupción, leyes defectuosas, etc.) impiden la realización de las exigencias constitucionales, esto es impiden la justicia. Lo peor, sin embargo, es la falta de voluntad política por parte de la autoridad para concretar un real Estado de Derecho y dejar de seguir haciendo, porque la sociedad lo permite, Derecho de Estado. Esto es, dotando a sus mandatos de legalidad pero no de justicia, es decir,

cumpliendo con el primero pero no con el segundo estándar de nuestro Derecho.

La exigencia de amplios sectores de la sociedad mexicana por vivir en ese Estado de Derecho no es sólo, como ahora podrá comprenderse cabalmente, la exigencia por la legalidad sino por la justicia en los términos del doble estándar valorativo de nuestra Constitución. Para lo cual es necesario mucho más que buenas leyes o buenas intenciones de la sociedad y el gobierno: resulta menester una actitud general hacia la justicia y ello quiere decir una nueva actitud más crítica ante la vida, un cambio que la cultura mexicana no sé si esté en condiciones o disposición de asumir. Sólo los historiadores tendrán la ocasión de decirlo ya que no creo que a mí me toque vivirlo, lo cual no implica que deje de trabajar por ese cambio desde la humilde trinchera de mi ordenador y mi cátedra.

# ÉLITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA

Un Estudio de Cuatro Casos Nacionales en Perspectiva Comparada

*Ismael Crespo Martínez*

**D**os Notas Iniciales: El presente trabajo es uno de los resultados parciales de una investigación de mayor envergadura que, bajo el título **Élites Parlamentarias en América Latina, 1994-1998**, es desarrollada por profesores de diversas universidades españolas bajo la atenta dirección del Dr. Manuel Alcántara (Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca), y con el financiamiento de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (SEC94-0284). Las encuestas que soportan la parte empírica de este trabajo fueron realizadas durante el segundo semestre del año pasado por M. Alcántara y J. Guzmán en Costa Rica, M.P. Scarfo en El Salvador y Nicaragua y A. Martínez y el autor en Honduras. El procesamiento de la información en una base de datos SPSS corrió a cargo de I. Vera. Unos apuntes iniciales en torno a la temática que se tratará en las próximas páginas

fueron presentados por la Dra. Antonia Martínez de la Universidad de Salamanca en las Jornadas de Cultura Política que, coordinadas por la Dra. Pilar del Castillo y el autor, tuvieron lugar en el seno del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal durante la primavera salmantina del año en curso.

Como punto de partida, este trabajo se inserta en la propia dinámica de los estudios que sobre las élites parlamentarias latinoamericanas se derivan del Proyecto referido. Pero más allá de esto -y a pesar de la carencia que supone no haber incluido todavía la información sobre dos países centroamericanos-, nuestro interés radica en una discusión profunda de la perspectiva metodológica aquí adoptada, más que en un debate en torno a la cultura política de los diputados centroamericanos a través de las conclusiones sobre la materia a que se llegue desde este enfoque. Nuestros colegas deben excusar, por tanto, que no se hayan incluido en este primer borrador

|                                  |
|----------------------------------|
| <b>NUESTRO INTERÉS RADICA</b>    |
| <b>EN UNA DISCUSIÓN PROFUNDA</b> |
| <b>DE LA PERSPECTIVA</b>         |
| <b>METODOLÓGICA AQUÍ</b>         |
| <b>ADOPTADA, MÁS QUE EN UN</b>   |
| <b>DEBATE EN TORNO A LA</b>      |
| <b>CULTURA POLÍTICA</b>          |

otras variables sistémicas o estructurales que nos ayuden a explicar las diferencias en la cultura política democrática de las subculturas partidistas centroamericanas. Desde esta perspectiva, lo que aquí vamos a presentar es una versión muy primaria de un trabajo posterior, versión ésta que por supuesto, adolece de una discusión y presumibles afinamientos de la perspectiva metodológica, de una inclusión de los datos referidos a Guatemala y Panamá, de una incorporación de variables sistémicas y estructurales y por último, derivado de todo lo anterior, de unas conclusiones que, salvando especificidades nacionales, pudieran ser generalizables en todo o en parte para el resto de los países de América Latina. En espera de su comprensión hacia todas estas deficiencias, que ahora se nos hacen necesarias, esperamos recibir sus inteligentes críticas.

## I. El Problema.

### Planteamiento

La comunidad de politólogos reconoce la existencia y utilización de diversos métodos para la construcción de tipologías sobre los sistemas de partidos políticos. Quizás uno de los más utilizados sea el que Sartori popularizó en su libro *Parties and Party System. A Framework for Analysis* aquél basado en el criterio o formato numérico. Otro procedimiento, no digamos paralelo sino complementario, para la construcción de tipologías de los sistemas partidistas ha sido el recurso de su dimensión espacial: la ubicación de los

partidos de un sistema dado en un eje ideológico *izquierda-derecha*. Desde este procedimiento se han construido tipologías conforme al grado de polarización existente en el seno de un sistema partidista, en términos de cercanía o distancia entre la ubicación ideológica de los partidos que componen este sistema.

Tanto el formato numérico como la dimensión espacial se han considerado características estructurales de los sistemas

**CUANDO LA CONSTRUCCIÓN DE  
TIPOLOGÍAS Y CLASIFICACIONES  
SE REALIZA EN EL CAMPO DE LOS  
PROPIOS PARTIDOS POLÍTICOS,  
ES COMÚN QUE SE RECURRA A  
ELLO A UN CRITERIO DE  
DIFERENCIACIÓN**

temas partidistas, y de su combinación -amén de otras características estructurales como la fragmentación y/o fraccionización- se ha derivado la posibilidad de pasar a una fase de conocimiento superior: la clasificación de los diversos sistemas partidistas

empíricos. De esta manera, podemos no sólo dotar de especificidad a cada uno de los sistemas partidistas por separado, sino que también podemos hacer política comparada, ya sea aplicada entre casos semejantes o, por el contrario, diferentes.

Ahora bien, cuando la construcción de tipologías y clasificaciones se realiza en el campo de los propios partidos políticos, es común que se recurra para ello a un criterio de diferenciación, más o menos intuitivo (o al menos sin la utilización de indicadores adecuados), de carácter ideológico-programático. De esta manera, la utilización de una dimensión espacial, con posibilidades reales de comparativismo, se realiza cuando menos de manera blanda. En vez de construir una tipología de partidos, basada en la tensión ideológica relativa a su propio espectro de actuación dentro de un sistema partidista, lo que hacemos es pasar directamente a una fase



(superior) de clasificación de esos mismos partidos -así, decimos que estos partidos son social-demócratas o aquéllos son social-cristianos, cuales son liberales o tales son conservadores-.

Este procedimiento de clasificación (aunque sin lugar a dudas un nombre más preciso sería el de etiquetado), nos plantea a menudo, en nuestro análisis cotidiano, una serie considerable de problemas lógicos.

En primer lugar, las clasificaciones procedentes de un criterio ideológico-programático (no espacial) derivan de una visión eurocéntrica que ha predominado en la política comparada: son, en muchos casos, una transferencia político-cultural de las etiquetas ideológicas aplicadas de antaño a los partidos políticos de las democracias occidentales. Desde esta perspectiva, creemos harto difícil su directa aplicación a otros ámbitos geográficos (como es el de Centroamérica) donde se han formado subculturas partidistas bajo tensiones ideológicas disímiles a las de la experiencia europea.

Por otro lado, esta forma de clasificación no toma en consideración una dimensión tan relevante como es la *temporal*. Ya sabemos que las referencias ideológico-programáticas se transforman con el paso del tiempo, de forma que, por ejemplo, los otrora partidos "conservadores" se han convertido ahora en abanderados del liberalismo: ¿qué haremos entonces con los que desde antes eran etiquetados como partidos liberales? Pero además, estas referencias básicas de los partidos pueden verse afectadas por coyunturas críticas (recuérdese a blancos y colorados en el Uruguay de las crisis, primero, y de la transición, después) coyunturas que modifican, quizás por un largo periodo tem-

poral, la ubicación espacial en un eje ideológico de los partidos de un sistema, pero sin alterar de manera consecuente su atinente clasificación tradicional.

En tercer término, se ha hecho específica en la literatura politológica la irrelevancia de aplicar etiquetas ideológico-programáticas cerradas a partidos que se desenvuelven en formatos bipartidistas de escasa polarización, donde la importancia de una diferenciación a través de la tensión ideológica es menor. Sistemas y partidos, del que el de los Estados Unidos de América sería un buen ejemplo, donde la *simpatía* partidista se adscribe según los *issues* que cada uno de los partidos políticos defiende con mayor interés en una coyuntura específica.

Por último, cómo es posible aplicar hoy en día estas etiquetas ideológicas-programáticas cuando asistimos a una época signada por profundas transformaciones en el campo de las ideologías; una época en donde las corrientes neoliberales en política económica se han convertido en un referente comúnmente compartido en el contexto latinoamericano. Si bien estas cuestiones pueden ser resueltas en un ámbito nacional específico, nos limitan sin embargo a la hora de poder comparar partidos políticos de distintos países o, cuando menos, de diferentes ámbitos de referencia cultural.

## La Resolución.

Además de críticas esbozadas en los párrafos anteriores, la propia investigación empírica que soporta este trabajo nos aporta una serie de datos sobre la irrelevancia de la utilización de un criterio ideológico-programático para la clasificación de los partidos en los casos nacionales



aquí estudiados: Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Honduras. Así, un porcentaje significativo de los parlamentarios entrevistados en esos países (211 casos) consideran que "Los partidos políticos no se diferencian mucho en términos ideológicos" (65%) y que "la ideología de los partidos políticos es algo irrelevante" (13%). Incluso, una pregunta abierta sobre cómo estos percibían las diferencias ideológicas y programáticas de su partido con el resto de los partidos del sistema tuvo que ser retirada posteriormente del cuestionario ante la indefinición de que hacían gala las respuestas de los entrevistados. Por el contrario, en todos los casos nacionales estudiados se dieron porcentajes satisfactorios de encuestados que querían y podían identificarse en las diversas posiciones espaciales de un continuo izquierda-derecha, de suerte que en la investigación sobre élites parlamentarias en América Latina el porcentaje de respuestas para Centroamérica llegó al 96 por ciento.

Este último dato nos sugiere que las nociones de izquierda y derecha, así como la posibilidad de su ubicación en un continuo espacial, están fuertemente arraigadas en las subculturas político-partidistas centroamericanas. Los parlamentarios entrevistados quieren y pueden utilizar estas imágenes no sólo para caracterizar en una dimensión espacial a su propio partido y a los otros partidos del sistema, sino también al resto de los actores

políticos, a los líderes nacionales y a sus programas y discursos. Así parece ser que esta imagen es más relevante -en una época de profundas transformaciones y en países con diferentes desarrollos políticos- que otras contraposiciones ideológicas clásicas de tipo "liberal-conservador". Sani y Montero argumentan que esto es así por el hecho de que el continuo espacial izquierda-derecha posibilita al actor (en este caso al parlamentario) simplificar el universo político.<sup>1</sup> De esta forma, tanto el entrevistado (autoidentificación) como su propio partido (identificación) se dotan de una identidad política, al posibilitar el establecimiento de una relación de cercanía y/o de distancia con otros parlamentarios u otros partidos.

Es en el recurso a esta dimensión espacial donde nuestro estudio encuentra un punto de apoyo con el cual enfrentarse a algunos de los problemas planteados por las formas de clasificación basadas en el criterio ideológico-programático. Para ello se articula un instrumental analítico que se aplicará en dos fases sucesivas.

En un primer momento, nuestra tarea consistirá en construir una tipología de los partidos políticos de un sistemado en base a un criterio espacial: el continuo izquierda-derecha mediante encuestas de autoidentificación ideológica.<sup>2</sup> Lo que pretendemos averiguar con

**EL TRABAJO SE CENTRará EN LA  
IDENTIFICACIÓN DE FAMILIAS  
DE PARTIDOS POLÍTICOS EN UNA  
PERSPECTIVA TRASNACIONAL**

<sup>1</sup>Véase, Giacomo Sani y José R. Montero (1986) *El Espectro Político: Izquierda, Derecha y Centro*, en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, pp. 155-200.

<sup>2</sup>Véase, Giacomo Sani y Giovanni Sartori (1980). *Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales*, en Revista del Departamento de Derecho Político, No. 7 UNED, Madrid, pp. 7-37.

este criterio es la posición relativa de cada uno de los partidos políticos analizados en una dimensión ideológica izquierda-derecha.

En una segunda fase, trataremos de saber cuán cercanos están, por ejemplo, el Partido Justicialista Argentino y el Partido Nacional Uruguayo. Hemos comprobado que una clasificación del tipo "ambos son conservadores" no nos revela ningún componente estructural esencial. Podría ser más significativo argumentar que "ambos son la derecha de su sistema partidista", si bien esto tampoco aportaría nada relevante pues no nos responde cuán derecha son y, en consecuencia, no nos permite una comparación empíricamente sólida ni entre ellos ni ante un tercer caso. De ahí que en esta fase el trabajo se centrará en la identificación de familias de partidos políticos en una perspectiva transnacional comparada mediante los datos que nos ha proporcionado el continuo izquierda-derecha.<sup>3</sup>

## II. Los Instrumentos.

### *La Encuesta*

Ya hemos perfilado anteriormente que nuestro análisis parte de la base de que las ubicaciones seleccionadas en el eje unidimensional *izquierda-derecha* tienden a reflejar las opiniones político-ideológicas de los encuestados. Lo que ahora tendremos que resolver es la operacionalización de este estudio para el caso de los cuatro países centroamericanos ana-

lizados: quiénes serán los actores encuestados, qué partidos políticos serán considerados relevantes y cómo se formulará la pregunta de identificación.

En cuanto a la primera cuestión, partimos aquí de la idea de que la posición político-ideológica de cualquier partido no es ex-ante ni por siempre, sino que está conformada por las opiniones de sus simpatizantes: como presuntos votantes que orientan las posiciones en los principales *issues*, sus afiliados: como formadores del debate interno, al menos en términos teóricos; y sus cuadros: de los que el más importante en los regímenes democráticos es el parlamentario. Parece que existe un consenso razonable en el hecho de que conocer las posiciones político-ideológicas en cualquiera de esos tres niveles nos conduce a poder ubicar tendencialmente la posición política ideológica del partido considerado. Es más, los estudios sobre esta temática parecen inclinarse a situar la percepción de la élite como el más importante referente de la orientación.<sup>4</sup> Desde este presupuesto de partida, nuestro análisis se centrará en las posiciones expresadas por los miembros electos de los Parlamentos centroamericanos de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica.

De estos cuatro países, se han seleccionado para la encuesta todos aquellos partidos políticos que tienen representación parlamentaria en las actuales legislaturas (25 casos). Sin embargo, posteriormente, se han aplicado dos criterios de simplificación del universo partidista sobre la base de excluir del análisis tanto a

<sup>3</sup>Véase, Luis E. González (1993). *Estructura Política y Democracia Uruguaya*. FCU/ICP. Montevideo, pp. 144-156.

<sup>4</sup>Véase, Giacomo Sani y Giovanni Sartori (1980). *Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales*, en Revista del Departamento de Derecho Político no. 7, UNED. Madrid pp. 7-37.

aquellos partidos que no resultan significativos de manera sistémica como a aquellos otros pequeños partidos para los que no se contaba con un número de casos suficiente. El primer criterio no presupone una pérdida de información para los casos de los tradicionales sistemas bipartidistas de Honduras y Costa Rica. En ambos países sólo se consideran los dos partidos más relevantes en términos de su capacidad de acceso al Ejecutivo (PN y PL, y PLN y PUSC, respectivamente), pues las terceras fuerzas no superan en ninguno de los dos casos el 5% de sus respectivos parlamentos. También es válido este primer criterio para el caso de El Salvador, donde a pesar de una tendencia del sistema hacia la bipolarización (ARENA-FMLN), se incluye en el estudio un tercer partido relevante (PDC) con el cual se cierra también a más del 92% la representación parlamentaria. Es en Nicaragua donde nos surgen mayores problemas, ya que si también aquí nos enfrentamos a una situación bipolar (FSLN-UNO), uno de estos actores resulta ser una coalición de pequeños partidos. En este caso nos encontramos en la necesidad de aplicar el segundo criterio, de forma que se excluyen del estudio un grupo de partidos del que, aún significativos de manera sistémica -como son los casos del PLI, el PLC, el MAR, el PD y el PNC- no poseemos un número de entrevistas suficientes (20 en total) para un análisis correcto.<sup>5</sup>

El último asunto que nos queda por resolver es el que se refiere al formato de la pregunta utilizada. Se presentó a cada parlamentario encuestado una tarjeta en la cual se mostraba un rectángulo largo y estrecho, de forma apaisada, con las palabras izquierda y derecha en sus extremos

correspondientes, el cual estaba dividido en diez casillas consecutivas sin ninguna otra indicación que los números correspondientes a cada una de ellas. Se solicitó de cada diputado que se colocara a sí mismo en una de las celdas de ese rectángulo según sus ideas políticas (variable 234). También se les pidió que ubicaran en esa escala la posición que según ellos ocupaba el partido al que representaban en el Parlamento nacional (variable 132). Este procedimiento se aplicó en los cuatro países considerados a un total de 181 diputados pertenecientes a nuevos partidos políticos, siendo el porcentaje de respuestas de un 96%. La Tabla 1 nos muestra las medias de los resultados de autoidentificación de los parlamentarios en el continuo izquierda-derecha (variable 234), así como de la identificación de sus propios partidos en esa misma escala (variable 132).

Sobre los resultados expuestos en la Tabla 1 debemos resaltar dos consideraciones iniciales: por un lado, la ubicación ordinal de los partidos políticos considerados en la dimensión izquierda-derecha es la que hubiera podido esperar cualquier conocedor de la política centroamericana; y, por otro lado, la percepción político-ideológica expresada en la pregunta de autoidentificación de los parlamentarios es en términos globales muy similar al posicionamiento que estos hacen sobre sus propios partidos. Vemos así que no existe una variación ordinal en ninguno de los casos de ambas columnas. Tampoco existen diferencias importantes en las ubicaciones de cada partido entre una columna y la otra (éstas no superan en ningún caso el 9% de distancia). Por tanto, las posiciones relativas de cada partido parecen no variar según el criterio de defi-

<sup>5</sup>Para una visión detallada sobre estas consideraciones de relevancia y suficiencia, véase Giovanni Sartori (1992). **Partidos y Sistemas de Partidos**. Alianza. Madrid pp.149-162.

nición, ya sea éste el de la autoidentificación o el de las atribuciones explícitas de los miembros.

Sin embargo, si existe una pauta explícita en el estudio de ambos criterios de definición: la tendencia de los entrevistados a situarse ellos mismos más a la izquierda que la posición que adjudican a sus propios partidos políticos. Otros estudios ya han percibido pautas similares a esta tendencia, tanto a nivel de masas como de élites: la autoidentificación de los encuestados suele ser menos extrema (más centrada) que la posición por ellos percibida de sus propios partidos.<sup>6</sup> En nuestro caso, esta última pauta se cumple si observamos los cuatro partidos más a la "derecha" del espectro, no así en los otros cinco casos más a la "izquierda". En suma, los parlamentarios centroamericanos ubicados del centro hacia la derecha se perciben a sí mismos como más centrados que sus propios partidos, mientras que los encuestados posicionados del centro hacia la izquierda consideran a sus partidos más centrado de lo que ellos mismos se sienten.

Entonces, la pregunta del millón es saber cuál es la posición verdadera. Si nos remitimos a lo expresado con anterioridad, la respuesta a esta cuestión se nos presenta inútil. Sabemos que las po-

siciones político-ideológicas no se alteran ni espacial ni ordinalmente, ya se tome uno y otro criterio de definición. En consecuencia, tampoco se modifica substancialmente la posibilidad de formación de familias de partidos políticos en una perspectiva comparada. Ahora bien, ante la necesidad de elección entre ambas medidas consideraremos de ahora en adelante el criterio basado en la identificación político-ideológica del partido (variable 132), ya que este parece expresar una posición más "libre" de las tendencias centripetas que el criterio basado en la autoidentificación.

Una vez solucionadas estas cuestiones iniciales procederemos -en cada uno de los partidos políticos- a ubicar porcentualmente en sus posiciones de la escala de indentificación a los 181 parlamentarios centroamericanos entrevistados (Véase Tabla 2).

### Las Medidas.

Los resultados expuestos en la Tabla 2 nos muestran unas distribuciones bastante diferentes para cada uno de los partidos políticos considerados. Entonces, ¿cómo nos será posible presentar una visión aún simplificada de las subculturas partidistas centroamericanas en una perspectiva comparada? Esta interrogante será inicialmente resuelta mediante la aplicación a los datos expresados en la Tabla 2 de dos medidas: la distancia y la superposición.<sup>7</sup>

|                                    |
|------------------------------------|
| <b>LOS PARLAMENTARIOS</b>          |
| <b>CENTROAMERICANOS UBICADOS</b>   |
| <b>DEL CENTRO HACIA LA DERECHA</b> |
| <b>SE PERCIEN A SI MISMOS COMO</b> |
| <b>MÁS CENTRADOS QUE SUS</b>       |
| <b>PROPIOS PARTIDOS</b>            |

<sup>6</sup>Véase, Giacomo Sani y José R. Montero (1986). *El Espectro Político: Izquierda, Derecha y Centro*. En J.J. Linz y J. R. Montero (eds). *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid pp. 187-193.

<sup>7</sup>Véase, Giacomo Sani y Giovanni Sartori (1980). *Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales*, en Revista del Departamento de Derecho Político no. 7, UNED. Madrid pp. 7-37.



La primera de estas no proporciona una medición de la distancia existente entre las medias de identificación de dos partidos políticos cualesquiera. El cálculo se realiza en base a la diferencia (absoluta) del promedio de identificación de cada uno de los partidos dividida por el máximo teórico de esa diferencia, que en la escala de diez puntos es 9. En consecuencia, esta medida nos servirá para señalar la distancia existente en la dimensión espacial *izquierda-derecha* entre dos partidos cualesquiera. De manera que, cuanto mayor sea el resultado de esta medida mayor será también la distancia ideológica entre ambos partidos (la medida de distancia tiene un recorrido de 0 a 1).

Por su parte, la superposición nos indica en qué medida los parlamentarios de los diferentes partidos se ubican en una misma localización espacial del eje *izquierda-derecha*. Su cálculo, que se realiza sobre una escala reducida de cinco tramos (Véase Tabla 3), es también muy sencillo: sumatorio de las diferencias porcentuales absolutas obtenidas en cada uno de los cinco tramos entre dos partidos cualesquiera, dividido por el máximo teórico que es 200 (dado que cada hilera partidista suma 100), y restando uno del resultado anterior. Esta medida tiene un recorrido de 0 a 1, de manera que cuanto más se aproxime a uno el resultado obtenido, mayor superposición ideológica habrá entre los parlamentarios de dos partidos diferentes. Si el resultado obtenido es expresado de forma porcentual (mediante su multiplicación por 100), el porcentaje resultante nos indicaría el tanto por ciento de parlamentarios de diferentes grupos

que mantendrían idénticas ubicaciones en una escala *izquierda-derecha*.

Las dos medidas expuestas se han aplicado a los 36 pares de partidos posibles con la intención de conocer cuáles de éstos son los que, de acuerdo a la percepción de sus élites parlamentarias, manifiestan una mayor superposición y una menor distancia entre sí (Véase Tabla 3).

### La Formación de Familias.

La última de nuestras operaciones consistirá en la formación de *familias* de partidos políticos en una perspectiva comparada. Para este propósito se aplicará un criterio de definición basado en el cumplimiento de tres condiciones sucesivas.

La primera condición es que una familia se identifica como tal sólo si se comparan partidos de países diferentes, pues en un mismo país la brecha ideológica no tiene la capacidad de poder establecer identidades similares entre partidos del mismo sistema (de no ser que existan en éste profundas tensiones de otra naturaleza).<sup>8</sup> Existe un consenso razonable sobre la idea de que la competencia política en la mayoría de los sistemas partidistas se produce en un espacio unidimensional: el continuo *izquierda-derecha*. Por tanto, en la mayoría de los países no es posible la existencia de partidos "ceranos" (que formen *familias*) al interior del sistema. Sin embargo, sí es posible que en algunos sistemas específicos la competencia se produzca en un espacio de dos o más dimensiones -como puede suceder en los

<sup>8</sup>Véase, Luis E. González (1993). *Estructura Política y Democracia Uruguaya*. FCU/ICP. Montevideo, pp. 146-148.



casos europeos de Holanda, Suiza, Bélgica o Finlandia-, por las tensiones derivadas del idioma, la nacionalidad o la religión. En todo caso, en nuestro análisis de estos cuatro sistemas partidistas la competencia establecida se realiza en un espacio unidimensional, de ahí que esta primera condición elimine del universo un total de seis pares de partidos (aquellos formados precisamente por partidos de un mismo país).

La segunda condición define por sí misma el criterio de cercanía o, lo que es lo mismo, la mínima distancia y la máxima superposición que se deben dar entre dos o más partidos para que estos puedan ser considerados como una posible *familia*. En nuestro estudio, se considerará que partidos que entre sí tengan un 0,13 o menos de distancia y, simultáneamente, un 0,78 o más de superposición podrán ser partidos de una misma *familia político-ideológica*. Hemos seleccionado estos mínimos porque ambos representan los valores "límite" de la comparación entre dos partidos de un mismo sistema. Se trata, en concreto, de las medidas obtenidas en la comparación entre los dos partidos de Costa Rica: PUSC y PLN (Véase Tabla 3). En consecuencia, se definen como partidos cercanos aquéllos en que la distancia entre sus medias de identificación ideológica sea igual o menor al 13% de la escala y, simultáneamente, en lo que un 78% o más de sus parlamentarios se posicionen en el mismo espacio de la escala *izquierda-derecha*. Para este trabajo, la segunda condición de cercanía sólo es cumplida por los ocho

primeros pares de partidos que están expuestos en la Tabla 3.

Por último, la tercer condición para la formación de *familias* es que todos los partidos que pertenezcan a una misma *familia* deben estar cercanos entre sí, de manera que pueda establecerse una relación de "equivalencia": si el partido "x" es *familia* del partido "y", y éste a su vez es *familia* del partido "z", los partidos "x" y "z" deben ser *familia*.<sup>9</sup> Esta última condición elimina ados de los ocho posibles pares de partidos presentes para la formación de las *familias* político-ideológicas: PN/PUSC y PL/PLN.

El Cuadro 1 nos muestra las cuatro *familias* resultantes de los seis pares de partidos posibles y su ubicación en la dimensión ideológica *izquierda-derecha*. De acuerdo a los resultados expuestos, nos encontramos con dos *familias* situadas casi en los extremos de la *eje* y con otras dos que se ubican hacia el medio del espectro ideológico, si bien cada una de estas tiene una tendencia definida dentro del propio "centro". Los dos miembros de la *familia* de "izquierda" se muestran casi como el mismo partido, por lo menos en lo que hace a su referente ideológico, ubicándose más del 90% de sus parlamentarios en la misma posición de nuestra escala. También los tres componentes del espacio de "centro-izquierda" se muestran muy cercanos, siendo la distancia máxima entre los extremos de la *familia* (PLN/PDC) del 4% en la escala de identificación. Por último, aunque los dos espacios restantes man-

|                           |
|---------------------------|
| LA TERCER CONDICIÓN PARA  |
| LA FORMACIÓN DE FAMILIAS  |
| ES QUE TODOS LOS PARTIDOS |
| QUE PERTENEZCAN A UNA     |
| MISMA FAMILIA DEBEN ESTAR |
| CERCANOS ENTRE SI         |

<sup>9</sup>Véase, Luis E. González (1993). *Estructura Política y Democracia Uruguaya*. FCU/ICP. Montevideo página 146.

tienen distancias iguales o superiores al 4%, consiguen, por el contrario, unas altas superposiciones entre sus miembros. Este último dato, además de mantener distancias menores, nos señala que el PN hondureño está más cerca de ARENA que el PUSC costarricense (2% más de distancia y 1% menos de superposición), y que el PL de Honduras está a su vez más cercano al PUSC que al PLN de Costa Rica (1% más de distancia y 7% menos de superposición).

En suma, terminamos así nuestro enfoque de análisis para mostrar a continuación una de las posibles operacionalizaciones del mismo en base a los datos de la encuesta sobre *Élites Parlamentarias en América Latina*.

### III. Valores democráticos de las élites parlamentarias centroamericanas.<sup>10</sup>

#### *La Hipótesis*

Hemos afirmado anteriormente que la tensión izquierda-derecha nos sirve para sintetizar, en términos de su capacidad, para simplificar la complejidad del análisis comparado, una de las más importantes dimensiones de la competencia partidista: la ideológica. Evidente que esta dimensión no explica todo el complejo universo político; también lo es para que en un correcto

análisis empírico deban ser incorporadas otras variables más específicas de los propios casos nacionales. Sin embargo, el conocimiento de la ubicación de los parlamentarios y de sus partidos en la dimensión espacial sí nos proporciona un buen indicador inicial de la posición de estos ante los temas centrales de la política. Y ya que la situación ante estos temas forma parte de la identidad y de la cultura política de los parlamentarios y de sus propios partidos, podemos afirmar que el conocimiento de esta dimensión espacial nos es de utilidad para la clasificación de cada uno de los actores en el espectro ideológico, con independencia del significado que este referente tenga en cada caso nacional específico.

Desde este enfoque, los partidos políticos que se encuentren *cercanos* (en los términos definidos anteriormente) se comportarán de una manera relativamente similar ante los principales temas de la política. O, en otros términos, cada una de las familias partidistas antes relacionadas deberán manifestarse ante estos temas conforme a los contenidos comunes asociados al espacio ideológico que "representan". De aquí que nuestra hipótesis principal para el presente estudio sobre valores democráticos sea: "Los valores democráticos manifestados por los parlamentarios tenderán a ser disímiles para cada una de las cuatro familias partidistas definidas en Centroamérica".

<sup>10</sup> La idea de hacer operativo un estudio de estas características a través del análisis de los valores está en deuda con las sugerencias explícitas o implícitas contenidas en los textos siguientes: Véase, Giacomo Sani y Giovanni Sartori (1980). *Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales*, en Revista del Departamento de Derecho Político no. 7, UNED. Madrid; Luis E. González (1993). *Estructura Política y Democracia Uruguaya*, FCU/ICP. Montevideo; J.J. Linz y J. R. Montero (eds). *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; Giacomo Sani y José R. Montero (1986) *El Espectro Político: Izquierda, Derecha y Centro*, en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Esta hipótesis será sometida a comprobación empírica mediante dos series de variables seleccionadas del cuestionario sobre *Élites Parlamentarias en América Latina*. Con estas series no sólo pretendemos la comprobación de la hipótesis central, sino que también trataremos de trazar un perfil inicial de la cultura política democrática de los parlamentarios de estos cuatro países centroamericanos.

La primera serie de variables está compuesta por un grupo de cuatro preguntas en las que el entrevistado expresa su grado "de acuerdo" (en una escala de cuatro puntos) con una serie de juicios de valor sobre la democracia y sobre cuestiones procedimentales asociadas a los regímenes democráticos. Por su parte, la segunda serie se compone de dos preguntas en las que el parlamentario señala (entre una gama diversa de opciones) "las principales ventajas de la democracia" (variable 012, 013 y 014) así como "las características más relevantes para la consolidación democrática" (variables 017, 018 y 019).

### **Estabilidad Democrática y Élite Parlamentarias.**

La última década ha sido para los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, un periodo difícil. Los actuales regímenes democráticos se han instaurado en condiciones sumamente complejas, tras años de autoritarismo, de guerra civil o, como en el caso de Nicaragua, de un proceso de aprendizaje revolucionario. De ahí que, tanto en los procesos de transición como de consolidación de estos nue-

|                             |
|-----------------------------|
| <b>LA ÚLTIMA DÉCADA HA</b>  |
| <b>SIDO PARA LOS PAÍSES</b> |
| <b>CENTROAMERICANOS,</b>    |
| <b>CON LA EXCEPCIÓN DE</b>  |
| <b>COSTA RICA, UN</b>       |
| <b>PERIODO DIFÍCIL</b>      |

vos regímenes, la búsqueda de la estabilidad de sus democracias se haya convertido en una de las principales áreas de la discusión partidista. El alto grado de conflicto político que pervive aún hoy en estas sociedades y la escasa tradición de una cultura política democrática son elementos que, sin lugar a dudas, determinan la percepción que las élites parlamentarias tienen sobre la estabilidad de sus propios regímenes democráticos. Ahora bien, ¿es razonable pensar que todas las familias partidistas consideradas anteriormente manifestarán una posición similar ante el problema de la estabilidad? Los resultados de nuestra encuesta muestran una evidencia negativa.

De acuerdo a los datos contenidos en el Gráfico 1, la percepción sobre la estabilidad de sus regímenes es disímil para cada una de las familias partidistas: entre el 83 y el 85% de los parlamentarios de la "derecha" y del "centro derecha" perciben como "bastante" de los miembros de las otras dos familias del espectro ideológico estas democracias son percibidas como "poco" o "nada" estables (en valores que recorren desde el 69% para el "centro izquierda" hasta el 83% para la "izquierda"). De esta manera, la percepción que tienen los parlamentarios centroamericanos (con la excepción de los costarricenses) sobre la estabilidad de sus democracias, recorre un continuo *inestable-estable* similar a la ubicación espacial de los actores en el eje *izquierda-derecha*.

A pesar de que estos pudieran ser unos resultados esperados, nuestra intención era controlar la distribución de los mismos mediante la percepción que las

distintas *familias* tenían sobre la estabilidad democrática como una problemática importante para sus actuales gobiernos. El resultado es que [para] ambas cuestiones sería positivo (Véase Gráfico 1), de manera que -de izquierda a derecha- cuanto más se incrementa el cuestionamiento sobre la estabilidad del régimen, más aumenta también la percepción de la estabilidad democrática como un importante problema político. De esta manera, para las dos *familias* situadas a la izquierda del espacio ideológico, los regímenes de El Salvador, Honduras y Nicaragua no sólo son estables, sino que la propia estabilidad democrática se ha convertido para éstas en uno de los problemas centrales del actual escenario político.

### Percepciones Sobre la Democracia.

Si la construcción de una democracia estable es una tarea política asumida más o menos de forma prioritaria por todas las *familias* partidistas, es razonable pensar que la propia democracia se ha de haber convertido en un régimen deseable para los parlamentarios de los cuatro países considerados. Por tanto, las interrogantes que se nos plantean es saber si las distintas *familias* ideológicas han aprendido que:

- a) La democracia es el mejor régimen político para sus sociedades.
- b) Que éste se estructura para el caso de Centroamérica como un régimen para la regulación del conflicto político.

Los datos de nuestra encuesta indican que una mayoría significativa de las élites parlamentarias de estos cuatro países están "muy" de acuerdo con la afirmación de que "la democracia es siempre el mejor sistema político para un país". Esto

es así para tres de cada cuatro parlamentarios de las *familias* de "centro-izquierda" e "izquierda", mientras que esta misma opinión es sostenida por dos de cada tres miembros de las *familias* de "centro-derecha" y "derecha". Estos resultados que se manifiestan como una tendencia positiva hacia la construcción de una cultura política democrática en Centroamérica, deben ser controlados a través de las respuestas ante un nuevo juicio de valor. Este se enfocó hacia la valoración de las percepciones de la democracia como un régimen para la canalización del conflicto político: "la democracia es peligrosa porque puede traer desorden y desorganización".

Desde una perspectiva lógica, las respuestas a ésta última afirmación deberían variar de forma negativa con los resultados expuestos para la pregunta sobre la democracia como el mejor sistema político para un país. Es decir, esperaríamos obtener respuestas "muy de acuerdo" o "de acuerdo" nunca superiores al 30% para el "centro-derecha" y la "derecha", e inferiores del 20% para el "centro-izquierda" y la "izquierda". Sin embargo, como expresa el Cuadro 2 las respuestas positivas a esta afirmación nos mostrarían gráficamente una curva de tipo "U". De esta manera, para un 32% de la familia de la "derecha" y para un 38% de la "izquierda" (que representan ambas los extremos de la curva), la democracia no parece ser concebida como un régimen con capacidad para el mantenimiento del orden y la regulación del conflicto, sino que, por el contrario, la instauración de los regímenes democráticos lleva aparejadas las ideas de desorden y desorganización.

De acuerdo a los resultados de estas primeras preguntas, podemos avanzar que en las dos posiciones "centrales"

del espectro existe una tendencia hacia la construcción de una cultura política democrática entre las élites parlamentarias centroamericanas. De esta manera, cuatro de cada cinco encuestados del "centro-izquierda" no sólo perciben la democracia como el mejor sistema político, sino que también otorgan a éste una capacidad para el mantenimiento del orden y la regulación del conflicto. Por su parte, si bien uno de cada tres parlamentarios del "centro-derecha" no opinan que la democracia sea el mejor sistema para un país, sólo un 16% la percibe además como una fuente de creación de desorden y desorganización. Por el contrario, para los extremos de nuestro mapa partidista la democracia no es todavía aprendida como un valor intrínseco de su ideario colectivo.

Así, para uno de cada tres parlamentarios de la "derecha" centroamericana, la democracia no sólo no es el mejor sistema político, sino que además éste es percibido como "peligroso". Mientras que para el caso de la "izquierda" se manifiesta una postura incongruente entre ambas respuestas, ya que si tres de cada cuatro entrevistados perciben a la democracia como el mejor régimen para un país, un 16% de éstos la consideran a su vez como "peligrosa".

### **Partidos Políticos y Procesos Electorales.**

La construcción de regímenes democráticos en la mayoría de los países de Centroamérica se ha significado por el recuerdo de unas "democracias" basadas en la realización de elecciones no competitivas y con la actuación de partidos

políticos de claros tonos autoritarios. Ambas realidades han constituido una parte central de sus transiciones políticas, pero un obstáculo a la consolidación de estos nuevos regímenes. La escasa tradición en unas prácticas democráticas, sumada a un pasado reciente de manipulación de los mecanismos de la competición partidista, hacían prever unos desenlaces transicionales en donde la fase del aprendizaje democrático había quedado sustituida por la emergencia de una complicada agenda política. De ahí que fuera razonable pensar que la expresión de las preferencias políticas por medio de los partidos, y a través de unos procesos electorales libres y competitivos, no constituirían una parte esencial de su cultura política para un nutrido grupo de los parlamentarios centroamericanos.

Desde esta perspectiva, se pidió a los parlamentarios encuestados que mostraran su grado de acuerdo -en una escala de cuatro puntos- con la afirmación de que "las elecciones (competitivas) son siempre el mejor medio para expresar

unas determinadas preferencias políticas". Los resultados obtenidos son muy similares para cada una de las familias consideradas, con la excepción de la "izquierda" partidista (Véase Gráfico 7).

Para ésta, las elecciones competitivas no son percibidas todavía como el principal medio de expresión de las preferencias políticas. Así, sólo el 40% de sus parlamentarios se mostraban "muy de acuerdo" con la afirmación sostenida, mientras que un 47% estaba simplemente "de acuerdo". El 13% restante se mani-

|   |
|---|
| <b>LA CONSTRUCCIÓN DE<br/>REGÍMENES DEMOCRÁTICOS EN<br/>LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES<br/>CENTROAMERICANOS SE HA<br/>SIGNIFICADO POR EL RECUERDO<br/>DE UNAS "DEMOCRACIAS"<br/>BASADAS EN LA REALIZACIÓN DE<br/>ELECCIONES NO COMPETITIVAS</b> |
|---|



festaba claramente en "desacuerdo" con el hecho de que las elecciones fueran el medio para que la ciudadanía determinara sus preferencias políticas y, por ende, la adjudicación de los puestos de poder en juego. En el caso de las demás *familias*, los porcentajes obtenidos en cada uno de los segmentos de la escala nos indican que ya existe entre éstas un proceso significativo de interiorización, en sus subculturas partidistas, de los mecanismos democráticos para la expresión de las preferencias políticas, si bien este hecho está más acusado en el caso del "centro-izquierda".

La otra cuestión considerada al iniciarse este epígrafe hacía referencia a la percepción que se tendría de los partidos como agentes de intermediación política en los regímenes democráticos. Para conocer ésta, se solicitó a los parlamentarios que expresaran su grado de conformidad con la afirmación de que "sin partidos políticos no puede haber democracia" la distribución de las respuestas obtenidas nos muestran una gráfica en forma de "U" invertida (Véase Gráfico 4). Así, tres de cada cuatro encuestados de los dos segmentos centrales del espectro ideológico se mostraban "muy de acuerdo" con la existencia de los partidos políticos como una condición esencial de la democracia. Sin embargo, esta vinculación entre partidos y democracia sólo era sustentada por el 61% de los parlamentarios de la "derecha" y el 34% de los de la "izquierda". Estos resultados son, en buena medida, coincidentes con los obtenidos para la pregunta anterior, resaltando aquí aún más el hecho de que la *familia* de "izquierda" no haya incluido todavía en su subcultura e ideario político el valor de los partidos como actores centrales en los regímenes democráticos.

En definitiva, podemos resumir este epígrafe afirmando que, si bien todas

las *familias* ideológicas perciben de forma mayoritaria la democracia como el mejor régimen político para sus países, sólo dos segmentos del "centro" estarían mayoritariamente "muy" de acuerdo en que este sistema es el mejor mecanismo para la resolución de los conflictos; en que las elecciones son el mejor medio para expresar las preferencias políticas; y, en que los partidos son elementos esenciales para la construcción y el funcionamiento de una democracia. Por el contrario, la "izquierda" se posicionaría ante estas tres cuestiones en el reverso de la moneda. Finalmente, "la derecha" de los países centroamericanos ocuparía, en cada una de las cuestiones planteadas, una posición intermedia entre el segmento más cercano y el más distante.

### **Democracia, Consolidación y Élite Parlamentarias.**

Para terminar por trazar un perfil, aún inicial, de la cultura política democrática de las élites parlamentarias centroamericanas, nos interesaba conocer, por un lado, qué esperaban obtener éstas de la instauración de un régimen democrático, y, por otro lado, qué condiciones percibían como necesarias para la consolidación de la democracia.

En relación a la primera cuestión, se solicitó a los entrevistados que señalaran las tres principales ventajas que, a su juicio, representaba tener un régimen democrático.

Conforme a la Tabla 4, todas las *familias* consideradas concuerdan en establecer como principales ventajas de la democracia el que ésta asegure "la libertad de las personas" y "el respeto a los derechos humanos", de forma que, según los datos

expuestos, pareciera establecerse una relación directa entre ambos valores culturales y la existencia de un régimen democrático.

Sin embargo, a partir de aquí terminan las concordancias y se comienza a percibir una clara línea de división entre los valores privilegiados por las familias de la "izquierda" y las de la "derecha". Así, las dos familias situadas más a la izquierda del espectro ideológico señalan como principales ventajas, junto a los dos valores anteriores, "la participación de las decisiones" y "la solución pacífica de los conflictos". Por su parte, para las dos familias ubicadas más a la derecha, las ventajas principales de la democracia son, amén de las señaladas, "la posibilidad de elección de las autoridades" y "las oportunidades de desarrollo personal". De acuerdo a estas percepciones, podemos señalar que nos encontramos ante dos visiones diferentes de la democracia: para los dos segmentos más a la izquierda, la democracia se asocia a valores *solidario-participativos*, como "una mejor convivencia", mientras que los parlamentarios ubicados en las posiciones de la derecha, la democracia está asociada a valores *liberal-representativos*.

En suma, podemos señalar que existe una similitud entre las diferentes familias políticas en cuanto a lo que esperan obtener de una democracia: que asegure la libertad de las personas y el respeto a los derechos humanos. Ahora bien, en el caso de la izquierda, las dos ventajas señaladas se combinan con la

idea de asegurar un desarrollo social, en términos de una mejor convivencia y de una participación común en las decisiones. Por el contrario, los segmentos más a la derecha del espectro ideológico privilegian valores individuales, como unas mejores oportunidades de desarrollo personal, y representativos, como la elección de las autoridades de gobierno.

En cuanto a la otra cuestión, a la que hacíamos referencia al comienzo del epígrafe, en relación a las condiciones que se percibían como necesarias para la consolidación de la democracia, se pidió a los encuestados que señalaran las principales características que, a su juicio, resultaban más relevantes para la consolidación de un régimen democrático.

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>EXISTE UNA SIMILITUD ENTRE</b> |
| <b>LAS DIFERENTES FAMILIAS</b>    |
| <b>POLÍTICAS EN CUANTO A LO</b>   |
| <b>QUE ESPERABAN OBTENER DE</b>   |
| <b>UNA DEMOCRACIA: QUE</b>        |
| <b>ASEGURE LA LIBERTAD DE LAS</b> |
| <b>PERSONAS Y EL RESPETO A</b>    |
| <b>LOS DERECHOS HUMANOS</b>       |

Como los pone de relieve la Tabla 5, las cuatro respuestas más nombradas por el conjunto de los parlamentarios representan, a su vez, dos percepciones distintas del proceso de consolidación. Por un lado, son señaladas dos respues-

tas que se refieren a la consolidación como un proceso en el cual es necesario la realización de una serie de acuerdos básicos, ya sean éstos de naturaleza política o socioeconómica. Por su parte, las otras dos respuestas se refieren a la consolidación democrática como un proceso en el cual se han de desarrollar instrumentos de control, tanto para asegurar la confianza en los procesos electorales como la constitucionalidad de las leyes del Estado.

Si analizamos estos dos grupos de respuestas según los porcentajes expresados por cada una de las familias ideo-

lógicas, comprobamos que éstas también perciben de forma diferente el proceso de consolidación democrática. Así, para la izquierda centroamericana se muestra muy acentuada la necesidad de la realización de los acuerdos a los que antes nos referíamos, de forma que en un 54% de sus parlamentarios adhieren sus preferencias hacia una de estas dos respuestas: "consenso de los partidos en la Constitución y las instituciones" y "acuerdos económicos entre gobiernos, empresarios y sindicatos". Por el contrario, sólo un 19% de los diputados de izquierda señalan como condiciones esenciales de la consolidación las respuestas relacionadas con el desarrollo de los instrumentos de control. Esta visión se modifica substancialmente si desplazamos nuestra mirada hacia las posiciones del centro ideológico. En éstas predominan, precisamente, aquellas respuestas que son minoritarias en el caso de la izquierda, de manera que un 42% de los parlamentarios de las familias de centro se adhieren a una de estas dos respuestas: "plena confianza en los procesos electorales" y "control de las leyes por un tribunal constitucional". Por último, la

derecha ideológica se muestra ante ambos grupos de preguntas de manera disimil al anterior de cada una de ellas, de suerte que comparta con el centro su percepción de la importancia de la confianza en los procesos electorales y con la izquierda la necesidad de realización de acuerdos económicos inter-élites.

En conclusión, estos últimos resultados nos muestran una izquierda centroamericana que reclama la incorporación de los valores solidario-participativos a la idea democrática, demanda que concuerda con la percepción que tienen del proceso de consolidación: necesidad de realizar consensos y acuerdos, por tanto, participación en las decisiones comunes y medios para la solución de los conflictos. Por el contrario, en el otro extremo del espectro partidista se presentan los valores asociados a la libertad, al individualismo y la representación; valores que se engarzan con las propias ideas centroamericanas sobre el proceso de consolidación: el desarrollo de instrumentos de control de las reglas de juego, del desarrollo socioeconómico y las leyes del Estado.

TABLA 1

**Autoidentificación media de los Parlamentarios Centroamericanos (agregada por Partidos de pertenencia) en el continuo *izquierda-derecha*, e identificación media de sus propios partidos en esa misma escala**

| Partidos                   | Autoidentificación media de los parlamentarios en la escala 1-10 | Identificación media de sus partidos en la escala 1-10 | (N)  |
|----------------------------|--|--|------|
| <b>ARENA</b> (El Salvador) | 6.65   | 7.20   | (20) |
| <b>PN</b> (Honduras)       | 6.20   | 6.82   | (29) |
| <b>PUSC</b> (Costa Rica)   | 6.17   | 6.21   | (23) |
| <b>PL</b> (Honduras)       | 5.11   | 5.63   | (36) |
| <b>PLN</b> (Costa Rica)    | 4.76   | 5.00   | (25) |
| <b>UDC</b> (Nicaragua)     | 4.75   | 4.80   | (5)  |
| <b>PDC</b> (El Salvador)   | 4.52   | 4.63   | (11) |
| <b>FMLN</b> (El Salvador)  | 2.93   | 3.06   | (15) |
| <b>FSLN</b> (Nicaragua)    | 2.60   | 2.76   | (17) |

Nota: Se han excluido las no respuestas "NS/NC" de la base de cálculo para la obtención de ambas medias.

TABLA 2

**Ubicación de los Partidos Políticos Centroamericanos realizada por sus propias élites parlamentarias.**  
Porcentajes en una escala reducida *izquierda-derecha*

| Partidos | 1-2   | 3-4   | 5-6   | 7-8   | 9-10  | Media | (N)  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| ARENA    | ---   | 5.00  | 35.00 | 35.00 | 25.00 | 7.20  | (20) |
| PN       | ---   | ---   | 51.71 | 31.06 | 17.23 | 6.82  | (29) |
| PUSC     | ---   | ---   | 69.58 | 26.08 | 4.34  | 6.21  | (23) |
| PL       | ---   | 8.32  | 66.69 | 19.44 | 5.55  | 5.63  | (36) |
| PLN      | 4.34  | 17.38 | 69.60 | 8.68  | ---   | 5.00  | (25) |
| UDC      | ---   | 20.00 | 80.00 | ---   | ---   | 4.80  | (05) |
| PDC      | ---   | 45.46 | 54.54 | ---   | ---   | 4.63  | (11) |
| FMLN     | 26.66 | 66.68 | 6.66  | ---   | ---   | 3.06  | (15) |
| FSLN     | 33.34 | 58.33 | 8.33  | ---   | ---   | 2.76  | (17) |

**TABLA 3**  
**Distancia y Superposición**

| Posibles pares de Partidos | Distancia | Superposición |
|----------------------------|-----------|---------------|
| UDC/PDC                    | 0.01      | 0.78          |
| PLN/UDC                    | 0.02      | 0.86          |
| FMLN/FSLN                  | 0.03      | 0.91          |
| ARENA/PN                   | 0.04      | 0.83          |
| PLN/PDC                    | 0.04      | 0.78          |
| PUSC/PL                    | 0.06      | 0.90          |
| PN/PUSC                    | 0.06      | 0.82          |
| PL/PLN                     | 0.07      | 0.83          |
| PL/UDC                     | 0.09      | 0.75          |
| ARENA/PUSC                 | 0.11      | 0.65          |
| PL/PDC                     | 0.11      | 0.62          |
| PUSC/PLN*                  | 0.13      | 0.78          |
| PN/PL*                     | 0.13      | 0.76          |
| PUSC/UDC                   | 0.15      | 0.69          |
| ARENA/PL                   | 0.17      | 0.64          |
| PUSC/PDC                   | 0.17      | 0.54          |
| PDC/FMLN*                  | 0.17      | 0.52          |
| UDC/FMLN                   | 0.19      | 0.26          |
| PN/PLN                     | 0.20      | 0.60          |
| PDC/FSLN                   | 0.20      | 0.53          |
| PLN/FMLN                   | 0.21      | 0.28          |
| PN/UDC                     | 0.22      | 0.51          |
| UDC/FSLN*                  | 0.22      | 0.28          |
| PN/PDC                     | 0.24      | 0.51          |
| ARENA/PLN                  | 0.24      | 0.48          |
| PLN/FSLN                   | 0.24      | 0.30          |
| ARENA/UDC                  | 0.26      | 0.40          |
| ARENA/PDC*                 | 0.28      | 0.40          |
| PL/FMLN                    | 0.28      | 0.14          |
| PL/FSLN                    | 0.31      | 0.16          |
| PUSC/FMLN                  | 0.35      | 0.06          |
| PUSC/FSLN                  | 0.38      | 0.08          |
| PN/FMLN                    | 0.41      | 0.06          |
| PN/FSLN                    | 0.45      | 0.08          |
| ARENA/FMLN*                | 0.46      | 0.11          |
| ARENA/FSLN                 | 0.49      | 0.13          |

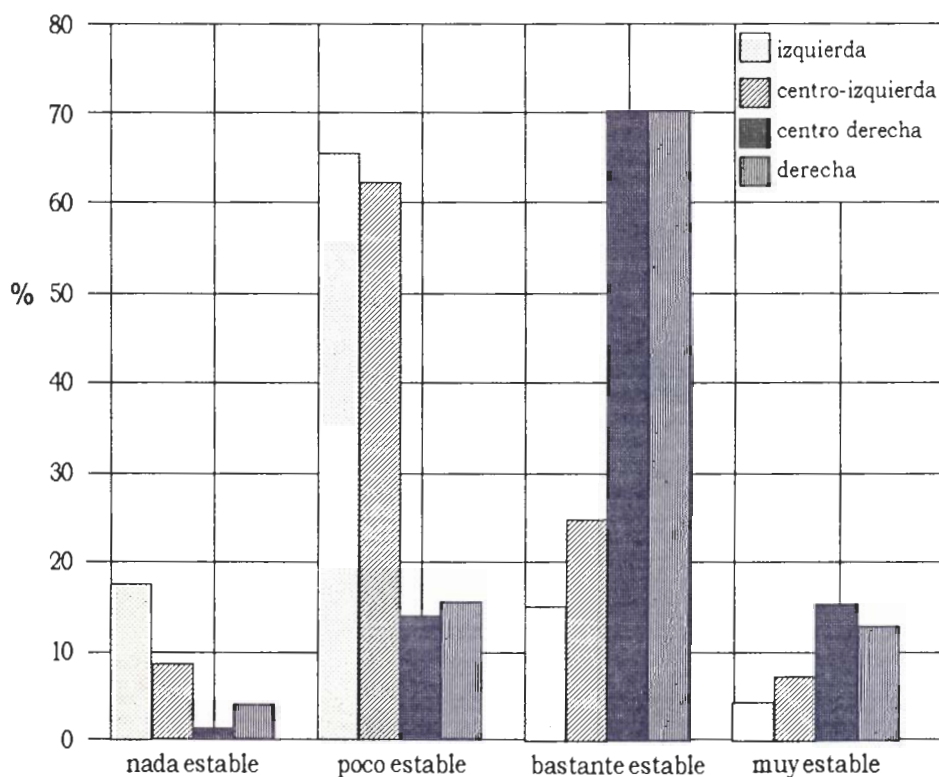
\*Pares formados por partidos de un mismo país.



**CUADRO 1**  
**Familias de Partidos Políticos en Centroamérica**

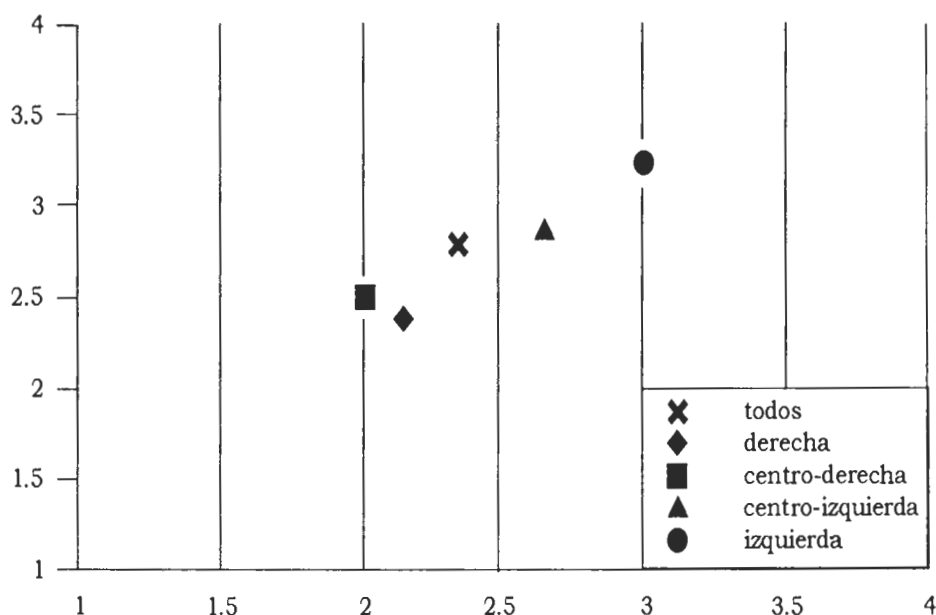
| IZQUIERDA<br>(2.7-4.5) | CENTRO-IZQUIERDA<br>(4.6-5.4) | CENTRO-DERECHA<br>(5.5-6.3) | DERECHA<br>(6.4-8.2) |
|------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| FSLN/FMLN              | PDC/UDC/PLN                   | PL/PUSC                     | PN/ARENA             |

**GRÁFICO 1**  
**Percepción de las Élites Parlamentarias**  
**Centroamericanas sobre la Estabilidad de sus**  
**Democracias \***



\* La trayectoria de estabilidad democrática en Costa Rica nos ha hecho excluir, para el cálculo de los porcentajes, a los entrevistados del PUSC y del PLN.

**GRÁFICO 2**  
**Opiniones de las Élitcs Parlamentarias Centroamericanas**  
**sobre la Estabilidad de sus Democracias**



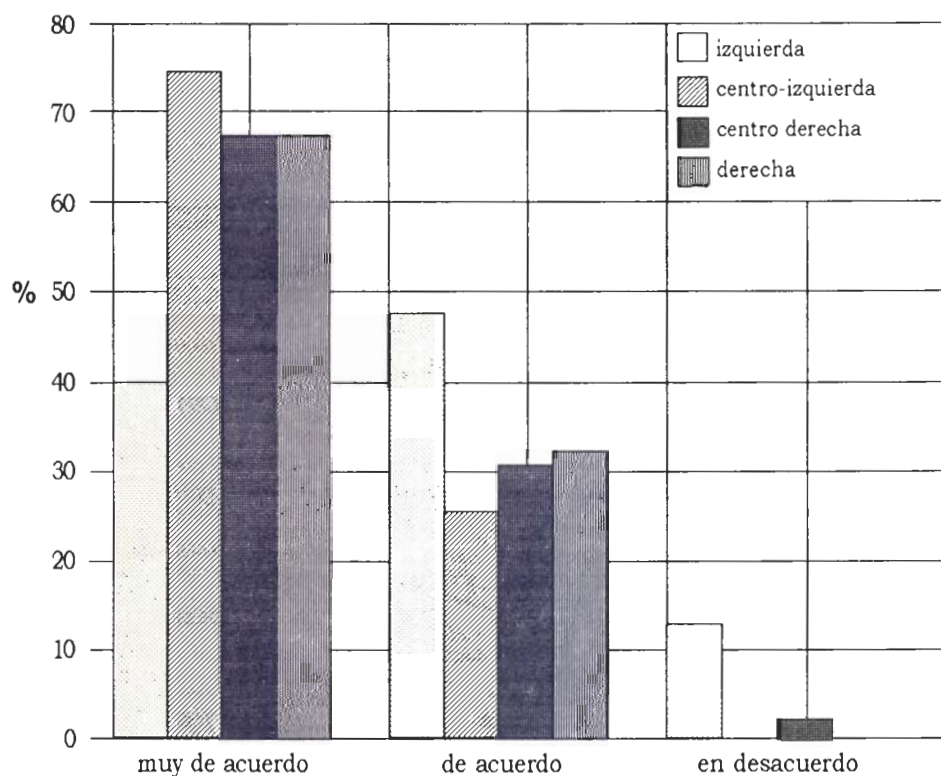
El *eje horizontal* representa las percepciones, en una escala mínimo-máximo de cuatro puntos, sobre la estabilidad democrática como problema político.

El *eje vertical* representa las opiniones, en una escala estable-inestable de cuatro puntos, sobre la estabilidad de sus regímenes democráticos.

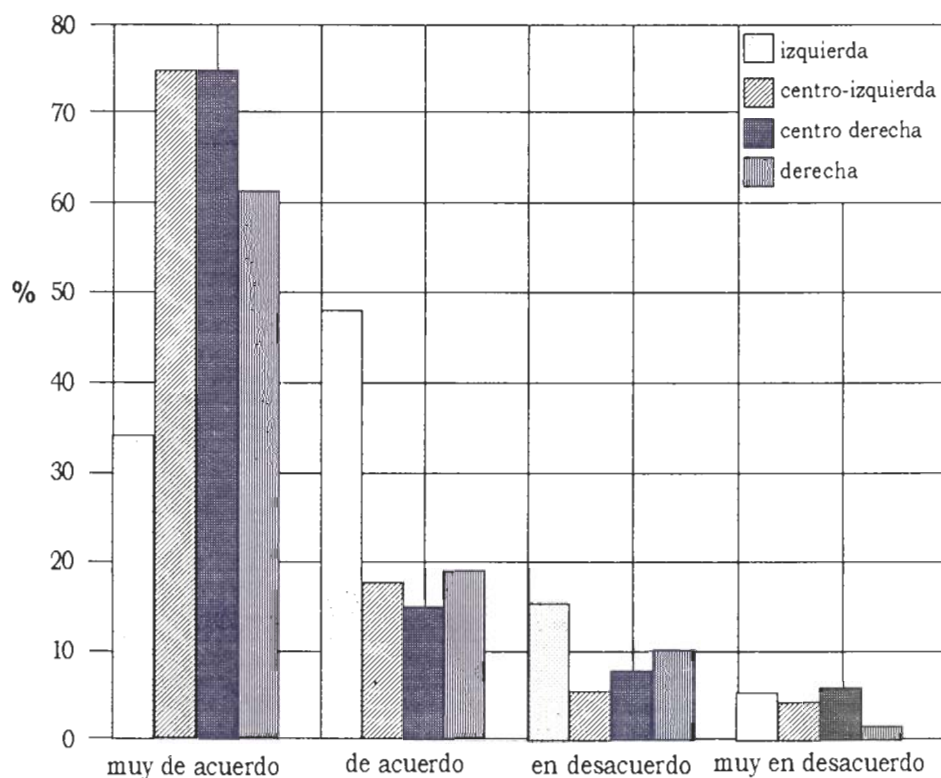
**CUADRO 2**  
**Valoración de la Democracia como Fuente de**  
**Desorden/Desorganización**

| Valoración        | Derecha | Centro-der. | Centro-izq. | Izquierda | Todos |
|-------------------|---------|-------------|-------------|-----------|-------|
| Muy de acuerdo    | 7%      | 2%          | 3%          | 10%       | 4%    |
| De acuerdo        | 25%     | 14%         | 17%         | 28%       | 20%   |
| En Desacuerdo     | 52%     | 41%         | 22%         | 53%       | 41%   |
| Muy en desacuerdo | 16%     | 43%         | 58%         | 9%        | 35%   |

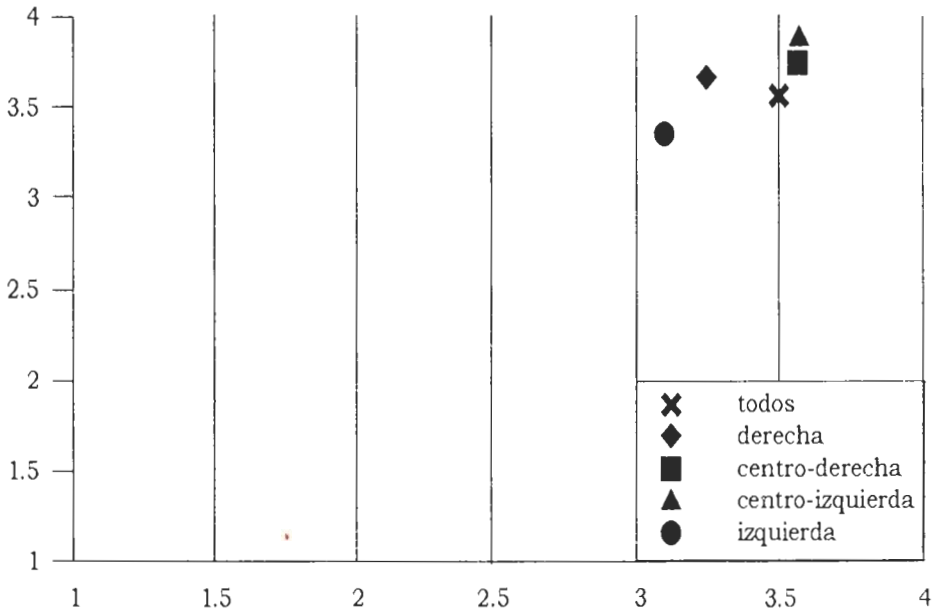
**GRÁFICO 3**  
**Percepción de las Elecciones Competitivas como medio**  
**de Expresión de las Preferencias Políticas**



**GRÁFICO 4**  
**Percepción de la Relación existente entre Partidos**  
**Políticos y Democracia**



**GRÁFICO 5**  
**Percepciones de las Élitcs Parlamentarias**  
**Centroamericanas sobre las Elecciones y los Partidos**  
**Políticos**



El *eje vertical* representa el grado "de acuerdo", en una escala mínimo-máximo de cuatro puntos, sobre "las elecciones como mejor medio para expresar unas preferencias políticas". El *eje horizontal* representa el grado "de acuerdo", en una escala mínimo-máximo de cuatro puntos, sobre "sin la existencia de partidos políticos no puede haber democracia".



**TABLA 4**  
**Percepciones de las Élitcs Parlamentarias**  
**Centroamericanas sobre las Principales Ventajas de**  
**una Democracia**

| PRINCIPALES<br>VENTAJAS DE UNA<br>DEMOCRACIA      | Izquierda | Centro-<br>izquierda | Centro-<br>derecha | Derecha | Todos |
|---|-----------|----------------------|--------------------|---------|-------|
| Asegurar la libertad de<br>las personas           | 16%       | 15%                  | 17%                | 18%     | 17%   |
| Asegurar el respeto a<br>los derechos humanos     | 15%       | 13%                  | 19%                | 16%     | 16%   |
| Solucionar los<br>conflictos de forma<br>pacífica | 14%       | 15%                  | 10%                | 13%     | 13%   |
| Elegir a las<br>autoridades de<br>gobierno        | 9%        | 12%                  | 17%                | 12%     | 13%   |
| Participar en las<br>decisiones comunes           | 16%       | 14%                  | 11%                | 10%     | 12%   |
| Crear oportunidades<br>de desarrollo personal     | 7%        | 9%                   | 9%                 | 16%     | 11%   |
| Producir una mejor<br>convivencia                 | 10%       | 10%                  | 8%                 | 3%      | 7%    |
| Otras   | 13%       | 12%                  | 9%                 | 12%     | 11%   |

**TABLA 5**  
**Percepciones de las Élités Parlamentarias**  
**Centroamericanas sobre las Condiciones para la**  
**Consolidación Democrática**

| CONDICIONES<br>PARA LA<br>CONSOLIDACION                                 | Izquierda | Centro-<br>Izquierda | Centro-<br>derecha | Derecha | Todos |
|---|-----------|----------------------|--------------------|---------|-------|
| Consenso entre los partidos en la Constitución y las Instituciones      | 30%       | 22%                  | 23%                | 20%     | 24%   |
| Plena confianza en los procesos electorales                             | 11%       | 22%                  | 21%                | 22%     | 21%   |
| Acuerdos económicos entre gobiernos, empresarios y sindicatos           | 24%       | 26%                  | 18%                | 22%     | 20%   |
| Control de las leyes por un Tribunal Constitucional Independiente       | 8%        | 16%                  | 21%                | 15%     | 16%   |
| Descentralización y democratización de los órganos locales y regionales | 12%       | 11%                  | 10%                | 9%      | 10%   |
| Investigación (y castigo) de los actos ilegales de las autoridades      | 9%        | 6%                   | 7%                 | 8%      | 7%    |
| Moderación de la izquierda y/o tolerancia de la derecha                 | 5%        | 3%                   | ---                | 3%      | 2%    |
| Otras   | 1%        | ---                  | ---                | 1%      | ---   |



# ¿EXPORTAR EL GOBIERNO LIBERAL?

Giovanni Sartori

**N**o hay duda de que la teoría y la práctica de la democracia liberal son un producto occidental cuyas raíces se encuentran en la historia y la cultura de Occidente. De esta manera, ya que la democracia se exporta de Occidente a otras regiones y culturas, escuchamos alusiones hechas al "imperialismo cultural" y al "modelo centrado

en Occidente." Sin embargo, no creo que las ideas se deban rechazar si se toma en cuenta el lugar donde se originaron. El hecho de que la democracia sea un invento de Occidente, no indica que sea un invento malo o un producto apropiado sólo para consumo de Occidente. El hecho de que mis artículos sobre la democracia estén centrados en Occidente, no me produce ningún complejo de culpa.<sup>1</sup> De todas formas, reconozco que la prescripción de la democracia para las regiones no occidentales nos enfrenta al "problema de exportación". Primero, ¿es posible llevar la democracia a cualquier lugar sin

importar las "condiciones de importación", es decir, las condiciones de los países que la importen? Segundo, ¿puede y debería exportarse la democracia *in toto* y en su formulación (occidental) más avanzada o primero deberíamos romper el concepto de democracia liberal en sus elementos necesarios (determinativos) y contingentes (variables)?

La pregunta de si la democracia se puede implantar en cualquier suelo, por lo regular se contesta al referirnos a India y Japón, ambas son culturas no occiden-

tales y sin embargo son ejemplos convincentes de un implante exitoso. Me conformo con este gran ejemplo; no obstante, no estoy del todo satisfecho con él. Por ejemplo, ¿qué sucede con África? Un estudio

inmediato revelaría que India y Japón enfrentaron "condiciones mínimas" para la importación de las formas democráticas, condiciones que pueden no existir en otras regiones. Sin embargo, al analizar más profundamente las posibilidades de exportar la democracia, se requiere que de

|                           |
|---------------------------|
| LA PRESCRIPCIÓN DE LA     |
| DEMOCRACIA PARA LAS       |
| REGIONES NO OCCIDENTALES  |
| NOS ENFRENTA AL "PROBLEMA |
| DE EXPORTACIÓN"           |

<sup>1</sup>Principalmente tres: **Democratic Theory** (Detroit: Wayne State University Press, 1962; Nueva York: Praeger, 1965); **The Theory of Democracy Revisted** (Chatham, N.J.: Chatham House, 1897), éste revisa y extiende el primer volumen; y **Democrazia: Cosa E** (Milán: Rizzoli, 1992), en el cual se presenta un capítulo nuevo donde se discute sobre la democracia después del comunismo, es decir, en la victoria.

entrada analicemos la primera pregunta y consideremos los elementos que componen el concepto.

Al principio me referí a "la democracia liberal", y debo enfatizar que "la democracia" es sólo una estenografía, muy engañosa por cierto, para una entidad compuesta por dos elementos distintos: 1) el liberalismo que consiste en dar libertad al pueblo y 2) la democracia que consiste en darle el poder al pueblo. De igual forma, uno podría decir que la democracia liberal consta de 1) *demoprotección*, lo que significa proteger a un pueblo de la tiranía, y 2) *demopoder*, lo que significa el cumplimiento del régimen popular. Históricamente, el objetivo del liberalismo era la creación de un pueblo libre (desde Locke hasta, digamos, Benjamin Constant, el constitucionalista francés más importante) y por lo regular este elemento es elegido por las nociones de la democracia constitucional y/o el constitucionalismo liberal. Sin embargo un *demos* libre es también un *demos* que de manera gradual entra a la casa del poder, se hace valer, "pide" y "obtiene". Y esto es democracia por sí mismo.

¿Cuáles de los elementos antes mencionados es el más importante? Si esta pregunta implica que lo que es más importante debe reemplazar lo que es menos importante, entonces es una pregunta mal encaminada. Si tomamos esta dirección, por lo regular llegamos a la respuesta de que el que obtiene la libertad es más importante que el que la otorga, que el *demopoder* es más importante que la

*demoprotección* y, por consecuencia, que el elemento democrático tiene prioridad sobre el elemento liberal.<sup>2</sup> Sin embargo, esta conclusión no es acertada. Sin importar nuestros propios sentimientos sobre qué elemento es más importante, el tema tiene que ver con la forma en que se establecen secuencias para llevar al cabo los procesos y de este modo con lo que es la condición previa de algo más. Y no se puede dudar de que la procedencia de la libertad (a lo que Hobbes se refiere como la ausencia de los impedimentos externos) y la *demoprotección* (constitucionalismo liberal) son las condiciones necesarias para que se dé la democracia por sí misma.<sup>3</sup>

Por consiguiente, de los dos elementos que componen la democracia liberal, la *demoprotección* es el elemento necesario y determinante. Y también sostendría que este es el elemento global y universal, es el que se puede exportar a cualquier parte e implantar en cualquier región. Debido a que este elemento está relacionado de manera primordial con los medios estructurales y legales de limitar controlar el ejercicio del poder, y de este modo de mantener un poder arbitrario y absoluto a raya, entonces tenemos aquí una forma política que puede ser sobrepuesta (partiendo de que es sólo una forma) en cualquier cultura sin importar las configuraciones socioeconómicas fundamentales. Este no es el caso con el elemento *demopoder*. Con éste, entramos al terreno del contenido político, de entradas y salidas específicas procesadas a través y dentro de la forma política. El Estado constitucional notifica la forma en

<sup>2</sup> Se debe tener presente que en este ensayo "liberal" siempre se emplea en su sentido histórico, no en el sentido en el que actualmente se emplea en Estados Unidos, es decir, como un sinónimo de "izquierda".

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado, ver mi libro *Theory of Democracy Revisted*, pp. 310-10, 357-58, 386-93.



la que se toman las decisiones; el *demopoder* recae en lo que se decidió. Y, de manera clara, en el terreno de "la voluntad del pueblo", los factores contingentes y culturales es probable que ocasionen una gran cantidad de discrepancias en las decisiones particulares que se toman.

La objeción normal a mi argumento para la universalidad (y por consecuencia para la exportación) de la democracia, como una forma constitucional, es que da por hecho que la libertad, según la define y protege el constitucionalismo, es un valor tanto primario como universal, cuando, de hecho, este no debería ser el caso. En esencia, la objeción es que no todos, en todas partes, valoran la libertad. Por ejemplo, en las culturas teocráticas y "sumisas" no hay espacio para valorar la libertad.<sup>4</sup> Se sostiene este punto al afirmar que la libertad en cuestión es una libertad individual y, por consecuencia, una libertad corrompida por valores individualistas e incluso mezquinos. Pero la prueba empírica que apoya este argumento no es válida, y la acusación individualista injustificada.

¿Cómo podemos averiguar si el estado de "ser libre" es, de hecho, apreciado por la mayoría del pueblo en casi todos los lugares? La advertencia aquí es que: si le pregunto a alguien si prefiere viajar en caballo o en carro, la respuesta es insensata a menos que la persona haya

visto, por lo menos, un carro y un caballo. No tiene sentido investigar sobre las preferencias de la gente a quien nunca se le han ofrecido opciones, es decir, cualquier cosa para poder comparar... Innumerables personas no pueden elegir entre una cosa u otra ya que no tienen "algo más" a la vista; simplemente viven con las condiciones humanas (o inhumanas) que encuentran o encerradas en las mismas.<sup>5</sup>

En consecuencia, es absurdo determinar el problema al preguntar a los campesinos analfabetos de sociedades primitivas o de países del Tercer Mundo si "valoran la libertad" y si prefieren este valor a otros. Las nociones de valor y libertad son muy abstractas, conceptos analíticos que son del todo ininteligibles para una gran mayoría de los habitantes del mundo.

**¿CÓMO PODEMOS AVERIGUAR  
SI EL ESTADO DE "SER LIBRE"  
ES APRECIADO POR LA  
MAYORÍA DEL PUEBLO  
EN CASI TODOS LOS LUGARES?**

Sin embargo, esto no significa que se deba descartar la posibilidad basándose en el hecho de que, desde un punto de vista universal, el deseo de libertad no se puede ni comprobar ni

negar por medio de hallazgos empíricos. Más bien, lo que se debería descartar es el vocabulario abstracto (y con seguridad centrado en Occidente) en el cual está basada toda la cuestión. En lugar de hablar de valores, hablemos de daños, con lo cual se reconstruye la discusión con respecto al daño mismo. De este modo, la contención es que nadie quiere ser encarcelado,

<sup>4</sup> Utilizo el término "cultura sumisa" en lugar de "cultura sometida," "cultura deferente" o alguna expresión similar porque la palabra Islam significa "sumisión," y porque en la actualidad la cultura Islámica es el principal adversario de lo que Gabriel Almond y otros han denominado "cultura cívica."

<sup>5</sup> Ver mi libro *Theory of Democracy Revisted*, pp. 272, 273-79.

torturado o asesinado, y que todos tratan de escapar cuando se encuentran frente a frente con el daño. Y la libertad política es un producto abstracto de lo que es, concretamente, el principio de daño. El constitucionalismo liberal ayuda a garantizar que nadie sea dañado por los instrumentos coercitivos de los políticos sin el procedimiento debido y en violación de *heabeas*

*corpus*. El deseo, la universalidad y la posibilidad de exportación de la democracia como una forma constitucional descansan sobre la regla de *prevención de daño*. Esta formulación invalida, de manera clara -*inter alia*- la carga "individualista". Los individuos tratan de evitar el daño corporal (y lo que ellos perciben como peligroso) en un medio comunitario tanto como en uno fragmentado. Un miembro de una tribu tratará de escapar antes de permitir que lo quemen o acuchillen al igual que lo haría su contraparte egocéntrica e individualista. De este modo, no tiene validez el argumento de que la procedencia de la libertad no interesa al pueblo cuyo sistema en el que creen no "valora" al individuo.

La distinción analítica que realizamos entre la *demoprotección* y el

|                               |
|-------------------------------|
| SI TUVIERA QUE ELEGIR ENTRE   |
| UN PAÍS CON SUFRAGIO          |
| UNIVERSAL PERO CON UN         |
| DUDOSO MANEJO DE LA LEY Y,    |
| POR EL OTRO LADO, UN PAÍS CON |
| SUFRAGIO MENOS UNIVERSAL      |
| PERO CON UN BUEN MANEJO DE    |
| LA LEY, SIN TITUBEAR          |
| ESCOGERÍA LA ÚLTIMA COMO      |
| UNA DEMOCRACIA MEJOR          |
| QUE LA PRIMERA                |

*demopoder* no debiera ser entendida como el proceso para producir una distinción práctica. Las dos están relacionadas, a través de una relación establecida por medio del voto y de la elección. Aún así, la importancia del voto tiende a ser exagerada por los autores que carecen de perspectiva histórica. Asumen y toman como credo que la democracia total se lleva al cabo sólo cuando se

realiza el sufragio universal (hombres y mujeres). Sí, pero también no. Ya que debemos recordar que muy pocos electorados lanzaron y sostuvieron por mucho tiempo la democracia liberal (constitucional). El voto es, de hecho, una condición necesaria de cualquier forma de gobierno libre.<sup>6</sup> Sin embargo, el alcance y tamaño de votación en un estado determinado no son tan cruciales como alguien nos hubiera hecho creer. Aunque las feministas griten, sigo sosteniendo que Suiza era una total democracia a pesar de sus exclusiones electorales. Y si tuviera que elegir entre un país con sufragio universal pero con un dudoso manejo de la ley y, por el otro lado, un país con sufragio menos universal pero con un buen manejo de la ley, sin titubear escogería la última como una democracia mejor que la primera.<sup>7</sup> Por consiguiente, el voto no es el

<sup>6</sup> Incluso Edmund Burke, quien abogó por "la representación implícita," es decir, la representación sin elección, limitó su postura cuando en 1972 escribió una carta a Sir Hercules Langrishe en la que decía que "este tipo de representación implícita no puede tener una existencia larga o segura si no tiene un fundamento en el presente. El representante debe tener un cierto tipo de relación con el votante." Burke, *Works*, 9 volúmenes. (Boston: Little, Brown, 1839), 3:521

<sup>7</sup> Por ejemplo, en gran parte de Latinoamérica todos tienen el derecho a votar; sin embargo, la independencia del poder judicial es con frecuencia dudosa; y me admiro de cómo la "democratización electoral" puede tener prioridad sobre los requisitos del imperio de la ley.

indicador de la democracia, no mide de manera adecuada toda la democracia y más adelante sugeriré que es un error imponer ciegamente el voto en países que no están preparados para ello.

### **Condiciones previas a la Democracia.**

¿Por qué abordar de manera tan extensa el pasado liberal de la democracia liberal? Porque la democracia inicial de Asia y de otras partes enfrenta los mismos problemas que en un principio enfrentó la democracia de Occidente. Para estar seguros, una vez que una forma política se ha inventado y probado en alguna parte, lleva menos tiempo copiarla en otro lugar. También, en principio, se debe admitir que crear una democracia por medio de la imitación es algo relativamente fácil de hacer. Sin embargo, el problema es el vacío que existe entre el tiempo calendario y el tiempo histórico. El copiado de un modelo político es un proceso sincrónico basado en el tiempo calendario: en el presente importamos lo que existe en el presente. Sin embargo, en términos de tiempo histórico, los países pueden estar a miles de años de distancia. Históricamente, Afganistán y millones de pueblos esparcidos en las regiones del subdesarrollo (sin hablar de las regiones sin desarrollar) están casi donde la mayor parte de Europa estaba en la oscura Edad Media. Consecuentemente, lo importante de esto no es tan fácil como con frecuencia parece ser. Debido a que involucra engañosas "diferencias del tiempo", surgen problemas siempre que un modelo avanzado es impuesto de manera brusca en una realidad rezagada. Aún cuando en el presente, en tiempo calendario, es el mismo día tanto en Washington como en Kabul, un trasplante del primero al segundo representa un salto gigantesco.

Permítanme reformular esta advertencia en términos de condiciones previas. La noción de las condiciones previas de la democracia por lo regular se refiere a las condiciones previas de la economía. En breve hablaré de ello, pero a lo que aquí me quiero referir es a los antecedentes históricos. Hay dos: uno es la secularización, y el otro es lo que yo llamo la "oportunidad" de la política. La secularización se da cuando el reino de Dios y el reino del César (dictador), la esfera de la religión y la esfera de la política, se separan. Como consecuencia, la religión ya no fortalece a la política: ésta pierde su rigidez derivada de la religión (dogmatismo) y su intensidad de tipo religioso. Como consecuencia de esta situación, surgen las condiciones para la oportunidad de la política. Lo que quiero decir con esto es que la política ya no mata, ya no es un asunto belicoso y esa política pacífica se declara formalmente como el *modus operandi* normal de un gobierno.

No se tiene que ir muy lejos para comprender la relación entre estas condiciones históricas y la democracia. La democracia da por hecho que los veredictos electorales dan y revocan el poder y por esa razón requiere de la habitual rotación en los puestos. Pero si las personas que se encuentran en el poder tienen razones para temer que el ceder poder pone en peligro sus vidas y propiedades, se entiende que no estén dispuestos a ello. Por consecuencia, hasta que la política no se secularice y domine, es decir, hasta que no haya suficiente protección para el ser humano como tal, las estacas van a estar demasiado altas como para que los políticos renuncien a su poder y se alejen.

Todas estas condiciones previas estaban ausentes de manera muy notoria en Argelia durante las elecciones de 1991-

1992. Creo que fue un grave error cancelar la segunda vuelta y anular las elecciones. Sin embargo, el error más grande fue llevar al cabo las elecciones. Pero la comunidad internacional está mal aconsejada al pedirle a los países que en la actualidad enfrentan la corriente del fundamentalismo islámico que garanticen su democracia a través del voto. En un medio belicoso y no secularizado en el que el perdedor espera que lo maten, es imposible el establecimiento de cualquier tipo de democracia.

Como resultado, es posible que los países que alcanzaron la democracia ya tarde estén en desventaja debido a que es muy fácil acceder a un prototipo que simplemente copian. Si se espera que estos países alcancen (haciendo a un lado el tiempo histórico) a las grandes democracias de manera muy rápida, es probable que sufran de una "sobrecarga", situación inimaginable que surge como consecuencia de las numerosas crisis y cargas que se dan de manera simultánea.<sup>8</sup> En lo que a esto respecta, es importante recordar que hace un siglo la democracia era sólo una forma política y, que el Estado constitucional no proporcionó, ni se esperaba que proporcionara, "bienes" económicos; más bien, proporcionó libertad y "cosas buenas" que se dan como resultado. Durante casi

|                            |
|----------------------------|
| EN UN MEDIO BELICOSO Y NO  |
| SECULARIZADO EN EL         |
| QUE EL PERDEDOR ESPERA     |
| QUE LO MATEN, ES IMPOSIBLE |
| EL ESTABLECIMIENTO DE      |
| CUALQUIER TIPO DE          |
| DEMOCRACIA                 |

un siglo, nunca se dio el caso de que la democracia tuviera condiciones económicas previas y que su permanencia dependiera del crecimiento y la prosperidad económica. Por lo tanto, el punto es que la *demoprotección* del Siglo XIX, que el estado liberal proporciona, no presenta demandas de riqueza. Hasta donde se concibe a la democracia liberal como una forma política, una "democracia pobre" es igualmente concebible y posible.

Sin embargo, al mismo tiempo que las democracias occidentales se desarro-

llaron y alcanzaron los niveles más altos, el *demopoder* se convirtió en *demoapetito* y el contenido político de las formas liberales constitucionales se centraron cada vez más en las cuestiones distributivas y en "quién obtiene cuánto de qué". Este cambio fue quizás inevitable; sin embargo, lo

han reforzado el deterioro de los sistemas éticos, el «materialismo» marxista y la tendencia utilitaria que le ha dado forma a la teoría y práctica de la democracia en su desarrollo anglo americano. Sin duda, estos son factores culturales que pueden oponerse en el momento en que la democracia está arraigándose en otras culturas. Apesar de todo, si se importa la democracia como un sistema de *demopoder* relacionado de manera eminente con las *demodistribuciones*, entonces el destino

<sup>8</sup> Aquí se hace referencia a la teoría "secuencia de crisis" la cual se expone en una serie de volúmenes patrocinados por el Social Science Research Council y publicados por Princeton University Press, en el volumen de conclusiones se encuentra un resumen de esta teoría escrito por Leonard Binder et al., *Crisis and Sequences in Political Development* (1971), en especial en el último capítulo escrito por Sidney Verba.



de la democracia se entrelaza con el desempeño económico.<sup>9</sup> De ahí que, en el presente, el punto crucial es, casi en todas partes, si la democracia también proporciona el crecimiento económico.

### ¿Es mejor la Democracia?

Volvamos a la pregunta: ¿La democracia funciona mejor económicamente hablando? Muchos contestarían con un rotundo sí. Tal como lo publica *El Economista*, las pruebas muestran que "a través de una gran cantidad de países y siglos de historia, la democracia ha fomentado el crecimiento de manera mucho más efectiva y firme que cualquier otro sistema político".<sup>10</sup> Quisiera poder creer eso. Cuidado, lo que lo anterior no toma en cuenta es que el crecimiento surgió con el avance tecnológico y dicha tecnología es un producto que deriva no de la democracia sino de la lógica y el raciocinio forjado por los antiguos griegos, quienes con el tiempo dieron origen al "espíritu científico" y, a raíz de eso, al desarrollo prodigioso de la tecnología que sólo se dio en el mundo occidental durante los últimos dos siglos. Es verdad que la civilización china se

caracterizó por sus grandes habilidades y por mucho tiempo le llevaron la delantera a los inventos técnicos de Occidente. Sin embargo, la ciencia y la tecnología que "modernizan" al mundo actual nunca florecieron en otras culturas, ni siquiera en China o en India por citar otro gran ejemplo. Por consecuencia, la correlación entre la afluencia y la democracia liberal de Occidente resulta ser similar en apariencia pero diferente en función.

Otras correlaciones, ¿Cuál es el problema tras la tesis de la superioridad económica de la democracia? Según *El Economista* "una de las principales razones por las que la democracia estimula el crecimiento es que ésta ofrece la seguridad de los derechos de la propiedad que es indispensable para el progreso capitalista."<sup>11</sup> Sin embargo, inmediatamente después del terrible derrumbe de las economías planeadas por la Unión Soviética, incluso los dictadores, se dieron cuenta de que "la mano invisible funciona mejor que la bota visible."<sup>12</sup> De este modo, los dictadores hallarán que esos sistemas de mercado prometedores y los derechos respecto a la propiedad son en beneficio propio.

<sup>9</sup> La discusión sobre la relación entre la democracia y el desarrollo económico se remonta al trabajo original y de gran influencia en la evolución de nuestras nuevas ideas de Seymour Martin Lipset, **Political man: The Social Bases of Politics** (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1959), en especial el capítulo 2. Para una tasación actual ver **Economic Development and Democracy Reconsidered**, de Larry Diamond en las ediciones de Gary Marks y Larry Diamond., *Reexamining Democracy* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1992), pp. 93-139

<sup>10</sup> **La Democracia Funciona Mejor**, en *The Economist*, 27 de agosto de 1994, pág. 9.

<sup>11</sup> *Ibid.* Junto a esas mismas líneas se hace un comentario más moderno (en términos de tributación) escrito por Mancur Olson **Dictadura, Democracia y Desarrollo**, en *American Political Science Review* 87 (septiembre de 1993): pp. 567-76. Según Olson, un dictador (un "bandido fijo") hará bien su trabajo sólo "si adopta una opinión indefinidamente amplia," a diferencia de que "a un autócrata sólo le interesa llegar al siguiente año" (571) pero, ¿acaso la perspectiva del político democrático es más grande que la del dictador? Yo personalmente lo dudo.

<sup>12</sup> Democracia y Crecimiento: **Porque para Usted Votar es Bueno**, en *The Economist*, 27 de agosto de 1994, pág. 17.



Por lo que me puedo dar cuenta, veo democracias "en crecimiento" y democracias en retroceso, al igual que veo dictaduras que se encuentran en la ruina económica y dictaduras que disfrutan el éxito económico. Países como Taiwan, Singapur, Corea del Sur y ahora también Malasia han realizado sus "milagros económicos" bajo una visión autoritaria. Pero, ¿qué sucede con Hong Kong, que no es una democracia sino una colonia dirigida por un gobernador inglés? En Latinoamérica las economías de Chile y Perú se derrumbaron bajo un gobierno democrático y tuvieron que regresar a la forma de gobierno autoritaria (en Perú, recientemente el presidente Alberto Fujimori hizo milagros en favor de la economía, aún cuando para ello tuvo que suspender y volver a redactar la dudosa constitución democrática). La norma predominante de la región es que las dictaduras militares y los gobiernos democráticos tienen, por igual, antecedentes de desarrollo pobres.<sup>13</sup> En la ex-Unión Soviética y en la Europa del Este, la democratización ha precedido a la reforma económica y ha hecho a esta última más difícil. Por otra parte China, bajo el gobierno de Deng Xiaoping, ha seguido el camino contrario gracias a la liberalización económica transmitida desde arriba por medio de un estricto control dictatorial, y el éxito ha sido notable.

|   |
|---|
| <p><b>EN LATINOAMÉRICA LAS<br/>ECONOMÍAS DE CHILE Y PERÚ<br/>SE DERRUMBARON BAJO UN<br/>GOBIERNO DEMOCRÁTICO Y<br/>TUVIERON QUE REGRESAR A LA<br/>FORMA DE GOBIERNO<br/>AUTORITARIA</b></p> |
|---|

En consecuencia, el problema de que la democracia no es sólo un sistema político superior (estoy de acuerdo en eso) sino que también es un "triunfador económico" es fácilmente debatido por el problema de que, dados los mecanismos de mercado similares, los gobiernos que tienen todo bajo control y tienen presiones populares está en mejor posición de promover el crecimiento que los gobiernos afectados por las *demodemandas* y las *demodistribuciones*. Sin duda, al tiempo que la gente se hace más rica, la democracia se convierte en algo que están en posibilidades de pedir. Sin embargo, con este argumento el crecimiento es lo que da origen a la democracia y no lo contrario.

El buen funcionamiento de la democracia no es, por consiguiente, algo que corresponda a la ley natural. Las democra-

cias se deben crear para que funcionen (a través de incentivos y restricciones estructurales y no sólo por buena voluntad). Aquí yo enfatizaría que el modelo por sí mismo, la forma política de Occidente, está en la necesidad urgente de restauración.<sup>14</sup> El peligro de la democracia en bancarrota, de la llamada democracia en decadencia, se encuentra latente y debemos tener muy presente que las estructuras constitucionales de la actualidad no están preparadas para combatir dicho peligro.

<sup>13</sup> En este ensayo, no trato los problemas *sui generis* que rodean a la importación de la democracia en Latinoamérica. Se puede encontrar un buen análisis en la edición de Abraham F. Lowenthal, **Exporting Democracy: The United States and Latin America** (Baltimore Johns Hopkins Press, 1991).

<sup>14</sup> En mi libro **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes** (Nueva York: New York University Press, Londres: Macmillan, 1994) verso detalladamente sobre las enmiendas que necesitan los sistemas democráticos. Aquí, debo limitar el argumento a la debilidad económica, como quien dice, de las estructuras constitucionales de Occidente.

Una vez más, permítanme presentar el problema desde una perspectiva histórica. Cuando se originaron las políticas constitucionales liberales, la única gran fuerza de empuje tras su puesta en práctica era el principio "no al sistema tributario sin una representación parlamentaria." (Tal como lo dijo James Otis en 1761, "la implantación de un sistema tributario sin la representación parlamentaria es obra de la tiranía.") Por consecuencia, cuando los parlamentos se convirtieron en los pilares del Estado constitucional, mantuvieron el poder de los fondos, es decir, el poder de reunir capitales y otorgarlos a quien tuviera el "poder de la espada."

Esta división de aptitudes entre la tutela parlamentaria y el gasto del Ejecutivo logró su propósito siempre y cuando los parlamentos representaron (tal cual lo hicieron todo el Siglo XIX) a los verdaderos contribuyentes, es decir, a los ricos y no a los pobres. Bajo estas condiciones, los parlamentos han sabido controlar de manera efectiva los gastos. Sin embargo, en el último siglo se ha perdido el equilibrio entre el freno que impone el parlamento y el acelerador por parte del Ejecutivo. Con el sufragio universal y el posterior cambio global de la ley y el orden (es decir, lo que se esperaba del pequeño estado) hacia el estado de asistencia y seguridad social, los parlamentos se han convertido en derrochadores mayores que, incluso, los mismos gobiernos. El dique natural que mantuvo en equilibrio a los presupuestos nacionales hasta mediados del Siglo XIX fue la creencia de que, por definición, el

presupuesto es un equilibrio, un balance de entradas y salidas. Y esta es la creencia que se tiene respecto a que las enormes deudas que se originaron debido a las dos guerras mundiales se amortiguaron de forma gradual.

El encanto se vino abajo cuando el mensaje de John Maynard Keynes sobre el gasto deficitario llegó a los políticos. Desde entonces, el libre manejo del dinero obtenido a través de préstamos se ha convertido en una tentación irresistible. En lo que se refiere a las estructuras del Estado constitucional, en ningún momento, uno encuentra a una persona que se responsabilice de cuidar los fondos fiscales. Y si los políticos que tienen libertad de acción pueden endeudarse (salir triunfantes) "para consumir" (no para invertir), y al final imprimir más billetes, es casi seguro que se tengan malas políticas o malas economías, o incluso ambas. De ahí que es muy importante que se restablezca el control de los fondos, ya que lo único que nos resta, en cuanto a eso, es un Estado sin cheques y sin saldos.

No puedo discutir aquí los posibles remedios.<sup>15</sup> Sólo puedo subrayar que el hecho de que la democracia funcione o no (en términos económicos) se determina de manera crucial en la coyuntura del "control de los fondos." En la actualidad la democracia enfrenta su mayor reto al cambiar de la forma (la estructura constitucional) al contenido político (resultante de las demandas).

Los derechos convencionales estipulados en las declaraciones de los dere-

<sup>15</sup> En lo que respecta a las soluciones constitucionales propuestas en Estados Unidos, ver a Aaron Wildavsky en *How to Limit Government Spending* (Berkeley: University of California Press, 1980); y a R.E. Wagner et al., en *Balanced Budgets: Fiscal Responsibility and the Constitution* (Washington, D.C.: Cato Institute, 1982). En el presente, se encuentra en la agenda del Congreso la propuesta de la introducción de una enmienda de presupuesto equilibrado en la Constitución de Estados Unidos.

chos originales, en conjunto, no tuvieron ningún costo. Al mismo tiempo que los derechos convencionales se han difundido para llevar al cabo titulaciones materiales, se han vuelto más costosos. En las últimas décadas, las democracias de Occidente han sido capaces de realizar desembolsos dirigidos al bienestar social a través de dos formas: el proteccionismo y el gasto deficitario. Ambas se han desencadenado desde entonces. En la actualidad, muchas democracias de Occidente terminan con "presupuestos rígidos", es decir, están tan endeudados que una distribución distinta o adicional es prácticamente imposible de realizarse. Y hasta que una economía global expone a los productores antes protegidos, quienes fueron capaces de pasar sus obligaciones fiscales a sus consumidores, a una competencia mundial, el estado benefactor se vuelve incompetente. Por consecuencia, los años por venir tendrán que ser años de ahorro. Ahora más que nunca, las democracias deben ser capaces de mantener un crecimiento sostenido. Pero, incluso si sucediera lo peor y estuviéramos envueltos en un vórtice de números negros, un juego en el que todo mundo pierde, el mensaje que ofrezco como consuelo es que la democracia liberal sigue en pie por mérito propio y que tener *demoprotección* sigue siendo mucho mejor que no tener nada.

### Una última pregunta.

La última pregunta que queda por hacer es si Asia y África necesitan sus propios

modelos de democracia. En la parte central, es decir, las técnicas constitucionales para proteger a los ciudadanos y para controlar (limitar) el ejercicio del poder político, no existe un modelo alternativo y, de igual forma, no logro captar el por qué cualquier persona querría descartar un mecanismo bien planeado que sí funcione. Sin embargo, en la periferia, por ejemplo cuando llega hasta los sistemas partidistas, los procesos de articulación y los conjuntos de intereses, admito que los arreglos multipartidarios que en un principio fueron el resultado de las divisiones de clase en

Occidente no tienen mucho sentido donde las lealtades son exclusivamente tribales. Los líderes africanos son los que aceptan este argumento; sin embargo se equivocan cuando su solución es prohibir la política multipartidista y, en la

práctica, establecer una forma de gobierno en la que una sola persona tiene el poder absoluto.

Por otro lado, cuando llegamos a lo que es "la voluntad del pueblo", elemento de la democracia liberal, es difícil generalizar. El mundo está formado por pueblos que se desarrollaron en culturas, visiones del mundo y sistemas de valores totalmente distintos, por no decir nada de las circunstancias.<sup>16</sup> Incluso en Occidente, la *vox populi* no necesariamente se entiende como la *vox Dei*; yo personalmente apoyo la teoría no de que el pueblo tiene siempre la razón, pero sí que tiene el derecho a estar equivocado. De igual manera, ¿deberíamos permitir que se *demoasesinara* a la democracia? es decir, ¿deberíamos asignar

---

**LA DEMOCRACIA LIBERAL SIGUE  
EN PIE POR MÉRITO PROPIO Y  
QUE TENER DEMOPROTECCIÓN  
SIGUE SIENDO MUCHO MEJOR  
QUE NO TENER NADA**

---

<sup>16</sup> Para un estudio más amplio del papel que juega el factor cultural, ver la edición de Larry Diamond, *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993).

al pueblo un poder para destruirse a sí mismo? Ésta y muchas preguntas similares a esta sugieren un gran número de respuestas, las cuales, a su vez, afectan profundamente los rendimientos políticos de los experimentos democráticos. Walter Bagehot exaltó, en su época, "la estupidez deferente" de los ingleses. ¿La arrogancia no deferente satisface mejor a la democracia? Sugiero que estos sean asuntos que se dejen a merced de cada *Volkgeist*; a merced de cada "espíritu popular".

La teoría de Occidente sobre la democracia ha evolucionado (con frecuencia de manera normativa e incluso perfeccionista) para reflejar niveles avanzados de democratización. Al tiempo que esta teoría se lleva a nuevas democracias en desarrollo (y estudiantes entrenados en universidades occidentales la difunden), los fundamentos de la democracia de Occidente son, o bien, dados por hecho o examinados en su totalidad. Afirmando que esto es un mal comienzo para los principiantes. Como lo he mencionado, históricamente la democracia liberal se ha desarrollado para abarcar dos componentes: 1) la *demoprotección* (que da como resultado un pueblo libre), y 2) el *demopoder* (que da como resultado un

pueblo vigoroso). La *demoprotección* se asegura por medio de la forma de la democracia liberal, es decir, sus estructuras y procedimientos constitucionales, mientras que el *demopoder* es el contenido de entrada y salida resultante de las decisiones políticas. En mi opinión, el primer elemento es una condición necesaria de la democracia, mientras que el segundo es una serie abierta de puestas en práctica.

De las distinciones antes mencionadas, se deriva que: 1) la forma (el elemento constitucional liberal) es el elemento universalmente exportable, mientras que el contenido (lo que un pueblo desea y pide) es el elemento contingente que depende de la cultura; 2) las políticas pacíficas y maleables son una condición previa de los veredictos electorales los cuales llevan al cabo la rotación de los puestos en el gobierno; 3) la *demoprotección* es indiferente a las condiciones económicas y de esta manera asigna "*ex hypothesi*" para una democracia pobre, mientras que un *demopoder* que pide *demobeneficios* requiere de riqueza y crecimiento económico; y de ahí que 4) la completa identificación de la democracia con las *demodistribuciones* hace que la actual crisis fiscal de la democracia, sin importar donde ocurra, sea preocupante.





# PRIMER INFORME: RECuento Y PROYECTO

*Renward García Medrano*

**E**n un acto característico de su estilo de gobierno, el presidente Ernesto Zedillo cumplió literalmente con la disposición de presentar por escrito un informe del estado que guarda la administración pública en la apertura del período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

Con esa formalidad, el presidente alcanzó un doble propósito: poner a disposición de los legisladores y de toda persona interesada un informe más amplio y detallado que los habituales, y dirigir un mensaje político al Congreso de la Unión y a la Nación que, en su brevedad, se concentró en los temas que a su juicio están en el interés del grueso de la población: la economía, la justicia y la política.

El Informe de Gobierno propiamente dicho, es un documento amplio y rico en información, cuya discusión y análisis habrían sido insuficientes en el esquema tradicional de la "glosa". De común acuerdo, el Ejecutivo y el Legislativo optaron por un formato

cuyos resultados fueron básicamente positivos: la comparecencia de los responsables de las dependencias del Ejecutivo ante las comisiones especializadas de las Cámaras.

Por lo novedosas, estas reuniones tuvieron formatos distintos. La comparecencia de los cinco secretarios responsables de la política social fue la primera y quizá la menos articulada. En la práctica, fueron cinco comparecencias simultáneas sin un hilo conductor suficientemente claro, lo que limitó sus resultados. En los temas económico y sobre todo de política interna y seguridad, tanto las exposiciones de los funcionarios como las intervenciones de los legisladores lograron un mayor grado de unidad y coherencia.

En el conjunto, además de ilustrativos, estos encuentros abrieron espacios mayores de participación a los legisladores de todas las fracciones

parlamentarias en la discusión de las estrategias, políticas, programas y hechos de gobierno correspondientes a los nueve meses que cubre el Informe, así como en las propuestas

**FUERON CINCO  
COMPARECENCIAS SIMULTÁNEAS  
SIN UN HILO CONDUCTOR  
SUFICIENTEMENTE CLARO,  
LO QUE LIMITÓ SUS RESULTADOS**

para el futuro inmediato. El trabajo conjunto y corresponsable de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se vio estimulado con este mecanismo de análisis y discusión del documento entregado por el Presidente.

El mensaje presidencial del 1º de septiembre, por su parte, no pretendió ser una síntesis del Informe o siquiera abarcar todos los temas fundamentales de las tareas gubernativas. Fue una exposición sobre aquéllos aspectos de la vida nacional que, en la coyuntura actual, tienen un mayor peso específico tanto en las prioridades de la conducción del país como en el interés de la opinión pública. El documento leído por el Presidente marca, además, algunas líneas maestras de su proyecto de gobierno. Una de las principales es la construcción de un auténtico equilibrio de Poderes Federales.

### **Autonomía del Poder Judicial.**

Una parte apreciable del mensaje presidencial se destinó a hacer un recuento de las iniciativas y acciones que ha emprendido el gobierno desde los primeros días, con el objeto de propiciar una plena autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de las distintas instancias del Poder Judicial Federal. La reforma constitucional promovida por el Ejecutivo, discutida y modificada por el Congreso de la Unión y promulgada en diciembre de 1994, "sienta las bases para que el Poder Judicial Federal sea independiente; sea un poder imparcial, de probidad transparente, crecientemente profesional y mejor capacitado para cumplir sus responsabilidades". La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene ahora facultades para determinar la constitucionalidad de las leyes y resolver

controversias entre los tres órdenes de gobierno.

La trascendencia de una completa autonomía del Poder Judicial, no sólo radica en que es indispensable para construir un genuino equilibrio entre los Poderes Federales, sino en que es una de las bases en las que descansa la limpia administración de justicia, sin las graves distorsiones que genera la impunidad, la arbitrariedad y la manipulación de las instancias judiciales. Sin más compromiso que con la Nación y con la responsabilidad que ésta les ha encomendado, todos los integrantes de la pirámide judicial, desde los Ministros hasta los jueces, pueden ahora cumplir y hacer cumplir las leyes y garantizar su aplicación sin distinguos a todos los habitantes del país. Sus actuaciones en el diferendo entre el Gobierno de Tabasco y la Procuraduría General de la República, así como en el problema de la elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal, son los primeros hechos derivados de las nuevas funciones y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un correlato indispensable de un Poder Judicial más fuerte, eficaz y autónomo, es la reforma profunda de los órganos de procuración de justicia, así como de los sistemas de seguridad pública, tanto a escala federal como en los otros órdenes de gobierno. Modernizar los mecanismos, construir una red eficiente y oportuna de comunicación e intercambio de información, elevar substancialmente el nivel profesional de agentes del ministerio público y efectivos de los órganos policíacos, combatir a fondo y sistemáticamente toda forma de corrupción al interior de los sistemas de seguridad pública, son algunas de las acciones que debe emprender el Ejecutivo con extrema urgencia.

El fenómeno de la delincuencia es explosivo y puede lesionar el tejido social. Después de por lo menos diez años de "astringencia" financiera y estancamiento de la economía frente al crecimiento de la población, la crisis que estalló en diciembre de 1994 fue sumamente destructiva para la planta productiva nacional y para el empleo. El prolongado período de ajuste para las reformas estructurales del sistema económico, propició la expulsión de fuerza de trabajo desde la economía formal hacia la informal y, como hoy se puede constatar, desde ésta zona subterránea de la actividad económica hacia la delincuencia. Los efectos de la crisis sobre estos perniciosos fenómenos sociales fueron sumamente graves, como lo demuestran los crecientes conflictos entre el comercio establecido y los vendedores ambulantes en distintas partes del país, pero sobre todo el aumento descomunal de los índices delictivos.

Por su parte, la incidencia de las organizaciones internacionales de narcotraficantes y sus vínculos con las internas, se ha acentuado peligrosamente. Esto ha sido resultado, primero, de la expansión internacional del narcotráfico, pero sobre todo, de la tenaz resistencia de los gobiernos de los países consumidores - especialmente Estados Unidos - a combatir en su propio territorio a las amplias redes de recepción, almacenamiento y distribución de estupefacientes. Junto con este fenómeno, de suyo grave, se han presentado y expandido con rapidez otras modalidades de crimen organizado, como son el secuestro y el tráfico de armas y de personas.

|                          |
|--------------------------|
| <b>EL FENÓMENO DE LA</b> |
| <b>DELINCUENCIA ES</b>   |
| <b>EXPLOSIVO Y</b>       |
| <b>PUEDE LESIONAR</b>    |
| <b>EL TEJIDO SOCIAL</b>  |

Por la salud y tranquilidad de la población, por la preservación de las pautas de convivencia social civilizadas y por la integridad de las instituciones del

Estado, es preciso reconstruir y dar coherencia a los sistemas de procuración de justicia y seguridad pública en todo el país, a paso y medida que se consolida y continúa avanzando la reforma del Poder Judicial.

El reforzamiento del Estado de Derecho es una necesidad más apremiante que nunca.

En la importancia y urgencia de estas prioridades de la acción pública son reconocidas por las más distintas fuerzas políticas del país y compartidas por los Poderes Federales y los de los estados y municipios. Esta singular unanimidad de criterios, abre un amplio espacio para la coordinación eficaz de esfuerzos, el intercambio permanente, oportuno y fluido de información y el uso adecuado de los recursos de disponibles en todo el territorio nacional.

### **Fortalecimiento del Poder Legislativo.**

Abierto ya el proceso para la autonomía completa del Poder Judicial y la reforma de los sistemas de procuración de justicia y seguridad pública, el centro de atención del Presidente en su mensaje fue el reforzamiento de las facultades y la capacidad operativa del Poder Legislativo. Aunque este lineamiento estratégico no fue objeto de un apartado específico en el mensaje presidencial, lo permea sus distintas partes y se revela como la columna vertebral de las tareas de su gobierno en los próximos años.

El énfasis principal del mensaje presidencial fue la revaloración del Congreso de la Unión como instancia de corresponsabilidad. Las funciones tradicionales y las nuevas atribuciones que les espera a las Cámaras legislativas exigen márgenes amplios de autonomía y de capacidad operativa. Baste señalar que la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y materiales a disposición de los legisladores para revisar a fondo las iniciativas de ley del Ejecutivo, limita fuertemente sus posibilidades de ejercer a profundidad el análisis, crítica, corrección y evaluación de su pertinencia.

"El fortalecimiento del Poder Legislativo -dijo el Presidente- es esencialmente responsabilidad de las Cámaras que lo integran", pero en su mensaje ofreció un abanico de acciones directas e inmediatas que coadyuvan a ese propósito:

- Intensificar el "diálogo republicano" con los legisladores de todas las fracciones parlamentarias, sobre los asuntos de mayor interés para la Nación.

- Colaborar para la reglamentación de procedimientos, plazos y modalidades del envío, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, de las iniciativas de ley y proyectos de reformas. A este respecto, aun antes de que se formalice la reglamentación, el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, se reunió con los coordinadores de las cuatro fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, para analizar una "agenda legislativa común", de suerte que los legisladores estén informados con antelación sobre las iniciativas que tiene en preparación el Ejecutivo.

- Promover la creación de una "auténtica auditoría superior de la Federación" como parte del Congreso de la Unión, que sea un "órgano colegiado de auditoría superior, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con capacidades técnica y profesional autónomas; con autoridad para controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio de recursos públicos".

- Elaborar, en una tarea conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo, un proyecto de Ley de Derechos Indígenas que reglamente lo concerniente al Artículo 4º Constitucional.

- Definir, con la participación de ambos poderes, el marco institucional del sistema tributario, de su administración y simplificación y de la seguridad jurídica para los contribuyentes, como una primera etapa de la reforma global al sistema tributario.

- Intensificar la participación del Congreso de la Unión en las definiciones para avanzar en los proyectos de reforma del Estado, pues "(...) la legitimidad, la representatividad y el pluralismo del H. Congreso de la Unión ofrecen un camino democrático y promisorio para impulsar el progreso político del país".

Cada una de las decisiones anteriores refleja la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo de construir sobre la marcha puentes de colaboración y corresponsabilidad con las cámaras legislativas. En la medida que esta estrategia se traduzca en hechos concretos, será mayor la legitimidad de las decisiones que se tomen y se ampliará el abanico de tareas del Congreso de la Unión. Estos avances, de hecho, podrán interactuar con las



reformas a las leyes y reglamentos que normen y regulen el fortalecimiento real del Poder Legislativo.

Paralelamente, el presidente anunció dos iniciativas de Ley que someterá a la consideración del Legislativo, y que están directamente vinculadas a la seguridad pública:

- La primera, para construir un Sistema Nacional de Seguridad Pública con base en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

- La segunda, para elaborar una Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En la historia política de México en el presente siglo, esta es sin duda la oportunidad más promisoría para construir un Poder Legislativo fuerte, autónomo y con un amplio espectro de funciones. De ello dependerá en gran parte el desarrollo político del país, toda vez que se revalorará la figura del legislador y, en consecuencia, se propiciarán sus vínculos más estrechos y permanentes con los ciudadanos, lo que a la postre estimulará el interés y participación de la sociedad en la vida política del país.

### **Federalismo auténtico y moderno.**

Paralelamente al equilibrio de Poderes Federales y la plena autonomía y fortalecimiento de los Poderes Legislativo

y Judicial, el proyecto nacional del presidente Ernesto Zedillo contempla la construcción de lo que se ha dado en llamar un "nuevo federalismo". En el fondo, se trata de que el sistema federal consagrado en la Constitución, se traduzca en hechos significativos. No significa esto que la legislación al respecto sea perfecta y no requiera reformas, sino que el paso más trascendente será la aplicación efectiva del mandato constitucional y de las leyes.

La trascendencia de esta tarea, se advierte al recordar que el federalismo fue una de las demandas más conspicuas de los liberales desde que México nació a la vida independiente y que desde los primeros trabajos para elaborar una Constitución, en 1824, el pacto federal fue una de las columnas vertebrales de la naciente República. La dimensión de lo que falta por hacer se advierte en el hecho histórico de

que si bien es cierto que el mandato constitucional y el orden jurídico son fundamentalmente federalistas, en la realidad, el país ha sido fuertemente centralista a lo largo de toda su historia independiente.

No fue ese divorcio entre la ley y la realidad producto de una deliberada intención de incumplir la

voluntad de los constituyentes, sino consecuencia de una tendencia que se había formado desde la época de la Colonia y aun antes, desde las relaciones entre los pueblos prehispánicos. Pero sobre todo, el centralismo como práctica fue una comprensible respuesta a los peligros a que estuvo sometido el país a lo largo del siglo XIX e incluso en la primera mitad del XX. No ha sido un riesgo menor el expan-

#### **EN LA HISTORIA POLÍTICA**

#### **DE MÉXICO EN EL**

#### **PRESENTE SIGLO, ÉSTA ES,**

#### **SIN DUDA, LA OPORTUNIDAD**

#### **MÁS PROMISORIA PARA**

#### **CONSTRUIR UN**

#### **PODER LEGISLATIVO**

#### **FUERTE Y AUTÓNOMO**



sionismo estadounidense que se tradujo en la apropiación de la mitad del territorio mexicano en el siglo pasado y que, para la época de la guerra fría, se tradujo en la tesis de las "zonas de influencia", compartida y practicada por las potencias de ambas mitades del mundo.

Por otra parte, la naturaleza esencialmente concentradora del modelo económico de la segunda posguerra, vigente hasta hace pocos años, fue un importante factor de reforzamiento de las tendencias centralistas, frente a las que poco pudieron hacer los intentos de formación de nuevos polos de crecimiento económico y atracción demográfica que, con mayor o menor éxito, se observaron desde el decenio de los años setenta. Con diferencias de matiz, los esfuerzos por impulsar los polos descentralizados de desarrollo, fallaron en lo fundamental o generaron fenómenos paralelos de concentración económica a escala regional. La fuerza concentradora de riqueza y población estaba en el modelo, no en las modalidades de su aplicación.

Pero mientras estas tendencias reforzaban la concentración económica y demográfica y la permanencia del centralismo político, otras fuerzas económicas fueron surgiendo en algunas partes del país, para ir conformando las áreas de desarrollo económico regional que tan resistentes habían sido a las políticas económicas deliberadas. México va avanzando hacia una conformación multipolar de su planta productiva e incluso de su sistema financiero.

Paralelamente al desarrollo de este proceso, las fuerzas políticas locales en distintas partes de la República han mostrado una clara tendencia a la diferenciación de sus demandas en función de

los problemas reales de las distintas entidades federativas, municipios y localidades. Este fenómeno es claramente perceptible en la dinámica de los cuatro partidos nacionales que tienen representación en las cámaras legislativas del Congreso de la Unión. Las formaciones estatales de cada uno de ellos se distinguen por su singularidad y su vinculación preferente a la realidad local más inmediata.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que junto a los factores que impulsaron el centralismo político y la concentración económica y demográfica del país, en el pasado no muy remoto han surgido nuevas tendencias que favorecen el desarrollo económico regional y el federalismo político e institucional. En este marco de realidades, la propuesta federalista del presidente Ernesto Zedillo responde a una necesidad histórica y encuentra un clima económico, político y social más propicio que en cualquier etapa anterior de la historia.

En su mensaje del 1º de septiembre, el presidente Zedillo reiteró que para construir el nuevo federalismo sin poner en riesgo la unidad de la Nación, es necesario "llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los estados y municipios". Antes aún de que esté definida la reforma del Estado, en la que se inserta el nuevo federalismo, el Gobierno de la República avanzará hacia la creación de un nuevo sistema de coordinación hacendaria. Para ello el presidente anunció un primer paso: la redistribución de las potestades tributarias entre los tres órdenes de Gobierno de suerte que se puedan ampliar las bases gravables de las entidades federativas y fortalecer sus ingresos propios.

Desde la óptica gubernamental, un recurso eficaz para el nuevo federalismo es profundizar la descentralización de funciones y medios de las dependencias federales hacia los estados y municipios.

En estas tareas de desconcentración se profundizará y ampliará lo hecho en las áreas educativa, de salud, agropecuaria, de comunicaciones y transportes, ambiental y del manejo del agua. El Ejecutivo propondrá que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, dos tercios del ramo 26 que ejerce la Secretaría de Desarrollo Social se entreguen a los municipios, a través de los gobiernos de los Estados, para que ejerzan directamente esos gastos.

### **La crisis, el ajuste, la reactivación.**

Uno de los propósitos más notorios del mensaje presidencial fue ofrecer una síntesis comprensible y precisa de las causas que, desde la perspectiva del gobierno, empujaron al país a la crisis financiera de diciembre pasado, la necesidad de un programa de ajuste como el adoptado y las perspectivas previsibles en el corto plazo.

En lo que fue un preámbulo político muy significativo, el Presidente reconoció, durante su mensaje del 1º de septiembre, que el enorme desaliento social que provocó la crisis se debió en gran medida a que la súbita y considerable contracción de la economía de las familias se presentó precisamente cuando la sociedad había acumulado "expectativas de crecimiento, multiplicación de empleos

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>DESDE LA ÓPTICA</b>            |
| <b>GUBERNAMENTAL, UN RECURSO</b>  |
| <b>EFICAZ PARA EL NUEVO</b>       |
| <b>FEDERALISMO ES PROFUNDIZAR</b> |
| <b>LA DESCENTRALIZACIÓN</b>       |
| <b>DE FUNCIONES</b>               |

estables e ingresos crecientes", que no se cumplieron, como lo reconoció expresamente el presidente. "Los mexicanos -dijo- se esforzaron a la espera de un crecimiento que no llegó".

Esas expectativas estaban fundadas en el hecho real de que la economía mexicana había atravesado por un proceso de reformas estructurales de gran envergadura que, de acuerdo con el discurso gubernamental, habían sentado ya las bases para iniciar la etapa de crecimiento acelerado y a largo plazo. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) reforzó la percepción de que el país había llegado por fin al umbral del desarrollo. Para hacer posible la transformación estructural del sistema económico, la población debió aceptar un decenio de severas privaciones, en el que el producto interno bruto creció en promedio por debajo del aumento de la población.

Este reconocimiento presupone el compromiso de identificar con claridad y acierto los factores que generaron la crisis, erradicarlos y poner en ejecución una estrategia de desarrollo cuya viabilidad no dependa de fenómenos ajenos a la influencia de la política económica, como a todas luces ocurrió durante la gestación de la crisis. Se trata de un proyecto que, sin aspirar a la imposible autarquía, no quede a expensas de elementos como los movimientos especulativos de los mercados de capitales. Y sobre todo, que garantice el crecimiento de la inversión, la producción, el empleo, el salario y el bienestar de las familias, dentro de márgenes suficientes de estabilidad de precios y certidumbre. No será fácil.

Una segunda advertencia presidencial fue la convicción de que la crisis no pudo haber surgido a consecuencia de un hecho o una decisión específica de política económica. Un movimiento de esa magnitud fue el resultado de un proceso muy prolongado de gestación. Este apuntamiento está lejos de tener un mero interés académico o especulativo; es un punto de partida indispensable para entender correctamente el fenómeno que afectó a la economía y aplicar los correctivos más apropiados.

En la parte sustancial de su reflexión sobre la crisis, el Presidente identificó ordenada y sistemáticamente los factores que, desde su punto de vista, la ocasionaron. En su expresión más simple, los dos factores centrales fueron el exceso de capital volátil en el financiamiento de la economía mexicana y la debilidad notoria del ahorro interno. Ambos fenómenos, combinados, crearon una peligrosa vulnerabilidad de la economía respecto a los movimientos especulativos de capital.

En efecto, el creciente y desproporcionado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, fue financiado principalmente con los recursos procedentes del mercado de capitales de muy corto plazo que, por lo mismo, son altamente volátiles. Algo similar ocurrió con el financiamiento de importantes proyectos de inversión a largo plazo, que se sustentó en instrumentos de corto plazo.

Con este esquema, el sistema financiero y gran parte de la inversión física

de la economía quedaron en una situación de aguda dependencia respecto a los capitales más inestables y especulativos. Era natural que al menor signo de riesgo, esos capitales salieran en masa y casi instantáneamente de la economía, lo que fue el detonante de la más grave crisis financiera que se haya registrado en la historia del país.

La sobrevaluación de la moneda nacional durante un tiempo muy prolongado, constituyó una presión adicional sobre la cuenta corriente. Por su parte, la dola-

rización de la deuda interna, a través de la colocación excesiva de Tesobonos, incidió adversamente sobre las reservas de divisas en el Banco de México. Como lo señaló el presidente, la enorme cantidad y dispersión de los acreedores externos del país hizo impensable cualquier tipo de renegociación.

A estas circunstancias adversas, es preciso agregar las altas tasas de interés en los mercados internacionales de capital, que constituyeron un poderoso factor de presión sobre la balanza en cuenta corriente y sobre la disponibilidad real de las reservas de divisas en el Banco de México.

En este marco financiero, la economía mexicana resultó altamente vulnerable frente a los hechos de violencia sin precedentes cercanos por su gravedad y su abundancia, así como a los distintos conflictos políticos que desembocaron en peligrosos signos de inestabilidad y dieron lugar a una notoria desconfianza de los inversionistas. La suma de volatilidad financiera más inestabilidad política,

|                                    |
|------------------------------------|
| <b>UNA SEGUNDA ADVERTENCIA</b>     |
| <b>PRESINDECIAL FUE LA</b>         |
| <b>CONVICCIÓN DE QUE LA CRISIS</b> |
| <b>NO PUDO HABER SURGIDO A</b>     |
| <b>CONSECUENCIA DE UN HECHO O</b>  |
| <b>UNA DECISIÓN ESPECÍFICA DE</b>  |
| <b>POLÍTICA ECONÓMICA</b>          |

desbordó con mucho la capacidad de resistencia de la economía.

A los factores puestos en relieve por el presidente, habría que agregar la rapidez y amplitud de la apertura de la economía mexicana a la competencia externa que, en ausencia de una política industrial y de un proyecto viable y suficiente de reactivación del sector agropecuario, diezmó considerablemente la planta productiva, sobre todo la formada por empresas medianas y pequeñas, produjo una fuerte contracción en el empleo en la economía formal y acentuó el desequilibrio en la balanza comercial. En estas circunstancias, los efectos inmediatos de la crisis sobre la economía real, la que se manifiesta en fábricas, producción y empleos, fueron devastadores.

"En los primeros días de 1995 -informó el Presidente-, el retiro masivo de inversiones puso al país al borde del colapso financiero y productivo. En esos momentos, la tarea fundamental fue evitar que cayésemos en un estado de insolvencia absoluta, que habría quebrantado por completo la economía nacional. La crisis debía afrontarse con rapidez y determinación. Estoy convencido de que, de haberse adoptado medidas gradualistas o, peor aún, de haber caído en la inacción, de inmediato se habrían perdido millones de empleos y se hubiera desmantelado una parte muy considerable del aparato productivo del país".

Este diagnóstico, y los sucesivos e inesperados retrasos en la movilización de un paquete de asistencia financiera de Estados Unidos y los organismos multilaterales, explican la severidad del programa de ajuste que debió adoptarse. En unas cuantas semanas, el Acuerdo de

Unidad para Superar la Crisis Económica (AUSE) se reveló insuficiente y tuvo que ser sustituido por un programa aún más drástico, el PARAUSE. La contracción del gasto público en 10 por ciento en términos reales, da una idea de la dimensión del ajuste.

Para principios de septiembre, eran perceptibles los primeros signos del restablecimiento del equilibrio en los mercados de divisas, de dinero, de capitales y el mercado interno. El tipo de cambio se había estabilizado un poco por encima de los seis nuevos pesos por dólar, las tasas de interés en el mercado interno seguían una tendencia sostenida a la baja y el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores seguía una línea ascendente y la inflación mensual empezaba a ser inferior al 2 por ciento.

Mientras que en diciembre de 1994 había Tesobonos en circulación por 29 mil 206 millones de dólares, el 1 de septiembre de 1995 la cifra se había reducido a 3 mil 173 millones. Las reservas de divisas del Banco de México se habían estabilizado en el orden de los 15 mil millones de dólares, la balanza comercial en el periodo enero-julio registraba un superávit de 3 mil 690 millones de dólares. El problema de las carteras vencidas, que llegó a poner en riesgo al sistema bancario nacional, encontró una válvula de salida en el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), que según información de la Asociación Mexicana de Bancos, logró la renegociación del 24 por ciento de las carteras vencidas en los primeros tres días de operación.

Como contrapartida, los indicadores de la economía real reflejaban los efectos de la crisis. En el primer semestre del año, el producto bruto se redujo en 5.8



por ciento respecto a igual período de 1984 y el índice de desempleo se duplicó hasta situarse en 6.6 por ciento.

De acuerdo con las previsiones del programa de ajuste, la crisis habría "tocado fondo" en septiembre y el proceso de reactivación de la economía estaría iniciando en el último trimestre del año. A lo largo de 1996 se lograría restablecer francamente el crecimiento hasta alcanzar tasas medias anuales de 5 por ciento.

Salvado el peligro de un colapso financiero y económico de incalculables proporciones, restaurados los equilibrios fundamentales de los agregados macroeconómicos, reabierto el mercado mundial de capitales para los títulos y valores mexicanos e iniciado la etapa de reactivación productiva, el gran reto para la política económica es sostener y aumentar progresivamente el crecimiento, pero sobre todo, reconstituir las bases del financiamiento, la producción y la distribución, para garantizar un desarrollo sano y sostenido a largo plazo.

En el proyecto gubernamental, el ahorro interno es la clave. Para alentarlo, se emprenderán reformas tributarias que aún están en proceso de estudio, así como mecanismos de estímulo a la reinversión de utilidades y el ahorro para el retiro. Pese a que el exceso de capitales volátiles fue uno de los factores fundamentales de la crisis, no se ha considerado conveniente o al menos oportuno implantar mecanismo alguno de selectividad del ingreso de capitales, lo que permite suponer que el esquema deseable de financiamiento del desarrollo aún está en proceso de elaboración.

En cualquier caso, dada la magnitud del desempleo y de los fenómenos sociales indeseables que ha empezado a generar, parece clara la urgencia de formular una política de empleo eficaz, que tenga una vertiente de acción inmediata, para aliviar las manifestaciones más graves del problema a través de la integración y ampliación de los diversos programas de generación de empleo temporal, con una vertiente de largo plazo, que estimule la oferta de empleos permanentes en el sector real de la economía.

### **Comentario final.**

Los primeros diez meses del gobierno del presidente Ernesto Zedillo estuvieron marcados por una crisis financiera y económica que no sólo es la más grave de que se tenga registro, sino también la más virulenta: si no se hubieran tomado medidas inmediatas y de gran severidad, el sistema económico se habría desarticulado. El programa de ajuste, aplicado con cierto retraso por la demora de la asistencia financiera externa, ha logrado restablecer los

equilibrios básicos en el sistema financiero, pero la reversión de la caída de la economía real es apenas una expectativa. La recomposición a largo plazo del sistema económico deberá superar las fallas estructurales -déficit crónico en cuenta corriente, insuficiencia del ahorro interno, exceso de capitales volátiles en el financiamiento-, promover el desarrollo ordenado de las empresas grandes, medianas y pequeñas a partir del pivote del sector exportador y aplicar una política de empleo.

El abatimiento real de la pobreza, el restablecimiento de las expectativas de

**A LO LARGO DE 1996 SE  
LOGRARÍA RESTABLECER  
FRANCAMENTE EL CRECIMIENTO  
HASTA ALCANZAR TASAS MEDIAS  
ANUALES DE 5 POR CIENTO**



mejoramiento de las clases medias, la formación de una política integral de desarrollo social, el rescate del México rural que se quedó estancado en sistemas productivos y relaciones sociales propias del siglo XIX, la solución al problema indígena y, en una visión más amplia, la fuerza integradora nacional de una sociedad multicultural y multiétnica, se cuentan entre los principales elementos de la inmensa deuda social del país.

En medio de toda la complejidad económica, el gobierno del presidente Zedillo ha avanzado considerablemente en el ámbito político, tanto por lo que se refiere a las vías pacíficas para resolver el conflicto de Chiapas, como por lo que hace al ambicioso proyecto de reforma del Estado. Este último se propone construir un auténtico equilibrio de Poderes Federales, con el reforzamiento del Legislativo y el Judicial y el acotamiento de

|                               |
|-------------------------------|
| <b>EN MEDIO DE TODA LA</b>    |
| <b>COMPLEJIDAD ECONÓMICA,</b> |
| <b>EL GOBIERNO DEL</b>        |
| <b>PRESIDENTE ZEDILLO</b>     |
| <b>HA AVANZADO</b>            |
| <b>CONSIDERABLEMENTE</b>      |
| <b>EN EL ÁMBITO POLÍTICO</b>  |

la Presidencia de la República al marco de atribuciones señaladas en la Constitución y las leyes. El "nuevo federalismo" y el fortalecimiento del municipio libre es la otra gran vertiente de la recomposición del Estado, y la reforma electoral es un requisito

indispensable para avanzar en los distintos espacios de la democracia. En el trasfondo de este proyecto, está la creación de un "país de leyes" y de un moderno Estado de Derecho, junto con una nueva estructura judicial y policiaca que garantice la seguridad pública.

Esta es, en rasgos muy gruesos, la fisonomía del fin de siglo mexicano, los principales problemas y obstáculos, las necesidades más apremiantes y los grandes objetivos de la Nación. Esta es, al propio tiempo, la materia del debate nacional y el marco en el que debieran confluir los esfuerzos y aportaciones de todas las corrientes sociales, políticas y económicas del país.



# CRÓNICA LEGISLATIVA

Agosto-Septiembre, 1995

## ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

**AGOSTO 1995**

Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental.

**1° de agosto**

En el marco de la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental, organizado por el Congreso de la Unión, el diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, dijo que el objetivo es lograr una legislación sumamente ágil y sencilla que pueda ser aplicada y que todos los sectores del país la cumplan. Luego de recibir las propuestas de los investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, el legislador aseveró que es necesario ligar la ecología con la economía y no sólo imitar modelos consumistas.

**1° de agosto**

Registra la Comisión de Información, Gestoría y Quejas insensibilidad de la banca y autoridades en el caso de deudores.

La Comisión de Información, Gestoría y Quejas que preside la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), informó que desde diciembre pasado, cuando la Cámara comenzó a dar seguimiento al problema entre deudores y banca, se ha registrado insensibilidad de los banqueros y "oídos sordos" por parte de las autoridades, ya que, pese a las reuniones sostenidas con la secretaria de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria, fueron pocos los logros que se alcanzaron.

**1° de agosto**

Solicitan legisladores de los cuatro partidos se autorice un proyecto para construir una salina.

El diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, informó que legisladores de los cuatro partidos (PAN, PRI, PRD y PT), solicitaron a la secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Julia Carabias, autorice el proyecto para construir una planta de explotación de la salina en la reserva de la biósfera del Vizcaino, Baja California Sur, y se rectifique el dictamen que sobre este caso emitió el Instituto Nacional de Ecología.

**1° de agosto**

Comisión de Comunicaciones y Transportes.

Los diputados Gerardo Ordaz Moreno (PRI) y Ramón Sosamontes Herreramoro (PRD) de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, ante la denuncia interpuesta por representantes de Cablevisión en contra de Joaquín Vargas S.A. por la cesión de derechos a Multivisión para explotar frecuencias de radio a través de señales digitales, al margen de

la Ley Federal de Comunicaciones, indicaron que dicha Comisión está facultada para analizar la demanda y solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes un total apego a derecho de los concesionarios en cuestión.

**2 de agosto**

Propone el PRD que el gobierno adquiriera las amortizaciones vencidas de la banca.

El diputado Saúl Escobar Toledo (PRD) propuso en la Permanente que el gobierno federal adquiriera las amortizaciones vencidas a la banca comercial, a través de un fideicomiso manejado por la banca de desarrollo con el fin de que opere la reestructuración en paquetes con garantías comunes y tasas moderadas

**2 de agosto**

Ratifica la Permanente a seis magistrados.

El pleno de la Permanente ratificó, por unanimidad, el nombramiento de seis magistrados que se integran a los tribunales agrarios a propuesta del Ejecutivo Federal: Marco Antonio Díaz de León, Jorge Lanz García, Luis Ángel López Escutia, Eucario Cruz Reyes, Lilia Isabel Ochoa y Jesús Villagómez.

**3 de agosto**

Consulta legislativa "Una Perspectiva Sobre el Desarrollo de la Mujer".

Durante la consulta legislativa nacional "Una Perspectiva Sobre el Desarrollo de la Mujer", el presidente de la Comisión de Población y Desarrollo, diputado Jorge Dávila Juárez (PAN), informó que entre las peticiones vertidas en más de 60 ponencias sobresale la de aumentar la penalidad para los delitos sexuales, por lo que en el próximo periodo ordinario de sesiones la Comisión a su cargo hará planteamientos para emprender las reformas que sean necesarias.

**3 de agosto**

Acepta la Sedena intercambiar puntos de vista con legisladores de las cuatro fracciones parlamentarias.

La Secretaría de la Defensa Nacional respondió favorablemente a la Comisión de Defensa Nacional que preside el diputado Luis Garfias Magaña (PRI), para que legisladores de todos los partidos realicen visitas a las instalaciones de la dependencia para intercambiar criterios. Los encuentros de los legisladores con los altos mandos, se llevarán a cabo a partir del primero de septiembre, informó la Comisión de Defensa Nacional.

**8 de agosto**

V Módulo Sobre Políticas Públicas

Al iniciar el V Módulo Sobre Políticas Públicas del Diplomado en Desarrollo Regional, organizado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal que preside el diputado Víctor Hugo Islas Hernández (PRI), el Director General de Infraestructura y Equipamiento de la Secretaría de Desarrollo Social, expuso que con una profunda reforma del Estado, una economía y sociedad en constante cambio, las políticas públicas son una necesidad del

gobierno y los grupos para multiplicar recursos en la solución de los grandes retos nacionales, a través de la participación directa de todos los sectores.

### 9 de agosto

Anuncia la Comisión de Justicia la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico.

El diputado Antonio Pérez Noriega (PAN), presidente de la Comisión de Justicia, anunció la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, en la que se buscarán soluciones consensadas para legislar al respecto, misma que se llevará a cabo en varias ciudades del país a partir del 14 de agosto. Mencionó que México requiere de una legislación más estricta en materia de narcotráfico, que brinde a los ministerios públicos y a los cuerpos policíacos los elementos necesarios para la investigación del crimen organizado.

### 9 de agosto

Considera el PRD que urge una legislación internacional contra el narcotráfico.

En el evento en donde se anunció la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, el secretario de la Comisión de Justicia, diputado Leonel Godoy Rangel (PRD), expuso que el narcotráfico es un problema multinacional por lo que urge una legislación internacional al respecto.

### 9 de agosto

Aprueba la Permanente la solicitud de permiso del Presidente para ausentarse del país.

En otro punto de la sesión Permanente, los legisladores aprobaron por unanimidad la solicitud de permiso del presidente Ernesto Zedillo para ausentarse del país del 16 al 19 de este mes y acudir al Puerto España, Trinidad y Tobago, a la primera Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, sobre Turismo, Comercio y Transporte.

### 9 de agosto

Presenta el PRD propuesta para modificar la legislación de deuda pública y darle mayores atribuciones al Congreso en la aprobación de la contratación de deuda.

En la Comisión Permanente, el diputado Saúl Escobar Toledo (PRD), a nombre de su partido, presentó formalmente la propuesta para modificar la legislación de deuda pública para darle atribuciones precisas al Congreso de la Unión en la aprobación de los montos, bases y condiciones, así como tasas de interés, en la contratación de deuda externa, poniendo énfasis en cláusulas por cargos y comisiones, garantías e informes a los acreedores. El punto central de la propuesta del PRD es la creación de un Comité de Información Parlamentaria sobre deuda pública que proporcione informes regulares y detallados, y siga la evolución de las deudas interna y externa.



**10 de agosto**

Reunión del procurador de la República Antonio Lozano Gracia con los cuatro coordinadores parlamentarios.

Ante los coordinadores de los cuatro grupos parlamentarios, Ricardo García Cervantes (PAN), Humberto Roque Villanueva (PRI), Jesús Ortega Martínez y Joaquín Vela González (PT), el procurador de la República, Antonio Lozano Gracia, anunció la determinación del Ejecutivo de reforzar el *arsenal* jurídico para combatir el crimen organizado con nuevos proyectos legislativos que serían enviados en el curso del nuevo periodo extraordinario. Las iniciativas en cuestión apuntan hacia el “lavado de dinero”, reformas a la Ley Orgánica de la PGR y adecuaciones al nuevo marco constitucional en materia de procuración de justicia.

**10 de agosto**

Proponer la Comisión de Energéticos separar a Pemex del Presupuesto de egresos de la Federación para permitirle una auténtica autonomía.

La Comisión de Energéticos que preside el diputado Francisco Curi Pérez Fernández (PRD), propuso separar Petróleos Mexicanos (Pemex) del Presupuesto de Egresos de la Federación para permitirle que desde “una auténtica autonomía” pueda planear su desarrollo y disponer de recursos suficientes para invertir en la extracción y refinación de crudo.

**14 de agosto**

Inaugura Humberto Roque Villanueva la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico.

El presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, diputado Humberto Roque Villanueva (PRI) inauguró la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, que dará las pautas para realizar reformas legislativas a diversos ordenamientos para llevar a cabo un combate frontal al crimen organizado. Al acto asistieron el Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia y del Distrito Federal, José Antonio González Fernández.

**14 de agosto**

Considera la Comisión de Participación Ciudadana que el narcotráfico pone en riesgo al Estado.

La diputada María de la Luz Lima Malvido, presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, durante la segunda jornada de la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, aseguró que ese fenómeno no debe considerarse únicamente delito contra la salud, sino dentro del proceso de transformación y especialización de la criminalidad, ya que muchas de las conductas relacionadas con esa actividad ponen en riesgo al Estado.

**15 de agosto**

Analizan las Comisiones de Hacienda y Comercio con instituciones de crédito el problema de las carteras vencidas.

Durante una reunión que sostuvieron instituciones de crédito con las comisiones de Hacienda y Comercio de la Cámara Baja, el diputado Jorge Ocejo Moreno (PAN) presidente

de esta última, manifestó, con relación al problema de las carteras vencidas, que una primera solución debe ser que la banca asuma los costos de la cartera vencida directamente en sus utilidades y, si no es suficiente, con sus reservas, en última instancia, con su capital.

#### 16 de agosto

Rechaza el PRI la propuesta de apoyar los 15 puntos de la recomendación de la CNDH sobre el caso Coyuca de Benítez, pero avaló la idea de nombrar a un fiscal ajeno al gobernador Rubén Figueroa.

La fracción parlamentaria del PRI en la Comisión Permanente rechazó la propuesta del PRD y del PT, en voz de los diputados Francisco Curi Pérez y Serafín Núñez Ramos, para apoyar los 15 puntos que integran la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre la matanza de campesinos cometida en Coyuca de Benítez, Guerrero, así como para que la Procuraduría General de la República nombre al fiscal especial que dé continuidad a las indagaciones. Sin embargo, los legisladores del PRI avalaron la idea de la CNDH y del PRD para que el fiscal especial sea ajeno al gobernador Rubén Figueroa.

#### 16 de agosto

Puntos de acuerdo sobre clausura de trabajos para elaborar propuesta para la Cumbre Mundial sobre la Mujer.

Durante la misma sesión plenaria, la Permanente aprobó un punto de acuerdo para clausurar sus trabajos correspondientes al Segundo Receso del Primer año de Ejercicio, al término de la sesión del miércoles 23 de agosto.

En otro punto de acuerdo, la Comisión Permanente determinó convocar a los trabajos para elaborar una propuesta común que lleven las legisladoras mexicanas a la cumbre mundial sobre la mujer que se efectuará en Beijing, China. La propuesta fue hecha por la diputada Mara Robles (PRD).

#### 16 de agosto

Turnan a comisiones la iniciativa del diputado Antonio Tenorio (PRD) de reformas a los artículos 77 y 93.

El diputado Antonio Tenorio Adame (PRD) presentó una iniciativa de reformas de los artículos 77 y 93 de la Constitución, a fin de ampliar la facultad de las Cámaras, de sus comisiones, grupos parlamentarios e integrantes individuales. La iniciativa propone también la facultad de interpelar a los funcionarios y abrir un debate en el que participen los diversos grupos parlamentarios. El documento se turnó a comisiones de las dos Cámaras.

#### 17 de agosto

Reunión del director de Pemex, Adrián Lajous con la Comisión de Energéticos.

Durante una reunión con legisladores de la Comisión de Energéticos que preside el diputado Francisco Curi Pérez Fernández (PRD), el Director General de Petróleos Mexicanos (Pemex), Adrián Lajous Vargas, aseguró que la desincorporación de la petroquímica es parte de un proceso largamente meditado y preparado. Agregó que la restructuración de este sector es

un paso obligado para reanudar su expansión y subrayó que la modernización de esta industria y el fortalecimiento del núcleo estratégico de Pemex "renuevan nuestro nacionalismo petrolero"

**17 de agosto**

Reunión del subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, Pedro Noyola, con la Comisión de Hacienda.

En una reunión con legisladores del PRI de la Comisión de Hacienda que preside el diputado Francisco Suárez Dávila (PRI), el subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, Pedro Noyola, adelantó que el paquete económico que enviará el Ejecutivo al Congreso de la Unión, contemplará cuatro apartados básicos: desregulación, simplificación, seguridad jurídica y coordinación fiscal.

**17 de agosto**

Convoca la Comisión de Artesanías a los Foros Legislativos de Consulta Popular sobre la Actividad Artesanal en México.

La Comisión de Artesanías convoca a los artesanos y artesanas indígenas y mestizos, organizaciones políticas y sociales, organismos económicos, organizaciones o instituciones culturales, empresarios, legisladores federales y locales, entidades estatales y federales relacionadas con las artesanías, estudiosos del tema e investigadores y público en general, a participar en los Foros Legislativos de Consulta Popular sobre La actividad Artesanal en México, que se efectuará los días 22, 23 y 24 de agosto. Previamente se realizaron 12 foros regionales y estatales.

**21 de agosto**

Es urgente que los 10 millones de artesanos del país cuenten con un marco legislativo que les permita proteger su actividad.

Los legisladores de la Comisión de Artesanías que preside la diputada Sofía Valencia Abundis (PRI), señalaron que es urgente que los cerca de 10 millones de artesanos del país cuenten con un marco legislativo que les permita proteger e impulsar su actividad. Los parlamentarios dijeron que la actual Ley Federal de Fomento a la Microindustria y a la Actividad Artesanal protege sólo a los artesanos que están organizados y deja en el desamparo a una gran cantidad de personas que viven de esta actividad.

**21 de agosto**

Legisladores de la Comisión de Agricultura efectuaron una visita a Canadá para analizar los efectos del TLC en ese sector y conocer su sistema agrícola.

Legisladores mexicanos que integran la Comisión de Agricultura que preside el diputado Rafael Ceballos Cancino (PRI) iniciaron una visita de trabajo de dos días en Ottawa, Canadá para analizar los efectos del Tratado de Libre Comercio sobre el sector y promover las exportaciones, así como conocer el sistema agrícola de ese país. La delegación mexicana está integrada por los diputados Rafael Ceballos Cancino (PRI), presidente de la Comisión, Salvador Becerra (PAN) y Erick Villanueva (PRD), secretarios de la misma, entre otros.

**22 de agosto**

Declaración de la Comisión de Derechos Humanos sobre el caso Aguas Blancas, Guerrero.

Con respecto a la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el caso de Aguas Blancas, Guerrero, los miembros de la Comisión de Derechos Humanos, en una declaración, reiteran la necesidad de que se atienda de inmediato la recomendación con el objeto de que se garantice verdaderamente una investigación imparcial por parte del más alto tribunal del país. Consideran, asimismo, limitada la figura de un fiscal especial, ya sea del ámbito estatal o federal. De igual forma, este órgano legislativo formuló ocho puntos relacionados con la recomendación de la CNDH de fecha del 14 de agosto. Dicha declaración la firman el presidente de la Comisión diputado Oscar González Yáñez (PT), el secretario diputado Antonio Tallabes Ortega (PAN), y los integrantes Irma Cedillo y Amador (PRI) y Edgar Sánchez Ramírez (PRD).

**23 de agosto**

Inauguración del Foro Nacional sobre la Actividad Artesanal.

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados determinará cuáles son los elementos que perfeccionen la labor de los artesanos, con base en los resultados de la Consulta Popular sobre la Actividad Artesanal en México, aseguró el diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, al inaugurar el Foro Nacional sobre la Actividad Artesanal.

En su intervención, la diputada Sofía Valencia Abundis (PRI), presidenta de la Comisión de Artesanías, organizadora de este foro, indicó que en materia legislativa la actividad artesanal requiere tratamientos especiales para ser considerada como amplia fuente de empleo e importante factor económico pero, principalmente, a fin de que los significados históricos, culturales, artísticos y de identidad, se reflejen en las particularidades económicas y sociales de las numerosas familias artesanas.

**23 de agosto**

Discusión en torno al caso Tabasco.

Durante la sesión de la Comisión Permanente el tema de mayor discusión fue el caso Tabasco. Al respecto, el diputado José Francisco Peniche Bolio (PAN) dijo que la demanda presentada por el gobernador tabasqueño Roberto Madrazo Pintado en contra de la Procuraduría General de la República, es una buena oportunidad que tiene la República para hacer efectiva en todos los rincones del territorio nacional la eficacia y la supremacía del Poder Judicial, por encima de todos los poderes.

Por su parte, el diputado Francisco Curi Pérez (PRD) manifestó que su partido se acogerá a lo que dictamine la Suprema Corte de Justicia, pero recordó que todo esto forma parte de un hecho que es el inicio de todo este grave problema, "la imposición de Roberto Madrazo Pintado como gobernador".

**23 de agosto**

Aprueba el pleno de la Comisión Permanente la solicitud del presidente Zedillo para ausentarse del país.

En el curso de la última sesión de la Comisión Permanente, el pleno aprobó la solicitud del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para ausentarse del país del 3 al 6 de septiembre para participar en la cumbre del Grupo de Río, en Quito, Ecuador.

**23 de agosto**

Reabre la Comisión de Vigilancia proceso de investigación contra funcionarios que participan en la auditoría a Ruta-100.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que preside el diputado Juan Antonio García Villa (PAN) reabrió el proceso de investigación sobre las irregularidades cometidas en la compra y operación de un equipo de rayo láser en el cual están involucrados funcionarios que participan en la auditoría a la empresa de autotransporte Ruta-100, entre ellos Azucena Morán Alonso, subcontralora de la Contraloría General del DDF.

**23 de agosto**

Se pronuncian las cuatro fracciones parlamentarias por una solución favorable a la demanda de educación media superior y superior.

Las distintas fracciones parlamentarias del H. Congreso de la Unión se pronunciaron por una solución favorable a la demanda de educación media superior y superior que en diversos estados del país han realizado miles de jóvenes que desean seguir estudiando. Firman el pronunciamiento los diputados Ricardo García Cervantes (PAN), Dionisio Pérez Jácome (PRI), Salvador Martínez Della Rocca (PRD) y Joaquín Vela (PT), además los senadores Juan de Dios Castro (PAN), José Luis Soberanes (PRI) y Héctor Sánchez (PRD).

**26 de agosto**

Reunión de la Comisión de Asentamientos Humanos con la Federación de Arquitectos de la República Mexicana.

Ante la Comisión de Asentamientos Humanos que encabeza el diputado Graco Ramírez Garrido (PRD), los legisladores que integran este grupo de trabajo plural reconocieron la importancia de la actividad de la Federación de Arquitectos de la República Mexicana y manifestaron su interés por comenzar una relación de intercambio de experiencias y objetivos comunes con esta agrupación de profesionales, que a su vez presentó diversas propuestas relacionadas con su actividad. En reunión, los arquitectos consideraron que la actual Ley de Asentamientos Humanos es adecuada, pero hacen falta instrumentos que permitan alcanzar los objetivos que se propone.

**26 de agosto**

Reunión de trabajo de la Comisión de Vivienda.

En la reunión de trabajo de la Comisión de Vivienda que preside el diputado Abelardo Carrillo Zavala (PRI), se expusieron los aspectos más relevantes de esa actividad; el director de Investigación y Estadística de la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Salomón Orta Vargas, informó que el objetivo central de esa dependencia es continuar como promotor y coordinador de los esfuerzos sectoriales en apoyo de la casa habitación.



**27 de agosto**

Un total de 306 oradores de las cuatro fracciones parlamentarias desfilaron por la tribuna durante los trabajos de la Comisión Permanente.

Un total de 306 oradores de las cuatro fuerzas políticas nacionales desfilaron por la tribuna durante el periodo de trabajos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que durante cuatro meses realizó 18 sesiones en las que se analizaron los principales temas de la agenda política, económica, social y cultural del país.

Durante estas sesiones, que por primera vez se efectuaron fuera del recinto de la Cámara de Diputados, los legisladores aprobaron solicitudes del presidente de la República para ausentarse del país con motivo de las visitas oficiales que realizó a Guatemala, Trinidad y Tobago y Ecuador. Además, eligieron a cuatro magistrados de los tribunales unitarios y a dos del Tribunal Superior Agrario, y aprobaron la solicitud del senador Héctor Terán Terán (PAN) para separarse de su cargo al haber resultado ganador en los comicios para gobernador de Baja California. Los legisladores ratificaron también los nombramientos de 16 embajadores y 15 cónsules, quienes rindieron protesta ante el pleno de la Permanente y concedieron cinco permisos para desempeñar el cargo de cónsul honorario en México.

**28 de agosto**

Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico.

Durante la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, convocado por la Comisión de Justicia que preside el diputado José Antonio Noriega (PAN), el legislador Joaquín Vela González (PT), se pronunció por revisar los acuerdos internacionales sobre fiscalización de estupefacientes y dentro de ese entorno mundial proponer alternativas, pues a partir de los años ochenta han crecido las actividades del narcotráfico.

**28 de agosto**

Cuarta reunión entre los coordinadores parlamentarios.

Al término de la cuarta reunión entre los coordinadores parlamentarios, el presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), informó que serán unos 20 legisladores los que participarán en la reunión con el presidente Ernesto Zedillo, previo a la ceremonia del Primer Informe de Gobierno, pero aclaró que la reunión en Los Pinos no versará exclusivamente sobre el formato del informe, sino que también se discutirá la reforma del Poder Legislativo y cuestiones económicas que tengan que ver con la crisis.

El coordinador de la fracción del PAN, Ricardo García Cervantes externó que la discusión se centrará en los términos más puntuales de lo que es la reforma del Estado en materia de federalismo, de revisión del modelo económico y dijo que su partido está de acuerdo en que la ceremonia del primer informe de gobierno se debe ceñir a los términos de la ley y buscar mayor profundidad y cambios en la glosa.

En tanto, el diputado Jesús Ortega Martínez (PRD) consideró conveniente la entrevista de los legisladores con el Ejecutivo, pues "así podremos ver si podemos avanzar en elaborar una agenda legislativa que contemple la reforma profunda del Estado mexicano".

El diputado Joaquín Vela González (PT) calificó de satisfactorio el resultado del encuentro que se realizó en sus oficinas porque, dijo, permitió llegar a precisar cuáles serían los problemas principales, paso previo para resolverlos. Externó que ante el presidente Ernesto Zedillo se planteará la necesidad de que los problemas nacionales más importantes del país estén considerados en la agenda legislativa.

### **29 de agosto**

Presentarán las conclusiones de la Consulta Legislativa sobre la Mujer en la Cuarta Conferencia Mundial.

Las conclusiones de la Consulta Legislativa "Una perspectiva sobre desarrollo de la mujer", serán presentadas por la Delegación Mexicana en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer a desarrollarse en Beijing, China, que asumirán la protección de la familia, con leyes y políticas públicas que revaloricen la labor de la mujer en el campo laboral y familiar, informó el presidente de la Comisión de Población y Desarrollo, Jorge Dávila Juárez (PAN).

### **31 de agosto**

Elección de la mesa directiva para septiembre.

La diputada Rosario Guerra Díaz (PRI) es elegida presidenta de la Mesa Directiva que funcionará durante el mes de septiembre, del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio de la LVI Legislatura.

La legisladora informó, asimismo, que La Cámara de Diputados y de Senadores acordaron apegarse al artículo 68 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior en virtud de que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política comunicó a dicha Presidencia que el análisis del informe del presidente de la República, se desarrollará en comisiones legislativas para cubrir las materias de política interior, política económica, política social y política exterior.

## **SEPTIEMBRE**

Primer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

### **1° de septiembre**

De acuerdo al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente Ernesto Zedillo entregó por escrito, a la presidenta de la mesa directiva durante septiembre, diputada Rosario Guerra Díaz (PRI), el Informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país durante los primeros nueve meses de su gobierno. Posteriormente leyó un mensaje ante el Pleno del Congreso de la Unión en el que se refirió a la situación económica, política y social del país.

Al dar respuesta al primer informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, la diputada Rosario Guerra Díaz (PRI) expuso que el Congreso de la Unión asumirá su

responsabilidad en los avances y procesos partidistas en las adecuaciones legales para que la competencia electoral esté sustentada en la equidad, la transparencia, en imparcialidad y deje de ser motivo de enfrentamiento y encono.

Enfatizó la diputada Guerra en que los legisladores estarán a la altura de los retos, sabrán representar las voces de la Nación y sumarán su voluntad soberana y sus consensos a las aspiraciones de un México próspero, justo y democrático, ratificando su compromiso indeclinable con la República.

Previo al mensaje presidencial, con base en el artículo 8° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hicieron uso de la palabra un representante por cada fracción parlamentaria de la LVI Legislatura, que inició el diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), quien opinó que para atender la grave crisis que vive el país, debe insistirse en la búsqueda de una transición pacífica y ordenada, centrada en la reforma del Estado y conforme a los siguientes puntos: reforma electoral; auténtica división de poderes; federalismo y reforma del gobierno del Distrito Federal; apertura a la participación ciudadana; reforma integral del sistema de impartición de justicia y respeto a los derechos humanos.

Posteriormente, Jesús Ortega Martínez, coordinador de la fracción del PRD, dijo que para superar la crisis, el único camino es el de un cambio profundo, pero que esa transformación debe ser pacífica, con estabilidad y se dé dentro del marco constitucional. El legislador llamó a un diálogo nacional a todas las fuerzas políticas, organizaciones sociales y campesinas, empresarios y, sobre todo, al gobierno federal, a fin de encontrar los instrumentos, formas y compromisos que den cauce al cambio democrático y pacífico que exige y reclama la Nación.

Por su parte, el diputado Ricardo García Cervantes (PAN) destacó que para México no hay soluciones parciales, pues la tarea demanda la participación de todos. "Nadie debe desentenderse de sus deberes ni ser marginado en el ejercicio de sus derechos". Ello implica, agregó, acabar con dudas añejas, debates estériles sobre aspectos intrascendentes o relaciones no transparentes. Reiteró que es inaplazable para la vida de la República superar todo escollo que impida o retarde elecciones pulcramente organizadas, por ello, añadió, es urgente la designación del director del Instituto Federal Electoral (IFE).

A nombre del PRI, el diputado Fructuoso López Cárdenas indicó que las medidas adoptadas para enfrentar la crisis fueron necesariamente drásticas y "las apoyamos por el tiempo indispensable para su eficacia. El presidente Zedillo actuó con serenidad, rapidez, honestidad, inteligencia y firmeza. La omisión, prosiguió, hubiese traído mayores trastornos económicos a la nación". Respecto a la reforma del Estado, dijo que ésta sólo se podrá conseguir cuando "dejemos a un lado posiciones de inmovilismo, que atan y detienen su camino". Subrayó que el PRI acepta el cambio para fungir como participe en el proceso de transformación del país.

**5 de septiembre**

Comparecencia de los integrantes del Gabinete de Desarrollo Social.

Producto del esfuerzo por encontrar nuevos esquemas para el análisis y comentarios del Informe de Gobierno, por primera vez en el H. Congreso de la Unión, cinco secretarios de Estado comparecieron (en la sede del Senado de la República) ante diputados y senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo Social, para ampliar la información que en materia de política social presentó el presidente Ernesto Zedillo en su Primer Informe de Gobierno.

Los secretarios de Desarrollo Social, Carlos Rojas; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Julia Carabias; de Educación Pública, Miguel Limón Rojas; de Salud, Juan Ramón de la Fuente; y, de Reforma Agraria, Arturo Warman, dieron a conocer las principales actividades de sus respectivas áreas y respondieron a las preguntas de los legisladores. Con base en el artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General y el 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Poderes Legislativo y Ejecutivo convinieron la comparecencia de los funcionarios.

### **Fijación de posiciones (políticas) de los Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión.**

#### **Partido de la Revolución Democrática (PRD),**

**Senador Félix Salgado Macedonio**

El ahorro personal y familiar recibirían un gran estímulo, mediante la generación de empleos, ingresos y salarios, fundamentalmente en el fomento de mayores coeficientes de inversión productiva, real que fortalezcan la capacidad de acumulación interna de capital productivo, y no por la vía de la individualización. Asimismo, el IMSS y el ISSSTE podrían recapitalizarse con recursos del SAR al trasladar definitivamente sus aportaciones al ramo de pensiones, de tal suerte que opere un incremento en las cuotas obrero-patronales del 8.5 al 10.6% del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte; que el IMSS restituya su viabilidad financiera y que fortalezca su principio de solidaridad generacional y transgeneracional; y destinar los recursos del SAR al financiamiento de proyectos de desarrollo de las instituciones públicas de seguridad.

#### **Partido Acción Nacional (PAN),**

**Senador Fernando Herrero Aranda**

Si Acción Nacional ha insistido que la problemática social y económica del pueblo y de la nación en general, se debe precisamente a que, en los hechos, no existe una real convivencia democrática. Los grupos en el poder y sus beneficiarios se niegan a aceptar esta realidad, porque le significa la pérdida de un poder que buscan mantener por todos los medios, legales y extralegales. Por otro lado, la mejor política contra la pobreza es la que efectivamente ayuda a individuos y grupos a adquirir o fortalecer sus capacidades básicas. La política social debe tener por objeto ser autosuficiente y solidaria con más mexicanos.

**Partido Revolucionario Institucional (PRI),**

Senador Genovevo Figueroa Zamudio

En la política social, los legisladores del PRI apoyan la estrategia de fortalecimiento del federalismo mediante una descentralización vigorosa de recursos y decisiones, pero demandan que esa estrategia se inicie con una evaluación clara y puntual de las virtudes y carencias de los estados y municipios para evitar mayores desequilibrios económicos, políticos y sociales entre las regiones. La política social debe ser federalista, de respeto y coordinación entre los tres niveles de gobierno. La descentralización de la política social debe sustentarse en el diálogo respetuoso con las autoridades locales, quienes asumirán un papel protagónico en la instrumentación de los programas. La política social debe ser incluyente, participativa y corresponsable para incorporar a todos los sectores en la realización de las tareas de bienestar. Pero esta política implica la renovación del acuerdo social del Estado mexicano con los sectores populares.

**Partido del Trabajo (PT),**

Diputado Ezequiel Flores Rodríguez

El cambio en la mecánica de discusión del informe gubernamental es una medida positiva que muestra la voluntad del Ejecutivo para avanzar hacia una nueva relación con el Poder Legislativo. Sin embargo, este tipo de reuniones no modifican el fondo, puesto que en los hechos se comprobó que la sesión sirvió para escuchar en voz de los secretarios el complemento de la lectura del informe presidencial y no su exposición de los problemas que afectan a la gran mayoría de los mexicanos. En su informe, el presidente Zedillo reconoció la grave problemática social, pero el considerarla pasajera no corresponde a la realidad del país. La relación óptima que establece este gobierno entre reactivación económica y superación de la crisis financiera no garantiza que nuestro país pueda lograr la tasa de crecimiento económico y mucho menos la recuperación en el corto plazo de los niveles de bienestar de los mexicanos.

**Palabras de los Secretarios de Estado ante diputados y senadores.****Arturo Warman,**Secretario de la  
Reforma Agraria

La reorganización que estamos llevando a cabo no está guiada por metas administrativas, está orientada a la prestación de servicios eficaces y con transparencia a los campesinos en los lugares en que viven y trabajan, con su participación. Por definición jurídica, la propiedad social sobre la tierra corresponde a la competencia federal. Nuestro esfuerzo descentralizador considera este hecho, por lo que estamos promoviendo los Consejos Agrarios Estatales, presididos por los gobernadores con la presencia de organizaciones campesinas, como espacios de diálogo, concertación y solución en el ámbito local. La participación campesina a través de sus organizaciones encuentra espacios crecientes en la gestión agraria. No es una concesión sino un reconocimiento y muestra de confianza en



la corresponsabilidad, en el diálogo y la conciliación. Tenemos como meta superar el conflicto agrario para dirimir las controversias en el marco de la ley con el apoyo de instituciones eficaces y justicieras. Confiamos en que en el lapso de esta administración se completen a través de la regularización de procesos esenciales. El reto es de grandes proporciones pero es posible y necesario.

**Juan Ramón de la Fuente,**  
Secretario de Salud

Nuestro país ha recorrido en las últimas décadas un arduo camino para mejorar la salud de la población, no obstante, los avances no han sido uniformes. Alrededor de 10 millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene. Coexisten en nuestro país enfermedades propias del subdesarrollo y la pobreza, a esta situación se añade el perfil demográfico del país. Para atender mejor las crecientes demandas de la población y enfrentar con mayor eficiencia las transiciones epidemiológicas y demográficas, el presidente Zedillo ha planteado la necesidad de iniciar una reforma al sistema de salud cuyo objetivo central es la ampliación de la cobertura y el fortalecimiento del federalismo. Mejor coordinación sectorial, más incentivos, una organización que responda con mayor agilidad a las necesidades regionales y locales de salud y un paquete de servicios básicos, constituyen los elementos fundamentales de la reforma, a través de dos mecanismos: el Gabinete de Salud para establecer una mejor coordinación sectorial y el Consejo Nacional de Salud para la coordinación intraterritorial.

**Carlos Rojas Gutiérrez,**  
Secretario de Desarrollo Social

La política de desarrollo social tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos sobre bases sustentables y romper el círculo de la pobreza y la exclusión social. Para avanzar en estos propósitos, el gobierno ha definido una política de desarrollo social basada en cuatro estrategias: 1) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos, educación, salud y vivienda; 2) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3) promover el desarrollo equilibrado de las regiones y las ciudades, mediante estrategias diferenciadas y el desarrollo urbano ordenado y; 4) privilegiar la atención de los grupos vulnerables con mayores desventajas económicas y sociales para facilitar su integración plena a los beneficios del desarrollo, mediante la ampliación de sus capacidades individuales y la superación de la pobreza extrema. A estas estrategias se suman dos de carácter sectorial: a) impulsar una nueva etapa de la reforma agraria, teniendo como ejes la certidumbre en la tenencia de la tierra, y en la organización y capacitación del sector social del campo a través de instituciones que fortalezcan el régimen jurídico; y, b) promover una vigorosa política ambiental para un crecimiento sustentable.

**Julia Carabias Lillo,**  
Secretaria de Medio Ambiente,  
Recursos Naturales y Pesca

La Semarnap recibió como mandato central el fomento de la protección, restauración y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, y el freno de las tendencias del deterioro para propiciar un desarrollo sustentable, con esfuerzos concurrentes entre Estado y Sociedad, para desplegar una gestión integradora. Sin embargo, la Semarnap registra insuficiencias presupuestales que obligan a buscar otras fuentes de financiamiento y fórmulas más creativas para enfrentar los retos. Las soluciones plenas a nuestros crónicos problemas ambientales y de recursos son de largo plazo y para avanzar más aceleradamente resultará vital la coordinación interinstitucional para emprender tareas que no competen sólo a la secretaria del ramo. En esta dirección, se requieren cambios sustantivos en las prioridades que asignamos como sociedad y como instituciones a las políticas de medio ambiente, al uso adecuado de recursos y a nuestros patrones de consumo. Un aporte fundamental será la revisión que coordinadamente estamos realizando con ustedes a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Miguel Limón Rojas,**  
Secretario de Educación Pública

En el ciclo escolar 1994-1995 la matrícula del sistema educativo nacional ascendió a 26.3 millones de educandos, estos es, 557 mil 500 niños y jóvenes más que en el año 1993-1994. Actualmente se estima que la escolaridad promedio de la población nacional mayor es de alrededor de siete grados y el índice de analfabetismo aproximadamente de 10%. La educación básica ha sido y sigue siendo el principal reto de la educación nacional, porque es principalmente la escolaridad mínima a la que aspiramos para todos los mexicanos. La matrícula de educación básica en el ciclo escolar 1994-1995 fue de 22.1 millones de alumnos, lo cual representa un incremento de más de 360 mil estudiantes con relación al año lectivo anterior. Para lograr la justicia educativa no basta con aumentar la oferta de servicios, es indispensable lograr la asistencia y permanencia en ellos y obtener buenos resultados escolares. Por ello se aplicaron programas compensatorios en las 31 entidades federativas, cuya prioridad fue la educación indígena. La federalización ha permitido que los tres ámbitos de gobierno impulsen el avance en la atención de los problemas educativos. Los gobernadores asumen una responsabilidad directa sobre la prestación del servicio. Para impulsar la calidad se han creado nuevas estrategias como programas de capacitación y actualización del magisterio, mejoramiento y diversificación del material didáctico, y actualización permanente de planes y programas de estudio.

### **Sesión de preguntas por parte de los Legisladores.**

#### **Partido del Trabajo (PT)**

Diputado Ezequiel Flores: la política social de emergencia está constituida por un conjunto mal articulado de medidas provisionales. En el rubro de la educación se trabaja sobre la base

de una cifra sorprendente, que el promedio de escolaridad es de siete grados. A una cifra como está sólo se puede llegar manipulando los indicadores. En el rubro de salud, prevalece un panorama igualmente desalentador. En materia agraria hay una enorme diferencia entre lo hecho y lo dicho. Es evidente que no es posible seguir por el camino emprendido hasta ahora. Diputado Eduardo Guzmán Ortiz, preguntó: ¿Cómo es posible que con esos datos oficiales se manifieste un incremento importante del gasto en beneficio social cercano en términos reales al 12% y las carencias se incrementen? Si alguien afirma que las condiciones de vida de los mexicanos han mejorado en los últimos años, miente ¿Cómo es posible que habiendo más recursos reales, en términos relativos, las carencias se mantengan o se incrementen? ¿Cómo es posible que se diga que en el sector salud se han mejorado los servicios? Luego preguntó sobre el porcentaje del PIB que se destina a la educación; sobre la deserción en todos los niveles educativos y el deterioro de los salarios del personal académico. Diputado Primitivo Ríos Vázquez: el informe del presidente Zedillo no fue suficientemente explícito en cuanto a la política social, cuál es la propuesta estratégica para remontar la actual situación de crisis social del país.

### **Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Diputada Rosario Robles Berlanga: En el informe presidencial se nos muestran muy someramente las medidas que se han tomado para enfrentar el alto costo social de la crisis y de las políticas de ajuste. Para el PRD es necesario cambiar de rumbo en el terreno económico y social. Es necesario avanzar en la formulación de la Ley de Desarrollo Social; establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional que desde el ámbito municipal y regional permitan la planeación y la eficacia de todas las acciones; la contraloría social y la vigilancia ciudadana de las políticas sociales y de combate a la pobreza.

Diputado Salvador Martínez Della Rocca: Salvo dos secretarios de Estado, en los informes de los demás no existe la crisis. Con relación a la matrícula escolar y a los rechazados de la UNAM, preguntó a Miguel Limón que si el Poder Legislativo y el Ejecutivo dijeron que se amplíe la matrícula, qué poder tan poderoso en este país es capaz de frenar una decisión del Ejecutivo y del Legislativo. Segunda pregunta: el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, presentó a las dos Cámaras un documento en donde informó que se aumentaría el presupuesto a las universidades públicas en 9.5% en términos reales, pero la UNAM recibió un 16 % menos que el año pasado, por qué no se entregó el porcentaje que se dijo. Hizo otras dos preguntas en torno a los salarios de los maestros y la calidad de la educación y sobre el problema de los becarios.

Senador Héctor Sánchez López: preguntó que si la SRA estaría dispuesta a impulsar un debate nacional sobre la reforma al artículo 27 constitucional; convertir a la propiedad agraria en una variable dependiente de las estrategias de desarrollo y modificar la distribución de la tierra en favor de las comunidades indias y de otros pequeños productores; y qué se propone para evitar el sacrificio de los campesinos.

Diputada Leticia Calzada Gómez con respecto al problema del agua, preguntó que qué pasó con las políticas de la SARH y de la Comisión Nacional del Agua y qué cambios

piensan darle a la política seguida en los últimos años; cuáles son los programas específicos en materia de agua y suelo, cómo concibe el federalismo; y cuáles son los instrumentos para atenuar el problema del medio ambiente y los recursos naturales y si hay relación entre la política seguida en la selva lacandona referente a los recursos naturales y el levantamiento del EZLN.

Senador Auldárico Hernández Gerónimo: cuál es la población objetivo de los planes de combate a la pobreza; cómo evitar los males del "clientelismo" y del uso caciquil de los recursos; por qué los recursos dirigidos al combate a la pobreza no se descentralizan hacia el manejo municipal en forma gradual, bajo el esquema de un nuevo pacto federal democrático; si existe una iniciativa para la participación de los pueblos indios en la elaboración y formulación de la política social, y administración de recursos económicos para lograr su autonomía.

Diputado Graco Ramírez: estamos aprendiendo a establecer una relación crítica y civilizada con argumentos y razones, tenemos diferencias y a veces muy profundas, pero también una causa común. Nuevos tiempos para nosotros los legisladores, aprender a ser más independientes, más vigilantes para ejercer el mando ciudadano. Señores secretarios, que sirva este primer encuentro para familiarizarnos en este trato político abierto.

### **Partido Acción Nacional (PAN)**

Diputado Víctor Cruz Ramírez: Sedesol no tiene fundamento legal de existir, porque además de que se maneja como una secretaría de control político, es centralista y burocrática, y presupone que alcaldes y gobernadores no tienen capacidad para gobernar. Sedesol persigue objetivos electorales muy claros y muy definidos. A cuánto ascienden los recursos disponibles de esta secretaría que hasta la fecha no han sido ejercidos. Posteriormente, el legislador formuló varias preguntas sobre el problema de la vivienda y seguridad social.

Diputada María Teresa Cortés Cervantes: preguntó que si la actual legislación garantiza el derecho efectivo de los padres de familia a participar en el proceso educativo de sus hijos; qué si es posible que en 1995 México tenga un nivel de siete grados de escolaridad como se dice en el informe presidencial; cuál es el modelo educativo que se aplica actualmente y cuáles su fundamento jurídico; si existen indicadores que muestren que el gasto nacional de investigación y desarrollo experimental está comprendido entre el 2 y el 3% del PIB de los países en desarrollo; por qué en México se ha manejado un recurso inferior al 0.5% del PIB y cuál es el proyecto de presupuesto de egresos en este rubro para 1996. Al secretario de Salud preguntó si se considera la libre elegibilidad del médico familiar en el IMSS y qué programas se crearon para atención a discapacitados.

Diputado Salvador Becerra Rodríguez: preguntó que si no hay voluntad política para aplicar la nueva legislación agraria, ante la lentitud del PROCDE y si se podría terminar con el rezago agrario en 1997. Solicitó, asimismo, información sobre el avance en la titulación de tierras ejidales y con las indemnizaciones a propietarios afectados.



Senador Pedro Macías de Lara: qué programas se están llevando a cabo para la adquisición de equipo anticontaminante; qué políticas y acciones específicas desarrolla la Semarnap para detener la contaminación fronteriza en general; qué hace la secretaría en torno al tratamiento de aguas residuales; por qué el informe presidencial no hace mención a los avances del inventario de los recursos naturales; hasta cuándo se informará al Poder Legislativo del programa sectorial pesquero. Finalmente preguntó sobre la ampliación de la exportadora de sal de Guerrero Negro y acerca de la discusión sobre la viabilidad de la Reserva de la Biósfera del Desierto del Vizcaíno.

El senador Luis González Pintor preguntó cuáles serán las políticas que seguirá la Sedesol para dotar de vivienda a los grupos demandantes que se escudan en grupos o partidos políticos.

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

Diputado Abelardo Carrillo Zavala: frente a la problemática habitacional y dada su importancia no sólo en la calidad de vida de los mexicanos, sino por la generación de empleo y la derrama económica que ésta produce, mucho le agradeceré señor Secretario de Desarrollo Social que nos comente los resultados de la política de fomento a la vivienda y los programas que el gobierno federal está impulsando para atender el rezago habitacional y los efectos de la emergencia económica del sector.

Senador Gustavo Guerrero Ramos preguntó hasta qué punto la federalización puede propiciar que la educación básica pierda carácter nacional y qué respuesta está dando la federalización a estas grandes cuestiones nacionales. Senador Hugo Andrés Araujo: cómo se va a reestructurar la SRA para ser más eficiente y cómo concibe la dependencia la participación de las organizaciones campesinas y de productores.

Diputado Oscar Cantón Zetina: cuál es el tratamiento del Poder Ejecutivo a la ciudadanía sobre las demandas populares de mejoramiento ambiental; cuál es la filosofía del Ejecutivo con relación al interés de la ciudadanía por decidir los asuntos ambientales que la aquejan. Pidió también que se desglosaran las acciones de educación ambiental.

Diputado Jorge Castillo Cabrera: cuál sería la acción del gobierno para llegar a los pueblos indígenas del país y cómo sería la coordinación en los estados y municipios y los alcances de la descentralización. En cuanto a los órganos ejecutores, preguntó dónde, quién y cómo se efectuará la evaluación en esta instrumentación, cuáles serían los mecanismos para liberar recursos federales hacia los estados y hacia los municipios y en qué forma participarían para orientar el gasto social.



**Respuestas de los secretarios de Estado a los Legisladores.****Arturo Warman,**

Secretario de la  
Reforma Agraria

Ponderó la coincidencia de los partidos sobre la urgencia, prioridad y necesidad de combatir a la pobreza en nuestro país. Sin embargo, dijo que las diferencias son de carácter ideológico. Sobre el problema de la tenencia de la tierra, reconoció que hay 184 resoluciones presidenciales no ejecutadas pero que todas tienen documentada la imposibilidad jurídica o material. Esto es, se han hecho esfuerzos hasta encontrar impedimentos jurídicos o materiales. En respuesta a Héctor Sánchez López dijo que no han cambiado sus convicciones ni su compromiso con los campesinos del país, pero sí han cambiado muchos análisis y percepciones respecto al campo mexicano en 1972. El compromiso de abatir el rezago agrario es una tarea fundamental, no constituye un ejercicio burocrático, sino un proceso de justicia. La secretaría no está de ninguna manera en agonía, está en proceso de reorganización. No hay ninguna intención de reformar el artículo 27 constitucional. Se han establecido instancias de participación, como los consejos agrarios estatales. En respuesta al diputado Salvador Becerra, dijo que no hay ningún compromiso firmado para la adquisición de tierras y no se están cancelando los caminos para la circulación de la tierra. Que se ha invitado a los legisladores a participar en el debate sobre la problemática del campo, sin perjuicio de facultades del Poder Legislativo.

**Juan Ramón de la Fuente,**

Secretario de Salud

En respuesta al senador Félix Salgado, indicó que representa a una secretaria que durante los últimos 52 años se ha caracterizado por ser el brazo más humanista del Estado mexicano, cuyo único compromiso ha sido con los más necesitados del país, con quienes no tienen acceso a la medicina privada ni social, unos 35 millones de mexicanos. Señaló que el presupuesto de la dependencia es insuficiente y que la descentralización por sí sola no va a resolver el problema, lo cual tampoco implica privatizar los servicios. En respuesta al diputado Ezequiel Flores Rodríguez, dijo que sin afán de festinar nada, el panorama en el informe presidencial muestra que a pesar de la crisis, el sistema de salud ha funcionado durante estos primeros nueve meses de gobierno, pero se requiere de un cambio institucional profundo para ser más eficientes. La diputada Rosario Robles, tiene razón en cuanto a que cerca de 18 mujeres mueren al día en México de cáncer cérvico-uterino y que tres de cada diez niños tienen problemas de desnutrición, pero omitió decir que desde un principio el gobierno del presidente Zedillo ha establecido con claridad dos programas que responden a las preocupaciones que ha señalado. En respuesta a las preguntas de la diputada María Teresa Cortés, efectivamente hay posibilidades de que se establezca la libre elegibilidad por lo menos en el primer nivel de la atención médica en el IMSS. Está en marcha el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las personas con Discapacidad y un Registro de Menores con Discapacidad que se realizó en todas las escuelas

del país en junio entre los 21 millones de escolares. Al diputado Eduardo Guzmán, informó que los costos de medicamentos fue de aproximadamente de un 70% en la asignación del gasto del sistema de salud, pero el problema no es de abasto sino de insuficiencia que tendrá que resolverse mediante la descentralización.

**Julia Carabias Lillo,**  
Secretaria de Medio Ambiente,  
Recursos Naturales y Pesca

Al senador Fernando Herrero, informó que en el caso de la Mixteca Baja, se trata de que México es el primer país en biodiversidad de cactáceas, ya que el 30% se encuentran en Oaxaca, por eso se está decretando como área natural protegida, anunciada el 5 de junio y que está en un proceso de concertación con todas las comunidades y municipios que abarcan la zona de Tehuacán, Zapotitlán y Cuicatlán, en los estados de Puebla y Oaxaca. Con relación al problema del agua señaló que hay un programa ambicioso de crecimiento en la construcción de plantas de tratamiento; que se está terminando la transferencia de los distritos de riego para que los usuarios se involucren en todo el proceso de planificación. Acerca del uso del suelo, indicó que se ha privilegiado la ampliación de la frontera agrícola frente a la posibilidad de la utilización de los ecosistemas forestales. Se requiere darle mayor valor al bosque a través de disminuir el cambio del uso del suelo. Se está trabajando en el inventario de suelos.

En Chiapas se están llevando a cabo varias acciones para tener un acercamiento más estrecho con las diversas fuerzas sociales. En el sector pesquero hay serios problemas, por lo que es necesario el ordenamiento de la actividad. México nunca será un basurero de residuos peligrosos de otros países. Se trata de encontrar una infraestructura suficiente para el confinamiento de los residuos. Es necesario también un proceso de planeación del desarrollo urbano y regional y en ese sentido estamos iniciando el reordenamiento ecológico del territorio en el DF y zona conurbada. Se aclaró que el club de golf en el Tepozteco no afecta las condiciones de vida de la población.

Con respecto a las balleneras y la exportadora de sal, se indicó que el proyecto de esta última fue rechazado porque no cuenta con elementos suficientes para evaluar si la extracción de sal en esta zona afecta o no al sistema marino, en especial al cactáceo. En cuanto a la educación ambiental se está trabajando estrechamente con la SEP y otras instituciones.

**Carlos Rojas Gutiérrez,**  
Secretario de Desarrollo Social

La política social tiene como método de trabajo y dentro de sus características, el ser participativa, corresponsable e incluyente, guiada por el hilo conductor que es el federalismo, como señalaba el senador Genovevo Figueroa. Y esa es la política que está proponiendo Ernesto Zedillo en el Plan Nacional de Desarrollo, una política social que involucre a todos los mexicanos. Coincidió con la diputada Rosario Robles en que es el crecimiento económico

con sentido de equidad y generación de empleos el que verdaderamente trasciende las acciones institucionales para superar la pobreza. Al diputado Flores quisiera decirle que la política social es un proceso paulatino que se ha venido trabajando desde hace muchos años para poder lograr métodos de trabajo que involucren crecientemente a los participantes y que en la medida de lo posible en que los tres niveles de gobierno tengan una mejor coordinación, podremos avanzar más rápido. El Pronasol significó un antecedente del que no podemos prescindir. El diputado Víctor Cruz ha señalado algunas dudas en torno a las acciones del Pronasol y de desarrollo regional. Las acciones de esta área de gobierno se fundamentan en los artículos 25, 26, 115 y 116 de la Constitución.

El cuestionamiento del senador González Pintor es de mayor relevancia. Hemos avanzado en materia de uso de suelo; en algunos casos en materia de servicios, pero tenemos que buscar nuevas fórmulas de financiamiento que nos permitan atender con mayor eficacia y de manera masiva esta nueva demanda, además del rezago que ya existe. En este sentido habrá una iniciativa del Ejecutivo Federal. En la nueva relación con las comunidades indígenas es necesario actuar en tres vertientes: apertura de espacios de participación, mediante una política indígena incluyente; promoción de una cultura de pluralidad y tolerancia; y un impulso decidido a las acciones vinculadas a la elevación de los niveles de producción y empleo, justicia, salud, educación, cultura y bienestar social. El mejor instrumento que tenemos en estos momentos para el desarrollo de los pueblos indígenas, son los recursos que se canalizan por la vía del ramo XXVI. Tenemos tres vertientes para la descentralización y el nuevo federalismo: el fortalecimiento de los estados; la descentralización de los servicios de educación, salud y áreas importantes de agricultura, comunicaciones y transportes, de la política ambiental y del manejo del agua; y continuar con la descentralización del ramo XXVI. Los recursos que se entreguen a los estados y municipios serán de acuerdo a una fórmula que garantice equidad y transparencia que pondremos a consideración de las dos Cámaras. Tenemos una propuesta para la integración nacional de un Consejo Ciudadano que dé seguimiento y evalúe las tareas de desarrollo social.

**Miguel Limón Rojas,**  
Secretario de Educación Pública

De lo dicho por la diputada Rosario Robles, quisiera rescatar la propuesta para que efectivamente el tema de la educación nacional se encuentre por encima de todas las diferencias partidistas que permita la plena unificación de esfuerzos a fin de comprender mejor sus problemas y las alternativas de solución. Con relación al diputado Flores, a la Secretaría no le interesa autoengañarse para contar con cifras complacientes. La estadística del Sistema Educativo Nacional si bien tiene problemas, porque en muchos casos se refiere a población muy dispersa, cada día, sin embargo, contamos con mecanismos de planeación y de información que nos permiten disponer de una información más confiable a fin de dar a nuestros programas la consistencia y fortaleza que requiere la educación. En relación a las preguntas de los diputados Salvador Martínez y Guzmán Ortiz: de 1988 a 1995 hay una notable diferencia de ingresos para el magisterio que va de 1.73 a 4.66 salarios mínimos integrados para el personal de educación básica.

Esto no significa ninguna satisfacción, pero sí representa una tranquilidad de conciencia, en el sentido de que se trabaja en la dirección correcta. Existe todavía un problema de insatisfacción en la demanda de la educación en su nivel superior. Respecto a los rechazados o excluidos, los aspirantes a cursar el bachillerato pueden obtener satisfacción a su demanda, y con respecto a las becas, existen nuevos mecanismos que implican un mayor rigor para otorgarlas y que no sean instancias burocráticas las que tomen las decisiones. A lo planteado por la diputada María Teresa Cortés, el derecho de los padres de familia a participar en la educación está prevista en la actual Ley de Educación. El dato del nivel de escolaridad de siete grados no corresponde al resultado de un manejo intencional de la estadística, hay disponibilidad para abrir una discusión sobre el tema. El modelo educativo que seguimos se inspira en nuestra historia que encuentra su marco en el artículo 3º constitucional. Hay efectivamente muchas necesidades y recursos no satisfechos, pero es porque el sistema educativo ha asumido retos que antes no tenía. La educación, en lo que se refiere a la calidad, seguirá reclamando toda nuestra atención.

#### 7 de septiembre

Comparecencia de los integrantes del Gabinete Económico

Sesión de trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y Programación y Presupuesto del Congreso de la Unión, para el análisis del Primer Informe de Gobierno, efectuada en el recinto de San Lázaro. Se contó con la presencia de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz; de Comercio, Herminio Blanco; del Trabajo y Previsión Social, Javier Bonilla García; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Francisco Labastida Ochoa; y de Energía, Ignacio Pichardo Pagaza.

#### **Fijación de posiciones de las cuatro Fracciones Parlamentarias.**

##### **Partido del Trabajo (PT),**

Diputado Joaquín Vela González

Era necesario evitar la quiebra generalizada de los bancos y preservar la confianza de los inversionistas extranjeros además de combatir la inflación y que en ausencia de estas dos condiciones era insuperable el pánico cambiario y financiero. Nuestra discrepancia se encuentra en los instrumentos. La situación a partir de diciembre justificaba una completa reestructuración del sistema bancario, con intervención gerencial de las instituciones más débiles, el no haber procedido por esta vía implicó el sacrificio de recursos millonarios para subsidiar los bancos. El equipo del Presidente considera que el esfuerzo por elevar el ahorro público se justifica dada la debilidad del ahorro privado y no se analizan las causas de este fenómeno.

El Partido del Trabajo observa que en este informe y sus anexos no existe ningún reconocimiento de este grave problema y menos aún ofrece soluciones. Es discutible también la idea de que después del sacrificio viene una recuperación gradual y sostenida. Señor secretario de Hacienda, no cree que el problema del restablecimiento de la confianza del capital extranjero, especialmente de los que invierten en valores bursátiles, está

condicionado al mantenimiento de una relación equilibrada entre deuda externa pública y reservas internacionales. Señor secretario de Comercio, no cree que ha llegado el momento de incorporar elementos de una política de fomento activa, cuya importancia comienza a ser reconocida incluso por el Banco Mundial, como un instrumento idóneo en las actuales condiciones del país.

### **Partido de la Revolución Democrática (PRD),**

Diputado Raúl Livas Vera

El grupo parlamentario del PRD ratifica la urgencia de que se modifique la estrategia económica. No compartimos el diagnóstico de la situación económica del Ejecutivo. Este programa de ajuste, en lugar de mejorar la situación, ha generado desempleo y el deterioro de una parte importante de la planta productiva del país, además de una riesgosa subordinación al exterior. El PRD sostiene que no existen elementos objetivos que permitan afirmar que la estrategia con la que se ha pretendido enfrentar la crisis está dando buenos resultados, sino que está causando daños y costos irreparables a la planta productiva y a la sociedad mexicana, pone en riesgo la seguridad y la paz pública y socava la soberanía nacional.

Tenemos un crecimiento de las exportaciones manufactureras de casi el 45%, junto al desplome de la economía de casi el 6%, pero es preocupante la escasa reacción de las importaciones a la devaluación y al freno de la economía. Lo que se requiere es reactivar la inversión y la demanda interna, reordenar a fondo las relaciones económicas del exterior, revisar y modificar los aspectos del TLC que no funcionan, renegociar la deuda externa, impulsar políticas sectoriales para el campo y la industria e impulsar una política fiscal que utilice esquemas como los créditos fiscales que aliente la participación accionaria de los trabajadores.

### **Partido Acción Nacional (PAN),**

Diputado Jorge Ocejo Moreno

Están a la vista innumerables causas que originaron la crisis: sobrevaluación del peso, emisión de deuda pública, atracción de inversiones especulativas, forzamiento de baja inflación, apertura de las importaciones en contra de la planta productiva nacional, etcétera. No puede haber una política económica que se base en el ahorro y tranquilidad del gobierno, ante y sobre la enorme pobreza y falta de recursos de los ciudadanos. Las medidas adoptadas durante este año difícilmente pueden justificarse, cuando se hacen a costa del pueblo. El desempleo ha tenido un efecto devastador. La crisis económica ha causado una crisis moral. El grave problema del endeudamiento de millones de mexicanos, debe reclamar la responsabilidad de quienes lo propiciaron. Necesitamos una banca fuerte y competente, pero solidaria y no privilegiada. El federalismo fiscal sólo se puede dar por la vía de mayores participaciones de los impuestos federales a los estados y municipios. El sector exportador ha mejorado gracias a la paridad cambiaria, pero hacia el interior del país, los sectores están descapitalizados. Acción Nacional propone tres líneas de acción de estrategia económica: reactivación empresarial, especialmente de la micro y pequeña empresas, reactivación del



empleo y protección del salario; política tributaria reductora de impuestos; y revisión y establecimiento de medidas más claras de negociación de carteras vencidas y replanteamiento de políticas crediticias.

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI),**

Diputado Antonio Sánchez Gochicoa

Los legisladores priistas estamos conscientes de la gravedad de la situación que vivió el país durante el inicio del gobierno, pero hubo necesidad de hacerle frente con decisiones extremadamente costosas. Es justo reconocer que el plan de choque adoptado logró limitar el impacto inflacionario de la devaluación, restablecer la estabilidad de los mercados financieros y corregir el desequilibrio de las cuentas con el exterior. Sin embargo, el costo social ha sido drástico. Existe consenso entre la diputación priista para exigir que la recuperación sea sostenida y se traduzca en crecimiento. No olvidemos que en los últimos veinte años hemos enfrentado cuatro crisis y que nuestra economía no crece desde hace quince.

Los legisladores priistas hacemos los siguientes pronunciamientos: 1) favorecer las iniciativas que tengan como prioridad el crecimiento económico, 2) apoyar las medidas tendientes a elevar el ahorro interno, en particular de los trabajadores y las clases populares; 3) exigimos un mejor desempeño del sistema financiero; 4) en el marco del nuevo federalismo se hace indispensable una mejor y más oportuna coordinación entre federación, estados y municipios, 6) coincidimos en que lo fundamental es la credibilidad de la sociedad hacia los órganos de fiscalización que como Poder Legislativo nos asigna la Constitución y que se realiza a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, 7) la fracción priista espera un paquete fiscal que no contemple aumento a las tasas impositivas, sino que amplíe la base tributaria; y 8) con el fin de enriquecer el proceso de discusión y aprobación del presupuesto de egresos para 1996, habremos de citar a los ejecutores del gasto para que informen los criterios a seguir.

### **Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.**

Su discurso se centró en tres aspectos: un balance de la estrategia del gobierno para enfrentar la crisis económica; las medidas para mitigar algunos de los efectos más agudos de la crisis; y el análisis de algunos de los elementos de la propuesta económica del gobierno para el mediano y largo plazos. Dijo que el gobierno federal tiene claros los dos retos más importantes: el desempleo y la reactivación de la economía, y el problema del endeudamiento de las familias y empresas mexicanas. Al respecto se han puesto en operación una amplia gama de programas y medidas. Afirmó que se equivocan quienes afirman que no existe un proyecto económico de mediano y largo plazos. El gobierno ha venido trabajando en la profundización de las reformas estructurales para alcanzar los niveles de crecimiento y de empleo, a través del incremento a la productividad y el ahorro interno.

## Sesión de preguntas de los Legisladores.

### Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Diputado Víctor Manuel Quintana: preguntó que si el gobierno está dispuesto a formar una mesa de diálogo con los deudores de la banca. Qué programas, regiones o sectores serán afectadas por el sacrificio fiscal del gobierno en favor del rescate de la banca. Cómo reducirá el gobierno los márgenes de intermediación de la banca. Está dispuesto el gobierno a realizar quitas de interés y de capital, y a cobrar tasas de interés vigentes en noviembre de 1994. Está dispuesto el gobierno a constituir un fondo para la protección de la planta productiva, del empleo y el patrimonio familiar. Cuáles la actitud del gobierno ante subastas de propiedades de mexicanos. Por qué Hacienda no entregó el presupuesto a las universidades acordado a principios de año.

Senador Ernesto Navarro: preguntó al secretario de Comercio por qué las opiniones y los llamados de los diversos sectores no han sido tomados en cuenta y si considerara que una vez superada la crisis, quedaría suficiente planta productiva para generar empleos, y si la Secofi tiene iniciativas o programas de apoyo decidido al aparato productivo nacional.

Diputado Armando Quintero: preguntó a los cinco funcionarios si podrían comprometerse, de cara a la nación, que si no hay reactivación de la economía y recuperación del bienestar de las familias de los mexicanos, a principios de 1996 se comprometen a renunciar a sus cargos. Diputado Eric Villanueva Mukul: preguntó al titular de Agricultura que si continuará el proyecto neoliberal para el campo o se revisará a fondo; si se tomarán en cuenta realmente las propuestas de las organizaciones del CAP y de la Confederación Nacional de Productores Rurales en las reuniones intersecretariales. Se reflejará en los contenidos de política económica y en el proyecto de presupuesto de 1996 esta reorientación o los criterios dirán una cosa y el presupuesto otra.

Diputado Amado Cruz Malpica: al titular de Energía: con la venta de la petroquímica secundaria, se avanza en la integración con EU, a costa de ceder soberanía. Si el sindicato de Pemex y la Canacintra se han manifestado en contra de la venta de esta área, por qué el gobierno actúa en contra del consenso. Qué si la venta de la petroquímica secundaria -agregó- está destinada a dar cumplimiento al acuerdo suscrito por Ernesto Zedillo con el FMI sobre las líneas de crédito y al compromiso de privatizar puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas hasta por 6 mil millones de dólares en 1995 y de 6 a 8 mil millones en los años siguientes.

### Partido Acción Nacional (PAN)

Senador Arturo Nava: preguntó si existen diferencias de criterio entre el Banco de México y la SHCP en estadísticas y en política cambiaria. Qué ha pasado con los fondos de pensiones del IMSS y del Infonavit si van a ser reintegrados a los trabajadores. Es posible el ahorro con

altas tasas de interés. Qué ha pasado con la reducción de cuatro secretarías. Quisiéramos conocer el proceso de distribución de potestades tributarias y si eso implica una reducción del aparato burocrático. Y si los créditos hipotecarios reestructurados en Unidades de Inversión son pagables. Senador Emilio Goicochea Luna: por qué la Secofi no construye la estrategia industrial de México con base en los sectores textil, calzado, automotriz y de medicinas. En el Informe no se especifica ninguna acción concreta para mantener las actuales fuentes de trabajo y la creación de nuevos empleos. Por qué la Secofi no promueve ante Hacienda y la STyPS acciones concretas para desarrollar oficios entre la población de las zonas urbanas. Por qué se informa que se han otorgado 150 concesiones mineras, cuando jurídicamente no se pueden otorgar. Cuáles son los grados de integración nacional entre los principales sectores manufactureros.

Senador Francisco Salazar: preguntó qué ha hecho la Secretaría del Trabajo en conjunto con otros despachos del gabinete para eliminar algunos obstáculos, la carga tributaria y la complejidad en los trámites para desarrollar cualquier actividad económica, que no permiten mantener la planta laboral y crear nuevas fuentes de trabajos productivos. Qué medidas propone para revitalizar la economía de los trabajadores y qué ha sido de las aportaciones del SAR.

Diputado Alfonso Martínez Guerra: preguntó al secretario de Agricultura de qué manera piensa darle salida al grave problema de la incosteabilidad de la producción agrícola. Qué harán para apoyar las actividades agropecuarias primarias para que puedan competir en el TLC. Durante su administración en Sinaloa la agricultura observó un decremento, siendo que anteriormente se había incrementado, cuál es el pronóstico para la agricultura nacional. Diputado Luis Alberto Rico y Samaniego precisó al titular de Energía que es el momento menos adecuado para incrementar las tarifas de energía eléctrica. Preguntó qué porcentaje de la renta que generan los estados que producen petróleo propone la secretaría como ayuda para resarcir en parte los daños ecológicos que provoca Pemex. Las estadísticas de producción de petróleo en el periodo enero-junio de 1995 de la secretaría no coinciden con las de Pemex. Qué solución se le piensa dar al problema de las concesionarias del gas que no pagan puntualmente a Pemex pero si cobran rigurosamente a los usuarios, como sucede en Saltillo.

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

Senador Jesús Orozco: es importante aclarar por qué es indispensable que el gobierno se empeña en generar superávit en lugar de destinar esos recursos a subsanar las carencias de las clases más necesitadas o para impulsar la inversión productiva con generación de empleos. Cómo se puede garantizar un marco de disciplina fiscal, una estrategia adecuada de gasto en desarrollo social e impulso a la inversión. Cuáles serán los instrumentos y las medidas concretas para que se empiece a observar la reactivación económica en este trimestre. Senador Rodolfo Becerril Straffon: a mediano plazo, que perspectivas hay para el desarrollo industrial, por sectores, por ramas. Cuál es la situación del abasto en estos momentos. Qué se ha hecho para controlar los precios y para que no haya desabasto. En el caso de la pequeña y mediana industrias, el Consejo Nacional ha pensado desvincularse del Ejecutivo. Cuál es el criterio para que el Consejo tuviera una perspectiva tripartita.

Diputado Alfonso Reyes Medrano: formuló tres preguntas al titular de la ST y PS. Qué medidas tomará el gobierno para aliviar el problema del desempleo; cuáles es la estrategia para elevar el poder adquisitivo de los trabajadores; y cómo se impulsará el sistema nacional de productividad. Diputada María Cecilia Hernández: al secretario de Agricultura, qué acciones concretas hay para la reestructuración del sistema financiero rural como palanca de reactivación productiva; cómo se orientará el proceso de inversión en la infraestructura y tecnología, capacitación y organización de productores y qué cuantía se reflejará en el presupuesto del gasto público; Cómo aterrizará la política de desarrollo rural integral que promueva el empleo, aliente la producción y modernice la estructura agropecuaria y cuáles es el papel que en el modelo de desarrollo nacional ocupará el sector primario de la economía. Senador José Manuel Medellín: cuáles son los resultados sobresalientes de la actividad energética; cómo ha contribuido al soporte de la planta productiva en la crisis; se han frenado las inversiones para concluir obras; qué garantías tenemos de nuestra futura seguridad energética, seguridad en el suministro frente a los riesgos, en la rectoría estatal

### **Partido del Trabajo (PT) y diputados independientes**

Diputado independiente Luis Sánchez Aguilar: dos preguntas licenciado Ortiz, ante la destrucción de la economía nacional, ha considerado la posibilidad de dimitir. Podría informarnos, con cargo al Rubro XXIII y la Partida 3806, cuánto recibieron usted, Pedro Aspe, Serra, Córdoba y Salinas como bono sexenal por la anexión de México a la economía norteamericana y cuánto recibieron el Procurador Lozano y Chapa Bezanilla por la aprehensión de Raúl Salinas.

Diputado Eduardo Guzmán (PT): Qué medidas concretas se han tomado y se tomarán para enfrentar el desempleo, aparte de las becas. Se tiene alguna propuesta para romper este círculo vicioso de no creación de empleos; cuántos años tendrán que esperar los trabajadores desempleados para obtener empleo; y qué medidas se llevan a cabo para la recuperación salarial. Diputado Ezequiel Flores Rodríguez: hasta qué punto la administración está dispuesta a ampliar los recursos directos al productor agrícola ya que los del Procampo son insuficientes; está dispuesta la actual administración, a entablar negociaciones directas con los productores de carteras vencidas; hasta qué punto el gobierno considera necesario regular tasas de interés preferenciales a los créditos agrícolas y de orientar una política de subsidios emergente a la producción y comercialización agrícola.

### **Respuestas a las preguntas de los Legisladores.**

**Guillermo Ortiz Martínez,**  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

El gobierno está dispuesto a dialogar con los grupos de deudores, pero no con quienes abanderan causas políticas. El ADE no protege a la banca, sino al 75% de los deudores. Los



banqueros y los accionistas no se han enriquecido, han perdido una buena parte de su capital. Es cierto que algunos cobros de la banca han sido excesivos. Es incompatible la propuesta de formular fideicomisos para hacer quitas a cargo del gobierno. No se afectará ningún programa para 1995. En respuesta al diputado Vela dijo que la confianza de los inversionistas extranjeros se debe a que el país está en posibilidades de cumplir con sus compromisos financieros y por la capacidad para crecer en el mediano y largo plazos.

En relación al diputado Livas, indicó que el servicio de la deuda externa e interna es muy manejable. Vamos a rectificar las estadísticas del Banco de México con las de Hacienda y se los haremos llegar por escrito. Tampoco hay discrepancias, pues continuará la flotación del peso. Los fondos de ahorro del IMSS e INFONAVIT son insuficientes para cubrir las contingencias respecto a los futuros pensionados. En cuanto a la falta de ahorro privado con altas tasas de interés, es un punto que habrá de discutirse y tratar de corregir en el paquete tributario de abril. La caída del gasto corriente para este año es más del 10% en términos reales. En materia de federalismo y potestades tributarias se ha propiciado un diálogo para realizar una redistribución tanto de recursos como de responsabilidades con los estados.

Respuestas al senador Orozco: En la medida en que el sector público incrementa su ahorro, incluso a través de un superávit, el sector privado tiene que hacer un menor esfuerzo de incremento al ahorro. Una prioridad del gobierno del presidente Zedillo ha sido no descuidar el gasto social, aún en medio de los problemas financieros. En septiembre tendremos alta inflación, pero a partir de octubre tendremos índices menores al 2% mensual. Como señalaba el diputado Livas, el monto de las exportaciones no ha sido como se esperaba, pero hay un incremento en materia de inversión extranjera. Sobre los bonos se puede encontrar información para saber cuál es el ingreso de los funcionarios públicos en el Presupuesto de Egresos que fue aprobado por esta Cámara y en las disposiciones legales que son emitidas año con año con base en el decreto de Presupuesto que permiten el otorgamiento de bonos a los funcionarios hasta por cierto monto.

### **Hermínio Blanco Mendoza,**

Secretario de Comercio  
y Fomento Industrial

El primer tratado de libre comercio que negoció México, ha permitido aumentar las exportaciones en un promedio de 30%, lo mismo con Costa Rica en seis meses. Con Colombia 46%, Venezuela 54%, Bolivia 100% y EU 30%. Se estableció el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Industrias, entre otros, como una forma de apoyar a la planta productiva. Senador Goicochea, la Secofi tiene una política industrial con un diagnóstico claro, con desafíos y retos, pero con oportunidades. Los programas sectoriales se han iniciado con textiles, vestido, cuero y calzado. Tenemos programas para la industria farmacéutica, automotriz y computadoras. Se ha avanzado en lo que se refiere a proveedores.

Se realizan reuniones con funcionarios de Hacienda y STyPS, cuando hay aspectos laborales que tratar. Las concesiones en minería fueron otorgadas antes de que la Secofi



le fuese asignada el área de minas. Senador Rodolfo Becerril, sobre la integración de cadenas productivas cabe mencionar dos ejemplos, el de la industria maquiladora y la industria de producción nacional, pero tenemos que ser más activos. Por otro lado, tenemos un abasto con un indicador de 98%. Entre las acciones para fomentar el abasto destaca el programa de tortilla y el de leche Diconsa. La política de dejar que los precios reflejen aumentos en los costos ha tenido éxito.

**Javier Bonilla García,**  
Secretario del Trabajo  
y Previsión Social

Diputado Eduardo Guzmán, para no agregar más personas al sector informal en donde hay 8 millones que carecen de empleo, necesitaríamos crecer cuando menos al 4% anual. De ahí que el reto mayor sea la generación de un número de empleos alto pues hay que agregar la presión que cada vez ejercen las mujeres en su búsqueda de ingreso al mercado laboral. El diputado Quintero ha repasado algunos aspectos a los que me referí en la primera intervención (desempleo, pérdida del poder de compra de los salarios, etcétera). Con relación al sector informal, no ha sido posible, ni aún en los organismos internacionales como la OIT, definir una metodología para medir el subempleo o la magnitud del sector informal, que viene siendo un tercio de la fuerza de trabajo.

Senador Salazar: de no resolverse el problema del desempleo, pondría en peligro los esfuerzos por desarrollarnos. Se ha avanzado en eliminar obstáculos a las actividades productivas, pero en tanto la productividad no aumente de manera sostenida será muy difícil que se puedan absorber volúmenes mayores de mano de obra. Los problemas de homologación de registros entre el IMSS, el INFONAVIT y el Instituto para la Vivienda y el propio SAR, han tenido problemas de homologación pero se están resolviendo. Respuesta al diputado Reyes Medrano: ya se ha hecho referencia a las medidas para aliviar el desempleo entre las que destacan el apoyo al empleo temporal que desarrolla el gobierno a través de la Sedesol, de la SCT y otras acciones en materia de vivienda. En cuanto al sistema nacional de productividad, se han creado algunos instrumentos que funcionen de manera tripartita, se creó el Consejo Mexicano de Productividad, entre otros.

**Francisco Labastida Ochoa,**  
Secretario de Agricultura,  
Ganadería y Desarrollo Rural

Respuestas al diputado Ezequiel Flores: el campo tiene el segundo presupuesto, después de educación, que asciende a 15 mil millones de nuevos pesos, pero requiere más recursos, correctamente dirigidos. El gobierno está dispuesto a apoyar al campo. El ADE tiene un tratamiento preferencial de rebaja de tasas de interés, de 18 meses para el agro y para el resto de los deudores, de un año. En materia de comercialización se están planteando arreglos de fondo, hasta el momento se han expedido 72 normas para impulsar un sistema de comercio más eficiente.

Yo le preguntaría señor diputado Villanueva si un proyecto que pretende aumentar el crecimiento de la producción mucho más allá del crecimiento demográfico, lo calificaría como neoliberal. En lo que se refiere al CAP, estamos analizando la síntesis condensada de las 11 organizaciones y en muchos de los planteamientos hay coincidencias otros puntos requerirán ser más evaluados. Tenemos la obligación de alcanzar una mayor eficiencia y rentabilidad de los recursos disponibles. Si, en el presupuesto federal se reflejarán las prioridades, no sólo en los montos sino en las orientaciones.

En respuesta al diputado Martínez Guerra: en Sinaloa, en los años pasados, subió la producción media con transferencia de tecnología. Me gustaría que revisara la estadística y aquí hay diputados de Sinaloa que pueden ampliar esta información. La secretaria pretende transformarse con la federalización; desarrollar 6 programas de producción; crear un sistema nacional de capacitación; cambiar los sistemas de comercialización, y la evolución del sistema financiero. Respuesta a la diputada Hernández: el objetivo del campo es tratar de ser nuevamente un motor del crecimiento económico, fuente de bienestar y fuente de mejor nivel de vida para quienes viven en él. Una acelerada tecnificación del campo no genera más empleos, tenemos que buscarlos en las actividades secundarias. Respecto a las inversiones, tenemos que poner énfasis en la terminación de las obras en proceso. Reconocemos que hay proyectos hidroagrícolas que tienen 10 ó 14 años que están en ese proceso. En México cerca de un millón de y medio de predios se cultivan a mano, si no corregimos ese problema no podremos tener alta productividad.

**Ignacio Pichardo Pagaza,**  
Secretario de Energía

Respuesta al diputado Amado Cruz: desde el punto de vista jurídico, la última clasificación de la petroquímica secundaria se hizo en 1992. El párrafo quinto del artículo 27 constitucional considera como industria de carácter estratégico a la petroquímica básica. No está en vigor el reglamento en esa parte conducente de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional porque dos dispositivos más específicos han modificado ese régimen jurídico en materia de petroquímica. El capital externo puede invertir en esa materia hasta en un 49% sin previo aviso a la Comisión Nacional. El propósito de desincorporar la petroquímica secundaria es para darle oportunidad a los inversionistas mexicanos y para incrementar su capacidad. Los derechos de los trabajadores de ese ramo están garantizados.

Respuesta al diputado Rico: efectivamente, no es el momento oportuno para incrementar las tarifas de energía eléctrica, pero no hay que confundir la circunstancia de corto plazo con la necesidad de acercar el costo real de producción al precio que cobra la CFE y la Compañía de Luz por la producción de energía. La secretaria de Energía apoya la propuesta de ayudar a los estados que producen petróleo, pues es un planteamiento de política fiscal, de desarrollo regional que seguramente lo está analizando la Secretaría de Hacienda. Con relación a las estadísticas que no coinciden, necesitaría ver la documentación. Referente a los concesionarios de gas natural, esa situación está considerada en el reglamento que el Ejecutivo promulgará en las próximas semanas. En el caso del problema en Saltillo, Pemex tiene planeado entablar un juicio con una empresa.

Respuesta al senador Medellín: una vez más el sector energético es un motor para sacar al país de la difícil situación financiera. Gracias a que esta soberanía aprobó un presupuesto para este que a tuviera un importante incremento, lo que le ha permitido continuar con sus trabajos. Todos los proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos han sido terminados y entraron en operación este año. Sobre la seguridad energética, la inversión que se está destinando a los nuevos campos, en particular al gas natural le abre una serie de perspectivas a los empresarios mexicanos para invertir y generar empleos.

## 12 de septiembre

Comparecencia en la glosa del Informe de Gobierno del Secretario de Relaciones Exteriores de México, José Angel Gurriá Treviño

Sesión de Trabajo de las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, para el análisis del Primer Informe de Gobierno, (celebrada en el patio central del Senado). Se contó con la presencia del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurriá Treviño.

### **Fijación de posiciones de las Fracciones Parlamentarias.**

#### **Partido de la Revolución Democrática (PRD),**

Senador Héctor Sánchez López

Al fijar la posición de su partido sostuvo que los principios de política exterior se han comprometido ante los centros financieros internacionales. La política exterior ha subordinado la soberanía a la relación bilateral con EU. Debe redefinirse la posición de México en la ONU porque se ha convertido en un órgano controlado por las potencias. Lejos de buscar salidas políticas al fenómeno del narcotráfico con los países latinoamericanos, Relaciones Exteriores mantiene una actitud pasiva frente a la red del negocio de los estupefacientes. El senador pidió el voto de los mexicanos en el extranjero y respaldó la doble nacionalidad, pero afirmó que el gobierno mexicano ha abandonado la defensa de los connacionales en Estados Unidos. Esto exige un Estado fuerte que redefina el proyecto de nación y que establezca alianzas con los países latinoamericanos y del Caribe.

#### **Partido del Trabajo (PT),**

Diputado Alberto Anaya Gutiérrez

Manifestó la necesidad de intensificar las acciones tendientes a convertir a México en un país moderno en el contexto internacional. Aludió a la pérdida de soberanía por los compromisos ante organismos financieros internacionales. Se pronunció, asimismo, por abrir el TLC con EU y Canadá para renegociar las cláusulas que perjudican a México, principalmente en los apartados de agricultura y los referentes a la pequeña y medianas industrias. En el aspecto de seguridad nacional, vemos, dijo, lesivas las actividades de la DEA en México. La política migratoria que no es suficientemente firme ante la ola xenofóbica en Estados Unidos. La cancillería mexicana debería tener una participación más activa a efecto de que se le ponga freno a las acciones que atentan contra los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos.



**Partido Acción Nacional (PAN),**

Senador Ramón Medina Padilla

La política exterior de México debe ser ante todo la expresión, promoción y defensa de los auténticos y legítimos intereses de la nación mexicana, los cuales sólo podrán verse satisfechos dentro de un orden internacional expresado en normas que tengan como fin la concordia y la paz entre los Estados y una justa y eficaz colaboración de los pueblos para el bien común del género humano. La política exterior del gobierno es poco propositiva, carente de energía en la exigencia del respeto a los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero y altamente condicionada y dependiente de factores económicos, incluso en decisiones de política interna y económica. Cuestionó la incorporación de México a bloques económicos como la OCDE para favorecer el modelo neoliberal y al mismo tiempo descuidar las relaciones con la Unión Europea. Planteó la formación de una fuerza multinacional para combatir el narcotráfico.

**Partido Revolucionario Institucional (PRI),**

Senador José Murat Casab

Los principios de no intervención y autodeterminación como inherentes de la soberanía, son el pilar firme de la política exterior mexicana, acreditada en una larga tradición de congruencia. En el ejercicio de nuestra soberanía, a través de los órganos e instituciones establecidas, definimos intereses nacionales, objetivos de nuestro desarrollo y medios e instrumentos para promoverlos en el mundo. La defensa de la soberanía orienta las relaciones de México con las demás naciones y su inserción en la economía mundial. Se pronunció por lograr que la inversión extranjera que llegue a México se comprometa en proyectos de largo plazo. El voto de los connacionales en el extranjero es un debate inscrito en la política interior, siempre hemos estado abiertos a esa discusión.

**Palabras de José Ángel Gurría Treviño, Secretario de Relaciones Exteriores.**

La preservación y el fortalecimiento de la soberanía constituyen los principales objetivos de la política exterior que consiste en ejercer la autoridad suprema y legítima dentro de nuestro territorio, así como el derecho irrenunciable de nuestro pueblo a preservar su libertad, su independencia y su carácter diferenciado frente a las demás naciones. La dinámica y profunda transformación registrada en el sistema internacional en los últimos años exige que México ajuste sus estrategias, revise sus prioridades y fortalezca los métodos y herramientas de su política exterior. Sobre los sólidos cimientos de una tradición diplomática digna y respetada, el gobierno de la República se ha propuesto cinco grandes objetivos que habrán de orientar las acciones internacionales de México hacia fin de siglo: garantizar la seguridad nacional; ampliar el papel de México ante los centros más dinámicos en la economía mundial; determinar las prioridades en las relaciones bilaterales y en la cooperación internacional para promover mejor los intereses de México, fortalecer los vínculos del país con los mexicanos en el exterior y; promover los intereses nacionales en los foros multilaterales. En las negociaciones para aprobar el paquete financiero se

expusieron a los socios del exterior que México rechazaría cualquier forma de condicionalidad política. En las relaciones con EU y Canadá, México se ha propuesto forjar un "Nuevo Entendimiento" que se distinga por un trato respetuoso y por la voluntad política para alcanzar soluciones viables a los problemas comunes. El gobierno ha intensificado sus acciones en favor de la dignidad y defensa de los connacionales en el exterior. Las relaciones de México con América Latina y el Caribe, poseen un carácter estratégico para la seguridad nacional.

**Sesión de preguntas de los Legisladores al  
Secretario de Relaciones Exteriores,  
José Ángel Gurría Treviño.**

**Partido de la Revolución Democrática (PRD),**

Cuauhtémoc Sandoval Ramírez: interrogó al canciller sobre la posición de México ante los países desarrollados, la diversificación de los mercados, la política exterior de consenso, sobre el monto de la deuda externa, la violación de los derechos humanos en México, el tema de la doble nacionalidad y los presuntos apoyos de la cancillería a Carlos Salinas de Gortari. Diputado Pedro Etienne: por qué la cancillería no ejerce una presión mayor para que cesen las rígidas políticas antinmigrantes de Estados Unidos. Cuáles son las respuestas a las demandas de las comunidades fronterizas relativas a la violación de derechos humanos y para impedir la incursión de agentes de Estados Unidos buscando a personas requeridas por la ley, y qué soluciones hay para los indocumentados en México.

Senador Auldárico Hernández Gerónimo: en qué política cabe que una nación debe agregar su crisis económica a la postración de sus principios. Qué pasos se podrían dar para rescatar la soberanía petrolera. Cuáles serían las condiciones para renegociar la deuda externa. Cuando va a emprender la SRE una defensa efectiva de los intereses de los connacionales que viven en EU. El gobierno viola los derechos humanos al no permitir a los mexicanos residentes en el extranjero que ejerzan su voto. El diputado Adolfo Aguilar Zinser, precisó que no haría preguntas al titular de la SRE porque no tendría oportunidad de contrareplica, pero preguntó que si estaría dispuesto a asistir a una reunión de dos vías. Rosa María Cabrera Lofte: por qué califica de espuria la información recibida por el Parlamento Europeo sobre el caso Guerrero. Por qué se piensa que la prioridad fundamental en materia de seguridad está en la defensa de las fronteras, y por qué en el PND y en el Informe Presidencial no se habla de democratizar las relaciones exteriores.

**Partido Acción Nacional (PAN),**

Senador Luis Felipe Bravo Mena: preguntó por qué la Propuesta 187 no ha sido denunciada ante la ONU y llevada a los foros internacionales. Por qué el gobierno de México no ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Por qué no se ha protestado en los foros cuando los indocumentados mexicanos son perseguidos y asesinados. Cuáles es la posición de México ante el cierre de consulados de EU en Matamoros y Hermosillo. No sería conveniente revisar



la doble nacionalidad. Senador Natividad Jiménez Moreno: la SRE realizará una política exterior integral o sólo se limitará a una política de estrategia financiera comercial. El servicio exterior mexicano deben desarrollarlos sólo profesionales de carrera y no políticos. Considera que nuestra política exterior debe diferenciar las estrategias de panamericanismo y latinoamericanismo, y qué estrategias tiene para lograr un arbitraje más equitativo.

El diputado Alejandro Díaz Pérez-Duarte formuló cinco preguntas relativas a la dependencia de México respecto de un solo país, sobre importaciones y exportaciones, el apoyo de la SRE a las inversiones externas como las exportaciones mexicanas, el número de consejeros comerciales y sobre la intervención de la SRE en el comercio exterior. Senador Javier Alvarado: qué frutos se han obtenido del gasto que hizo el gobierno en Estados Unidos para proyectar una buena imagen. Cuál será la postura de México ante un candidato republicano en Estados Unidos. Por qué la tibieza del gobierno de México ante los ensayos nucleares. Diputado Jorge Antonio Catalán Sosa: qué ha hecho la SRE acerca de la calidad del agua que llega a través del Río Colorado a Baja California. Cree factible la revisión del Tratado de Límites y Aguas. Considera que si México suscribe acuerdos internacionales para defender los derechos humanos, se viole el carácter soberano del Estado. Considera violatorio que la CIDH conozca y se pronuncie sobre casos relativos a violación de derechos políticos.

#### **Partido Revolucionario Institucional (PRI),**

Diputado Ignacio Ovalle Fernández: preguntó qué estamos haciendo en otros polos de poderío económico como la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico, y si seguimos estando al lado de Cuba; cuál será la actitud del gobierno mexicano si Estados Unidos aprueba la Ley Helms-Burton. Senador José Manuel Toraya Baqueiro: cuáles son las actuales definiciones estratégicas de México en relación con la preservación, soberanía, y seguridad nacionales y los intereses del país. Cuál sería la agenda binacional y cuál la multilateral que planteará México frente al problema del narcotráfico. Diputado Carlos Reta Martínez: qué puntos de vista tiene la SRE acerca de los desechos tóxicos y sobre la ingerencia de Estados Unidos en asuntos políticos nacionales. Senador Salvador Sánchez Vázquez: hay posibilidad de un acuerdo binacional sobre migración con EU. Cuál es la reflexión acerca de que el Poder Legislativo, a través del Senado, no sólo sea informado para que nos convirtamos en corresponsables del diseño y operación de la política exterior. Diputado Luis Garfías Magaña: la coordinación de la secretaría de la Defensa Nacional le agradecerá sus comentarios al problema del narcotráfico, ahora que se han desmantelado parcialmente los carteles de Cali y Medellín.

#### **Partido del Trabajo (PT)**

Diputado José Narro Céspedes: en relación al Tratado de Extradición con España, mediante el cual los integrantes de organizaciones políticas que se encuentren en territorio nacional, pueden ser extraditados de manera directa. Bajo qué criterios fue aprobado este acuerdo

que se aleja del espíritu que caracterizó la política exterior mexicana durante la historia moderna.

### **Respuestas a las preguntas de los Legisladores.**

Respuestas al diputado Cuauhtémoc Sandoval: los conceptos de política exterior contenidos en el Primer Informe de Gobierno no pretende dar una visión triunfalista de nuestro país. No mencioné que no hubiera aumentado la deuda externa, pero ha habido un efecto de sustitución. Cuando hablaba de la política exterior de consenso, me refería a que quizá en instancias menos públicas se está trabajando para construirla. Se vuelve a plantear el tema de la Unión Europea en términos de que si México acepta o no la cláusula democrática, que se refiere a cierta afinidad de valores de países que hacen contratos con la Unión Europea. La calidad del señor Salinas es la de un ciudadano común y corriente, que tiene el mismo derecho que cualquier otro de recurrir a nuestras representaciones diplomáticas.

Respuestas al senador Bravo Mena: esperamos que la Propuesta 187 sea declarada anticonstitucional, pero no va a terminar ahí el pleito, sino hasta que intervenga la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos y eso toma mucho tiempo. La discusión no se ha llevado a la ONU porque es un foro donde se llevan casos de Estado a Estado. Estamos en estrecha coordinación con las secretarías de Gobernación y del Trabajo para ver cuál es el procedimiento para ratificar la Convención sobre Trabajadores Migratorios. Las buenas relaciones con Estados Unidos es en cuanto a los niveles de gobierno. México ha tenido que cerrar algunos consulados también por razones económicas. Respuestas al diputado Ovalle: en el caso de Europa y el Pacífico hay que llamar la atención sobre qué tenemos, qué hacemos, qué producimos, cuánto cuesta, porque el hecho de que llevemos un producto no nos da acceso a esos mercados a menos que se negocie. Nuestra posición respecto a Cuba es invariable. La iniciativa Helms-Burton la hemos denunciado en todos los foros por ilegal.

Respuestas al diputado Etienne: se han venido explorando una serie de modalidades para un mejor trato al tema de la migración: es un asunto de difícil solución, es un fenómeno estructural entre México y EU. En la frontera sur se cumplen los mismos propósitos. Respecto al embargo del atún, estamos esperando una decisión del Congreso de EU para levantarlo. Respuestas al Senador Jiménez: pretendemos una política integral, pero no ha sido una política financiera o comercial. Nunca ha habido tantos jefes de misión que sean del servicio exterior como ahora. No se trabaja con el Parlatino para la integración porque los parlamentos trabajan con parlamentos y gobiernos con gobiernos. La entrada de México a la OCDE no significa pérdida de liderazgo, aunque dimos la impresión de que nos estábamos alejando de nuestros vínculos tradicionales por las negociaciones del TLC.

Respuestas al senador Toraya: todas las reuniones binacionales México-Estados Unidos, son los canales a través de los cuales hacemos que una relación que es asimétrica, se convierta en una relación institucional. En cuanto al narcotráfico, en la agenda bilateral con Estados Unidos la mayor cooperación posible, pero respetando la facultad de decidir por parte de los mexicanos en nuestro territorio. Respuestas al senador Hernández: la soberanía petrolera nunca ha estado en duda ni en peligro. No parece necesario en estos

momentos refinanciar la deuda externa, ya que el perfil de su pago es factible. Respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, no compete a la SRE sino a los legisladores cambiar la ley respectiva.

Respuestas al diputado Díaz: depender demasiado de un sólo país nos hace muy vulnerables, hay que evitarlo a toda costa. Hay que evitar que el déficit comercial se salga del control en términos de su magnitud y apoyar las exportaciones de manera institucional. En todo esto, la SRE pretende solamente ayudar, sin descuidar su actividad básica que es lo político, lo diplomático. Respuestas al diputado Reta: se están sumando esfuerzos de ambos países en materia de coordinación sobre medio ambiente y de desechos tóxicos. Tenemos instancias de carácter legal, político y de presión de medios y comunidades. En algunos casos de violación de derechos humanos por problemas electorales, las instancias se procesan y se aceptan una vez que se han agotado las instancias locales. Se aceptan y se procesan cuando se trata de una acusación bien fundamentada y finalmente se da acceso a las partes en disputa para plantear su punto de vista.

Respuesta al diputado Aguilar Zinser: la disposición para conversar es permanente, estaremos con muchos gusto a disposición de ustedes. Respuestas al senador Alvarado: el problema de la imagen de México se plantea como que está provocando reacciones negativas en el Senado y en el Congreso de EU y de los medios ante planteamientos de unos pocos que han encontrado que la crítica de México es muy productiva. En cuanto a los ensayos nucleares, los países miembros de la Opanal promovieron una iniciativa que ya fue aceptada y que será introducida en la ONU. Respuesta al senador Sánchez: no recomendaría que la firma de un acuerdo binacional de migración, pero es

Respuestas al diputado Narro: el Tratado de Extradicción con España fue recientemente modificado por un acuerdo entre los gobiernos de ambos países y está sujeto para su entrada en vigor. Le corresponde al Congreso de México decir la última palabra. Dicha modificación no vulnera ni cambia la posición del gobierno de México sobre el asilo. Respuestas a la diputada Cabrera: al caso que me refería no era al de Guerrero, sino al de Chiapas. Estoy de acuerdo en que no podemos definir la seguridad nacional como un problema de fronteras. La democratización de la política exterior, se trata de un fenómeno inevitable.

Respuestas al diputado Catalán: el problema del agua lo estamos tratando a través del CICLA y a través de los tratados con Estados Unidos. En el caso del Río Colorado terminamos recientemente un análisis de la calidad del agua. Hemos ajustado el tratado de 1944 a las nuevas realidades. Con relación a los organismos internacionales de derechos humanos, desde 1991, la CIDH no se ha pronunciado contra México. Pero la Corte Interamericana es un caso diferente, ahí existe una tendencia generalizada de la OEA de injerencia en algunos asuntos.

Respuesta al diputado Garfias: hay muchas coordinaciones que se tienen que poner en operación en la propia casa a través de la SRE, la Sedena, Marina, Gobernación y PGR. Se está trabajando coordinadamente con EU y países latinoamericanos.

## 14 de septiembre

Glosa del informe presidencial en lo que se refiere a política interna

Sesión de trabajo de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Justicia de la Cámara de Diputados y Senadores, para el análisis de la política interna y procuración de justicia, referida en el Primer Informe de Gobierno. Evento celebrado en el Salón Verde del recinto de San Lázaro. Se contó con la presencia del Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor, del Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, José Antonio González Fernández.

### **Fijación de la posición de las cuatro fracciones parlamentarias sobre la política interna.**

#### **Partido del Trabajo (PT),**

Diputado Eduardo Guzmán Ortiz

El primer informe de gobierno contiene ideas y formulaciones importantes para el avance democrático, sin embargo, el PT considera que el Informe elude pronunciamientos sobre acciones concretas para la solución de los principales problemas políticos del país. La discusión sobre la reforma política debe realizarse cuanto antes, comenzando por la reforma electoral. Respecto a la procuración e impartición de justicia debe hacerse un esfuerzo para mejorar sustancialmente este renglón, ya que el crecimiento delictivo es impresionante. En el apartado de procuración de justicia, el Informe presidencial da la impresión de que si bien las autoridades han fijado objetivos globales correctos, faltan soluciones tangibles e inmediatas.

#### **Partido de la Revolución Democrática (PRD),**

Diputado Jesús Zambrano

Los signos de agotamiento del viejo sistema político son inocultables, pues los instrumentos y mecanismos que sirvieron para gobernar en la estabilidad y propiciar el desarrollo económico, hoy están provocando exactamente lo contrario. La solución a la crisis no puede ser patrimonio de un sólo partido, sino responsabilidad de todos los actores políticos del país. Es necesario que a la brevedad se dé la nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Los nueve meses de gobierno arrojan déficits innegables, como el caso Tabasco, Guerrero y Polo Uscanga. En Chiapas se ha mostrado proclividad por los métodos de mano dura. Hubo retrocesos de la reforma constitucional del Estatuto de Gobierno del DF que proscribió el derecho de los partidos políticos para postular candidatos a consejeros ciudadanos. Para encontrar soluciones de fondo al problema del narcotráfico debe reconocerse lo complejo y peligroso del fenómeno y debe haber claridad en la intervención de las Fuerzas Armadas en operativos exclusivos de la Policía Judicial. Es necesario que el secretario de Gobernación precise qué entiende el gobierno por reforma profunda del Estado.

**Partido Acción Nacional (PAN),**

Diputado Sergio Meza López

El PAN reconoce el esfuerzo político para que México avance hacia un Estado de derecho, que sin embargo es insuficiente, ya que aún impera la discrecionalidad, la arbitrariedad, la impunidad de funcionarios públicos, así como de algunos gobernantes. Acción Nacional sostiene que el diálogo es el único camino de entendimiento, por lo que la trascendencia de la situación actual exige bases claras que otorguen en la práctica un compromiso de cumplimiento y se destierren los anhelos personales. Es incongruente lo expresado respecto de la realidad nacional, pues no la describe, ni la explica, por ello el PAN apoya toda iniciativa que conduzca a un Estado democrático mediante el consenso nacional, que venza las inercias del pasado y arribe a una reforma que satisfaga a los mexicanos.

**Partido Revolucionario Institucional (PRI),**

Diputado Pindaro Urióstegui Miranda

No se trata de debilitar al Ejecutivo, pues es necesario que un Presidente que, como hasta ahora, garantice la unidad nacional; un Poder Judicial fuerte por su honestidad y profesionalismo, así como un Legislativo que represente con autenticidad creciente el pluralismo político del país. Queremos una democracia real, convincente y probable; queremos desaparecer ficciones y chantajes políticos; eliminar la vía de la violencia hacia el poder para respetar la voluntad popular mayoritaria. Nadie más interesado que el PRI para alcanzar estas metas para preservar la vigencia de nuestras instituciones y la paz social. Frente a la amenaza de las armas se impuso paulatinamente la estrategia del entendimiento, la negociación y el acuerdo, para evitar así un enfrentamiento fratricida entre mexicanos. La soberanía y la integridad nacionales están fuera de toda negociación. La tolerancia, la buena fe y la mejor intención en la búsqueda de fórmulas conciliatorias, no deben confundirse con síntomas de debilidad institucional. El diálogo es fecundo cuando lo apoya la ley, pero es infructuoso cuando se pretende que sustituya el orden legal. La fracción parlamentaria del PRI reconoce satisfactoriamente la política interior del gobierno, como un empeño permanente por hacer del Estado mexicano un Estado de derecho, del gobierno, un gobierno de leyes y de la ley, el código supremo de nuestra vida social.

**Palabras del Secretario de Gobernación.**

La reforma del Estado es tarea de perseverancia, apertura, consensos, de crítica dura y propositiva, no de aislamiento ni de diálogo de sordos, intolerancias, espectacularidad, escándalo y aniquilamiento y, mucho menos, de complicidades y venganzas; es tiempo del derrumbe del paternalismo y las viejas prácticas autoritarias. El gobierno está listo para iniciar los trabajos de la reforma y en el proceso propuesto por el Ejecutivo, ésta sólo puede lograrse a través de la democracia. La reforma del Estado es el hilo conductor de la administración de Ernesto Zedillo, aún en medio de la crisis, la reforma es el mayor compromiso de este gobierno, ya que a través de ella se consolidarán nuestros principios invariables de soberanía, libertad, democracia, federalismo y, nuestro compromiso permanente, la ética de nuestra política: la justicia social. Este proceso sólo puede lograrse



a través de la democracia haciendo a un lado el sofisma que señala que de la democracia imperfecta no puede nacer la democracia perfecta. Frente al método hay una rica agenda que es sustancia de la reforma: el acuerdo en lo fundamental. Las tareas de la secretaría de Gobernación son dar plena vigencia a nuestra organización como República soberana, representativa, democrática y federal; consolidar el Estado de Derecho y fomentar el desarrollo político, así como refrendar las funciones de gobierno y los derechos de los mexicanos.

La inseguridad alcanza niveles preocupantes. El índice delictivo actual refleja el crecimiento superior al 20 por ciento en relación al mismo periodo anterior al informe. Por eso hay que admitir que nuestras estrategias al respecto han sido más reactivas que preventivas. La Iniciativa de Ley Reglamentaria está concluida y de aprobarse surgirá un Sistema Nacional de Seguridad Pública. El narcotráfico es un problema de seguridad nacional que para su combate precisa la asunción de responsabilidad por parte de los países productores y de los consumidores. En materia de protección civil se ha logrado integrar un Sistema Nacional que ha respondido con eficacia en los eventos de riesgo potencial o actualizado, que se han presentado. La construcción y mejoramiento del régimen electoral en el país es objeto de controversia y debe serlo de riguroso examen en áreas como la absoluta independencia de los órganos electorales; los mecanismos de verificación de ingresos y gastos de los partidos políticos; topes en los costos de campañas y acceso equitativo de los partidos en los medios de comunicación. El centralismo encubierto ha mellado la capacidad de gestión de gobiernos locales y municipales. Hay avances en el proceso de pacificación de Chiapas.

### **Sesión de preguntas de los Legisladores.**

#### **Partido del Trabajo (PT) y diputados independientes**

El diputado José Narro Céspedes (PT) preguntó cuál es la posición del Ejecutivo respecto al proceso de reforma del Estado; si Gobernación revisará la agenda para incluir aspectos que están excluidos. México exige una reforma que dé certidumbre y estabilidad. El diputado independiente Luis Sánchez Aguilar preguntó en cuál Estado de Derecho vivimos, cuando hay presos políticos como Hernández Galicia y Ricardo Barco. Pidió la opinión acerca de algunas informaciones publicadas en diarios de EU sobre la debilidad del gobierno mexicano y si México está preparado para la democracia. El diputado Serafín Núñez Ramos (PT) preguntó al procurador Lozano Gracia si es posible recuperar a corto plazo la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad pública. Cuál es el avance de las investigaciones de los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu. Hay evidencias para llamar a declarar a importantes funcionarios del gobierno anterior. Diputado Oscar González Yáñez interrogó al procurador del DF: qué acciones realiza la procuraduría del DF para combatir la corrupción e impunidad y qué avances hay en las indagaciones sobre el asesinato de Polo Uscanga.

**Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Senador Heberto Castillo: preguntó que si las instituciones están bien, para qué la reforma del Estado y sobre la propuesta para que el EZLN participara en el diálogo nacional. Diputado Leonel Godoy Rangel preguntó al procurador Lozano: qué decisiones están tomando en la PGR en a búsqueda de la plena autonomía del Ministerio Público en los términos del artículo 21 constitucional. Diputado René Arce Islas al procurador del DF: si hay un diagnóstico de los índices de delincuencia en el DF, entonces qué pasa, por qué no avanzamos; es reformable la institución o habría que dicutir la edificación de una nueva. Diputado Mauro González Luna al procurador Lozano Gracia: por qué intervino la PJF en el penal de Puente Grande, Jalisco, presumiblemente asesinando a siete reos cuando ya estaba sofocado el motín; por qué no se han desahogado los interrogatorios referentes a la presumiblemente fraudulenta desincorporación de Telmex; qué opina de la tesis de Luis Cabrera de que la Procuraduría no debería depender del Ejecutivo; y cómo interpreta la práctica del espionaje telefónico. Diputado Antonio Tenorio Adame al secretario Chuayffet: hay un estado de ilegalidad, de violación de la Constitución en Chiapas; el IFE está en contradicción, aún con el planteamiento de la autonomía, porque está creando un cuarto poder constitucional; el Informe del presidente Zedillo incluyó los trabajos del Poder Legislativo y eso es invasión de Poderes.

**Partido Acción Nacional (PAN)**

Senador Leonardo Yáñez Vargas: qué programa tiene el Ejecutivo respecto al nuevo federalismo, o es necesario que más presidentes municipales se pongan en huelga de hambre. Cómo ha trabajado Gobernación los casos Tabasco y Yucatán, qué compromisos está dispuesto a contraer el Ejecutivo para que se cumpla el contenido del artículo 41 constitucional. Diputado Horacio Gutiérrez Bravo interrogó al procurador Lozano: cuál será la estrategia para proteger a los individuos y sus bienes, para combatir la delincuencia, para garantizar el orden y la paz pública. Qué planes hay para cambiar la PGR y qué tan cierto es que miembros del Ejército han ingresado a la PGR como policías judiciales. Senador Benigno Aladro Fernández al procurador del DF: qué garantías de seguridad pueden tener los ciudadanos con una coordinación prevista por la ley y puesta en práctica a través de acciones aisladas, con puntos de vista encontrados; hasta cuándo las autoridades tendrán control sobre los cuerpos privados de seguridad. Los comités de seguridad pública no deberían estar en manos de los vecinos.

Senador Rosendo Villarreal Dávila al procurador Lozano: cuáles serán los principios rectores de la Ley Federal para la Delincuencia y cómo se fomentará la participación de los ciudadanos. Cómo puede México combatir al narcotráfico y cuál es la posición de la PGR sobre la controversia constitucional interpuesta por el gobernador de Tabasco contra el Ejecutivo. Diputado Alejandro Zapata Perogordo al secretario de Gobernación: cree usted que con situaciones como la de Puebla pueda propiciarse el diálogo político nacional; si puede informar qué cuerpos policiacos están encargados de la seguridad nacional, distintos

al Ejército, Armada de México o Policía Judicial Federal; qué se puede informar sobre el CISEN y de otros grupos paramilitares.

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

Senador Salvador Rocha Díaz: proponemos un estudio por los tres Poderes de la Unión de una Ley reglamentaria del artículo 49 constitucional. Preguntó la opinión sobre el artículo 102 constitucional para que entre los apartados A y B se ubique un órgano encargado de la defensa de los intereses de quienes se encuentran en condición social en desventaja. Senador Orlando Arvizu: preguntó al procurador Lozano que si es posible compaginar su posición en el gabinete como procurador y conciliar su ideología con la de los demás integrantes del gabinete y qué opinión tiene respecto a la legalización del consumo de drogas. Diputado Jorge Moreno Collado al procurador del DF: qué implicaría una renovación orgánica en la PGJDF; en qué línea de acción debemos inscribir los cursos para policías y agentes que realiza ya la procuraduría y qué podemos esperar; hacia dónde marcha la PGJDF en materia de creación de nuevas delegaciones; la ciudadanía quiere saber qué pasa en materia de derechos humanos respecto a los victimarios pero también de las víctimas; intervendrá la procuraduría para que se sancionen delitos electorales en el DF proceso de elección de consejeros ciudadanos.

Senador Trinidad Lanz Cárdenas al procurador Lozano Gracia: respectó artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, en cuántos asuntos la PGR está ejerciendo la facultad de atracción. Esta facultad de atracción, que se otorga a la CNDH, viola el artículo 40 constitucional y algunos otros dispositivos. Diputado Ignacio González Rebolledo al secretario de Gobernación: ha considerado el Ejecutivo respaldar la propuesta de que los reglamentos por él expedidos sean también materia de acción y de juicio de inconstitucionalidad; qué características contemplaría un anteproyecto de ley que permita tener la certidumbre de que no se conculquen ni la libertad municipal ni la autonomía de los estados, preservados también por la Ley Suprema de la Nación; ha considerado el Ejecutivo reformar el artículo 130 constitucional.

**Respuestas del Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor, del Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, José Antonio González Fernández.**

**Secretario de Gobernación,**  
Emilio Chuayffet Chemor.

Al diputado Eduardo Guzmán: en México no ha sido el gobierno el motor de la historia, sino también la sociedad y las oposiciones. El Informe presidencial contiene compromisos claros y concretos en lo político, económico y social, no los elude. Celebro la expresión del diputado Zambrano de arribar a una transición pactada. El gobierno está sentado a la mesa y espera que los demás protagonistas también se sienten para discutir una agenda. Desde 1986 se han establecido las bases para un Sistema Nacional de Protección Civil. En Chiapas, el



gobierno apostó y sigue apostando a la solución pacífica. La reforma del Estado es la reforma de los poderes públicos para lograr la cabal división. En respuesta al diputado Meza, solamente la franqueza y la sinceridad pueden llevarnos a la construcción de consensos que permitan la transformación del Estado. No se falta a la verdad cuando en el Informe presidencial se dice que el gobierno es y debe ser un gobierno de leyes. Al diputado Urióstegui dijo que hay posibilidades de avanzar a corto plazo en la reforma del Estado, hay voluntad de todas las partes, ya que las trabas se circunscriben a cuestiones coyunturales y metodológicas. Respuestas al diputado Narro Céspedes: en la designación del director del IFE, Gobernación no quiere formular una propuesta que no esté consensada con los partidos políticos. Es inexacto que sólo se haya platicado con tres partidos políticos para la reforma del Estado. En realidad no existe un mecanismo formal que reúna a todos, pero con todos los partidos se ha consultado. No se puede proceder auténticamente y con democracia al diálogo nacional si no hay democracia desde la definición temática. Hay que incluir temas que la sociedad exige que se traten. En la reforma, el gobierno es parte, no mediador, es copartícipe.

Respuestas al diputado Sánchez Aguilar: México vive en un Estado de Derecho, es un país de leyes, sin que ello signifique que hayamos alcanzado el desiderátum. Los delitos cometidos por las personas aludidas no revela la existencia de presos políticos. No se requiere leer la prensa de EU para saber que las crisis de México son cíclicas. México vive en la democracia pero quiere más democracia. Respuestas al senador Castillo: jamás aseveré que las instituciones son buenas y fallan los hombres. Hay instituciones buenas y malas, malas porque fueron perversas desde el origen o porque entraron en obsolescencia.

El Presidente señaló la invitación al EZLN a participar en el diálogo, no dijo desarmados o no. Respuestas al senador Yáñez Vargas: el Presidente fue muy calro en cuáles pueden ser las áreas que se pueden descentralizar, como comunicaciones, agricultura y salud, entre otras. Para construir el federalismo hay que iniciarlo reconstruyendo la mentalidad del planteamiento. No hay necesidad de la huelga de hambre. La secretaria de Gobernación, en respeto al pacto federal, no tiene más que la posibilidad de inducir los cambios que el artículo 41 constitucional establece como principios rectores de las elecciones. Respuestas al senador Rocha: la Ley Reglamentaria del artículo 49 constitucionales saludable, pero propongo una iniciativa del propio Congreso para eliminar el carácter de "Supremo" de uno de los Poderes. Por otro lado, las defensorías de oficio tienen limitaciones presupuestales, en recursos humanos, por eso su propuesta me parece loable, porque contribuiría a que la justicia sea una realidad, a que se logre algo más que la justicia.

Respuestas al diputado Tenorio Adame: no he sido evasivo, los presos que con motivo de conflictos políticos purgan sentencias o están sujetos a proceso, cometieron conductas ilícitas tipificadas en el Código Penal; no afirmé que la división de poderes sea en sí una de las partes de la reforma del Estado. No hay inconstitucionalidad de la norma constitucional. El IFE no controla las elecciones, las organiza, lleva a cabo lo que le manda el artículo 41 constitucional. El secretario de Gobernación tiene que salir del Consejo General del IFE y que éste se integre por los consejeros ciudadanos. Finalmente, el Ejecutivo no invadió ningún trabajo legislativo, presentar iniciativas de ley es facultad de los miembros del Congreso de la Unión, del Ejecutivo y de las legislaturas locales. Respuestas al diputado Zapata: la situación que describe sobre inseguridad pública es la que se dijo en el discurso,

el Presidente ha hablado con la verdad, no ha disimulado la dimensión del problema. En la mayoría de los casos en que se realizaron elecciones estatales, los conflictos poselectorales tienden a disminuir, hemos avanzado en la conformación de los órganos electorales. Las policías y los cuerpos de seguridad nacional y pública son los que usted mencionó más la policía preventiva. El CISEN no es un grupo paramilitar, sino de inteligencia.

Respuestas al diputado González: no abundaría mucho en los elementos que ya el señor procurador explicó con claridad. Con respecto al 130 constitucional, el hecho de que una disposición se viole por unas cuantas personas dentro del universo de los obligados a cumplirla no implica que necesariamente tengamos que ir en sucesivas reformas hasta hacer de la ley un instrumento casuístico.

**Antonio Lozano Gracia,**  
Procurador General de la República

Respuestas al diputado Núñez: sobre el elevado índice de criminalidad, en principio hay que reconocer cuáles son las causas que llevan a que una institución como la PGR enfrenta severos problemas para el cumplimiento de sus obligaciones un segundo elemento es una organización que evite duplicidades y falta de comunicación. El caso Ruiz Massieu consideramos que está concluido, que tenemos por obligación continuar buscando al señor Manuel Muñoz Rocha. El caso Colosio no es una investigación fácil y no podríamos informar puntualmente de los avances porque es una investigación en curso. Respuesta al diputado Godoy: en lo que se refiere a la autonomía necesaria para la PGR, dado su ámbito de competencia, plantearémos en el proyecto de la Ley Orgánica que presentaremos a consideración del Congreso Federal, precisamente la explicación o la explicitación de esta característica, habida cuenta de que en la Ley del Poder Ejecutivo incluso ha sido excluida la PGR como una de las dependencias del Ejecutivo.

Respuestas al diputado Gutiérrez Bravo: la iniciativa que se presentará al Congreso, de Ley Nacional de Seguridad Pública, tiene mucho cuidado en no invadir las esferas municipales y estatales y establecer una Coordinación Nacional de Seguridad Pública. En la PGR hay un círculo vicioso que tenemos que romper, que se alimenta por el desprecio de la sociedad hacia los malos policías, si no tenemos la posibilidad de romperlo, difícilmente la PGR podrá cambiar. Siempre ha habido en las policías judiciales y estatales personas que han pertenecido al Ejército Mexicano y nunca nadie ha dicho que por esa razón se haya militarizado tal o cual cuerpo policiaco. Es un apoyo institucional. Respuestas al senador Orlando Arvizu: pueden participar en un gobierno personas de diferentes ideologías, siempre y cuando haya el presupuesto básico del servicio público del país. La definición de legalización del consumo de drogas implica fundamentalmente a los países consumidores. Algunos países que han experimentado algún tipo de liberalización en el consumo, incluso en la venta de drogas, no han tenido por desgracia resultados o beneficios que se esperaban: que deje de aumentar el consumo o que bajara. Antes de eso tendríamos que hacer más eficiente el combate al narcotráfico.



Al diputado González Luna: la policía judicial intervino en los hechos del reclusorio de Puente Grande por solicitud del gobierno de Jalisco y respecto a los acontecimientos hay investigaciones tanto en la procuraduría del estado como en la PGR. La institución no depende del Ejecutivo, anteriormente hablamos de este tema. Del espionaje telefónico ya nos hemos pronunciado porque en la Ley Contra el Crimen Organizado pueda haber una regulación al respecto. Respuestas al senador Rosendo Villarreal: los planteamientos sobre participación ciudadana se refieren fundamentalmente a la Ley Nacional de Seguridad Pública, que implica un esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno y que la participación ciudadana sea a través de consultas. Cómo combatir al crimen organizado, básicamente en tres aspectos: de intercambio de información y asistencia técnica; de apoyos en equipos; y capacitación o ayuda en capacitación de un país a otro. La procuraduría sigue en la integración de la averiguación del caso Tabasco y ha presentado ante la Corte los alegatos correspondientes. Respuestas al senador Lanz Cárdenas: estoy de acuerdo en que se establece una grave confusión de competencias, claramente delimitada en la ley, por eso sería el momento oportuno que el Poder Legislativo enmendara ese entuerto. A reserva de consultarlo con los archivos, no hemos ejercido el derecho de atracción.

**José Antonio González Fernández,**  
Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Respuestas al diputado González Yáñez: la procuración de justicia y el esfuerzo que se hace para abatir la delincuencia y la impunidad en la ciudad no es tarea de una sola institución y de un sólo hombre, debemos sumar esfuerzos con otras corporaciones. A poco más de tres meses de que fue victimado el licenciado Polo Uscanga aún no se sabe del autor material, lo que dificulta la investigación, pero puedo asegurarles que es una investigación seria, eficaz y ordenada en donde estamos haciendo el mejor de los esfuerzos. Respuestas al diputado René Arce: tenemos un diagnóstico y estamos trabajando, aunque ha habido un índice delictivo creciente, pero también es muy creciente el esfuerzo que se está haciendo en detenciones. Desde luego que la institución es transformable, pero habría que priorizar esta rama de la administración y de la política para que tenga recursos, la palabra la tiene la ARDF. Al senador Aladro: en las próximas semanas se darán a conocer los objetivos generales, los específicos, las metas y las estrategias del programa de seguridad pública en la ciudad para obtener los cuatro objetivos especiales: ganarse la confianza de los ciudadanos; darle a la ciudad más seguridad; abatir la delincuencia y acabar con la impunidad. En relación a los servicios de seguridad privada, la Ley de Seguridad Pública señala su regulación. El espíritu de la empresa privada de seguridad es la de prevención, no la investigación y la persecución. La propuesta sobre los comités de seguridad pública es muy sugerente, porque está probado que es la ciudadanía lo que no falla y quizá han fallado sectores de la policía.

Respuestas al diputado Moreno Collado: estamos encaminados a hacer transformaciones de fondo en la procuraduría en tres cuestiones: la norma, la conducta y la actuación, día a día apegada a derecho. La línea de acción de la profesionalización de las policías se inscribe en que la gente en la institución entre por la puerta grande y no por orificios ratoneros. La procuraduría será más eficaz y combatirá más efectivamente el delito

si investiga mejor, por eso debemos privilegiar dos cosas además de los recursos: la investigación y la especialización. Sobre los comicios de consejeros ciudadanos, sin embargo, esa elección, calificada así por la Constitución, no está diseñada así como un proceso electoral que regula el Cofipe, pero habría que revisar el Código Penal. En todo caso, la procuraduría conocería de todos los ilícitos y en su defecto, turnaría algunos por incompetencia a la PGR.

### 19 de septiembre

Homenaje de las cuatro fracciones parlamentarias a Manuel Marcué Pardiñas.

Al abrirse la sesión correspondiente al Primer Periodo Ordinario del Segundo Año de la LVI Legislatura, las cuatro fracciones parlamentarias rindieron un homenaje al diputado Manuel Marcué Pardiñas (PRD), en cuya memoria se guardó un minuto de silencio y se hizo un recuento de su vida como luchador social y hombre congruente con su pensamiento.

### 19 de septiembre

Iniciativa de Ley General de Protección Civil

Las fracciones parlamentarias del PAN, PRD y PT, presentaron al Pleno cameral en voz de la diputada María del Carmen Segura Rangel (PAN), una iniciativa de Ley General de Protección Civil, con el objeto de que sea turnada para dictamen a la Comisión correspondiente, a fin de que se tramite en el actual periodo ordinario de sesiones.

### 19 de septiembre

Entrega la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda los resultados de la revisión de la Cuenta Pública de 1993.

El diputado Juan Antonio García Villa (PAN) presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, entregó el Informe de Resultados de Revisión a las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio de 1993. Dicho informe comprende un tomo ejecutivo y 9 volúmenes anexos para que se le dé trámite previsto en el marco jurídico.

El informe es el resultado de 551 auditorías realizadas a 18 dependencias, 32 entidades federales y cinco entidades coordinadas del DDF, en las que se observan "graves irregularidades" en el manejo de los recursos presupuestales.

### 19 de septiembre

Análisis y posición de los partidos políticos en materia de política económica del primer informe presidencial.

Al fijar la posición del PT, el diputado Joaquín Vela señaló que comparten la visión del presidente Ernesto Zedillo de que la solución a la crisis está en el incremento del ahorro interno, pero "consideramos que hoy se debe someter a debate los elementos centrales de la política económica, porque reconocer errores es la base para no volver a cometerlos", por

lo que se deben revisar los aspectos del superávit fiscal, el ahorro interno y la recuperación económica.

El PT, indicó el legislador, considera que se debe reestructurar el sistema bancario para impedir las prácticas oligopólicas y en cuanto a la recuperación económica, aunque se predice que en 1996 se generalizará, "persisten serios desajustes que no han sido resueltos, como la fractura del aparato productivo".

En su oportunidad, el diputado Saúl Escobar (PRD), aseguró que el plan del gobierno para reactivar la producción es equivocado, ya que el aumento al ahorro interno no puede ser el punto de partida, sino una medida subsecuente. Primero hay que renegociar la deuda externa, revisar la política comercial y reactivar la economía mediante una reforma fiscal que grave más al que más tiene.

Escobar expuso que es necesario revisar la política comercial con Estados Unidos y en particular del TLC, para fomentar nuestros procesos de sustitución de importaciones y modificar la apertura con el exterior que por la forma apresurada en que se realizó, ha provocado la destrucción de una parte de la planta productiva.

Por su parte, el diputado Hugo Meneses Carrasco (PAN), sostuvo que el gran reto económico es promover el desarrollo integral del país, que implique el mejoramiento del nivel de vida de la población, para lo cual se requieren tres puntos: un auténtico Estado de Derecho, la vigencia del federalismo y un sistema nacional educativo y formativo.

Añadió que el reto de la política económica de la presente administración es resolver el problema de insolvencia en las finanzas públicas, que ya comienza a alcanzarse; sin embargo, existe el riesgo de no utilizar los instrumentos más adecuados y caer en una nueva crisis de insolvencia.

A nombre del PRI, el diputado Luis Antonio Godina se pronunció por favorecer todas aquellas iniciativas que tengan como prioridad el crecimiento económico, a través de la generación de obras públicas; el impulso de un programa que apoye a la pequeña y mediana empresas; políticas que incrementen la productividad y rentabilidad del campo, así como inversión y creación de infraestructura en sectores como el energético y el de comunicaciones.

El legislador Godina Herrera destacó que su fracción no aprobará aumentos a las tasas impositivas y promoverán una iniciativa para enriquecer el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, a fin de asegurar la racionalidad, disciplina y transparencia del gasto público y garantizar que se gaste en programas prioritarios.

## **19 de septiembre**

Punto de acuerdo para integrar una comisión que investigue hechos violentos en Chiapas.

Los líderes de las cuatro fracciones parlamentarias, Ricardo García Cervantes (PAN), Humberto Roque Villanueva (PRI), Jesús Ortega Martínez (PRD) y Joaquín Vela González



(PT), firmaron un punto de acuerdo para integrar una comisión que viaje a Chiapas a fin de analizar la situación que se vive en el norte de esa entidad, donde se han registrado enfrentamientos y violaciones a los derechos humanos.

### 19 de septiembre

Punto de acuerdo para apoyar a los damnificados del huracán *Ismael*.

Otro de los asuntos que se abordaron en esta sesión, se sometió a consideración y se aprobó, fue un punto de acuerdo para apoyar a las víctimas del huracán *Ismael*, que consiste en poner en marcha un programa de emergencia y una estrategia a corto, mediano y largo plazos con el propósito de reactivar las tareas productivas y mitigar el dolor de las familias de las víctimas.

### 21 de septiembre

Analizan las cuatro fracciones parlamentarias la política interior referida en el primer informe de gobierno.

Las cuatro fracciones parlamentarias analizaron la política interior referida en el primer informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Inició el debate el diputado José Narro Céspedes (PT), quien al fijar la posición de su fracción subrayó que el mensaje presidencial reiteró la convocatoria a la participación ciudadana para la reforma del Estado, pero en los hechos las negociaciones han quedado en una actitud excluyente.

El diálogo, dijo, deberá abarcar los diversos aspectos de la agenda de manera continua y permanente, para dirimir las controversias. La solución de conflictos poselectorales no deben ser condicionantes para iniciar el diálogo que debe ser nacional, no excluyente, pues la reforma del Estado, debe tocar iniciativas federales, estatales y municipales, con la participación corresponsable de los tres Poderes de la Unión e incluso del EZLN.

A nombre de la fracción del PRD, el diputado Javier González Garza refirió que el presidente Zedillo en su informe presidencial no hizo propuestas sobre la reforma del Estado, pues sería en esta Cámara donde debían discutirse, y sólo se concretó a afirmar que no había acuerdo entre los partidos políticos.

“Lo que reclamamos del PRI y del secretario de Gobernación es que hagan pública su propuesta de reforma, pues ya no se puede esperar más”. Y si en este periodo de sesiones no existe voluntad del PRI y del gobierno, la situación política puede desbordar las estructuras partidarias, advirtió.

En su turno, el diputado Cristián Castaño Contreras (PAN) expuso que el documento de política interior del gobierno federal y lo expresado por el presidente Zedillo en la toma de posesión, dan la impresión de que se refieren a un país distinto al que tenemos hoy. Respecto a la reforma política destacó que a pesar de que el Ejecutivo reitera su propósito de llevarla a cabo, no ha establecido con el Legislativo sus propuestas concretas.

Sostuvo que el gobierno federal tiene que entender que hay una sola forma de gobernar, en función de los gobernantes y no en función del mismo gobierno. Cuando comprenda que su ejercicio debe tener como centro de actividad a la persona humana y no el poder público, se estará escribiendo un nuevo libro de la historia de México.

Por su parte, el diputado Víctor Samuel Palma César (PRI), al fijar la posición de su partido dijo que ante las desigualdades y complejidades de la vida política del país, el gobierno de la República decidió convocar al debate y llamar al acuerdo entre todas las fuerzas políticas para alcanzar consensos que expresen el ánimo y la aspiración de cambio de los ciudadanos.

Luego de asegurar que el PRI está listo para asistir a la cita de la reforma electoral, dijo que necesitamos una política que reconozca la ética como sustento, la democracia como objetivo y la justicia social como propósito irrenunciable, retos indispensables para dar rumbo y fortaleza a la nación. Expuso que el desafío es mantener la vigencia de las instituciones frente a la tensión de las coyunturas; preservar la estabilidad ante los riesgos de la violencia y asegurar la gobernabilidad sin recurrir a la cerrazón del autoritarismo.

Otro tema que se abordó en la misma sesión fue el de los aspirantes a ingresar al bachillerato y a licenciatura de la UNAM. El diputado Salvador Martínez Della Rocca (PRD), dijo que no se puede negar a los jóvenes el derecho a la educación. Mientras que la legisladora Teresa Gómez Mont invitó a las autoridades universitarias a abrir un espacio de conciliación para solucionar el problema.

## **21 de septiembre**

Punto de acuerdo para solicitar que cesen los ensayos nucleares.

El legislador Alfonso Guerra (PAN) presentó al pleno un punto de acuerdo firmado por las cuatro fracciones parlamentarias para pronunciarse en favor del cese de ensayos nucleares por parte de Francia y la República Popular de China.

## **26 de septiembre**

Análisis de la Política Exterior del Primer Informe de Gobierno.

El diputado Alberto Anaya (PT) reconoció que el mundo sigue un proceso de globalización y un nuevo orden a través de bloques económicos. Sin embargo, México buscó auxilio en el extranjero para enfrentar la crisis, pero adoptó compromisos lesivos para la seguridad y la soberanía nacionales, lo que condicionó la política económica a través de los préstamos del exterior.

Respecto al tema de la migración, criticó que las acciones del gobierno mexicano son poco dignas y enérgicas para defender los derechos humanos de los connacionales que radican en EU. Cuestionó, asimismo, el Tratado de Extradición que recientemente firmaron los gobiernos de México y España.

A nombre del PRD, la diputada Ana Lilia Cepeda de León manifestó que en el mensaje político presentado por el titular del Ejecutivo fue notoria la ausencia del examen de la política exterior gubernamental "que se ha caracterizado en los nueve meses de gobierno



por medidas erráticas y pragmáticas, con el fin de conseguir recursos financieros". Necesitamos una política exterior que se guíe por razones de Estado, no sólo de mercado, dijo.

Por ello, añadió la legisladora, el gobierno y la cancillería consideran que la prioridad en la preservación de la soberanía es la defensa de las fronteras. "Se trata, sin duda, de un enfoque anacrónico que en el fondo deja de lado los aspectos nodales de una verdadera defensa de nuestra integridad como nación.

A su vez, el diputado Alejandro Díaz Pérez Duarte (PAN) indicó que el peso de las conexiones internacionales de México no sólo recae sobre la SRE, sino sobre otras instancias del Ejecutivo que la mayoría de las veces no coordinan debidamente con esta dependencia y en ocasiones hasta compiten.

Con respecto a los indocumentados, el parlamentario subrayó que mientras se pide respeto y protección a los derechos laborales de los connacionales que van a EU a trabajar, toleramos que se maltrate a extranjeros en la frontera sur. También solicitó reforzar el combate al narcotráfico.

En su oportunidad, el diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI), resaltó que para el gobierno todo lo relacionado con su política externa está perfectamente vinculado a la interna, sujeta a los principios constitucionales y en congruencia con el régimen de derecho. Sin embargo, afirmó que ante la globalización existen riesgos inéditos y en ese contexto ha mudado el concepto de soberanía.

En ese proceso de globalización, continuó Gómez Villanueva, el concepto tradicional de soberanía ha perdido parte fundamental de su contenido ético a favor de respuestas oportunas y eficaces a las reglas de reproducción del capital financiero. Por ello es posible asegurar que hoy en día el destino de la sociedad global se determina de un modo casi decisivo en función de la competencia entre las grandes corporaciones multinacionales.

El diputado independiente Luis Sánchez Aguilar al acudir a la tribuna aseveró que no se puede hablar de las consecuencias de la globalización omitiendo hechos graves y peligrosos para la seguridad de la nación, como la ofensiva del neoliberalismo en contra de México. Dijo que el gobierno de EU ataca la figura presidencial, al gobierno y al pueblo de México cuando se le acusa de inepto.

## 26 de septiembre

Punto de Acuerdo para que la Cámara sea informada de las propuestas sobre federalismo fiscal.

El diputado Jorge Padilla Olvera (PAN) presentó un Punto de Acuerdo de las cuatro fracciones parlamentarias para que la Comisión de Hacienda y Crédito Público se reúna a la brevedad con el Consejo Asesor Fiscal, a fin de que la Cámara de Diputados sea informada oportunamente sobre el avance que las propuestas que este organismo tenga sobre el federalismo fiscal. Dicha propuesta se turnó a la Comisión respectiva.

**26 de septiembre**

Punto de Acuerdo que condena la política intervencionista de EU.

De la misma forma, el diputado Carlos Reta Martínez (PRI) presentó un Punto de Acuerdo suscrito por las cuatro fracciones parlamentarias en el que se condena la iniciativa de ley Helms-Burton del Congreso de los EU que pretende imponer sanciones a los países, empresas o personas, que comercien con Cuba.

**28 de septiembre**

Rinden las cuatro fracciones homenaje póstumo a José Francisco Ruiz Massieu.

En la última sesión del mes de septiembre, las cuatro fracciones parlamentarias guardaron un minuto de silencio y rindieron un homenaje póstumo a José Francisco Ruiz Massieu, al cumplirse un año de su deceso.

El diputado Netzahuacóyotl de la Vega (PRI) presidente de la Comisión Especial de Seguimiento del caso Ruiz Massieu, recordó el pensamiento político del extinto Secretario General del PRI, quien dedicó gran parte de su vida a tratar de hacer realidad la transformación de la vida política nacional, comenzando por su propio partido. Recalcó que las comisiones de seguimiento de ambas Cámaras hacen su tarea al ritmo de la propia investigación.

La diputada Leticia Burgos Ochoa (PRD) dijo que el asesinato del político guerrerense puso en tela de juicio la capacidad y voluntad de los tres poderes federales, pues en ellos gravita la responsabilidad de probar con hechos que las etapas de salvajismo político están superadas y que la violencia no es, ni será, un recurso del Estado mexicano.

Por su parte, el diputado Alejandro Zapata Perogordo (PAN) reconoció que la Cámara de Diputados ha tratado de tomar su responsabilidad al conformar una Comisión plural para dar seguimiento a las investigaciones de ese crimen y proteger la verdad frente a la sociedad, pero se presentaron circunstancias que hicieron pensar en la imposibilidad de esclarecerlo.

El diputado independiente Luis Sánchez Aguilar, luego de asegurar que los crímenes del cardenal Posadas Ocampo y de Ruiz Massieu no han sido aclarados, dijo que el procurador Antonio Lozano Gracia "ha caído en la práctica priista de congelar las denuncias de los ciudadanos, como la que se presentó contra Carlos Salinas de Gortari para que se le investigue su fortuna de 7 mil millones de dólares".

En su oportunidad el diputado Serafin Nuñez Ramos (PT) afirmó que el discurso político de Francisco Ruiz Massieu se sigue escuchando en las grandes tribunas de la nación, en labios por ejemplo, del Secretario de Gobernación y del Ejecutivo. Sin embargo, interrogó: ¿sirve de algo un homenaje verbal a un político que intentó reformar lo que parece irreformable?

**28 de septiembre**

El Pleno de la Cámara recibió la minuta del Senado que concede permiso al presidente Zedillo para viajar a Estados Unidos.

En otro punto del orden del día, el pleno cameral conoció en primera lectura el dictamen sobre la minuta del Senado que concede el permiso constitucional necesario para que el presidente Ernesto Zedillo se ausente del territorio nacional del 9 al 13 de octubre, para efectuar una visita de trabajo a los Estados Unidos de América a invitación de su homólogo William Clinton.

**28 de septiembre**

Recibe la Cámara iniciativa de Ley del Ejecutivo sobre energía.

En la misma sesión, este órgano legislativo recibió del Ejecutivo la iniciativa para dotar a la Comisión Reguladora de Energía (órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía), de las atribuciones necesarias para regular la participación de los particulares en la industria eléctrica y en el mercado de gas, así como sus relaciones con las entidades públicas del sector energético.

Turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Energéticos, de aprobarse, dicha comisión participaría, entre otras cosas, en la aprobación, fijación, ajuste, modificación, y reestructuración de las tarifas para el suministro y la venta de energía eléctrica, sin afectar las competencias que la normatividad vigente establece en la materia.

**28 de septiembre**

Solicita la diputada Rosario Guerra a la Comisión de Programación dictamine sobre iniciativa del PAN.

A petición del diputado Eduardo Arias Aparicio (PAN), la presidenta de la Mesa Directiva, diputada Rosario Guerra Díaz (PRI), solicitó a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, dictamine a más tardar el 5 de octubre la iniciativa que presentó el legislador el 30 de marzo para adicionar dos párrafos al artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

**28 de septiembre**

Mensaje final de la diputada Rosario Guerra Díaz como presidenta de la Mesa Directiva en el mes de septiembre.

En su mensaje final como presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre, la diputada Rosario Guerra Díaz (PRI) señaló que en el fondo existe un problema de concepción sobre la actuación de mayorías y minorías frente al trabajo legislativo. "El nuestro es el foro de la pluralidad que enriquece las aportaciones a la vida democrática del país, pues en él se articulan propuestas, denuncias y acuerdos, pero sobre todo se ejercen facultades específicas y fundamentales para la conducción de la nación"

Indicó la legisladora que los ejercicios discursivos y los monólogos paralelos deben dar paso al debate serio, crítico y propositivo. Sin embargo, advirtió, las inercias son difíciles de vencer y aunque ya hemos avanzado, nos falta mucho por construir para mejorar y dignificar nuestro trabajo.

**28 de septiembre**

Eligen al diputado Pedro Moreno para dirigir los trabajos del mes de octubre.

Con 306 votos a favor, el diputado Pablo Moreno Cota (PRI) fue electo en la sesión de hoy para dirigir durante el mes de octubre los trabajos de la Cámara baja del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LVI Legislatura.

Como vicepresidentes de esta nueva Mesa Directiva fungirán los legisladores Adolfo Ramón Flores Rodríguez (PRI), Jorge Urdapilleta Núñez (PAN), Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (PRD) y Serafin Núñez Ramos (PT). Los secretarios serán Hugo Fernando Rodríguez Martínez (PRI), Agustín Torres Delgado (PAN) y Leticia Calzada (PRD). En tanto que Joaquín Rodríguez Lugo y Alicia González Cerecedo (PRI), Claudio Manuel Coello Herrera (PAN) y Eduardo Guzmán (PT), fueron electos para ser prosecretarios.





**CRÓNICA LEGISLATIVA** se terminó de imprimir en noviembre de 1995 en los talleres de Grupo Print, S.A. de C.V., José Toribio Medina No. 110, Col. Algarin, México 06880, D.F. El tiro fue de 3 mil ejemplares, más sobrantes de reposición. (Jhs, editor).



**1995**