

QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados



- Parlamento
- El federalismo, base del derecho social en las constituciones de México
- Parlamento y partidos: El caso italiano
- El Estado de derecho y la inflación legislativa
- El liberalismo de fin de siglo: Problemas y desafíos

2a Época Año IV No. 37
noviembre-diciembre 95

QUÓRUM



Nuestra portada

Hombre Ave, 750 d.C., Cacaxtla

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo *quí, que, quod*.) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española.

Directora

DIPUTADA MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

Distribución

ANTONIO RENTERÍA ESTRADA

Diseño gráfico y edición

GRUPO EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
Amargura 4, San Ángel, 01000 México, D.F.



QUÓRUM, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en s/r ante la Dirección General del Derecho de Autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la sc en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante serenos en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la Revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión s/n Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, 15960 México, D.F., Tel. 628-1421 / 628-1300 / ext. 3127, 3128, 3129

Directorio



Presidente de la Gran Comisión

DIPUTADO HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR

Presidente del Comité de Asuntos Editoriales

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

Oficial Mayor

ARTEMIO MEIXUEIRO SIGÜENZA

Tesorero

ISAAC BUENO SORIA

Coordinador General de Comunicación Social

RAMIRO PINEDA MURGUÍA

COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Presidente

DIPUTADO JORGE MORENO COLLADO

Primera Secretaria

DIPUTADA CONSUELO BOTELLO TREVIÑO

Segundo Secretario

DIPUTADO JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

Tercera Secretaria

DIPUTADA MARÍA ELENA YRÍZAR-ARIAS

Cuarto Secretario

DIPUTADO ANTONIO TENORIO ADAME

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA

DIPUTADO FRANCISCO PERALTA BURELO

DIPUTADO RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIPUTADO JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES

DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIPUTADO CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIPUTADO MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA

DIPUTADO AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE

DIPUTADO PÍNDARO URIÓSTEGUI MIRANDA

DIPUTADO JOSUÉ VALDÉS MONDRAGÓN

DIPUTADA MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIPUTADO JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIPUTADO IGNACIO CASTILLO FLORES

DIPUTADO JUAN SALGADO BRITO

DIPUTADA MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA

DIPUTADO ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

DIPUTADO JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIPUTADO SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ

DIPUTADO GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR

DIPUTADO GONZALO ALARCÓN BÀRCENA

DIPUTADO GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO AIBREU

DIPUTADO JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA

DIPUTADO ALEJANDRO MORENO BERRY

DIPUTADA MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIPUTADO FRANCISCO MALDONADO RUIZ

| | |
|---|----|
| <i>Presentación</i> | 3 |
| <i>Tlaxcala</i> | 5 |
| <i>Primera Parte. Análisis</i> | |
| <i>Parlamento</i> Giovanni Sartori | 13 |
| <i>El federalismo, base del derecho social en las constituciones de México</i> S. Miguel Reyes Ramírez | 39 |
| <i>Parlamento y partidos: El caso italiano</i> Carmela de Caro | 47 |
| <i>El Estado de derecho y la inflación legislativa</i> Miguel Ángel Camposeco Cadena | 59 |
| <i>El liberalismo de fin de siglo: Problemas y desafíos</i> César Cansino | 65 |
| <i>Segunda Parte. Sección cultural</i> | |
| <i>Reseña bibliográfica</i> Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa | 73 |

Presentación

La sociedad moderna debe ser capaz de reconocer sus problemas más apremiantes y aportar ideas y sugerencias para plantear las mejores soluciones.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia. Uno de éstos, radica en la palabra escrita.

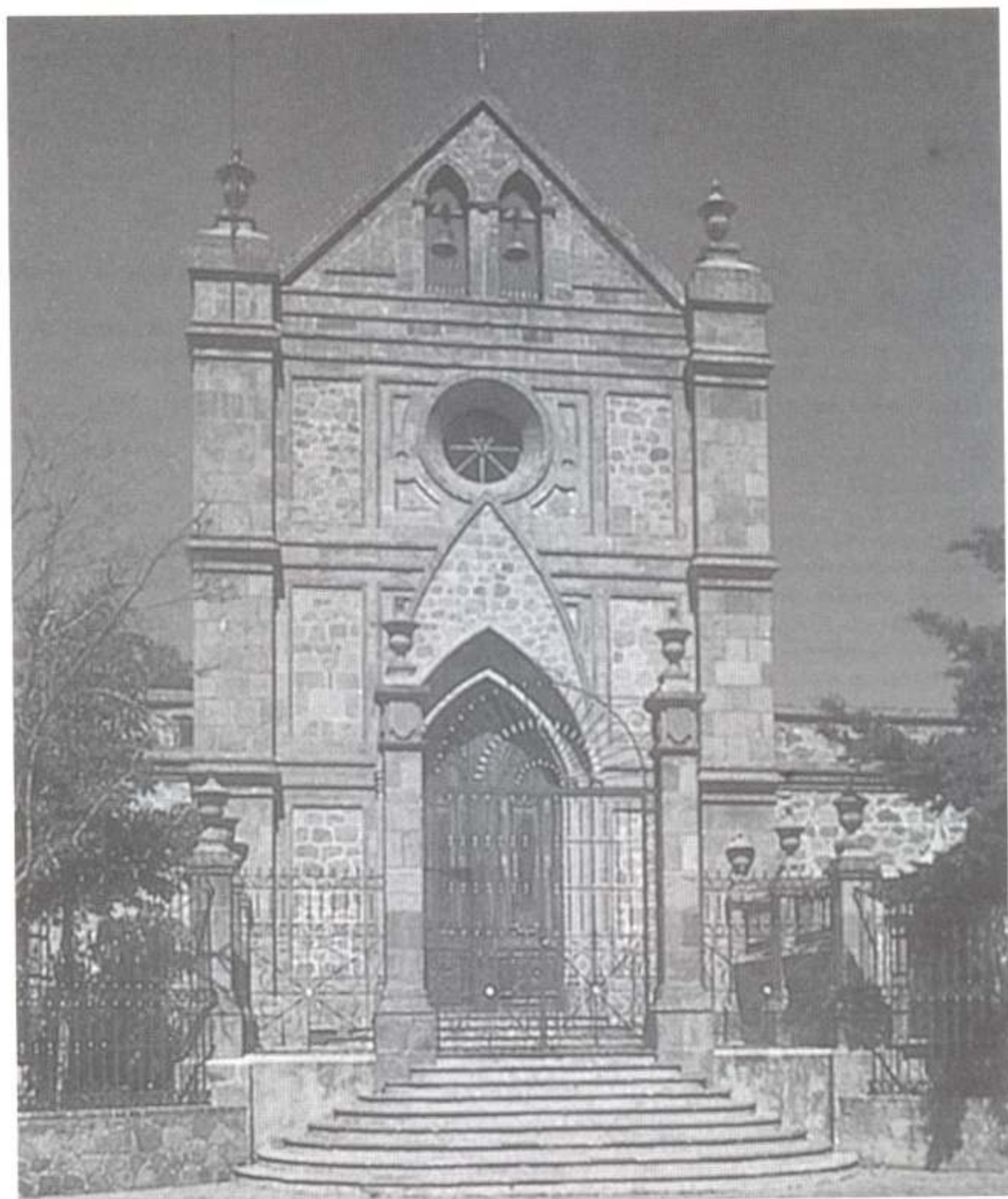
A estas ideas responde la Revista *Quórum*, cuyo objetivo fundamental es abrir sus páginas al pluralismo, a la reflexión y al diálogo; a proporcionar elementos de juicio de la realidad nacional y a ofrecer las alternativas para enfrentar los problemas del país.

Atendiendo lo anterior, *Quórum* presenta en esta ocasión, diversos análisis sobre el parlamento, documentos de gran valía que son realizados por intelectuales de renombre internacional, como Giovanni Sartori y Carmela de Caro. Temas de interés para la reforma del Estado mexicano, como lo son el federalismo y el Estado de derecho, son abordados también en este número.

Como complemento, *Quórum* presenta en su Sección Cultural una reseña bibliográfica de publicaciones sobre temas relacionados a las Ciencias Sociales, que servirán para acrecentar el conocimiento sobre estas materias y los acervos personales e institucionales.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los colaboradores de este número, así como al Gobierno del Estado de Tlaxcala y su representación en el Distrito Federal por el material fotográfico proporcionado, el cual muestra el rico patrimonio cultural y natural de este Estado. El Instituto de Investigaciones Legislativas presenta en su Editorial, datos históricos relevantes de esa entidad federativa y breves biografías de sus hombres ilustres. Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por aportar el artículo "Parlamento y partidos: El caso italiano", de Carmela de Caro; y a la casa editorial "Alianza Editorial", de Madrid, España por habernos permitido la publicación del artículo "Parlamento", de Giovanni Sartori.

Instituto de Investigaciones Legislativas
Coordinación Editorial



Tlaxcala

Tlaxcala. Palabra que proviene de *Texcallan*, que significa “entre los peñascos”, y tan, cerca de, entre. Otros afirman que quiere decir “tierra del pan” o “entre las tortillas”.

Semblanza histórica

Los primeros vestigios de vida humana se remontan a varios milenios a.C. Por el año 650 d.C., los Olmecas-Xicalancas, mercaderes procedentes de la costa del Golfo de México y del Sureste, invadieron la región de Tlaxcala y sitiaron su capital en Cacaxtla, en lo alto de un cerro, dominando el Valle-Poblano-Tlaxcalteca, donde recientemente se han encontrado edificios y pinturas murales. En el siglo XIII arribó a la región de Tlaxcala el grupo Teochichimeca-Tlaxcalteca, una de las siete tribus Nahualtecas salidas de Chicomoztoc, que se adueñó de la tierra de Tepeticpac en 1348 d.C. y fundó los poderosos señoríos de Tepeticpac, Ocotelileo, Tizatlán y Quiahuyiztlán, que unidos a otros menores, formaron la confederación Tlaxcalteca, hostilizada constantemente, especialmente por los mexicanos, que no lograron conquistarlos.

A la llegada de los españoles, primero los combatieron en Tecoaac y Tzompantepec al mando de Xicohténcatl Axayacatzin. Vencedores los hispanos, entraron a Tizatlán y celebraron alianzas militares con los de Tlaxcala. Consumada la conquista, España permitió a Tlaxcala conservar su antiguo gobierno in-

dígena. La nombró sede del primer obispado de la Nueva España y le otorgó escudo de armas. Fue, asimismo, una de las cinco provincias mayores que formaron el reino de México. Los Tlaxcaltecas fueron a las principales expediciones de conquistas y colonización.

Durante la colonia, fenómenos naturales, epidemias y hambrunas dispersaron a la población tlaxcalteca e hicieron declinar su economía; a pesar de ello, se levantaron hermosos edificios construidos por los indígenas bajo la dirección de misioneros y arquitectos.

Ilustres tlaxcaltecas representaron a la Nueva España en las Cortes de Cádiz; Manuel y Miguel de Lardizábal y Uribe y José Miguel Guridi Alcocer.

Al conocer el grito de Dolores, el pueblo tlaxcalteca se rebeló y los realistas se aprestaron a reprimir a los insurgentes, desarrollándose en el territorio de Tlaxcala diversos combates, hasta que el 16 de abril de 1821 el general Bravo tomó pacíficamente la capital. Los tlaxcaltecas apoyaron la causa republicana, y al crearse la República, pedían la creación del estado de Tlaxcala, pero el Congreso de 1824 la decretó territorio.

Durante la guerra con los Estados Unidos, en la Batalla del Castillo de Chapultepec, intervinó y murió en la acción el teniente coronel tlaxcalteca Felipe Santiago Xicohtécatl. Es-



Ex-convento Franciscano de la Asunción

tuvo al mando del batallón de San Blas, cuya bandera se conserva y honra en el Salón de Banderas del Castillo de Chapultepec.

Después de tomar la ciudad de México, los norteamericanos avanzaron hacia Tlaxcala, pero fueron derrotados en Huamantla, donde los defensores hicieron gala de heroísmo.

Adheridos al Plan de Ayutla, los tlaxcaltecas colaboraron para la derrota del dictador Santa Anna.

La Constitución de 1857 llevó a Tlaxcala a la categoría de Estado Libre y Soberano, respetando una de las civilizaciones más

antiguas e ilustres de nuestro país.

Durante la intervención francesa, se formaron guerrillas para defender la integridad nacional. En la épica batalla del 4 de mayo de 1862, el general tlaxcalteca Antonio Carbajal venció al jefe conservador Leonardo Márquez, contribuyendo con ello a la famosa victoria del 5 de mayo en Puebla.

Para 1867, ya corrían trenes de México a Apizaco, y en 1869 el presidente Juárez inauguró el tramo México-Apizaco-Puebla.

La noche del 26 de mayo de 1910, en Con-tla, se levantaron en armas los tlaxcaltecas iniciando el movimiento revolucionario.

El general Domingo Arenas se distinguió por apoyo al agrarismo, otorgando ejidos provisionales, y Antonio Hidalgo por impulsar el movimiento obrero.



Palacio de Gobierno, ciudad de Tlaxcala

Algunos hombres ilustres

Tlahuicole (1497-1519)

De origen Otomí, luchó defendiendo a Tlaxcala, fue capturado y llevado ante Moctezuma II, quien lo envió, en contra de su voluntad, a combatir a los purépechas. Tlahuicole no queriendo regresar a Tlaxcala como traidor, pidió la muerte en el sacrificio gladiatorio.

Xicoténcatl Axayacatzin (1484-1521)

El joven enemigo de los españoles combatió en Tzompantepec en 1519. Hernán Cortés lo mandó ahorcar cerca de Texcoco, en mayo de 1521. Sus cuantiosos bienes fueron adjudica-

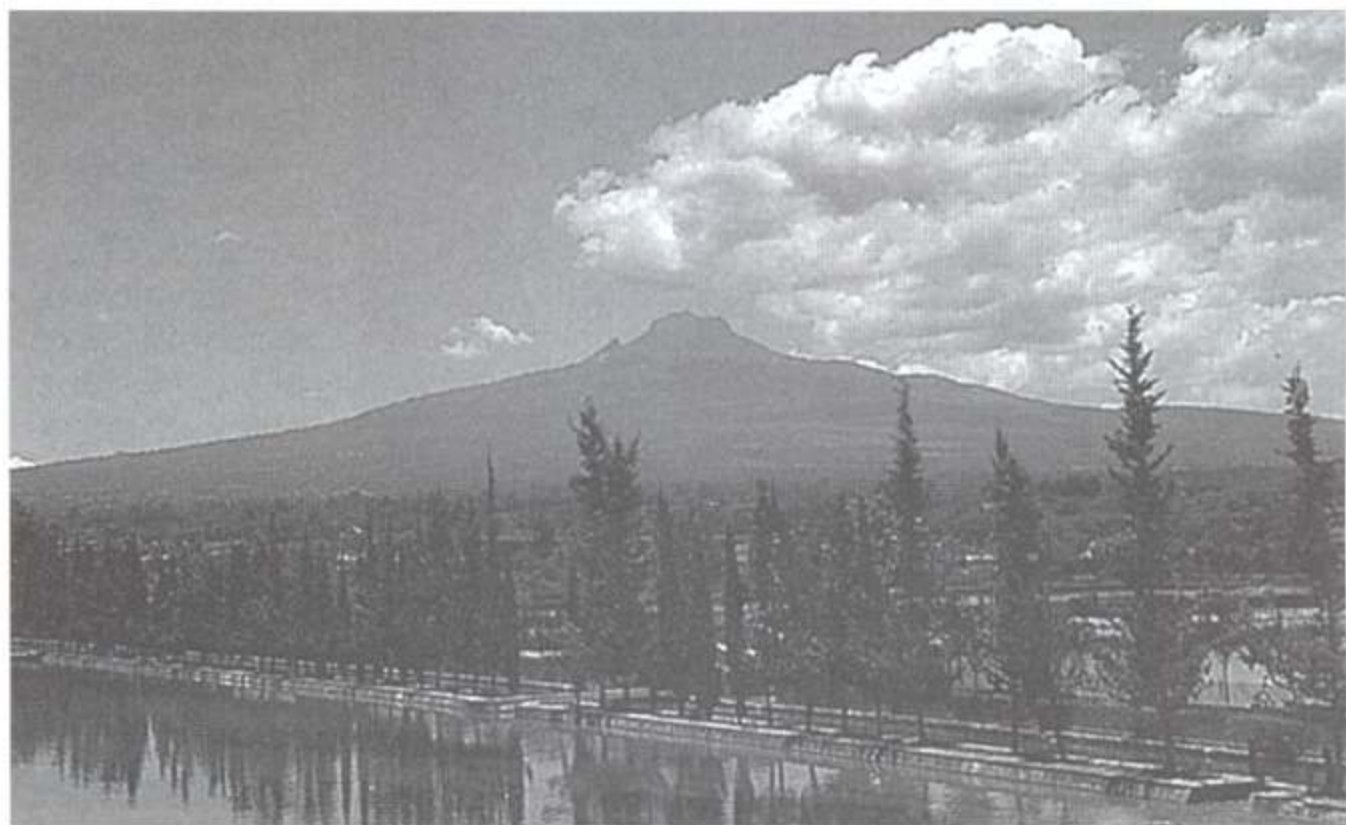
dos a la Corona española. Fue poeta y algunas de sus obras aparecen en el manuscrito de los *Cantares mexicanos*.

Fray Diego Valadés (1533-1582)

Educador, literato y grabador, fue el primer mexicano que imprimió un libro en Europa: *Retórica cristiana* (1579), compendio de la cultura de la época con bellísimos grabados.

Diego Muñoz Camargo (1526-fines del siglo XVI)

Mestizo, líder de los tlaxcaltecas en varias empresas, autor de la famosa obra *Historia de Tlaxcala*, considerada como una de las mejores crónicas del siglo XVI y de la *Descripción de la ciudad y provincia de Tlaxcala*.



Montaña "La Malintzi"

Doctor José Miguel Guridi y Alcocer (1673-1828)

Nació en San Felipe Ixtacuiztla, poeta y escritor, diputado a las Cortes de Cádiz, presidente de la Suprema Junta Provisional gubernativa en 1821. Presidente del Congreso Constituyente de México en 1823; firmante de la Constitución de 1824. Se le considera precursor de la creación del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Manuel Lardizábal y Uribe (1739-1820)

Nació en la hacienda de San Juan del Molino, jurista; egresó como abogado de la Universidad de Valladolid en España. Sus trabajos dieron gran impulso al derecho penal español; entre sus obras destacan *Nuevo código criminal* y *Discurso sobre las penas contraídas o leyes criminales de España*.

José Manuel de Herrera (1776-1831)

Notable insurgente, diputado al Congreso de Chilpancingo, firmó la Constitución de Apatzingán en 1814. Al consumarse la Independencia, fue ministro de Relaciones Exteriores. Como ministro de México, le tocó establecer las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos.

Felipe Santiago Xicohtencatl (1805-1847)

Nació en Santiago Apetatitlán. En la guerra con los Estados Unidos destacó en las batallas de la Angostura y Chapultepec. Murió heroicamente durante esta última el 13 de septiembre de 1847, cuando se arrojó con la bandera del batallón de "San Blas", cubriendo su cuerpo con ella.

Antonio Carbajal

General, defensor de la Constitución de 1857 y del gobierno de Juárez. Venció al general



San Miguel del Milagro

conservador Leonardo Márquez en la batalla del 4 de mayo en Atlixco, Puebla. Esta acción contribuyó a la victoria de la Batalla del 5 de mayo.

Miguel Lira Ortega (1827-1882)

Licenciado y coronel, poeta liberal, peleó en la Revolución de Ayutla, en la guerra de Reforma y en contra de la Intervención francesa y de Maximiliano. Fue escritor y gobernador de Tlaxcala. En 1855 introdujo la imprenta en el Estado.

Juan Cuamatzi (1879-1911)

Nació en Contla. Precursor de la Revolución mexicana, se lanzó a la lucha en mayo de 1910. Proclamó el Plan de San Luis en Tlaxcala.



Cascada de Ailhuetzia

Domingo Arenas (1888-1917)

Nació en Santa Inés Zacatelco. Se le ha llamado el "Villa" de Tlaxcala. Fue el primero que integró en Tlaxcala un Comité Agrario para la repartición de tierras.

Antonio Hidalgo (1876-1972)

Nació en Apizaco. En 1909, fue presidente de la Agrupación Obrera "Unión y Trabajo de Tlaxcala", desde donde apoyó el movimiento obrero de Río Blanco. Activo maderista, se levantó en armas en apoyo al Plan de San Luis. A la victoria de los revolucionarios fue electo gobernador de Tlaxcala. Se rebeló contra el usurpador Huerta y cuando los constitucionalistas tomaron el poder fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917. Fue, después, presidente del Partido Liberal Constitucionalista en Tlaxcala.

Gerzain Ugarte (1881-1955)

Nació en Terrenate. Profesor rural de su tierra natal. Dirigió el periódico *La Antigua República*. Colaboró con Madero y cuando éste fue asesinado, Huerta lo mandó encarcelar. Al lado de Carranza dirigió *El Liberal*, periódico revolucionario. Formó parte de quienes elaboraron la convocatoria al Congreso Constituyente de 1916-1917 y fue electo diputado al mismo. Participó defendiendo los dere-

chos de los trabajadores, apoyando el artículo 123 constitucional.

Ascensión Tepal (1883-1918)

Nació en San Pablo del Monte. Campesino indígena. Afiliado al Partido Antirreeleccionista, figuró en la campaña de don Francisco y Madero y en 1910 se lanzó a la lucha armada. Lo mismo hizo al ser asesinado el presidente Madero. Dentro del Ejército Constitucionalista alcanzó el grado de coronel y fue electo diputado al Congreso Constituyente de Querétaro.



Zona arqueológica de Cacaxtla

Mensaje de QUÓRUM a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a Quórum comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
 - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
 - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. (Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD.)
 - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
 - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) Quórum se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque
Deleg. Venustiano Carranza; 15969 México, D.F.
Tel. 628-1421, 628-1300 ext. 3127.

Parlamento

GIOVANNI SARTORI

El estudio del parlamento puede emprenderse desde tres puntos de vista. Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en qué condiciones es elegido en el parlamento. Segundo, en referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento en el ámbito del sistema político en su conjunto.

Con respecto al primer aspecto se debate si los partidos operan como un anillo de conjunción, o bien como un diafragma, entre el país real y el país legal. En el segundo aspecto se debate si el problema es de representatividad (de semejanza sociológica) o bien de sintonía. Y nuestra conclusión ha sido que puede existir ausencia de semejanza y sintonía. Si la sintonía es defectuosa, como lo es en Italia, entonces la culpa es del "bizantinismo" del sistema de partidos.¹ Queda por emprender la tercera investigación, el estudio de las funciones y el funcionamiento de los parlamentos. Pero primero me interesa estudiar un problema por sí mismo y relativamente nuevo: la profesionalización de la política.

Profesionalización y especialización

¿Qué se entiende por político profesional? En una primera aproximación, es una persona que se ocupa de manera estable de la política. No son, por lo tanto, políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional, o durante

Giovanni Sartori

Nacido en Florencia en 1924, es uno de los más notables estudiosos de las ciencias sociales de la Italia de la posguerra. Desempeñó por 26 años el cargo de maestro de ciencias políticas, sociología e historia de la filosofía en la Facultad de Ciencias Políticas de Florencia. En 1979 pasó a enseñar a la Universidad de Columbia, en Nueva York. Su cultura es definida como "vastísima y poliédrica".

Nota: El Instituto de Investigaciones Legislativas agradece a la casa editora Alianza Editorial del Grupo Editorial Anaya (Juan Ignacio Luca de Tena núm. 15, Madrid, España, C.P. 28027), su valiosa colaboración al autorizar la reproducción del capítulo 9 "Parlamento" de Giovanni Sartori, publicado en Elemento de Teoría Política.

¹ Para este análisis debo reenviar a las pp. 286-322 (omitidas aquí) de G. Sartori (ed.), *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1963.

un periodo limitado, y que provienen de una profesión privada que continúan ejerciendo a *latere* incluso cuando ingresan en el parlamento. No obstante, tanto el caso del político profesional puro como el caso del político no profesional puro (el *Nebenruflcherpolitiker* de Max Weber), no son los más frecuentes. Al menos hoy en día el grueso de los casos está constituido por políticos semiprofesionales, es decir, por personas que no son, en rigor, ni totalmente profesionalizados, ni son totalmente políticos ocasionales. Debemos, pues, recurrir a una clasificación a tres voces:

- i) político no profesional;
- ii) político semiprofesional;
- iii) político profesional.

El político no profesional se identifica con bastante facilidad. Es el equivalente del "político-gentilhombre" de antaño: el gran industrial, la personalidad cultural, el patricio propietario agrícola, el rentista y otros casos similares. En resumen, la persona para la cual la política es claramente una "vocación", no una ocupación en el sentido económico del término. Las dificultades se plantean por la categoría fluida de los semiprofesionales. Y estas dificultades repercuten también sobre la determinación de la clase de los políticos profesionales. De hecho, estos últimos no están constituidos sólo por personal de origen partidista o sindical que entra en el parlamento. Un parlamentario que es elegido consecutivamente durante tres-cuatro legislaturas se transforma con toda probabilidad en un político profesional *de facto*, incluso si no proviene de una carrera de partido. Por otro lado, existen los "notables" y los fundadores de los partidos, que con frecuencia tienen, o poseían, una profesión privada. Pero sería absurdo considerarlos en bloque, por esta única razón, como políticos semiprofesionales.

El criterio seguido ha sido clasificar en la voz "político semiprofesional" a aquellos que no provienen principalmente de una carrera

de partido, que poseen una profesión privada, y que en cierto modo continúan ejerciéndola. Este criterio no es taxativo, y por lo tanto en la voz "político profesional" se incluyen no sólo aquellos que no han tenido nunca otra profesión y que, por lo tanto, son un personal de estricta extracción partidista, sino también una parte de aquellos que no tienen ya posibilidad de retorno a su profesión civil.² A este último respecto se debe proceder, sin embargo, con mucha cautela, y como consecuencia hemos dejado los casos dudosos en el grupo de los semiprofesionales. Y en el parlamento italiano los casos dudosos son numerosos, también porque quince años no es suficiente (especialmente si se considera que la legislatura constituyente forma por muchos aspectos un caso aparte) para establecer cuántos semiprofesionales se han convertido *de facto* en profesionales como consecuencia de elecciones repetidas.

Está ya claro, por lo general, que el crecimiento de la profesionalización es sensible, *grosso modo* un 5 por ciento por legislatura: 22 por ciento en la Constituyente, 26 por ciento en el año 48, 33 por ciento en el año 52, 38 por ciento en el año 58.³ Si se tiene presente que hemos usado con moderación el criterio de la estabilidad, no está fuera de lugar avanzar la hipótesis de que ya en la Cámara de la III Legislatura se puede añadir al 38 por ciento de los parlamentarios verdaderamente profesionales un 10 por ciento de parlamentarios que lo son potencialmente. Redondeando, después de 15 años casi la mitad de nuestros diputados está, o bien está muy próxima a estar constitui-

² El significado que atribuyo a "político profesional" es, por lo tanto, mucho más reducido del que usa D.R. Matthews en el *International Science Journal*, IV, 1961, cuando observa en su monografía sobre el Senado de los Estados Unidos que "cerca del 55 por ciento de los senadores de posguerra pueden ser incluidos entre los políticos profesionales", precisando que se trata en la mayoría de los casos de abogados (p. 633). La cifra indicada por Matthews no debe, por lo tanto, impresionar, y no es susceptible de compararse con las que nosotros hemos encontrado para Italia. Con respecto a nuestros criterios de clasificación, son políticos profesionales sólo aquellos que han cortado definitivamente los lazos con la abogacía o con otra profesión civil. Y en esta acepción Wahlke, Eulau et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, Wiley, Nueva York, 1962, indican que sólo el 42 por ciento de los 476 componentes de las cuatro legislaturas estatales allí estudiadas puede adscribirse a los políticos de profesión (p. 76).

³ Cfr., *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, op. cit., Tabla p. 324.

da por políticos de profesión, por “profesionalizados”.

Frente a este desarrollo se puede estar satisfecho y hablar bien de ello, o bien no estar satisfecho y hablar mal.⁴ Ello porque la profesionalización del hombre político puede interpretarse con dos significados bien distintos: en el sentido de especialización, de adquisición de una competencia *ad hoc*, o bien con una serie de significados negativos. En el primer sentido el político de profesión es un experto, una persona que acaba por conocer el oficio que realiza, uno que entiende de ello, y por lo tanto constituye un progreso sobre el político diletante, improvisado, inexperto. En el segundo sentido el político profesional es sólo una persona que no posee otro oficio. Su característica no es la de estar especializado en la propia profesión, sino la de transformar en oficio una profesión que no es tal: éste *hace* política, pero no *sabe* de política. O mejor dicho: *sabe* para hacer carrera y estar inmerso en ella, pero no *sabe*, en el plano cognitivo, más que los otros.

Evidentemente no puede echarse a suertes si el político profesional merece o no ser apreciado como un experto. Se tratará de determinar si, en qué sentido y en qué medida, el oficio “ocuparse de política” desarrolla ciertas cualidades y competencias que justifican la profesionalización del hombre político a la luz de una exigencia de especialización. Es verdad que no está muy claro lo que debe entenderse en política por un “experto”. ¿Una competencia *ratione materiae*, es decir, el conocimiento efectivo del contenido de los problemas del que el legislador ha de estar investido? ¿O bien un talento formal, como la capacidad de decidir, la rapidez de percepción, o un alto grado de habilidad en la negociación y la transac-

ción? Tampoco está claro, por otro lado, cuáles pueden ser los criterios objetivos que permiten determinar si la profesionalización implica o no una especialización. Indudablemente estas dificultades subsisten, pero es necesario no exagerarlas creando un pretexto para eludir el problema.

No todos aquellos que se ocupan de política lo hacen del mismo modo. Hay quien se ocupa de la *cosa* y quien lo hace del *como*. Los verdaderos *decision-makers*, es decir, los miembros del gobierno o los líderes del partido, deben tomar decisiones y poseer iniciativa y capacidad de persuasión; lo que equivale a decir que a ellos no se les pide que sean verdaderos técnicos, especialistas. Por el contrario, los parlamentarios no son verdadera y propiamente *decision-makers*. A ellos se les pide —especialmente cuando el trabajo se desarrolla cada vez más en comisiones y menos en el pleno— una competencia *ratione materiae* que les capacite para controlar la calidad y la esencia de la legislación de la que son competentes. De ello se desprende que mientras que para el hombre de gobierno se puede mantener muy bien que lo que cuenta es sobre todo el *como*, la capacidad de decidir, la rapidez de percepción y un talento negociador, para el personal parlamentario el argumento se aplica bastante menos. Si la estabilización del personal parlamentario ha de apreciarse, será más bien porque permite adquirir una competencia específica sobre la *cosa*. Y si esto es verdad, existe un criterio objetivo para determinar si, y en qué medida, la exigencia de la especialización se siente; es el criterio de asignación y la asignación sigue con demasiada frecuencia criterios que no tienen nada que ver con el título de estudio, el oficio o la experiencia anterior, y si al mismo tiempo los cambios de comisión son frecuentes, tanto como para convertirse en una praxis normal, entonces está claro que la exigencia de especiali-

⁴ En todo caso se trata de un desarrollo inevitable. Max Weber señalaba en 1918 que la figura del político profesional “puede amarse u odiarse: ello no obsta para que sea el producto inevitable de la racionalización y especialización del trabajo político de partido en el terreno del sufragio ampliado a las multitudes” (traducción italiana, *Parlamento e Governo nel Nuovo Ordinamento della Germania*, Laterza, Bari, 1919, p. 118).

zación no se siente y que la profesionalización no transforma al hombre político en un experto.

Los datos convergen e indican que en el parlamento italiano no se advierte el problema de la especialización. A este respecto se debe tener también presente la "psicología ministerial" de nuestro parlamento. No se llega a ser ministro porque se sea especialista, por el contrario se llega por ser versátil. Por decirlo de otro modo, la perspectiva de la carrera ministerial genera, aunque inconscientemente, una tendencia a cultivar no la competencia sino la ductilidad. Está claro que todo partido tiene interés en tener un representante estable en cada comisión, que sea precisamente su experto en un determinado sector de problemas. Es igualmente claro que algunos diputados tienen una vocación propia, y se hacen destinar a una cierta comisión con la clara determinación de quedarse en ella. Sin embargo, el grueso de los diputados no parece tenerle aprecio a la permanencia en una misma comisión, o no parece atribuirle por lo general ninguna importancia a esta cosa. Pero si esto es así, entonces el aspecto sobresaliente de la profesionalización de nuestro universo parlamentario no es el *funcional* (del parlamentario entendido como experto, o como persona que, al profesionalizarse, acumula experiencia), sino el de la *ausencia de profesión alternativa*.

La política como profesión

Dejando al político de profesión que se convierte en un experto y pasando al político de profesión en sentido estricto (o tautológico), que es simplemente quien no dispone de otro oficio, las implicaciones de la profesionalización del hombre político pueden ser:

- i) menor representatividad,
- ii) mayor oportunismo,
- iii) mayor dependencia.

A la luz de la relación de representación se intuye que cuanto más se profesionaliza un

parlamentario, tanto más se despega de sus orígenes sociales y también –en muchos sentidos– del electorado. A este respecto la profesionalización es una ralentización de la relación representativa, bien en referencia al significado etimológico de *estar en lugar de*, como al significado de *pertenencia*. El representante profesional se plantea como una categoría por sí misma, en la cual la faceta "profesión" prevalece sobre la faceta "representación". Lo que, con ciertas condiciones, permite suponer que un representante profesional deba preocuparse más por salvar su puesto que de actuar como representante. ¿En qué condiciones?

Una observación bastante obvia es que si la profesionalización del político no equivale a su especialización, sigue existiendo el hecho de que ésta equivale a un ordenamiento. Ordenamiento como adquisición de estatus, pero al mismo tiempo ordenamiento económico. Esto no quiere decir, necesariamente, que el político profesional vive *de* la política, y que por lo tanto tiene necesidad de la política para vivir. Un político adinerado puede vivir igual de bien, incluso si –al perder su puesto– corra el riesgo de quedarse desocupado profesionalmente. Pero, ¿cuántos son hoy, en nuestro parlamento, los adinerados que pueden vivir de las rentas? Entre los políticos profesionales no muchos.³ Para la gran mayoría la situación es, por consiguiente, ésta: el político profesional ejerce una profesión extremadamente peligrosa y precaria, cuya alternativa no es la de cambiar de puesto de trabajo o quedarse en paro. Y, en muchos casos, la ausencia de un oficio de recambio, de una profesión privada, los enfrenta al angustioso dilema de salvar su

³ M. Weber, *Wissenschaft als Beruf*, Duncker und Humboldt, Berlin, 1919, distingue entre dos tipos de político de profesión; el que vive (materialmente) de la política, y el que vive para la política, conforme a los dos sentidos del término *Beruf*, que significa tanto profesión como vocación. (Cfr., traducción italiana *Il Lavoro Intellettuale come Professione*, Einaudi, Torino, 1948, p. 79 y ss.; y también *Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 117 y ss.). En italiano las dos nociones están, sin embargo, separadas. Y desde el momento en que la política ya no es una prerrogativa hereditaria, y que la figura del político gentilhomme, del *patrician politician* se ha convertido en totalmente marginal, la idea de "vocación" ya no tiene ningún valor de definición.

puesto o de encontrarse en la más absoluta miseria.

No es una perspectiva alegre, pero es una perspectiva que explica muchas cosas. Nuestros sistemas fueron concebidos cuando la actividad política no constituía un empleo a tiempo completo, y por lo general sobre el presupuesto de que la clase política fuese una clase acomodada; mientras que hoy la política se ha convertido en una actividad a tiempo completo y los acomodados han sido destronados. ¿Cómo asombrarse, entonces, si el apego al puesto se convierte, en ocasiones, en espasmódico? ¿O cómo sorprenderse si la esfera del subgobierno se extiende, incluso y precisamente en función de la necesidad de "colocar" a los colegas que han sido derrotados en las urnas. Sorpresa o no, la política como "profesión-colocación" está destinada a alentar un aumento de oportunismo, y también a consolidar relaciones objetivas de dependencia entre el representante y su partido.

Sería interesante determinar a este respecto en qué medida la rotación de los parlamentarios es voluntaria, es decir, en qué medida la renuncia al mandato ha sido espontánea; y, en segundo lugar, qué les sucede a los que no han sido reelegidos. Pero no es fácil. La ausencia de reelección puede depender de tres motivos: pérdida de los votos del partido, lucha interna de partido, renuncia espontánea. Nuestro análisis ha revelado que un buen número de los que supuestamente habían renunciado, por el contrario, se habían vuelto a presentar, y habían sido derrotados por una distancia bastante exigua de votos preferenciales; lo que hace pensar que éstos se implicaron en la campaña electoral, y que su retiro no ha sido en modo alguno voluntario. El apego al puesto es, por lo tanto, sin duda muy fuerte. Incluso si es imposible contabilizarlos, aquellos que se retiran espontáneamente, por cansancio o porque prefieren volver a su oficio (es decir, prescindiendo de razones de fuerza mayor

como la edad o la salud) no son muchos. No obstante es más difícil —por razones obvias— descubrir lo que sucede con los no reelegidos. En líneas generales, casi todos los ex diputados del PCI fueron recuperados por el partido, y un alto número de los ex diputados de la DC se coloca en la presidencia de entidades paraestatales, aseguradoras, bancos, asociaciones diversas y organismos de apoyo. En un cierto sentido, para los comunistas no se plantea el problema. Casi todos provienen del aparato, son enviados "a prueba" al parlamento, y regresan disciplinadamente a las filas —cuando el partido decide su sustitución— volviendo a hacer lo que hacían antes: dirigente de federación, de sindicato u otros puestos similares. El problema, por el contrario, se plantea para todos los demás partidos, con esta diferencia: que la DC posee los medios para resolverlo —desde el momento en que posee puestos para ofrecer— mientras que los demás no los tienen. En particular, para los ex diputados socialistas el problema de la ubicación es angustioso.⁶ Sea como fuere, el destino más favorable de los ex diputados de la DC no impide que todos los diputados profesionales de cualquiera de los partidos estén unidos por un mismo problema: el de depender de su partido para ser repescados, salvados o colocados cuando pierden su mandato.

Con esto no pretendo decir que las acusaciones que se dirigen con tanta frecuencia a nuestros hombres políticos de ser personas sin principios, sometidos a la voluntad del partido y caracterizados por el "carrerismo", el oportunismo, etcétera..., sean siempre fundadas. El oportunismo no es una novedad introducida por la política como profesión. También el político gentilhomme de otros tiempos o tam-

⁶ Pongo en evidencia el caso del PSI porque los pequeños partidos poseen un número relativamente exiguo de diputados profesionales (con la excepción del MSI). En la III Legislatura más de la mitad de su grupo parlamentario vivía de la política, y ello ayuda a explicar el inmovilismo del PSI, paralizado por el temor de que una política de separación del PCI diera lugar a una hemorragia de votos que asumirla para muchos un significado dramático. Por decirlo de otro modo, el PSI es hoy el partido que está en menor medida que cualquier otro en condiciones de correr riesgos electorales, y en particular los riesgos vinculados con un rechazo abierto del slogan de la unidad de clase.

bién el que no tiene necesidad de recabar su propio mantenimiento de la política puede revelarse —por razones de ambición o de prestigio— como un camaleón dispuesto a todo con tal de salvar su puesto y hacer carrera. Sin embargo, está fundamentada la sospecha de que la política como colocación sin alternativa, sin posibilidad de retorno a una profesión civil, está destinada a hacer más frecuente el tipo “oportunista”, la persona obsesionada por la idea de tener que mantenerse a flote a toda costa. Pero, como decía, se trata de sospechas. Por el contrario, pasamos a un terreno más sólido cuando ponemos nuestra atención sobre otro aspecto del problema, el de la “dependencia-independencia”. Porque la situación de quien necesita la política para vivir crea una condición *objetiva* de subordinación del parlamentario en sus relaciones con el partido del que depende su reelección o, por decirlo de otro modo, su colocación. Y aquí es donde tocamos el punto doloroso de la evolución partitocrática del sistema.

Partitocracia y dependencia

Es necesario entenderse sobre el significado, o mejor dicho sobre los significados, de “partitocracia”. En el curso de la exposición hemos distinguido entre: i) partitocracia *electoral*, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; ii) partitocracia *disciplinaria*, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido; iii) partitocracia literal, o *integral*, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario: para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato. La diferencia es que en las dos prime-

ras acepciones el término partitocracia denota, no obstante, siempre una relación de poder extrínseco, mientras que en la acepción literal el poder del partido sobre su grupo parlamentario ya no es externo, sino *intrínseco*: se convierte en un poder que el partido ejerce sobre la propia duplicación parlamentaria.⁷

Para clarificar mejor esta última distinción podemos observar al poder del partido según tres escalones o niveles de intensidad. El primer escalón es el más previsto y el más inocuo; lo plantea la disciplina que el partido impone a su grupo parlamentario (no aquella que el grupo parlamentario se impone a sí mismo). Digo más inocuo porque mientras que el personal parlamentario es un personal servido (electoralmente) por el partido, pero no de partido, es probable que la disciplina en cuestión no esté tan sometida como puede parecer desde fuera: es decir, que ésta sea el fruto de acuerdos y transacciones en el curso de las cuales todos han tenido que hacer concesiones para obtener algo. El segundo escalón, el electoral, se plantea en términos de elección de las candidaturas, del orden de la lista y de las maniobras de las preferencias. Es en este nivel en donde puede tener lugar el cambio: el cambio en el criterio de elegir a los candidatos también, si no sobre todo, en razón a su notoriedad y representatividad en la vida civil (y, por lo tanto, son candidatos *del* partido, pero no estrictamente *de* partido), al criterio de escoger un candidato cualquiera por ser fiel, seguro, es decir, sobre todo por ser una criatura del partido. En la medida en la cual este cam-

⁷ Estas distinciones no agotan toda la casuística. El caso inglés, por ejemplo, es totalmente peculiar (siguiendo, en su anomalía, una regla casi constante) hasta tal punto que hace dudar si —a pesar de la estricta disciplina a la que está indudablemente sometido el *back-bencher*, el diputado normal— haya de considerarse como un caso de “partitocracia” en nuestro significado del término. En primer lugar el grupo parlamentario, se llama en Inglaterra *partido parlamentario*, y esta diferencia no es simplemente nominal porque, precisamente, el partido está desdoblado; existe, por decirlo así, un “partido electoral” y existe un “partido parlamentario”. Ahora bien, puesto que es el segundo el que determina el líder más que el primero, y puesto que es precisamente en torno al líder donde gravita el sistema, de ello se desprende que el “partido parlamentario” (especialmente el conservador, pero en muchas ocasiones también el laborista) tiene mayor peso que el “partido electoral”. La peculiaridad del sistema inglés ha de ser comprendida teniendo presente que cuando el gobierno es monopartidista, no apoyar al propio partido en el gobierno es simplemente estúpido.

bio tiene lugar, un sistema partitocrático pasa de una intensidad mínima o media a una intensidad máxima. Máxima porque en este punto el control del partido sobre el propio personal parlamentario ya no es del tipo "condicionamiento", sino que se transforma en el tipo "dependiente". Es sobre este tema, en relación con la hipótesis de una partitocracia integral, en donde es necesario ver claro.

El criterio al cual se recurrirá con más frecuencia para medir el poder de los partidos es el de estudiar la disciplina de voto.⁸ Pero es un criterio que no me convence, no sólo porque permite captar un único aspecto del fenómeno partitocrático (el disciplinario), sino porque es inútil incluso a este respecto. El hecho de que los parlamentarios de un determinado partido voten siempre al unísono no demuestra de hecho que el partido manda y que el grupo parlamentario obedece. Puede muy bien suceder que aquel voto unánime en la cámara se derive de laboriosos compromisos de antecámara. Es decir, puede muy bien darse que el voto en el pleno sea siempre unánime, y que un parlamento subsista igualmente como centro de poder autónomo. Razón por la cual no se debe observar la disciplina de voto, sino, previamente, la composición del personal parlamentario desde el perfil de su currículum de acceso y de su extracción partidista (o sindical).⁹

El análisis del currículum ofrece una indicación fundamental sobre la progresiva erosión partidista del personal parlamentario, pero no entra todavía en el corazón de la cuestión de la dependencia-independencia. A este respecto es necesario tener presente que los líderes del partido (que constituyen un grupo más restringido con respecto a aquellos que han hecho una carrera de partido en el nivel diri-

gente intermedio), aunque casi siempre son políticos profesionales, son, por lo general, empleadores. Su posición de fuerza en el partido equivale a una posición de independencia. Por lo tanto, si el problema de la dependencia se agudiza con la profesionalización del hombre político, de ello no se deriva que todos los políticos de profesión se encuentren en una situación de dependencia. Por el contrario, un sistema partitocrático produce un tipo de independencia *sui generis*: la de los partitócratas. Y puesto que los líderes del partido gozan de una independencia peculiar y predominante, llamaré a esta situación "independencia activa" (a falta de algo mejor).

Aquellos que se encuentran en una verdadera y auténtica posición de "dependencia" son, en el otro extremo, los funcionarios del partido (o del sindicato), los cuales, aunque sean de rango bastante elevado, no pertenecen al grupo de los *decision-makers* efectivos y no detentan posiciones claves. Este segundo grupo no posee alternativas profesionales fuera del partido, pero tiene, no obstante, suficiente poder dentro de este partido. Para el personal burocrático o de aparato la reelección constituye un problema vital, y esta reelección depende del *placet* de los líderes del partido. El suyo es, pues, un papel subalterno, el de ejecutor de las decisiones del partido.

Entre los líderes del partido y los funcionarios encontramos además, en posiciones intermedias, un tercer grupo, que acoge a un alto número de parlamentarios semiprofesionales y a todos lo no profesionales. Este grupo está formado por personas que —al disponer de otro oficio— son independientes o lo son potencialmente. Por ello están en condiciones de resistir, si quieren, a las directivas del partido, pero no pueden imponer al partido sus directivas: una situación que llamaré "independencia pasiva".

Los datos que hemos señalado¹⁰ indican una constante disminución, en la DC, en el PCI y en

⁸ Bien entendido, en los países en los que se vota normalmente por escrutinio nominal. El criterio no es utilizable en el caso italiano, donde normalmente se recurre al escrutinio secreto. Para las técnicas de construcción —con base en el voto— del índice de cohesión partidista, cfr. Wahle y Eulau (eds.), *Legislative Behavior: A Reader*, Free Press, Glencoe, 1953, la sección IV.

⁹ Para los datos en cuestión, véase *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, op. cit., pp. 332-36.

¹⁰ Cfr., *ibid.*, pp. 336-340.

el PSI de aquellos que están en condiciones de resistir el *diktat* del partido, y el constante y sensible aumento de aquellos que no lo están. A pesar de ello, las cifras indican que las proporciones entre los tres grupos a las tres situaciones son tales que todavía hoy permiten a la asamblea en su conjunto un amplio margen de autonomía en las relaciones de los partidos. Italia no es todavía, al pie de la letra, una "república de los partidos". Naturalmente podrá convertirse en ello si la distribución entre los que hay que adscribir a la independencia pasiva y a los que caen en la dependencia continúa desarrollándose en detrimento del primer grupo.

He afirmado que Italia podrá convertirse en una república partidocrática, no he dicho que llegará a serlo. La cuestión no depende sólo de la vulnerabilidad del personal parlamentario y, por lo tanto, de la debilidad de uno de los términos de la relación. Depende también de la fuerza del otro término, del *kratos* de los partidos. Razón por la cual un sistema partidocrático puede suplantar a un sistema parlamentario sólo con una condición: que los partidos sean disciplinados y unitarios, es decir, guiados por un liderazgo fuerte.¹¹ Ahora bien, el hecho es que todos los partidos italianos (con excepción de el PCI) son –desde el punto de vista de su cohesión– partidos desunidos y carentes de liderazgo. Hablar de las divisiones internas de nuestros partidos como de divisiones de corrientes es con frecuencia recurrir a un eufemismo. Si queremos ser realistas, el término que mejor denota la situación interna de nuestros partidos es el de faccionalismo y el de "facción". Y esta situación de conflicto no tiene el aire de ser provisional. Como he señalado ya, es la consecuencia lógica de la naturaleza de nuestro sistema de partidos. En unas condiciones como éstas los partidos son a su vez potencias carentes en gran medida de

poder. Más concretamente, un partido que se resuelve –tras su fachada unitaria– en una confederación de subpartidos es un partido débil, cuyo potencial partidocrático permanece en estado potencial. Y es necesario estar atentos a no confundir el poder –aquello que se ejercita aquí y ahora, o bien *no* se ejerce– con los meros "potenciales de poder". Objetivamente hablando, no hay duda de que en Italia las premisas de una partidocracia que usurpe al parlamento existen, o se perfilan. Pero siguen siendo premisas. Y estas premisas están destinadas a seguir siendo tales, es decir, un potencial de poder ampliamente inoperante, mientras que la partidocracia no se aplique –para comenzar– al propio partido, indicando un *kratos* que el partido ejerce sobre sí mismo. Fuerza y debilidad están en relación; e incluso un parlamento débil puede resultar fuerte, si tiene por antagonista una partidocracia cuya potencia exterior esconde una fragilidad interior.

¿Cuál es la función del parlamento?

Los parlamentos no deben transmitir una voluntad: deben darle forma, y la forma "transforma". Por otro lado, los parlamentarios no deben sólo representar, deben también "hacer". De ello se desprende que un parlamento puede tener todos los papeles en regla *sub specie raepresentationis*, y funcionar muy mal, o viceversa, no satisfacer las exigencias de proyección de la representación y, sin embargo, servir muy bien a los representantes. Por ello no basta saber *quién* entra y *cómo* se entra en el parlamento; es necesario además ver *qué* es lo que se hace y, paralelamente, *qué* es o *qué* no se hace, y por parte de *quién*. El problema es, por lo tanto, el de la función al mismo tiempo de la funcionalidad, de las asambleas representativas. Y el observador debe plantearse en primer lugar esta pregunta: ¿cuál es, o cuál se piensa que debe ser, el rol de un parlamentario como tal?

¹¹ No aludo, evidentemente, a los partidos totalitarios caracterizados por relaciones verticales (el partido-célula y el partido-milicia de Duvergier). Cf., *Les Partis Politiques*, Colin, París, 1954, especialmente pp. 45-59 (traducción española, *Los partidos políticos*, ICI, México, 1974).

Entendámonos sobre el concepto de rol. El rol es la percepción que cada uno tiene de sí mismo en una ubicación dada, es decir, con relación a cómo el actor espera que los demás se comporten en sus relaciones, y, viceversa, a cómo supone que los otros esperan que él se comporte con ellos.¹² El concepto de rol pone en evidencia cómo nuestros comportamientos se insertan en una red de "expectativas estabilizadas" que están vinculadas al rol que cada uno siente que debe jugar en determinado puesto.¹³ La diferencia entre un grupo social (es decir, adscrito a un orden social) y un mero agregado de personas es que en el primer caso los particulares se insertan en una red institucionalizada de roles a los que cada uno se siente vinculado, mientras que en el segundo caso no. Y este enfoque es verdaderamente taxativo para un organismo como el parlamento. Un parlamento está constituido por asambleas relativamente numerosas cuya composición es al menos heterogénea, al tiempo que segmentada por profundas rivalidades de partido y de incomprensiones ideológicas. ¿Cómo es que los parlamentarios logran, a pesar de todo, convivir? Porque todos aceptan ciertas "reglas del juego" que son inherentes a la naturaleza de la institución (y que no son únicamente las reglas de procedimiento que disciplinan los trabajos de la asamblea). Ahora bien, la aceptación de estas reglas del juego no es más que uno de los muchos aspectos del *role-taking*, de la asunción del rol de parlamentario. Si una asamblea como el parlamento logra funcionar como un conjunto orgánico y ordenado es porque ésta encuentra su princi-

pio invisible de orden y una forma de organización espontánea en un "sistema de roles". Y estas pocas centenas de personas harán funcionar un parlamento de un modo en lugar de en otro según el tipo, o los tipos, de *role-orientation*, de orientación de rol, que prevalezcan.

Por lo general a nosotros no nos interesan las asunciones de roles que permiten la convivencia de los parlamentarios entre sí; lo que interesa es el *rol base*. Más exactamente, ¿cuál es la tarea y la función a la que se sienten asignados los parlamentarios por el hecho de serlo? Parece una pregunta obvia. Pero quien se pone a observar un parlamento no tarda en advertir que sobre este tema no recabará ninguna luz por parte de los observados. Lo cual no debe sorprender. Para ingresar en el parlamento es necesario ser un hombre activo más que uno contemplativo. Y los hombres de acción no suelen reflexionar sobre lo que hacen. El sentido, la razón de ser, la función última de un órgano representativo, constituyen materia de reflexión para el hombre contemplativo, para la doctrina. Y, para comenzar, son problemas de competencia de la doctrina constitucional y de la *Staatslehre*.

Hace ya mucho tiempo que el propio constitucionalismo no se plantea ya interrogantes de este tipo.¹⁴ Las nuevas constituciones de posguerra no han estado precedidas ni preparadas por un apreciable replanteamiento constitucional. No obstante las amargas experiencias, y a pesar del hecho de que los lamentos sobre el "parlamentarismo" o mejor dicho sobre las disfunciones y sobre la degeneración de la institución fueran ya oportunas y elocuentes al final del siglo pasado, el grueso de las nuevas constituciones de la posguerra europea tras la II Guerra Mundial repite los esquemas y los prin-

¹² Para la teoría del "rol", véase R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press, Glencoe, 1957, cap. viii y ix (traducción española, *teoría y estructura sociales*, ICI, México, 1972); Gross et al., *Explorations in Role Analysis*, Nueva York, Wiley, 1958; y Jean Viet, "La Notion de Rôle en Politique", en *Revue Française de Science Politique*, 2, 1960, pp. 309-334.

¹³ Naturalmente cada persona desempeña muchos roles, según los puestos que ocupa en cada ocasión. Por otro lado, el desempeño de un rol se modifica según el interlocutor. Sin embargo, el asumir un rol (*role-taking*) tiene una rigidez fundamental. Y ello porque nosotros asumimos un rol frente a un "otro generalizado", que en el caso del hombre político será el electorado o la opinión pública: el público del hombre político, en suma. En particular, los parlamentarios se atribuyen determinados roles en función de cómo perciben a su "público", y en consecuencia, de cómo piensan que son las "expectativas públicas" con respecto a ellos mismos.

¹⁴ La observación tiene los defectos de todas las generalizaciones y se refiere sobre todo a la doctrina italiana. Por ejemplo, la doctrina francesa del periodo 1920-1940 seguía siendo sensible a los problemas de fondo del constitucionalismo (aunque con escasa eficacia sobre los constituyentes de la IV República). A pesar de las excepciones, la afirmación anterior puede generalizarse. Sobre el empobrecimiento de la problemática clásica del constitucionalismo, y para calificar mejor mi reserva, permítaseme reenviar a G. Sartori, "Constitutionalism: a Preliminary Discussion", en *American Political Science Review*, 4, 1962 (ahora recogido en este volumen).

cipios de hace un siglo, si es que no de hace casi dos siglos. Personalmente tengo mucho respeto por muchos de los principios que destilan los frutos de experiencias milenarias; pero el mejor modo de servirlos no es de fosilizarlos prestando una reverencia dogmática a formas que han perdido su contenido. Que se deba pedir la legislación a los cuerpos representativos es un sabio principio; pero es necesario recordar que aquel principio se afirma en relación con una idea del derecho que en el ínterin ha cambiado profundamente. Que el parlamento deba controlar el gobierno es también un principio sacrosanto; pero es necesario advertir que en el ínterin las ambiciones del parlamento han crecido, mientras que ya no está claro, por otro lado, quién es el controlador y quién el controlado, quién el custodio y quién el custodiado (por quién).

El desarrollo asambleario de los sistemas liberales-democráticos ha desplazado gradualmente el acento de la función de control a una función que se denomina de distinta forma "gobernante", o de "sentido" o de "dirección" política; de todos modos una función que debería ser directiva y propulsora, no sólo de control. Después de todo no hemos pensado mucho en la determinación —en relación con el control— de su naturaleza y sentido en nuestros días. Es decir, ¿control sobre qué, sobre quién y de qué modo? Por ejemplo, el control sobre el gasto ya no existe; nuestros parlamentarios son totalmente proclives a gastar. Y sin embargo "frenar el gasto" fue, en su momento, una de las atribuciones más esenciales de las asambleas representativas. Y no se trata sólo de las materias que eran y ya no son objeto de control. Se trata, como veremos, de la misma posibilidad de ejercer un control.

El discurso sobre la función y sobre la funcionalidad del parlamento debe, por consiguiente, replantearse *ab ovo*. No es únicamente que los parlamentarios no se den cuenta del papel que deberían ejercer, o que en parte, de

hecho, ejercen. Es que ya nadie sabe bien cuál es o debería ser este papel. Hemos caminado más de lo que la doctrina ha tomado en cuenta. Y para comprender en qué punto de la trayectoria nos encontramos, y por dónde estamos andando, es necesario volver a recorrer el camino realizado hasta ahora: *grosso modo* el camino recorrido desde la mitad del siglo xvii hasta hoy.

La ubicación del parlamento en el sistema

Retroceder hasta la noche de los tiempos no ayuda a clarificar las ideas. No es necesario, por ello, referirse a las diversas asambleas medievales que aparecen bajo distintos nombres, y también bajo varias atribuciones, entre el siglo xii y el xiv.¹⁵ Estos preparlamentos, así como los contiguos y en ocasiones afines *Consilia Regis* no sólo se adscriben a una concepción y a una estructura feudal de la sociedad, sino que —con la pequeña excepción del parlamento inglés— no están vinculados por ninguna apreciable continuidad ni ideal ni histórica con nuestros parlamentos.¹⁶ Ni ideal, porque en la mayoría de los casos eran cuerpos consultivos y judiciales,¹⁷ o incluso simples asambleas de con-

¹⁵ Como el parlamento del Reino de Sicilia que se remonta a la edad normanda, el parlamento del Friuli, significativo por su iniciativa legislativa, en Italia; las Cortes en España, el *Parlement de Paris* y los *États Généraux* en Francia. (El parlamento inglés merece un discurso aparte, para lo cual véase la nota siguiente.) No constituyen un signo pertinente, por el contrario, los parlamentos o asambleas de los Comunes, que se adscriben a intentos de democracia directa, por lo general efímeros, y normalmente ajenos a la problemática del gobierno representativo. Sobre los parlamentos en Italia, véase A. Marongiu, *L'istituto Parlamentare in Italia dalle Origini al 1500*, Roma, S. Barbara, 1949; y la contribución de Marongiu en el vol. I de las *Relazioni del X Congresso int. di Scienze Storiche*, Sansoni, Firenze, 1955, pp. 65-73. En general, *cfr.*, en el mencionado volumen I de *Relazioni*, Carr, Marongiu, Štökl, *Recent Works and Present Views on the Origins and Development of Representative Assemblies*, pp. 3-101.

¹⁶ Incluso la excepción inglesa no está exenta de profundas discontinuidades. Si es cierto que ya en 1295 nos encontramos con un *parlamentum* que se denominará "parlamento modelo", sin embargo el mismo Stubbs (que en su clásica *Constitutional History of England* daba más valor a los precedentes medievales y al Parlamento de 1295) reconoce que en el parlamento del siglo xiv quedaba la letra, pero ya no el espíritu del programa constitucional. Y Maitland ha restablecido las distancias al mostrar cómo el parlamento inglés de 1305 no era mucho más que una reunión ocasional del *King's Council* como supremo órgano judicial del Reino. No olvidemos, por otro lado, el eclipse de la institución a partir del final del siglo xv bajo el absolutismo de los Tudor. Para una síntesis que recorre la historia del parlamento inglés en relación con su significado constitucional, *cfr.*, para todo N. Matteucci, *Antologia dei Costituzionalisti Inglesi*, Il Mulino, Bologna, 1962, "Introducciones".

¹⁷ Así era, por ejemplo, el *Parlement de Paris*, cuya principal función fue la de registrar las ordenanzas del soberano. La homonimia no debe, sin embargo, engañarnos.

tribuyentes.¹⁸ Ni histórica, porque las monarquías centralizadas y la edad del absolutismo no permitieron –al menos en el continente– que echaran raíces las semillas lanzadas por los preparlamentos medievales. No conviene, por lo tanto, perderse en la oscura, multiforme y resbaladiza casuística histórica de los “precedentes”. Lo que importa es reconstruir con claridad las etapas ideales del proceso, teniendo presente a título de orientación cronológica que la institución que nosotros conocemos se fue formando en Inglaterra esencialmente entre 1689 y 1832.

El antecedente del parlamento en un significado del término comparable al que hoy se le confiere se remonta al momento en que se dan estas tres condiciones:

- i) que el soberano se encuentre frente a un cuerpo colegial provisto de autoridad “representativa”;
- ii) que esta autoridad representativa sea bastante extensa como para permitir a un parlamento hablar en nombre y por cuenta de los intereses generales del reino en su conjunto; es decir, de la parte más notable de la colectividad en su conjunto;
- iii) y que la autoridad del parlamento lo sitúe en condiciones de “tratar” con el soberano, es decir, de obtener a cambio del propio consenso una cierta fracción de poder soberano, o por lo menos el derecho a intervenir en ejercicio de éste en síntesis, un parlamento lo es –en nuestro significado del término– en el momento en que se convierte en una *contraparte* efectiva y en un *interlocutor* efectivo del soberano, y comienza, por lo tanto, a funcionar de empalme, o de puente de paso, entre los súbditos y el monarca.

¹⁸ Fueron así, en particular, los tan citados Estados Generales. En verdad, la idea de que los Estados Generales había incubado las instituciones representativas francesas (idea implícita en las frecuentes comparaciones entre este cuerpo y el parlamento inglés) es sólo fruto de una arbitraria anticipación de la fecha de los acontecimientos de 1789. La realidad es que entre 1302 y la última convocatoria de los Estados Generales antes de la revolución –la de 1614– la institución no tuvo ni vitalidad, ni evolución, ni mucho menos un desarrollo que permita clasificarla entre “los precedentes” de nuestros parlamentos.

No quiero decir con esto que los ciudadanos puedan ser tutelados sólo por un cuerpo que los represente. Los cuerpos judiciales –y los propios parlamentos mientras que fueron sobre todo altas cortes de justicia u órganos jurisdiccionales– no representaban a nadie; pero, sin embargo, han protegido no sin eficacia, durante siglos y siglos, la vida y los bienes de los ciudadanos de las arbitrariedades de los soberanos. Pero el hecho de no representar a nadie establece un límite preciso a la *jurisdicción*: el de no poder plantear exigencias en nombre y por cuenta de la colectividad. Los cuerpos judiciales no “manifiestan una voluntad”, o mejor dicho su voluntad se manifiesta sólo como voluntad de defender los derechos reconocidos por la *lex terrae*, por la tradición, o bien *octroyés* (otorgados) por el Señor. El juez no es juez de la ley, sino *secundum legem*; a él le compete *ius dicere* y no *ius dare*, interpretar la ley, no crearla.¹⁹ He aquí por qué el parlamento es algo profundamente distinto de un órgano judicial (incluso si sus orígenes fueron comunes o casi indiferenciados); y he aquí por qué es necesario referirse, para la historia de nuestros parlamentos, a la afirmación de una autoridad representativa suficientemente generalizada y capaz, en concreto, de superar el esquema de división feudal de la sociedad en estados o clases autárquicas. Con esta condición, de hecho, un cuerpo colegial comienza a poder manifestar una voluntad que sea expresión de demandas que crean un nuevo derecho, y no simplemente una voluntad que se remite al derecho ya creado.

Si es necesario llegar a una fase ya bastante avanzada en la elaboración de la idea de representación, no es necesario, por el contrario, superar la fase más embrionaria de la organización electoral. Al menos desde el punto de vista de la historia de la institución no es necesario, en rigor, que la representación en

¹⁹ Bien entendido, a fuerza de interpretar las leyes los jueces acaban por transformarla y también por crearlas; pero el resultado es distinto de las intenciones, y la intención del juez, en el momento en el que hacía justicia, era aplicar el derecho, no crearlo.

cuestión esté constituida de modo electivo: puede ser "virtual" como decía Burke. Si existe *idem sentire*, existe representación. La elección del representante es una precaución –bien entendido, muy esencial– que añade a la idea de representación la noción de responsabilidad, y que provee a la *obligación de responder* del representante de un mecanismo de sanción (la no reelección). Por consiguiente no se debe examinar con excesiva sutileza –cuando, durante y después de las revoluciones del siglo xvii el parlamento inglés se afirma como depositario de la voluntad del país– cuántos fueron, y quiénes fueron los representantes efectivos. A partir del siglo xvii los Comunes y la Cámara de los Lores han establecido los cimientos de nuestros sistemas constitucionales a pesar de los "burgos podridos" y de lo exiguo y la muy desigual distribución del electorado activo. Hoy en día el hábito nos lleva a preguntarnos, "¿en interés de quién?", pero ello no debe hacernos perder de vista el hecho de que ante el parlamento inglés en los siglos xvii y xviii la pregunta no tiene mucho sentido. Piénsese en la Petición de derechos de 1610, vuelta a presentar en 1628, o en el *Bill* de los derechos de 1689 y pongámoslos en relación con los debates que los ilustraron o acompañaron. ¿En interés de quién los Comunes se oponían al soberano? Puede decirse, si nos place, que en nombre de intereses particulares; pero unos intereses particulares que no se distinguen del interés general. Y ello por la simple razón de que un principio que se afirma como tal vale indistintamente para todos.

Una vez establecido con claridad el punto de partida, es fácil darse cuenta de cómo ha cambiado radicalmente la ubicación del parlamento en el sistema. En su primera fase el parlamento se encuentra situado en el exterior del Estado, y con la precisa función de primar sobre éste desde el exterior. Pero a medida que crece el poder del parlamento, también el órgano representativo avanza sobre la pasa-

rela que había lanzado entre la orilla de la obediencia y la del mando. Metáforas aparte, con el paso del tiempo el parlamento se transforma gradualmente de un órgano *externo* en un órgano *interno* del Estado. El punto crucial de este proceso está marcado por la afirmación del principio del *King in Parliament*, el rey en el parlamento. El poder ejecutivo sigue siendo una prerrogativa del soberano; pero los impuestos deben ser votados en las cámaras y las leyes pueden ser promulgadas (*enacted*) solo por el rey en el parlamento, es decir, con la aprobación de los Lores y los Comunes.²⁰ El Estado es, por lo tanto, "el Rey en el Parlamento"; lo que equivale a decir que el parlamento ya es parte del Estado. Sin embargo, si el monarca y la asamblea ejercitan en algunos aspectos decisivos un poder conjunto, lo ejercen siempre en frentes opuestos. Las posiciones están todavía bien definidas, el rol del parlamento es claro e inequívoco: éste condiciona el poder votando los impuestos y aprobando las leyes, pero no gobierna. Estamos, por decirlo así, en la mitad del puente.

Una vez sobrepasada esta mitad, el papel del parlamento se hace, poco a poco, cada vez menos claro y cada vez menos unívoco. A partir de este punto el parlamento se transforma cada vez más, inevitablemente, en un órgano bifronte que debe ser muy diestro en una posición de equilibrio nada fácil. Los parlamentos deben representar siempre a los representados, de acuerdo; pero también deben representar y tutelar las exigencias del Estado. Se deben identificar con los gobernados, de acuerdo; pero se deben identificar también con las necesidades del gobierno. Se convierten, así, en el portavoz del país ante el Estado; pero

²⁰ Hay que tener en cuenta esta diferencia. En Francia las ordenanzas del rey no se convertían en ejecutivas si no estaban registradas por el *Parlement de Paris*, el cual tenía, por consiguiente, el poder, si quería, de ejercer el que será denominado después *judicial review*, el control judicial de las leyes, y por esta vía el poder de bloquear la voluntad arbitraria (es decir, deformadora de la constitución en sentido material) del soberano; pero no el poder de concurrir a la formación de su voluntad. La fórmula inglesa, por el contrario, es que para convertirse en ley vinculante, una norma debe ser formalmente promulgada "by the advice and consent of the King" (citado en McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1939, p. 227).

después deben dar media vuelta y funcionar como portavoz del Estado ante el país. En esencia ha sucedido lo siguiente: una vez que se ha echado el puente entre gobernantes y gobernados, los parlamentos lo han atravesado completamente, moviéndose desde una situación inicial de asambleas de representantes acreditados ante el soberano, a la situación de órgano interno del Estado. Los primeros parlamentos trataban con el Estado para la defensa de los intereses de los contribuyentes; nuestros parlamentarios *son* el Estado. De este modo, hoy los parlamentos se encuentran detrás, justamente detrás del gobierno. Han completado tan bien la trayectoria como para encontrarse situados –dentro del sistema– en una posición que se superpone con la que ocupa el gobierno. De hecho, desearían gobernar, o compiten con el gobierno, o gobiernan a medias, o des gobiernan. En todo caso, el papel del parlamento y el del gobierno –al menos en los sistemas asamblearios– ya no se pueden diferenciar: de este modo han formado un ovillo inextricable. El hecho de que este estado de cosas no nos turbe excesivamente no obsta para que la traslación que se ha descrito sucintamente modifique por completo el funcionamiento del sistema; en cuanto que estamos todavía en Montesquieu, ciertamente no damos grandes muestras de haber comprendido que tenemos en las manos un hijo que el padre no podría reconocer.

Para calificar mejor esta conclusión es necesario apuntar la otra novedad: el nacimiento de otro subsistema, el partidista. Podríamos estar tentados de observar que es la traslación del parlamento en el interior del sistema la que ha dejado vacante el espacio ocupado por otro subsistema. Hay algo de verdad en esta observación, en el sentido de que los partidos están situados a medio camino entre el país y el gobierno, un poco como los parlamentos del pasado. Sin embargo, sólo en parte, y en una parte bien pequeña, los partidos

juegan un rol análogo que el que, fuera del Estado, jugaban los primeros parlamentos. En verdad los partidos se plantean como un subsistema totalmente inédito, que responde, por un lado, a la necesidad de controlar un electorado cada vez más numeroso, y por otro lado, a la necesidad de controlar un parlamento que –en virtud de su actual ubicación en el sistema– se inclinaría a desautorizar al gobierno para gobernar en su lugar. Y en esta situación la partidocracia, entendida como control disciplinar del partido sobre el propio grupo parlamentario, se convierte en un sustituto de la división de poderes. No porque vuelva a dividir las respectivas competencias del parlamento y del gobierno, sino porque permite a un subsistema de superposición y de confusión de poderes funcionar a pesar de la confusión. La transformación de la ubicación del parlamento, por consiguiente, no ha generado la partidocracia –que hubiera nacido de todos modos– pero ciertamente la justifica. Sin embargo, ésta no es la consecuencia más importante. Si los partidos son un mal, son un mal necesario. Por el contrario, hay otros males que son innecesarios. Y son estos últimos los que merecen una atenta consideración.

Una vez que parlamento y gobierno se disputan una misma ubicación, y por consiguiente intentan conseguir funciones y atribuciones no bien diferenciadas, de ello se deriva –o de hecho se han derivado– extrañas mezclas de ideas: sobre todo la extraña y confusa idea de que gobernar equivale, *grosso modo*, a legislar. Desde el punto de vista legislativo, ello significa que el parlamento se atribuye el derecho y el deber de legislar sobre una enorme cantidad de procedimientos de naturaleza particular, administrativa o meramente reglamentaria. Desde el punto de vista del ejecutivo ello significa que el gobierno se siente obligado a gobernar legislando, es decir, a hacer ejecutivas sus decisiones políticas (aunque no todas, bien entendido) bajo la forma de nor-

mas jurídicas. Ahora está claro que la praxis de gobernar legislando, y viceversa, equivale a mal gobernar y mal legislar; que ello desacredita al derecho y acaba por desautorizar, de hecho, al parlamento; y que, de este modo, el principio de un gobierno controlado por las leyes y sometido a las leyes se ha transformado en el principio bien distinto de gobernar bajo forma de leyes, multiplicando e inflacionando las leyes.

Que el vino sea nuevo, aunque los odres sigan teniendo una factura del siglo XVIII, no debe sorprendernos. Lo que sería más sorprendente es lo contrario. Lo desastroso es que el trasvase ha sucedido sin preguntarse si nuestro vino se ha adaptado a aquellos odres: es decir, si estos desarrollos son compatibles con la justificación que se continúa dando y con la propia naturaleza de un órgano representativo.

Un *excursus* en materia de ley y de sobrecarga

Existen preguntas que, por el hecho de parecer demasiado obvias, yacen olvidadas en el polvo de los siglos. Por ejemplo ésta: ¿por qué la competencia legislativa es una prerrogativa de los parlamentos? ¿En qué sentido y cómo los representantes se han transformado poco a poco en legisladores? La respuesta no es la de que una asamblea de representantes es el cuerpo más cualificado, más capaz y más idóneo para crear las leyes. Que los legisladores se denominen así porque *saben legislar* es una tontería; se llaman así porque se les ha atribuido el *poder* de aprobar o rechazar una legislación. Lo que es algo totalmente distinto. En realidad los parlamentarios asumieron el "control de la ley" por objetivos y razones que son muy distintos, cuando no, además, opuestos a los que informan la praxis legislativa de los parlamentos modernos.

En primer lugar, hay que recordar que cuando el parlamento inglés se otorgó a sí mismo el poder de promulgar las leyes, o al menos obligó al monarca a no promulgarlas sin su

propio consentimiento, la *lex* no era más que una pequeñísima parte del orden jurídico y del sistema legal. Tan pequeña que, hasta el final del siglo XVI no se mantenía que el poder del soberano estuviera caracterizado por la facultad de promulgar edictos u ordenanzas: el *primum ac praecipuum caput majestatis* consistía en el poder de determinar y de nombrar los jueces.²¹ Y esto porque en aquel momento el derecho se resumía casi totalmente a un derecho consuetudinario de producción jurídica, al *common law*. Lo que significa que cuando el parlamento inglés afirmó a lo largo del siglo XVII su propia competencia sobre la *lex*, no pretendía en ningún caso otorgarse la tarea de *crear* el derecho. No había que crear derecho, había que "encontrarlo" en la *consuetudine* y en las costumbres, y tenía que ser "aceptado" por medio de las decisiones de los jueces. Usando nuestra terminología, el parlamento no se convierte en un cuerpo legislativo para resolver el derecho en su legislación, sino más bien para sustraer el derecho a las intromisiones legislativas del monarca: por lo tanto, no para *hacer leyes*, sino para impedir que el rey las hiciera a su discreción. Detengámonos sobre este punto: el poder legislativo del parlamento nace como un "control político" sobre aquel "componente político" del sistema legal que estaba constituida por la facultad del soberano para emanar normas vinculantes *erga omnes*, derogando el principio sobre el que se fundamenta un derecho consuetudinario, de producción judicial.

No debemos ser desviados por el principio de la "omnipotencia del parlamento" es decir, no debemos referir este principio a la idea de una discrecionalidad y voracidad legislativa del parlamento. En el léxico inglés el parlamento está constituido por los lores, los comunes y el soberano (recuérdese la fórmula del *King in Parliament*), así que, históricamen-

²¹ Baste recordar, a modo de confirmación, que el mismo Bodino, en su *Alephodus* de 1566 mantenía esta tesis. Sólo en 1576 Bodino, por primera vez, reconduce la soberanía al poder de promulgar las leyes.

te, el objetivo del principio de la omnipotencia del parlamento era atrapar al rey en el parlamento. Con este principio no se entendía que el parlamento inglés estuviera investido del deber y del poder de hacer cualquier cosa legislando a su arbitrio, sino más bien se deseaba obtener que el soberano no hiciese nada fuera del parlamento.

No debemos tampoco creer, por otra parte, que en el continente el modo de entender la ley y la legislación fuese muy distinto. Tomemos a Rousseau, que aborrecía las instituciones inglesas (lo que le convierte en un testimonio no sospechoso), pero no obstante sigue siendo uno de los difusores más firmes y eficaces de todos los tiempos de la fórmula “gobierno de las leyes, no de los hombres”. Ahora bien, Rousseau entendía por ley algo opuesto a lo que nosotros entendemos. Las leyes eran, para Rousseau, pocas, fundamentalísimas, reverenciadas y casi intocables reglas generales. Rousseau estaba todavía totalmente ajeno a la concepción legislativa del derecho, y en particular a la idea de que el pueblo debería autogobernarse legislando.²² En verdad la idea de que el derecho se resuelve en la legislación se asoma únicamente con las codificaciones del siglo posterior.²³ Y digo se asoma porque también aquí es necesario entenderse.

La idea de un derecho creado de forma legislativa, no era entendida en el sentido de que las asambleas legislativas recondujeran el *jus* a su *jussum*, a su mando. En efecto, las codificaciones fueron encargadas a los juristas, y tanto los legisladores que las aprobaron como los juristas que las prepararon pretendían sobre todo dar una racionalidad, una coherencia y una certeza escrita al *corpus juris* preexis-

tente, es decir, al ya caótico desarrollo de la tradición romana, de las *consuetudini* y del derecho judicial. Hay que comprender que los codificadores no se limitaron a ordenar el pasado, sino que innovaron (con frecuencia profundamente) sobre el pasado; pero no con el criterio “esto es derecho porque yo lo quiero así”. Por decirlo de otra manera, los parlamentarios decimonónicos estaban todavía muy lejos de una concepción voluntarista del derecho, y en particular de la idea de que las asambleas legislativas tuvieran el deber y la capacidad de crear un sistema de legislación de la nada y con base en su propio *fiat*. Para encontrar verdaderamente la idea de que el *jus* se resuelve en un *jussum*, es decir, que el derecho posee su fuente en la “voluntad” de los legisladores, y no en el “saber” de los expertos jurídicos, hay que llegar a los parlamentos elegidos por sufragio universal y a la cancelación –en los sistemas asamblearios– de toda clara demarcación entre *jus dare* y *gubernaculum*, entre derecho y política. Se trata, por lo tanto, de un paso relativamente reciente. Tan reciente que, quizá por esto, se nos escapa todavía su excepcional gravedad.²⁴

Las asambleas legislativas no lo son porque sean, o hayan sido, asambleas de “expertos” en ciencia de la legislación. La implicación es que la intermediación del experto jurídico –no importa si es reconocida abiertamente o bien clandestina– es necesaria. Mientras que esta intermediación exista, incluso en la reforma más innovadora de un ordenamiento jurídico, la fase teórica de la investigación del derecho, del *law finding*, precede siempre al momento práctico de la fabricación de la ley, del *law making*. Pero, en la medida en que esta intermediación viene a menos, y en el momento en que un parlamento se toma en serio su propia competencia y capacidad de legislar, se salta intencionadamente la fase del *law find-*

²² Me detengo en este punto en *Democrazia e Definizioni*, 2a. ed., Il Mulino, Bolonia, 1958, pp. 185-198.

²³ Se querrá aducir, supongo, que olvidó la Convención. Si bien la Convención pertenece a la historia de las revoluciones más que a la del constitucionalismo; y un órgano constituyente no es un órgano constituido. Una asamblea constituyente es un órgano extraordinario y provisional creado para crear *ex novo* un nuevo derecho. El parlamento no es un órgano constituyente, sino un órgano ordinario que opera en el interior de un orden constituido. Razón por la cual el problema que se discute no se plantea para el primer fenómeno –en el plano *ordo ordinatus*–, sino para el segundo, en el plano de *ordo ordinatus*.

²⁴ Una gravedad que perspicazmente subraya B. Leoni, *Freedom and the Law*, Van Nostrand, Nueva York, 1961.

ing, y por lo tanto, queda sólo un improvisado *law making*. Desaparece, en realidad, el “saber fabricar”, y permanece el crudo acto de fabricar *quia nominor leo*, en virtud del principio de que quien posee la mayoría tiene el derecho de hacer lo que quiere, de “dictar leyes” como quiera.

Decía que los parlamentos se convirtieron y se denominaron cuerpos legislativos por razones que no tienen nada que ver —cuando no son, además, opuestas— a las manifestadas por la praxis legislativa actual. Para resumir, la diferencia entre ayer y hoy puede recapitularse en cinco puntos:

- a) Cuando los parlamentos asumieron la competencia legislativa, se entendía por “ley” una cosa totalmente distinta de la que se entiende hoy;
- b) la facultad de “crear las leyes” no equivalía de hecho a la facultad de “crear el derecho”;
- c) incluso concibiendo de un modo limitado a la *lex*, los parlamentos no se convirtieron en cuerpos legislativos para hacer leyes continuamente, produciendo una inflación en la esfera de la ley, por el contrario, para impedir al monarca que hiciera y deshiciera leyes a su arbitrio;
- d) el sentido originario de todo el edificio constitucional al que todavía nos referimos es el de impedir la arbitrariedad en la creación de la ley; y
- e) por lo tanto, por esta vía, llegar concretamente a un estado de derecho en el que los gobernantes estuvieran sometidos a las leyes.

Si éstas eran las intenciones, hoy los hechos son, por el contrario:

- a) La ley ha absorbido todas las demás fuentes del proceso de creación del derecho;
- b) por lo tanto, los parlamentos se sienten investidos de la tarea de “crear del derecho”;

- c) nuestros parlamentos no frenan, sino que por el contrario producen una inflación en la legislación;
- d) la afirmación de una concepción voluntarista del derecho —implícita en la promiscuidad entre legislar y gobernar— vuelve a reinsertar un elemento peculiar de arbitrio en el proceso legislativo; y
- e) por lo general, el *gobierno de la ley* ha sido sustituido por la realidad bien distinta del *gobierno de los legisladores*.²⁵

El significado de estas diferencias, que con frecuencia son verdaderas y particulares inversiones no es difícil de percibir. El ideal último y la misma razón de ser del constitucionalismo se resume en la fórmula *protección de la ley*. Y el presupuesto de la protección de la ley es la subordinación de los gobernantes a las leyes. Se entiende que, en este último análisis, son siempre los hombres los que hacen las leyes. Pero esto no significa que el ideal del “gobierno de las leyes, no gobierno de los hombres”, dé lugar a una distinción irreal. La distinción subsiste con dos condiciones: que aquéllos que hacen las leyes no se identifiquen totalmente con los detentadores del poder del gobierno, y que, por lo general, la modificación y la creación de las leyes se convierta en relativamente lenta y difícil. Por lo tanto el Estado de derecho no es (al menos de que se entienda como una mera tautología) el Estado que crea a su albedrío un nuevo derecho, sino un Estado en el que el ejercicio del poder está limitado por vínculos jurídicos precisos. De ello se desprende que la praxis de “gobernar legislando” está vaciando, en concreto, el Estado de derecho. Aunque se continúe invocando el gobierno de la ley, es cierto que nos estamos aproximando cada vez más al punto en el que se tiene simplemente un gobierno de los hombres en nombre de la ley. Y, que

²⁵ Sobre este último punto, véase más ampliamente en mi volumen *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit, 1962, cap. xii, y especialmente pp. 306-313.

quede claro, cuando los gobernantes pueden hacer y deshacer todas las leyes que desean, la protección de la ley ya no existe. Mejor dicho, no existe ya en el nivel constitucional; lo que no significa que la protección de la ley no pueda subsistir a causa de determinadas circunstancias políticas. Pero dos barreras son mejores que una sola, y una vez caída la barrera constitucional, la política no proporciona, por sí misma, mucha confianza.

Si queremos dar cuenta concretamente de las implicaciones corrosivas y autodestructivas de este desarrollo, basta pensar en la facilidad con la que los regímenes democrático-liberales son seguidos por regímenes dictatoriales. Las dictaduras contemporáneas no tienen el problema de cambiar la constitución, sino sólo el problema de ahuyentar o de domesticar al exiguo número de personas que están destinadas en los órganos de control constitucional; por lo demás, pueden continuar haciendo tranquilamente lo que estaba haciendo hasta pocos días antes, es decir, mandar bajo forma de leyes. Y ello gracias a la reducción del derecho a la legislación, a la consiguiente inflación-devaluación de las leyes y a la correlativa aceptación de una definición puramente "formal" del derecho. Cuando el *jus* se resuelve cada vez más en un *jussum* y pierde todo vínculo necesario con el *justum*, y por ello cuando el imperio de la ley no es otro que el imperio de la voluntad de los legisladores (aunque esté condicionado por el respeto a un cierto procedimiento; pero un procedimiento que ha sido establecido por los propios legisladores), se ha allanado el camino para el ejercicio más insidioso y absoluto del poder "en nombre de la ley"; es decir, sin que los destinatarios de la ley adviertan una ruptura entre las leyes anteriores y las posteriores, entre la ley de un parlamento y la de un déspota. Y ello porque hemos perdido de vista la verdad elemental de que la ley tiene tanto mayor valor cuanto menos se identifica con el *gubernacu-*

lum y en la medida en que representa su contrapeso.²⁶

Rousseau, al que con tanta frecuencia atribuímos la paternidad ideal de nuestras democracias, había concebido un sistema en el cual las leyes fueran pocas, relativamente inmutables y reverenciadas: reverenciadas porque son "órdenes justos". Nosotros hemos realizado un sistema en el que las leyes son numerosísimas, muy mutables, son sólo obedecidas, y son únicamente "órdenes". No nos hagamos ilusiones: de este modo no se libera al hombre de las cadenas. Más bien se le expone a traición al más férreo de los despotismos: el despotismo legal.

Hasta ahora hemos subrayado que la praxis de gobernar legislando es pésima, prescindiendo del hecho de que las leyes en cuestión sean buenas o malas, estén bien hechas o mal hechas. Queda por constatar lo que todos advierten por sí mismos, es decir, que el sistema produce también una mala legislación. Mala en muchos sentidos, y tanto en relación con las leyes que se hacen (que son fragmentarias, desorganizadas, con frecuencia improvisadas y técnicamente mal redactadas) como en relación con las leyes que no se hacen, y que, sin embargo, serían necesarias y urgentes. Porque ocurre lo siguiente: las leyes de segundo orden (*legine*) ocupan el tiempo y el puesto destinado a las leyes de primer orden. Es un viaje demasiado pequeño para tantas alforjas. Las verdaderas leyes, las leyes "generales", por consiguiente, se dejan de un año a otro y de una legislatura a la siguiente. El sistema de condominio de gobernar legislando, y viceversa de legislar subgobernando, no es por consiguiente sólo un sistema peligroso por sus implicaciones venideras, es también un sistema que funciona con graves disfunciones aquí y ahora.

²⁶ Es ciertamente por esto por lo que en el medievo la consuetudo vuelve a equipararse con la *lex*, y por esta vía se retorna a un derecho extra-estatal, es decir, a la superposición del derecho común, del *common law*, sobre el derecho estatal. Quien ve en esta solución una involución no advierte que la superposición de la consuetudo sobre la *lex* salvaba el derecho.

Una pregunta: ¿por qué perseveramos en el error? Es decir, ¿por qué el sistema no muestra capacidad de recuperación? Se podría responder que los legisladores, los de ayer y los de hoy, están poco inclinados a la previsión; que éstos son tan pocos sensibles a la perspectiva del diluvio como lo era Luis XIV; y en suma, que su característica es la de vivir el presente, y en su presente más inmediato. Salvo excepciones, esto es así. Pero lo que importa es comprender por qué es así. Para mí, arremeter contra nuestros legisladores es injusto. La culpa no es suya. La culpa es del sistema, en el sentido en que se les atribuye una tarea *ultra vires*, que sobrepasa la medida del hombre. ¿Cómo asombrarse, por ello, y para comenzar, si una vida cotidiana angustiosa y preocupada —y la del parlamentario lo es— no deja tiempo y sitio para una visión a largo plazo.

Dejemos a un lado la legislación y pasemos a los hombres que la crean. Y recordemos un hecho: que el parlamentario no está ocupado sólo por el parlamento. Tiene una infinidad de actividades a desarrollar fuera del parlamento o que por lo general no entran en el orden del día de los trabajos parlamentarios. Un diputado o senador debe ocuparse del partido (y de su posición en el partido), de su circunscripción, y de diversas clientelas (electorales o de otro tipo); al mismo tiempo debe hacer frente a una voluminosa correspondencia, hacer solicitudes y recomendaciones, participar en diversos actos, preparar discursos y etcétera... Brevemente, el parlamentario no es sólo un legislador, es también un representante que está afectado por mil problemas extra-legislativos, y que debe ocuparse y preocuparse de ser reelegido. El suyo es, pues, un oficio precario y terriblemente disperso. Está obligado a hacer mil cosas distintas y de distinta importancia. Termina por tener que hacerlas todas corriendo, y, con frecuencia, dedicando más tiempo y energías a las minucias o a las

actividades extra-parlamentarias que a las cosas importantes que tiene que hacer en el parlamento. Y no por mala voluntad. Es que de las minucias tiene que ocuparse él mismo, solo; mientras que el trabajo parlamentario es un trabajo colegiado: existen siempre "otros" que pueden proceder en nuestra ausencia, o que estarán atentos (se espera) cuando nosotros estemos distraídos.

La moraleja que se extrae de estas consideraciones está clara: el parlamentario de la segunda mitad del siglo xx vive en un estado de *surmenage* crónico. Y éste es el mal invisible que está en el origen de los males visibles. Porque en estas condiciones el parlamentario es *ipso facto* absorbido, si no triturado por el engranaje. Que no se me responda que exagero porque, a pesar de todo, nuestros parlamentarios logran en cierto modo mantener el paso, aunque sea jadeando. Aparte del hecho de que esta tesis puede demostrarse únicamente demostrando que no existen relevantes comportamientos de omisión (que, por el contrario, existen y son muy relevantes), el centro de la cuestión no consiste en la capacidad con que se desempeña *materialmente* el trabajo, sino en el modo *mental* de afrontarlo. Se lamenta, y justamente, que nuestros parlamentarios no tengan a su disposición una infraestructura capaz de informarlos y documentarlos sobre las cuestiones a examen. Pero dudo mucho de que, si existiese la infraestructura, ésta se aprovechara. Porque los parlamentarios no tienen un minuto de tiempo para aislarse, para pensar, para reflexionar, para profundizar en un problema, para informarse. Son personas mentalmente extenuadas. Hace medio siglo los diputados hacían las mismas cosas que hoy, pero en una escala infinitamente más pequeña; ni el electorado ni los partidos, ni el Estado de entonces son comparables con el de hoy. Sobre todo el Estado.

Hasta ahora hemos analizado el Estado democrático, y por ello la relación entre los par-

tidos, el parlamento y el gobierno. Pero junto al Estado democrático –no hay que olvidarlo– está el Estado burocrático; y un Estado burocrático siempre en permanente expansión, al cual los propios políticos solicitan que se ocupe cada vez más de todo y de todos. Desde esta perspectiva la confusa cuestión de “quién controla qué” en el interior del Estado democrático asume el sabor de una modesta pelea en familia. Cuando hayamos establecido bien si es el parlamento el que controla al gobierno o si son los partidos los que controlan al parlamento, y si en general el gobierno está controlado realmente (algo distinto a la impotencia), queda el hecho de que sectores decisivos de poder han escapado desde hace tiempo tanto al control del parlamento como al del gobierno y al de los partidos. Por consiguiente, el hecho es que la mole del custodiado corre el riesgo de aplastar por sí misma al custodio, la elefantiasis del Estado burocrático (incluyendo aquí, bien entendido, sus ramificaciones parastatales), cada vez se escapa más, en virtud de su propia dimensión, al ámbito del Estado democrático. Y, sin embargo, el Estado democrático no reacciona. En particular, los parlamentos ya no sólo no hacen nada para hacer frente al crecimiento de un poder burocrático descontrolado, sino que tampoco dan muestras de advertirlo. ¿Por qué los parlamentos no desisten mínimamente del antiguo juego de la “masacre de los ministerios” cuya implicación es que mandará cada vez más la burocracia (o nadie) y cada vez menos aquella evanescente figura en perpetuo tránsito que es el ministro; y entre una masacre y otra perseveran impertérritos en la idea de poder desecar un río (que crece) bebiéndose el agua, y por lo tanto sin dar muestras de advertir que la solución del “gobernar legislando” no sólo es contraproducente, sino errónea.

¿Por qué el Estado democrático no reacciona? ¿Quizá los parlamentarios no saben lo que todos sabemos, es decir, que la inestabilidad

gubernativa aumenta la acumulación de los problemas no resueltos? Por otra parte, ¿es realmente cierto que los parlamentarios no son ni siquiera conscientes de la sospecha de que un parlamento que inflaciona la legislación resuelve sus propios problemas exactamente igual que cuando un Estado hace frente a sus deudas acuñando moneda? Yo creo que los parlamentarios intuyen muy bien estas cosas. Sin embargo, no actúan en consecuencia. Y ello por la simple razón que he apuntado, por un fenómeno de extenuación. Para cambiar, para reaccionar, para innovar son necesarias energías, y no existe energía fresca, es decir, disponible. Todo el potencial de energía que una asamblea puede prodigar humanamente está ya empleado en seguir la línea de menor resistencia: la de continuar haciendo –desde hace un siglo hasta nuestros días– lo que siempre se ha hecho.

Digamos la verdad: no tenemos ninguna necesidad de un parlamento que –como un nuevo Saturno– después de haber devorado al monarca continúa de modo anacrónico devorando a sus propios hijos, es decir, a aquellos gobiernos que son su expresión. Por el contrario, tenemos una gran necesidad de un parlamento que –liberado de la sobrecarga del trabajo superfluo que lo sofoca más que nunca– esté en disposición de ayudar al Estado democrático a resolver la parálisis y la impotencia que lo aflige; es decir, que consolide el gobierno, y que colabore con éste mediante una distribución racional de las tareas en la empresa de hacer frente a la elefantiasis del Estado burocrático. Es cierto que nuestros legisladores no tienen tiempo, y tampoco aptitudes, para mirar de lejos. Pero incluso limitándose a mirar de cerca, los síntomas de crisis y las manifestaciones de disfunción están al alcance de la mano día a día. Al querer continuar haciéndolo todo,²⁷ nuestros parlamentarios

²⁷ Digo queriendo continuar, porque este comportamiento se basa también sobre un preciso elemento volitivo, aunque tiene su origen en la inercia. Basta con pensar en el hecho

rios se arriesgan a hacer poco y mal. Al querer parecer omnipotentes, el resultado final está muy próximo a la impotencia. Y en su estéril intento de hacer más de lo necesario paralizan toda la maquinaria del Estado, comenzando por el gobierno. No es necesario, por lo tanto, ser uno lince para comprender que el dilema es preciso: hay que escoger entre la cantidad que devalúa una legislación y la calidad que la revalúa. Es necesario, en primer lugar, liberarse de las "leyes de segundo orden" (*legine*).

Control legislativo y control político

Si mantengo que el trabajo legislativo debe ser drásticamente aligerado volviendo de la cantidad a la calidad, no es para llegar a la conclusión de que el parlamento debe recuperar la iniciativa efectiva de la legislación. Ésta es una idea errónea que induce a equívocos. Cuando se dice, como se oye decir con un tono de lamento, que antes las leyes se hacían en el parlamento, mientras que hoy transitan a través del parlamento, se mantiene un mito. Porque ese "antes" es totalmente mitológico.²⁸ Ningún parlamento ha sido jamás el creador y el verdadero iniciador de la legislación.

Existe sin duda una grandísima diferencia entre la forma en que los parlamentos de hoy en día conciben la función legislativa con respecto a los parlamentos de ayer. Pero, en todo caso, el parlamento ha aprobado —o no aprobado— siempre únicamente las leyes. La diferencia entre el pasado y el presente no se plantea como una diferencia entre leyes "generadas" y leyes simplemente "ratificadas" por

los parlamentos. Se plantea, por el contrario, observando que hay modos y modos de aprobar, igual que hay modos y modos de entender lo que se aprueba (es decir, la noción de ley). Existe una aprobación que implica un control efectivo, un juicio meditado sobre el mérito, sobre la oportunidad y sobre las probables consecuencias de una cierta norma formulada de una determinada manera; y una aprobación que lo hace todo (ratifica, distorsiona, chapucea) salvo controlar verdaderamente. Pero en ningún caso la función legislativa puede ser algo más que una *función de control* de la legislación. No puede ser más que eso (pero, cuidado, no es poco) porque los parlamentos ya no son ni podrán ser nunca más que órganos idóneos y cualificados con el fin de *crear* un sistema de legislación. Cuando se habla de competencia legislativa, la palabra competencia se usa en su significado jurídico: es decir, se alude a una prerrogativa, no a una habilidad o capacidad técnica. Por consiguiente, no es que el parlamento haya pedido una supuesta potencia creadora y una capacidad de idear en materia de legislación: no la ha perdido porque nunca la ha poseído. Lo que el parlamento ha perdido es el control sobre la legislación. Y lo ha perdido porque ha confundido cosas distintas: no sólo la legislación con el *control* sobre la legislación, sino también el control *legislativo* con el control *político*. Y éste es el punto sobre el que es necesario meditar.

En los parlamentos de nuestro tiempo, de hecho, se ha ofuscado gradualmente la distinción entre el control de la legislación y el control de la actividad de dirección política del gobierno (que denomino, por brevedad, control político). Esta distinción ha venido a menos en el sentido de que el control político —y su función asociada de inspección— ha sido progresivamente fagocitada por el control legislativo. Quizá también porque los parlamentarios han acabado por tomar demasiado en serio

de que nuestro parlamento rehúsa valerse de los instrumentos auxiliares que, sin embargo, están a su disposición, como por ejemplo el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo; y en la resistencia con la que concede delegaciones legislativas.

²⁸ Entendámonos, siempre puede encontrarse una "primera"; pero es necesario referirse a cuando todavía no se tenía una concepción legislativa del derecho. Entre los siglos *xv* y *xvii* las leyes en el verdadero y específico sentido del término no pertenecían a la especie "legislación", sino a la especie "petición de derechos". Así fue el primer estatuto del *Statute Book* la Magna Charta —revisada en 1225— que nace de una petición, y que planteó el precedente en el que durante siglos se inspirará la legislación constitucional inglesa (cfr., Faith Thompson, *Magna Charta, Its Role in the Making of the English Constitution 1300-1629*, Minnesota University Press, 1948); así son además, en esencia, el *Habeas Corpus Act* de 1679, el *Bill of Rights* de 1689 (y los demás), el *Act of Settlement* de 1701: que fueron concretamente, "cartas", declaraciones de principios que afirmaban reivindicaciones, no "leyes" en nuestro significado del término.

su propio apelativo de legisladores, el hecho es que ellos han desarrollado poco a poco esta curiosa convicción: el modo más seguro y consecuente de ejercer un control es el de dar "forma de ley" a cualquier tipo de normativización. Ahora bien, lo que es verdad es lo contrario. Pretendo decir que cuanto más se generaliza esta práctica, menos constituye una garantía de control efectivo el control *sub specie legis*. No es sólo que no se pueda controlar todo y a todos; es también que la eficacia de un control depende de la probabilidad o no de que un cierto *potencial de control* se ponga en acción. Un parlamento sobrecargado de trabajo no asusta a nadie. Por el contrario, un parlamento que se reserva el tiempo y las energías para "poder controlar" se convierte *eo ipso* en un controlador temible. Lo que es necesario, por consiguiente, no es "controlarlo todo", que es un modo de dispersarse y de no controlar nada, sino descentralizar el trabajo y la responsabilidad reservándose una rápida y libre disponibilidad de un potencial de control. Ésta es la fuerza que un parlamento puede y debe preocuparse por recuperar.

A la espera de los remedios, ¿cuál es la conclusión? ¿Que el sistema no funciona? No, sería una conclusión precipitada. Todo lo que he dicho hasta ahora es que no funciona en materia legislativa. No he dicho que no funcione en ningún campo. No existen sólo funciones que requieren una actuación; existen también funciones preventivas que presuponen únicamente una *existencia* (bien entendido, disponiendo de un potencial de poder: no una existencia larvada o meramente decorativa). Y el hecho de que las *funciones preventivas* resulten invisibles, o por lo general que escapen fácilmente a la atención, no obsta para que éstas sean a veces más importantes que las visibles. Desde esta perspectiva, incluso el parlamento que funcionara peor no sería ya inútil. Se puede estar desilusionado por la actuación de los parlamentos en la misma medida en que

se puede estar desilusionado por los comportamientos electorales. Pero una vez admitido que el electorado vota por combinaciones, sin saber y dejándose engañar ampliamente, de ello no se desprende que las elecciones sean inútiles. Siguen siendo indispensables no por lo que hacen los electores, sino por lo que éstos *hacen hacer*, o impiden hacer, a los elegidos. Del mismo modo, el parlamento es indispensable –incluso en principio– no por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el solo hecho de existir, un parlamento condiciona el poder, y en este sentido ejerce una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder. Lo que no es poco.

Elegir bien un gobierno

En el curso de esta exposición hemos puesto en evidencia que las funciones asignadas por el sistema al subsistema son esencialmente tres:

- a) función representativa;
- b) función de control legislativo;
- c) función de control político.

No es una lista completa. De hecho falta en concreto aquella tarea que Bagehot ponía en cabeza de la lista cuando, en su célebre obra *The English Constitution*, indicaba lo que era necesario "a fin de que una Cámara de los Comunes funcione como debe". La primera condición para Bagehot era la siguiente: el parlamento "debe elegir un buen gobierno".²⁹ De hecho, no hay que olvidar que el parlamento debe, sobre todo, *elegir bien* un gobierno. Y me gusta recordar a Bagehot (cuyo precepto, sin embargo, se aplica mejor a los sistemas continentales que a los ingleses) porque con el correr del tiempo se ha hablado cada vez más de *reelegir* a los gobiernos –y, en consecuencia, de *revocar* la confianza– registrándose así

²⁹ Cito de N. St. John-Stevens (ed.), Walter Bagehot, Eyre Spottiswoode, Londres, 1959, p. 322.

el hecho de que los sistemas asamblearios se han ocupado más de deshacer que de hacer, de destruirlos más que de consolidarlos.

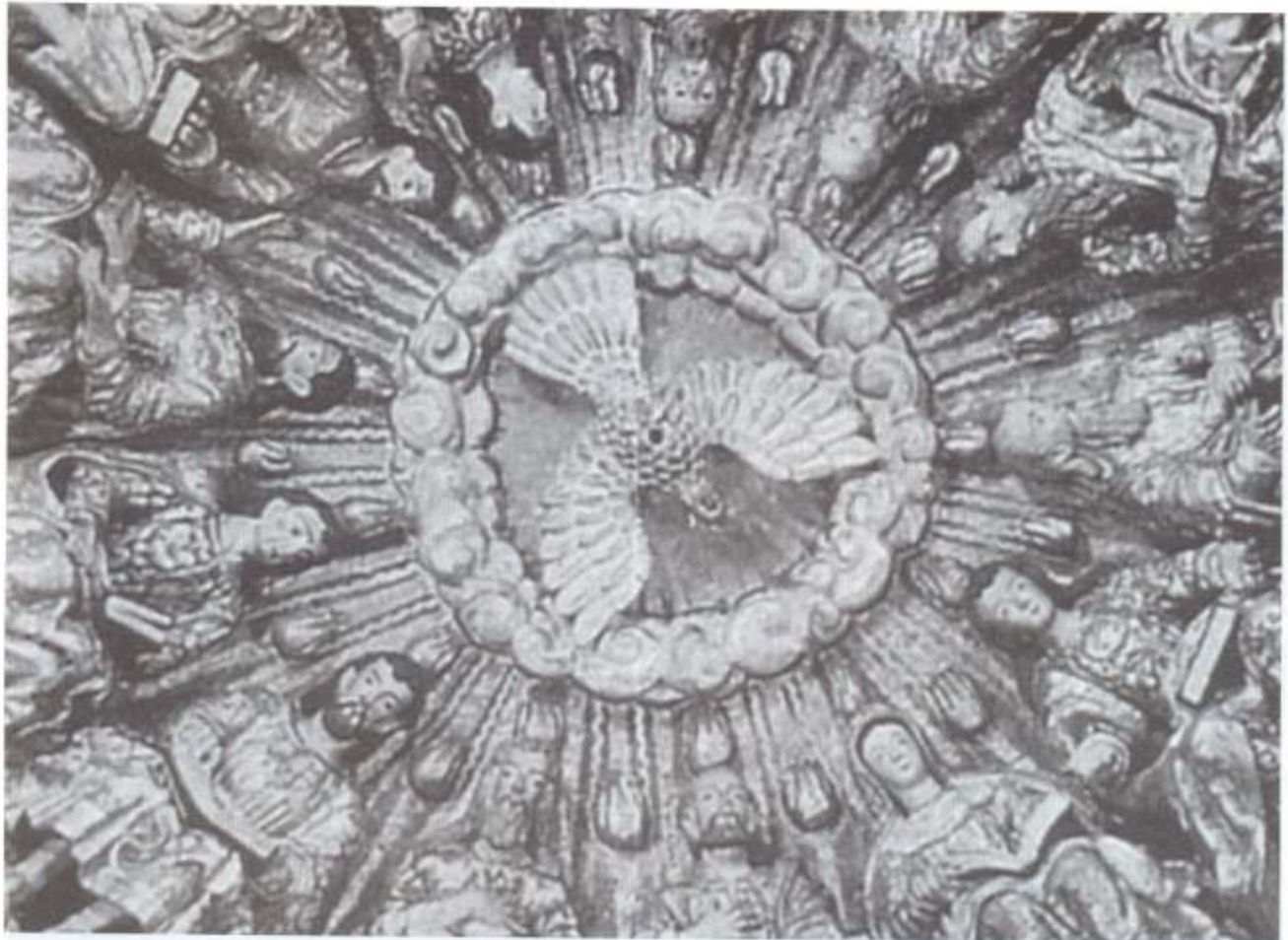
He constatado al comienzo una situación de "desorientación de rol" de nuestros parlamentarios con respecto a su propio rol-base. Esta desorientación genera (y a su vez es rebatida por) una asunción de rol totalmente aberrante: la "carrera" ministerial. Puesto que no está claro qué es lo que se supone que el parlamentario como tal tiene que hacer o no hacer, y puesto que en nuestros días el parlamento se sitúa a muy escasa distancia bajo el gobierno, de ello se desprende que un buen número (no todos, se entiende) de los parlamentarios se sientan en el parlamento no tanto para actuar como parlamentarios como para ser promocionados a gobernantes. Ya he señalado este doloroso hecho (dolorosísimo en Italia), pero es necesario insistir, porque un parlamento no puede sino crear disfunciones gravísimas en todo el sistema, si no se obliga a los parlamentarios a hacer su oficio y se sienten, por el contrario, en una especie de antecámara ministerial: es decir, se sienten obligados a convertirse en ministros —o al menos en subsecretarios— para demostrar que son parlamentarios con éxito, "señorías" de primera fila. Para la manía legislativa y para las demás deformaciones de las que se ha hablado hasta ahora, el remedio puede ser tácito, es decir, no son necesarias intervenciones normativas sustanciales. Pero en relación con la psicología ministerial la denuncia de esta mala costumbre no llevará seguramente a nada, y todo continuará exactamente como antes si el remedio no es drástico y está sancionado por una precisa reforma constitucional.

¿Cuál? Muchos notables observadores miran la disposición de la constitución de Bonn que codifica el principio de la "confianza cons-

tructiva".³⁰ Técnicamente, la innovación se reduciría a lo siguiente: a exigir que el voto de confianza comporte la designación del nuevo jefe de gobierno. Pero por ello está claro que esta disposición reenvía a un particular modo de entender la relación entre parlamento y gobierno. En caso de conflicto entre los dos órganos, la única solución no es la de hacer dimitir al gobierno; está también la solución de que el gobierno se someta. Es la solución suiza por excelencia, que asegura la estabilidad del Consejo Federal sin por ello desautorizar en modo alguno a la Asamblea Federal, cuyo derecho queda asegurado por el derecho de imposición. ¿Pero, realmente, será posible persuadir a nuestros parlamentarios de que la solución no es la de hacer caer a los gobiernos? Lo dudo. Y por ello dudo de que —aunque se introdujese el principio de la desconfianza constructiva en nuestro ordenamiento— éste se convirtiera en un límite suficiente. Se impedirían las crisis ministeriales rápidas, eso sí. Pero me temo que permanecerían las crisis, y que la rapidez de su resolución no impediría su larga y no menos paralizante gestación. Seré pesimista, pero en el punto en el que estamos el remedio debe ser más drástico.

Si miramos a otros países y modelos, el menos imitable de todos es el sistema inglés. El primer ministro inglés es verdaderamente un primero *por encima* de sus ministros (y no un simple *primus inter pares*); pero lo es en virtud de una evolución constitucional que lo hace descender, idealmente, de la figura del "rey en el parlamento", y sobre todo, lo es en virtud del principio del *liderazgo*, y por ello de la regla que designa al jefe del gobierno, al *líder* del

³⁰ Se puede subrayar que, en la práctica, este principio había sido escuchado desde hacía tiempo por la praxis en Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y Bélgica. "Los gobiernos de Europa del norte —escribe Fusilier— no lograron y no se basaron tanto en la confianza de las Cámaras, como en la no manifestación de una confianza expresa. Lo esencial... es que si se imponen las dimensiones de un ministro, éste tenga un sucesor", *cf.*, *Les Monarchies Parlementaires*, Editions Ouvrières, París, 1960, pp. 12-13 y *passim*.



Camerín de la Virgen, Ocotlán

partido (vencedor).³¹ Por lo tanto, el primer ministro inglés permanece en el cargo a lo largo de la duración de la legislatura y tiene las manos libres en la remodelación del gobierno y en la sustitución de sus propios ministros. El sistema ha dado, en conjunto, buena prueba de sí mismo; pero, repito, no puede ser imitado y recreado por medio de un *fiat* legislativo. También el sistema presidencial americano, basado totalmente en una división

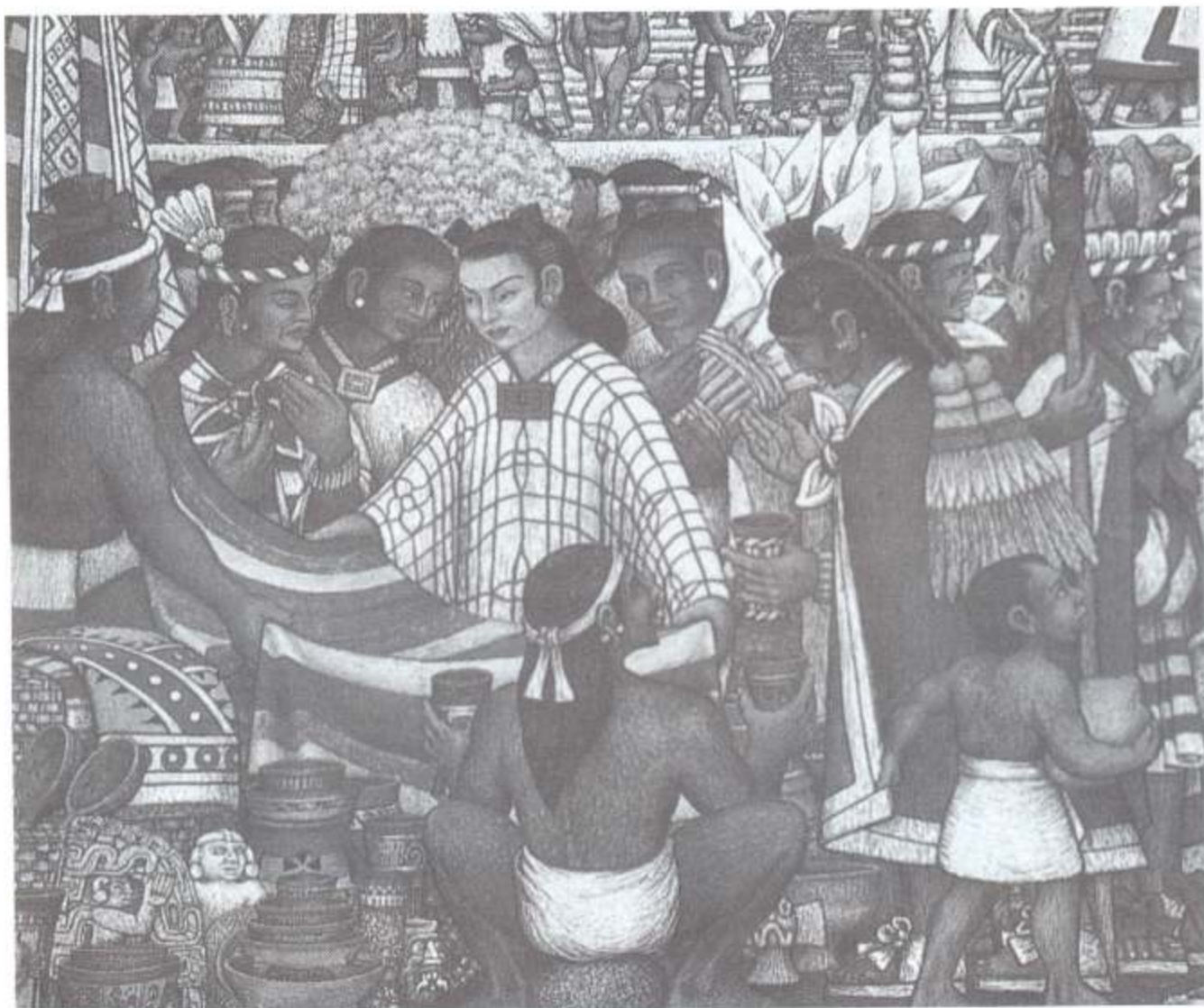
³¹ Es verdad que el líder inglés no era inamovible; pero es rarísimo que fuera sustituido cuando estaba en el gobierno; y la mayoría de las veces sigue al frente el partido incluso después de haber perdido una o bien más elecciones. Esta concepción y estructuración vertical del partido ha sido instituida por los conservadores; pero se ha impuesto (a pesar de las disposiciones contrarias de los estatutos) incluso en el partido laborista.

de poderes que el constitucionalismo inglés no ha practicado nunca³² es difícil de imitar, y tampoco está claro que sea un buen sistema.³³ ¿Pero es necesario alargarse tanto en este punto? No lo creo.

A mi modesto parecer, bastaría con establecer la incompatibilidad entre la carrera parla-

³² En el caso inglés se puede además hablar —con Bagehot— de “fusión” de los poderes. “El secreto que hace eficiente a la constitución inglesa —escribió— es la estrecha unión, además de la casi completa fusión del poder ejecutivo y legislativo” (loc. cit., p. 234). Pero se trata de una fusión que no debilita sino que consolida el gobierno, es decir, una fusión que no se convierte en “confusión” en virtud de la autondad y duración del liderazgo.

³³ La rígida separación de los poderes que existe en los Estados Unidos no bloquea el sistema sobre todo porque los partidos están separados; pero si los partidos americanos fueran, en el Congreso y el Senado, disciplinados y estuvieran verdaderamente sometidos a la disciplina de voto, entonces el sistema presidencial americano estaría igualmente expuesto a la parálisis.



Murales del Palacio de Gobierno, Ctl. de Tlaxcala

mentaria y la de ministro, con la excepción del jefe del gobierno. ¿Qué sucedería, por ejemplo, si las cámaras fueran llamadas para expresar su confianza sólo al presidente del consejo? Nada, o mejor dicho la responsabilidad del gobierno en las relaciones con las cámaras permanecería intacta, la distribución de carteras tendría lugar con criterios más sensatos, y sobre todo, el juego político no se falsearía más —y en profundidad— por la invisible pero poderosa administración del principio “ahora bas-

ta, nos toca a nosotros”. Principio que ha minado y paralizado tanto la III como la IV República en Francia, como la Alemania de Weimar, y que hoy caracteriza a Italia.

Se dirá que no hemos tocado el límite de peligrosidad indicado por el ejemplo francés y por el caso de la República de Weimar (en la que la duración media de los gobiernos fue de ocho meses). Pero yo no estaría tan seguro, en el sentido de que la zona de peligro no puede circunscribirse por una medición cronológica.

El peligro reside en la índole expresada por el principio: "ahora me toca a mí". Porque cuando se calma el céfiro —como es humano, si una asamblea no está vacunada contra la tentación de las poltronas ministeriales— el hecho de que un gobierno dure seis meses o doce no cambia gran cosa. Pasados los primeros meses,³⁴ se vuelve a conspirar. Sin contar con que desde el primer día cada uno de los excluidos de turno se preocupa de que el gobierno en el cargo no tenga demasiado éxito o demasiada fuerza para afirmarse y consolidarse de forma duradera. ¿En estas condiciones los gobiernos logran tener un cierto dinamismo únicamente a sus expensas, cuando es demasiado pronto para poderlos derrocar decentemente?; después de lo cual tratan de durar con el inmovilismo, difiriendo cada problema que pueda dar a los impacientes el pretexto de hacer caer al ministerio (con el realmente desleal sofisma de que es necesario un ministerio más dinámico). Se objetará que nuestras crisis ministeriales no pueden ser reducidas solamente a motivos de trastienda. Es muy cierto. Pero el hecho de que la inestabilidad ministerial en Italia se derive también de razones de fondo refuerza el argumento de que es todavía más necesario desembarazarse de las razones frívolas. De otro modo, corremos el riesgo de no resolver los verdaderos problemas, los de fondo, precisamente por razones frívolas.

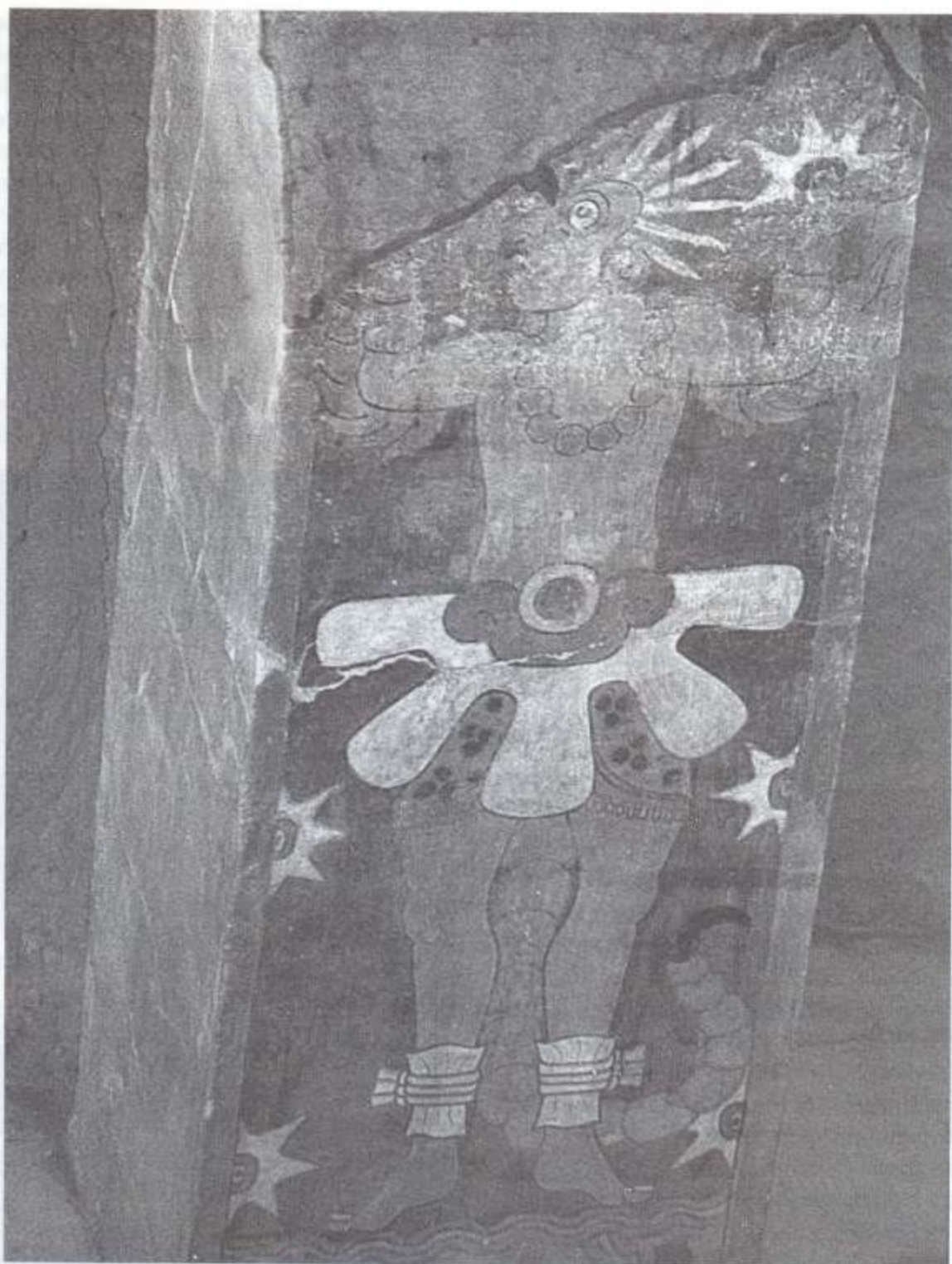
¿Adónde va, entonces, el parlamento? El parlamento es indispensable si se desea un régimen democrático. Pero si queremos que la institución resista la prueba y sea vital, es necesario advertir lo que hay de anacrónico en nuestro modo de concebir los parlamentos actuales a la luz de principios y criterios de ayer; cuán peligrosos y contraproducentes son los

desarrollos degenerativos del tipo "gobernar legislando", cuán urgente es aliviar a la institución de la sobrecarga de trabajo superfluo o mal planteado que lo entorpece, redefiniendo radicalmente el control legislativo y restituyendo el sobrante al control político; y finalmente lo vital que es el no permitir que el rol de parlamentario se deforme en una asunción del rol ministerial, y por lo tanto poner un freno a la masacre de los ministros. No se trata en la mayoría de los casos de situaciones que requieran la intervención del cirujano. Se trata sobre todo de instaurar una praxis conforme a una toma de conciencia más prevenida y puesta al día.



Basilica y santuario de la Virgen de Ocotlán

³⁴ Según Duverger, apenas 2 o 3. Éste escribe: "dos o tres meses después de la investidura, he aquí el único período en el que el presidente del Consejo francés tenía un poder real y podía hacer cualquier cosa" (M. Duverger, *La República Tradida*, Comunità, Milano, 1960, pp. 60-61).



Columna decorada en la zona arqueológica de Cacaxtla

El federalismo, base del derecho social en las constituciones de México

S. MIGUEL REYES RAMÍREZ

A. Introducción

1.

El federalismo¹ en su definición etimológica "foedus" (ris) con significado de pacto, tratado, alianza, a través de los cuales algunos jefes de familia, grupos de pueblo, y en la época moderna los estados, adquieren obligaciones recíprocas. Por ello las entidades federales se encuentran obligadas por el pacto federal. Teóricamente se ha celebrado un contrato, y en cierta forma la Constitución es la máxima expresión. Hoy es un sistema jurídico, que tiene como antítesis el estado unitario o centralizado. En el régimen federal las diversas entidades conservan su autonomía, pero parte de su competencia pertenece al Estado federal.

La Constitución desempeña, pues, la función esencial de relacionar la totalidad de las normas jurídicas que integran cierto orden en la diversidad de grupos, en sus derechos de expresión cultural y de sus tradiciones. La Constitución es siempre el fundamento del estado, la base del orden jurídico que se pretende conocer. Regula también la defensa de las garantías individuales o derechos sociales que abarcan el derecho a la educación.

2. El concepto de federalismo es inherente al estado porque ha dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El estado (federal) es visto por algunos tratadistas como: comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otros, como la estructura del

S. Miguel Reyes Ramírez
Ex secretario de Asuntos Indígenas de la LIV Legislación,
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE 1995-2000). Nuevo Federalismo.

poder político de una comunidad; y hay quienes ven el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales.

3. Desde la teoría del derecho y la jurisprudencia dogmática el concepto del estado federal y el derecho cultural son bastante controvertidos; sin embargo, es posible hacer alguna caracterización con base a la circunscripción de territorialidad y de soberanía.

4. Es común sostener que el estado constituya una unidad establecida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas. Los individuos (indios y no indios) de diferentes regiones pueden estar en contacto económico o cultural que supone una interacción más intensa que la que puede darse entre los individuos de una misma región: son las relaciones interétnicas.

5. La naturaleza jurídica del estado federal mexicano se encuentra establecido en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país.

Según el artículo 40 constitucional, el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus piedras angulares en la organización política. El estado federal, afirma este artículo 40, está compuesto de "estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Y el artículo 41 expresa "que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

B. Derechos culturales

Conforme a lo hasta aquí apuntado, se puede observar que, en la Constitución la importancia de la educación en el medio indígena, dentro de un orden jurídico positivo es mayor que la que generalmente le atribuyen diversas disposiciones legislativas políticas y administrativas (en lo referente a la descentralización educativa).

Dadas las funciones que la cultura realiza en el orden jurídico, afectando la validez de sus normas, no es posible descartarla *a priori*, no obstante que lo señalen algunas disposiciones legislativas (como se vio en legislaciones pasadas). Si la cultura, cualquiera que ella sea y en cualquier rama del derecho que sea, se ha formado efectivamente, constituye un elemento cuya existencia es imposible desconocer y cuya eficacia normativa no puede ser puesta en duda.

C. Derecho consuetudinario

Es ampliamente aceptado por los tratadistas del derecho que el procedimiento consuetudinario es un método de producción jurídica. Precisamente es aplicado a la "costumbre". Y ésta es la fuente de la identidad étnica (y de la Educación indígena).

Además, es necesario observar que cualquier norma que determina la producción de otras, puede representar a la Constitución, en tanto último fundamento jurídico positivo de cierto orden normativo (total o parcial), todo depende de la dimensión de la experiencia jurídica que se considere. Es así como podemos hacer referencia a la Constitución de cada entidad federativa. Y para los efectos de este trabajo, podemos caracterizar la Constitución como conjunto de normas positivas más generales de cierto orden jurídico nacional.²

² Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, traducción española por Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1979, p. 331 y Salvador Alvarado, *La reconstrucción de México*, México, 1919, pp. 11 y ss.

D. Antecedentes históricos

Las constituciones, fundamento del federalismo, que ha tenido el Estado mexicano son importantes.

Sin embargo, es un documento importante porque su contenido influye en la formación del Estado mexicano.

Consumada la conquista, los evangelizadores iniciaron, respetando la lengua materna indígena, la transmisión de la educación y cultura europeas. Fray Pedro de Gante en 1524 establece la escuela integracionista en Texcoco; Vasco de Quiroga en 1536 en Santa Fe funda junto al hospital la escuela indígena. También se creó el colegio de Santa Cruz de Tlatelolco cuna de grandes historiadores indígenas como Fernando Alva Ixtlixóchitl, Antonio Valeriano Tezozomoc y Juan de la Cruz. Algunos evangelizadores, como Fray Bernardino de Sahagún, aprendieron y estudiaron la lengua sirviéndole para redactar su obra *Historia general de las cosas de la Nueva España*. Fray Bartolomé de las Casas defendió la cultura educativa aborigen frente a los conquistadores primero y los colonizadores después.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 es una síntesis de dos influencias fundamentales: la española y la norteamericana.

En efecto, la Constitución norteamericana ejerce una influencia notoria en lo que se refiere al sistema federal y la Constitución de Cádiz de 1812, en lo tocante a la soberanía nacional y otros conceptos en boga en Europa.

La influencia de estos documentos constitucionales sobre la Constitución de 1824 es tan notable que Lucas Alamán, historiador conservador del siglo pasado, opinó que esta Constitución era una copia de la Constitución Americana a la que se añadieron ciertas tradiciones españolas.

Podemos afirmar que ésta fue la primera Constitución mexicana y la base que tomaron posteriores documentos constitucionales.

No obstante la proclama de los jefes insurgentes, se consigna la procuración de la educación como única salida del estado de postración de 300 años; sin embargo, los gobiernos de esta época no lograron hacer llegar al indígena la educación liberadora.

Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836)

En el año de 1835, el 23 de octubre, se publicaron las bases para una nueva Constitución. Esa nueva Constitución fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y se le denominó Constitución de las Siete Leyes, ya que estaba expresada en forma de siete leyes.

La característica fundamental de las siete leyes estriba en que termina con el sistema federal e instaura un sistema de carácter centralista, suprimiendo la estructura estatal y dividiendo el territorio nacional en departamentos. Además, declara oficial la religión católica. Los indígenas de este tiempo como Benito Juárez e Ignacio Altamirano entre otros, debieron su formación a inquietudes y esfuerzos propios y a situaciones poco comunes.

Las Bases Orgánicas de 1843

Esta nueva Constitución, aunque realiza algunos cambios importantes, sigue la misma línea de las Siete Leyes ya que confirma el mismo sistema centralista y la religión católica como oficial.

El Acta de Reformas de 1847

Con la cual se regresa a la Constitución de 1824, restaurando el federalismo, adecuado a las condiciones nacionales del momento. Además como propuesta de Mariano Otero se incluye la figura del Amparo (institución muy mexicana) para proteger a cualquier habitante en la República contra toda violación de los derechos que concede la Constitución.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857

Esta Constitución fue producto de la Revolución de Ayutla en contra del dictador Antonio López de Santa Anna, y se considera como una de las más avanzadas de su época. Toma como base la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847 mejorándolas considerablemente. Se estatuyó la educación gratuita, obligatoria y laica para los mexicanos; desafortunadamente, la intervención francesa impidió que Juárez hiciera realidad los preceptos constitucionales en favor de la educación del pueblo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución de 1917 fue producto de la Revolución Mexicana de 1910 y trata de recoger el ideario de esta revolución. Aquí simplemente mencionaremos que esta Constitución que actualmente está en vigencia rompe con el modelo de las constituciones liberales ya que además de que contiene los temas tradicionales (los derechos del hombre frente al Estado; la organización del sistema de gobierno; las atribuciones de los órganos de gobierno y la relación entre ellos) se agregaron los derechos culturales, aplicables a la educación, a la propiedad y uso de la tierra y las aguas y a los derechos de los trabajadores que le dan un toque de singularidad.

Los tratadistas mexicanos consideran que la Constitución de Querétaro (como también se le denomina) es la primera Constitución en el mundo de carácter social ya que contiene una serie de garantías que son aplicables a los derechos culturales de los pueblos indígenas; por ejemplo, suprime la propiedad privada como un derecho absoluto y la sujeta a las modalidades que dicten el interés público y el beneficio social (artículo 27).

E. Aspectos generales de la educación indígena en México

Al sostener que la educación que imparta el Estado será gratuita y obligatoria, quizá los constituyentes pensaron más en los términos ideales que en metas alcanzables, tal vez nunca se imaginaron una crisis como la que nos aniega a finales del siglo xx, hasta querernos asfixiar. Mucho se avanzó, pero hay un rezago muy grande y es más lo que falta por hacer. La eficiencia terminal de la instrucción primaria es del 22 por ciento.

Al enumerarse los postulados educativos de la Revolución, que han venido cambiando de acuerdo a la visión que se tiene de los problemas del país, de su desarrollo y de los objetivos que cada administración se propone alcanzar, tenemos:

Las escuelas rudimentarias creadas en 1911 que pretenden castellanizar, alfabetizar y enseñar aritmética. El pueblo llamó a estas escuelas de "peor es nada".

El Departamento de Educación y Cultura Indígena. Se creó por disposición del General Álvaro Obregón en 1923, para dar formalidad a la educación a través de las "casas del pueblo".

Las Misiones Culturales. La primera de ellas se estableció en 1923 en la comunidad de Zaucaltipán, Hidalgo.

La Casa del Estudiante Indígena. Fue abierta en 1926. Seis años después se transforma en una escuela normal rural para preparar maestros indígenas castellanizadores.

La estación de investigación indígena de Carapan, Michoacán, creada por Moisés Sáenz en 1932.

Los Centros de Educación Indígena de la SEP. Departamento de Asuntos Indígenas creado en 1936 por decreto del presidente Lázaro Cárdenas.

La Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional convocó la Primera Asamblea de Filólogos y Lingüistas de mayo de 1939.

El Primer Congreso Indigenista Interamericano llevado a cabo en Pátzcuaro en 1940.

La Dirección General de Asuntos Indígenas, creada en 1946 con el presidente Miguel Alemán.

El Instituto Nacional Indigenista se creó en 1948 por decreto presidencial, operando con los Centros Coordinadores.

Se crean las Escuelas Albergue SEP-INI.

Se realiza la 6a. Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Técnico de la Educación y el Problema Indígena.

Patrimonio Nacional del Valle del Mezquital.

Dirección General de Educación Indígena de la SEP (hoy).

F. Las Garantías Individuales

Prácticamente la Constitución mexicana se inicia con una enumeración de garantías individuales base de los derechos culturales que tiene todo individuo.

La Constitución mexicana establece que "todo individuo goza de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Las garantías a que se refiere son las siguientes:

La prohibición de la esclavitud (artículo 2); la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley (artículo 4); el reconocimiento del país pluriétnico y pluricelular (artículo 4); la libertad de trabajo (artículo 5); la libertad de expresión de las ideas (artículo 6); la libertad de escribir y publicar escritos (artículo 7); el derecho de petición a las autoridades (artículo 8); el derecho a asociarse o reunirse (artículo 9); la libertad de tránsito por el territorio nacional (artículo 11); la libertad de creencia religiosa (artículo 24); etcétera.

G. La forma de gobierno legalmente constituido

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución la forma de gobierno de México es la

de una república representativa, democrática y federal.

Los intérpretes mexicanos de la Constitución al referirse a estas características no dudan en afirmar que el concepto de *república* es la parte medular de la reforma de gobierno y que aquí se utiliza para oponerlo al concepto de monarquía.

La característica de *representativa* tiene que ver con la participación del pueblo en la República por medio de sus representantes.

En cuanto al carácter democrático, es un concepto ampliamente discutido, aunque los comentaristas de la Constitución encuentran el concepto de democracia a que ella se refiere "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Por último, la Constitución habla de un sistema federal.

De acuerdo con esto, el sistema federal mexicano establece una jerarquía del orden jurídico (artículo 133) en donde la Constitución es el orden jurídico supremo, y "quien crea la federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas".³ El artículo 124 constitucional hace una distribución de competencias entre la Federación y los estados⁴ y de acuerdo con las facultades "que no son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.

Hay que aclarar que la concepción teórica de la organización federal, con entidades federadas, a la que la Constitución denomina estados libres y soberanos, encontramos, como un gran reto del PLANADE que está alejada de la

³ José de Jesús Orozco Henríquez, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993.

⁴ A. Rodríguez Lozano, "Comentario al artículo 40", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, II México, 1990, p. 174 y Francisco de Vitoria, *Relectio de Indis*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1967, p. 13 y véase por ejemplo a Emilio O. Rabasa, "Historia de las constituciones mexicanas", en *El derecho en México, una visión de conjunto*, II-UNAM, 1990, t. 1, pp. 85-175.

práctica política, ya que en la realidad impera un fuerte centralismo en donde la Federación y sus poderes tienen predominancia frente a los débiles poderes estatales.

Esto se permea al predominio de la entidad federativa sobre los municipios y si es de indígenas se da la manipulación y la opresión política.

H. La división de poderes

La Constitución señala que el "supremo poder de la Federación" (artículo 49) se encuentra dividido para su ejercicio en el Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (artículo 50); el Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80) y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materias de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito (artículo 94).

I. El Poder Judicial

El Poder Judicial de la Federación recae en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitario de circuito y en juzgados de distrito.

J. El carácter social de la Constitución mexicana

La doctrina mexicana de derecho constitucional en forma reiterada menciona que la Constitución de 1917 (que hay que subrayar, es producto de un movimiento revolucionario) es la primera Constitución que rompiendo el modelo clásico de Constitución, elevó a rango supremo los derechos sociales.

El carácter social de la Constitución se manifiesta en:

- a) el carácter social que se le da a la propiedad;
- b) la elevación de rango constitucional a los derechos de los trabajadores campesinos;
- c) el reconocimiento de los grupos étnicos.

El carácter social de la propiedad se desprende de la norma que reserva a la nación, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana (lo cual está contenido en el artículo 27 de la Constitución).

En el artículo 123 de la Constitución se consignan los derechos fundamentales de los trabajadores al mismo tiempo que se da la pauta para el desarrollo de otras instituciones avanzadas para la época: seguridad social, (fracción XXIX), la participación de las utilidades de las empresas (fracción IX), la vivienda, (fracción XII), el servicio de empleo (fracción XXV), así como la jurisdicción y proceso del trabajo (fracción XX y XXI).

K. Situación legal de los grupos étnicos

México tiene una composición pluricultural sustentada originalmente por las 81.2 millones de personas (Censo General de Población 1990) de las cuales 5.3 millones de 5 años y más, son hablantes de una lengua indígena y 1.2 millones de niños menores de 5 años pertenecen a familias cuyo jefe habla alguna lengua indígena. Cuando menos 8.7 millones de mexicanos son indígenas, es decir, el 10 por ciento del total de los habitantes en México.

Con base en los datos censales organizados por rango de 5 años de edad, existen 1.4 millones de niños y jóvenes que tienen 5 y 14 años de edad y hablan una lengua. De ellos, 251 mil son monolingües y el resto bilingües.

El PLANADE 1995-2000 especifica que "el Estado se esfuerza por incorporar a los indígenas a la cultura mestiza y al desarrollo económico y político del país". Esto nos recuerda

las dos teorías: orientación teórica estructural funcionalista, orientación teórica autogestionaria autónoma. La primera ha seguido dos tendencias: la integracionista y la culturalista; con muy pocas excepciones y considerando pequeñas diferencias sustanciales en el diseño y aplicación de los programas indigenistas (entre ellos los del desarrollo curricular de la SEP), ha habido algunos cambios en estas tendencias que han rebasado las dos preferencias mencionadas. En la tendencia funcionalista encontramos el paternalismo del Estado, el marginalismo, el asimilacionismo, el desarrollismo, el nacionalismo, etcétera.

En la tendencia culturalista considera que el indio debe tener su propia cultura con independencia de su cultura nacional. Aquí encontramos: al historicismo, etnicismo, minorías subordinadas, etcétera.

Existe la visión de autonomía basada en la orientación autogestionaria.

Numerosos pueblos de indios siguen normando sus relaciones dentro de la comunidad de acuerdo con normas de comportamiento tradicionales, bajo el derecho consuetudinario, normas que no son civiles ni religiosas. Por otra parte, entre algunos grupos como los *tacuates* y *triquis* prevalece la poligamia o usan alucinógenos (hongos) para las ceremonias. En ocasiones son apresados y reciben penas drásticas.

En materia laboral se dan las peores formas de explotación violando las normas establecidas por la OIT, a la cual México está suscrito, especialmente en los convenios 107 y 169. Comenzando porque, por la crisis que nos azota a todos, los mismos profesores adscritos a la DGEI, están siendo presionados inmisericordemente por las autoridades para que renuncien a sus plazas docentes, sin importar la anti-güedad. Sencillamente se les engaña.

L. La educación indígena, el federalismo y la descentralización

La acción educativa en el medio indígena, plantea la cuestión étnica de manera integral y asume la decisión de situar a la población indígena en el derecho social. Las bases legales de la educación impartida por el Estado federal, se encuentran contenidas, fundamentalmente en la Constitución Política y en la Ley General de Educación de la siguiente forma:

1. La educación destinada a la población indígena tiene su base en el artículo 3o. constitucional, el cual establece, que ésta “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia”. Para el cumplimiento debe enfatizarse primordialmente en el estudio y el desarrollo de las lenguas indígenas y demás elementos socioculturales de cada grupo étnico, conjuntamente con la enseñanza del español y de los aspectos relevantes de la cultura nacional y universal, así como la apertura de espacios de convivencia entre las diferentes culturas que existen en el país.

Esta interpretación está fundamentada en el decreto que adiciona el artículo IV constitucional, en el que establece “la nación mexicana, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social”.

2. Las necesidades de educación indígena se encuentran contempladas en la Ley General de Educación en el artículo 7o., fracciones III y IV, en el artículo 13 fracciones I, II, y IV y artículo 38.

3. En el reglamento interno de la SEP, capítulo VI se establecen las atribuciones específicas de la DGEI: el artículo 27 dice “corresponde

a la Dirección General de Educación Indígena el ejercicio de diversas atribuciones”.

4. La descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en la que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes, dotados de personalidad para una responsabilidad y actividad de interés público. Por nuestra organización jurídico política de gobierno: Federación, estado y municipio, estos dos últimos, en materia educativa, son más bien un caso de descentralización política y no administrativa.

Durante las últimas décadas, las políticas de educación se han caracterizado por la *incorporación de los indios a la nacionalidad mexicana*. Por una parte la castellanización y alfabetización en español aplicando para ello la legislación. Luego se instrumentaron los contenidos programáticos en la lengua materna para facilitar la incorporación. La nueva política educativa indígena presenta numerosos problemas técnicos, lingüísticos, antropológicos y pedagógicos que aún no están resueltos. Esta política, sin embargo, no tiene un fundamento jurídico propio; no existe una ley reglamentaria que obligue a las autoridades indígenas a instrumentarla. Las etnias son las más golpeadas por la crisis económica y por las políticas de ajuste económico y por lo mismo la educación indígena tenderá a extinguirse con las buenas intenciones.

En materia de educación indígena la deserción es grande por la reprobación, con ello podemos afirmar que no se han cumplido los propósitos escolares, como aprender la lecto-escritura en su lengua materna y cierta comprensión del español. Hay evidencias ciertas de que la educación bilingüe y bicultural no cumplió las metas cuantitativas, menos las de calidad. Esta modalidad tal vez ha sido el *obstáculo para la consecución de los objetivos*, según el PLANADE.

En 1992 se había puesto en marcha el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que

pretendió atacar los problemas de deserción y reprobación en estados de pobreza extrema como Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Chiapas. El Programa se financia desde entonces con un préstamo del Banco Mundial con 580 millones de dólares. (Habría que llamar a las autoridades de la DGEI para informar al pueblo sobre el resultado evaluativo).

Finalmente, debemos comprender que los caminos para solucionar los problemas ancestrales de los pueblos indígenas de México no deben ser largos y sinuosos, la estrategia debe ser acortarlos lo más que se pueda a través de una política social efectiva que evite el burocratismo y elimine los caciquismos y el paternalismo, terminar con esas prácticas es el reto al que se enfrenta al nuevo federalismo.



Santa Ana Chiutempán

Parlamento y partidos: El caso italiano

CARMELA DE CARO

I talia fue por varias semanas el centro de la atención de la familia europea: las elecciones del 27 y 28 de marzo de 1994 han determinado un cambio en el sistema político institucional nacido con la Constitución de 1948. Después de un largo periodo de inmutabilidad del cuadro político, la XI Legislatura, la más breve de la historia republicana, de 1992 a 1994, ha introducido cambios profundos, sustancialmente "revolucionarios".

Es cierto que se ha tratado de una *Sweet revolution*, como la ha definido el ciudadano Ciampi, presidente del consejo desde el 29 de abril de 1993 al 16 de abril de 1994, sin traumas evidentes y sin laceraciones vistosas que, sin embargo, ha abierto una fase de transición constitucional: cada aspecto de las dinámicas internas a la constitución material de la primera república, desde el político-institucional al económico-social y el administrativo, han sido involucrados en el cambio.

Algunos elementos de esta transición han sido definidos con las nuevas reglas electorales mayoritarias y con el derrumbe del sistema de los partidos, que habían gobernado durante 50 años, arrastrados por las investigaciones judiciales sobre fenómenos de corrupción, de financiamiento ilícito, de abuso de funciones y de recursos públicos. Otros, los relativos al sistema de los partidos y al rol del Parlamento, del gobierno, del Presidente de la República, representan las incógnitas de los cambios sucedidos.

Incógnitas que, más allá del italiano específico, interesan más, en general, al futuro de la democracia representativa. El repentino cam-

Carmela de Caro

Artículo proporcionado por el licenciado José Luis Soberanes Fernández, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Publicado en *El Poder Legislativo en la actualidad; Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Serie 6. Estudios Doctrinales, núm. 162; México, 1994. Traducción: Coordinación Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.*

bio que se ha producido en Italia puede ser interpretado como el arranque normal de una democracia mayoritaria y como una alterancia fisiológica de los partidos políticos, favorecida por la reforma electoral. Pero la modalidad de tal cambio por la rapidez del nacimiento de nuevos partidos y la afirmación de una *leadership* política de un emprendedor propietario de redes televisivas, extraño a la política hasta hace pocos meses, puede aún hacer concretas las nuevas fronteras con que la democracia representativa y la soberanía popular deberán medirse: las nuevas formas de democracia plebiscitaria, la videocracia, la soberanía electrónica.

Italia representa de tal modo un interesante laboratorio institucional para la reflexión del derecho comparado sobre el tema del "Parlamento en la época contemporánea", objeto del convenio internacional organizado por la Universidad de ciudad de México.

Una ocasión importante para afrontar los problemas y los retos que los parlamentos del viejo y del nuevo continentes tienen actualmente frente a ellos: más allá de las formas de gobierno, existen, de hecho, terrenos comunes de encuentro para la verificación del rol y de las perspectivas de una institución tan "cosmopolítica" como la parlamentaria, a las puertas del siglo xx.

Los problemas a afrontar son los mismos: problemas derivados de la internacionalización de los procesos de decisión y de la complejidad de la sociedad contemporánea en la que los mecanismos tradicionales de la representación parlamentaria sufren la competencia de la representación de los intereses, de la organización de la comunicación.

Y aún la democracia política, que tradicionalmente se ha medido con la democracia económica, debe hoy medirse con la democracia ecológica, con los derechos nuevos de ciudadanía, con la dimensión sobrenacional e

internacional y la nostalgia de las identidades locales.

Los casos nacionales se vuelven de esta manera partes del complejo mosaico de las respuestas parlamentarias a las cuestiones clásicas del constitucionalismo y a su lectura en el mundo de hoy y de mañana: la representación, la relación con el gobierno, la función legislativa, el control y la garantía. Y más en general sobre el rol que el Parlamento ha desarrollado y podrá desarrollar en el sistema institucional.

I. La función de integración

En la historia constitucional italiana, desde 1948 a 1992, el Parlamento ha desarrollado la función central de garantizar el proceso de consolidación democrática: en el clima de la guerra fría de los años cincuenta, la convicción de la imposibilidad que el partido comunista, el mayor partido de oposición, pudiera convertirse en partido de gobierno, había obligado a Italia a una condición de democracia bloqueada, sin posibilidad de alternativas.

El Parlamento se vuelve de tal manera el lugar de registro de una contraposición ideológica de sistema entre una mayoría y una oposición condenadas a una fijación de sus roles. En realidad, en las asambleas, y más aún en las comisiones parlamentarias, se inicia un proceso de encuentro y de integración entre mayoría y oposición: los datos sobre la producción legislativa demuestran la participación de las oposiciones y el inicio de un sistema consociado y de codecisión que supera progresivamente los altibajos de la contraposición ideológica.

De hecho, la condición de paridad entre gobierno y Parlamento por lo que se refiere a la iniciativa legislativa (comprendida la de gasto), sancionada en la Constitución, y la falta de un estatuto mayoritario del gobierno en los reglamentos parlamentarios, hace que, mientras la iniciativa legislativa de los parlamentarios

tiene prevalentemente efectos de anuncio, el poder de enmienda –traducción de la iniciativa en el curso del procedimiento legislativo– de los diseños gubernativos de ley, es altísimo.

Dos ejemplos son ilustrativos:

El instrumento del decreto de ley que, según la Constitución, el gobierno puede emanar, en casos extraordinarios de necesidad y urgencia, con inmediata entrada en vigor, debe ser convertido en ley por el Parlamento dentro de 60 días. La ley de conversión es un acto de control del Parlamento sobre el gobierno y teóricamente debería ratificar o anular la actividad legislativa del gobierno. En la praxis de estos últimos 20 años, en cambio, el decreto de ley se ha convertido en un ordinario instrumento de intervención del gobierno y el Parlamento ha enmendado constantemente y ampliado los contenidos del decreto de ley durante el procedimiento de conversión.

La realidad enmendativa ha sido tal de imponer, primero como iniciativa experimental del Ministerio de Gracia y Justicia (en 1981) y después como obligación (con el oficio del 11 de diciembre de 1984, núm. 389), la publicación en el *Diario Oficial* de los textos “coordinados” de los decretos de ley convertidos en ley con las modificaciones aprobadas por el Parlamento en garantía del conocimiento y comprensión de las fuentes normativas.

El poder parlamentario de enmienda ha caracterizado también al procedimiento anual de balance. En la reforma de 1978 de dicho procedimiento ha sido prevista la ley financiera como garantía de un acuerdo entre programación de balance, legislación financiera sustancial y ley de balance. La falta de una programación de balance, la incapacidad de introducir con intervenciones normativas orgánicas los mecanismos institucionales de gobierno de los grandes flujos de las finanzas públicas (previsión, sanidad, finanza local) y la práctica de una legislación microsectorial de gasto no vinculado a una correcta cuantifi-

cación de los oneres, ha transformado la aprobación de la ley financiera en la ocasión anual de disciplina, de intereses sectoriales diversos. Se ha ido construyendo de tal forma un tipo de Estado social y asistencial con una fuerte presencia directa del Estado en la economía y con un aumento incontrolado del gasto público.

La intervención parlamentaria de disciplina de los intereses sociales y de categoría supera la relación fiduciaria: a la rígida contraposición entre mayoría de gobierno y oposición, se sustituye una realidad más fluida, que deriva del sistema de pluripartidismo exasperado, efecto del sistema electoral proporcional. La segmentación interna entre mayoría y oposición, con mayoría y oposición en su interior, diversificadas y en competencia, acarrea la participación a la decisión parlamentaria de todos los grupos, en principio con fuertes diferencias en sus posiciones, pero, a falta de reglas mayoritarias, obligados a la busca del compromiso. La decisión se forma, por lo tanto, en el Parlamento, ya que es el único lugar en que se forma la mediación o se realiza el “compromiso creativo entre los intereses en conflicto” (Crick).

El relanzamiento de este descubrimiento de la centralidad del Parlamento está sancionado por las reformas de los reglamentos del 71, que sustituyen a los reglamentos de 1900-1922, superados en las asambleas de 1948: el sistema político-social requiere para su desarrollo la modernización de las instituciones en tres direcciones: la aceleración, la racionalización y la transparencia.

Las respuestas reglamentarias del 71 se refieren, en primer lugar, al inicio de la construcción reglamentaria de la relación gobierno-Parlamento. Las cámaras de notables de instalación del ochocientos se transforman en cámaras organizadas por los grupos y para los grupos; el ejercicio de ejercicio de todos los poderes determinantes para la vida de las asambleas pasa a través de los presidentes de grupo:

desde la constitución de los órganos internos, a las cámaras, a la programación parlamentaria y a toda iniciativa procedual.

En segundo lugar los reglamentos del 71 descubren, y a veces inventan, el Parlamento como lugar de dirección, de inspección, de actividad cognoscitiva. Las resoluciones, las comisiones de vigilancia y de dirección, el control de las nóminas gubernativas, las audiciones de los ministros, de los dirigentes administrativos, de los presidentes de las entidades públicas, la solicitud de información, noticias, documentos a los ministros, el examen de relaciones, las investigaciones cognoscitivas son los nuevos instrumentos que se anexan a los tradicionales medios de las interrogaciones, las interpelaciones y las mociones.

La elección de campo para esta actividad de dirección, control e información, supera el tradicional dualismo Parlamento-gobierno y tiende a una centralización institucional de las asambleas que garantiza el acuerdo con el sistema de las autonomías sociales y territoriales por un lado, y con la realidad de la Europa comunitaria y de las organizaciones internacionales por el otro.

Con los años setenta el Parlamento concluye su función de integración. La experiencia de solidaridad nacional (1976-1979) incluye al partido comunista en la mayoría parlamentaria de gobierno: el partido comunista no tiene sus representantes entre los ministros, sino que "cogobierna" desde el Parlamento. Signo de la nueva legitimación es la elección a la presidencia de la Cámara de Diputados de exponentes comunistas: de 1976 a 1979 Pietro Ingrao, de 1979 a 1992 Nilde Iotti, de 1992 a 1994 Giorgio Napolitano. Son los presidentes los que garantizan el desarrollo de la nueva función del Parlamento en los años ochenta. El "Parlamento para la decisión", como expresivamente lo define Andrea Manzella.

II. El Parlamento para la decisión

A la revolución reglamentaria de 1971 siguió, en los años ochenta, un proceso de reforma permanente, según etapas sucesivas, del reglamento de la Cámara de Diputados y una amplia reforma del reglamento del Senado en 1988. Se buscan respuestas institucionales a la crisis política y social que se ha ido desarrollando cada vez más. En esta perspectiva se opera una incisiva transformación en sentido mayoritario de los procedimientos de decisión del Parlamento, por obra de mayorías parlamentarias "reglamentarias" mucho más amplias que la mayoría absoluta requerida por la Constitución para las modificaciones al reglamento. Estas mayorías tienen siempre, incluso al lado de los grupos de la mayoría de gobierno, al partido comunista y después al partido democrático de la izquierda. La única excepción a esta continuidad de la mayoría reglamentaria se ha referido, en 1988, a la abolición del voto secreto, tradicional modo de votación en la Cámara de Diputados y ahora permitido solamente para las cuestiones "de conciencia". La resistencia contra el voto evidente se refiere a la concepción de base del rol del parlamentario y su libertad respecto al partido que pertenece, principios que, sin embargo, en la praxis de las corrientes de partido del sistema político italiano, tenían permitidas continuas emboscadas para el gobierno.

La filosofía de las reformas reglamentarias de los años ochenta es común: ante todo se han garantizado los tiempos de la decisión parlamentaria eliminando la posibilidad de obstruccionismos que, por su frecuencia, había alimentado la imagen de un Parlamento hablador y de un gobierno débil e incapaz. El gobierno, más fuerte en el Parlamento, es también más responsable de las complejas decisiones que el Estado contemporáneo requiere; a los derechos del gobierno y de los grupos de mayoría se contraponen los derechos de las oposicio-

nes a las que se atribuyen poderes especiales de control.

Un ejemplo de esta madurez mayoritaria se encuentra en la reforma de 1990 del reglamento de la cámara sobre la programación de los trabajos: se reconoce al gobierno el rol de protagonista en la programación ya que es el titular de la dirección política que tiene el derecho/deber de actuar; es definitivamente sancionada la transferencia de la decisión sobre instrumentos de la programación (programa, calendario, orden del día) del dominio de la asamblea en la conferencia de los jefes de grupo y, en el caso de falta de unanimidad de la conferencia, es el presidente de la asamblea el que predispone la programación, teniendo en cuenta las indicaciones de gobierno e insertando las propuestas de los grupos de mayoría y de minoría en relación con la consistencia de los grupos; es prevista la organización de la discusión en forma de garantizar los tiempos ciertos para la decisión. Como contrapeso de los poderes del gobierno y de los derechos de la mayoría, se comienza a definir el estatuto de la oposición: en el reglamento del Senado de 1988 se introdujeron procedimientos garantizados de decisión y tiempos abreviados de respuesta para las propuestas de investigación parlamentaria presentadas por un décimo de los componentes y por las interpelaciones mensuales presentadas por un presidente de grupo o por un décimo de los componentes del Senado.

Además se introdujeron en los reglamentos parlamentarios novedades proceduales que garantizan la liga entre legislación, control y dirección y el caso del ciclo anual de balance que se concluye con la sesión de balance para el examen de la pluralidad de instrumentos para la decisión y el control de la finanza pública; es el caso de los procedimientos especializados para el examen de la ley comunitaria anual, la vía a través de la cual se recibe

la normativa de la comunidad europea y se hace posible la participación en la fase ascendente de elaboración del proceso decisonal europeo.

Las cámaras, de esta forma, se han convertido en una especie de laboratorio institucional en el cual se definen nuevas reglas proceduales como garantía de la funcionalidad del Parlamento como lugar de la política, para permitir, en ese lugar, el desarrollo de la política, legitimando asimismo las oposiciones extra institucionales. Se ha aceptado un reto difícil: las cámaras italianas han tenido que recuperar de hecho el contexto atípico de una democracia bloqueada en sus primeros cuarenta años, y desarrollar las reglas de garantía de los derechos de la mayoría y de la oposición.

Pero las normas reglamentarias no son suficientes para superar la crisis que en los años ochenta invistió al sistema político italiano, incapaz de encontrar respuestas que, en el plano institucional, superen los desafíos impuestos por la evolución de la sociedad y los cambios del cuadro internacional. El Parlamento está involucrado en la crisis de los partidos y, según los comentaristas más críticos, parece derrumbarse con el sistema de partidos: no ha existido como institución autónoma de los partidos, y no se ha legitimado, en esta última fase histórica, como "institución de integración civil", ni ha producido grandes elecciones de interés general, incapaces de aprobar las reformas necesarias que los partidos no estaban listos para aceptar. El Parlamento, fruto de un sistema multipartidista fragmentado, ha proyectado en las instituciones cada vez más fragmentación.

Un juicio severo expresado por parte de algunos constitucionalistas y politólogos italianos, que se rechaza a través del examen de la actividad parlamentaria de la última legislatura.

III. 1992-1994: el Parlamento de la transición

Vientos de guerra han golpeado en estos años al Parlamento italiano. Por un lado, una ola de investigaciones judiciales contra centenas de diputados y senadores, destinatarios de avisos de garantía y de solicitudes de autorizaciones para proceder, que descubrían las degeneraciones intervenidas en la concesión y en el ejercicio de la política. Por otro lado, los éxitos de los dos referéndum en materia electoral y del referéndum sobre el financiamiento público de los partidos que de manera casi plebiscitaria expresaban el desacuerdo popular al sistema de partidos, y la voluntad común de cambiar las reglas electorales.

En esta situación el Parlamento dio respuestas concretas, valientes y "constituyentes".

1. La moralización

El Parlamento dio inmediata respuesta a las investigaciones judiciales: cada semana, un día completo fue dedicado a la discusión para la verificación de la existencia del *fumus persecutionis* en la solicitud de autorizaciones a proceder, bajo tutela de la función parlamentaria; fue impuesto el voto evidente en la decisión relativa parlamentaria de concesión de la autorización. La Cámara de Diputados ha deliberado de tal manera en asamblea 226 autorizaciones; el Senado de la República ha deliberado 136 autorizaciones.

Pero el Parlamento no sólo ha permitido que la justicia siguiera su curso; también aprobó, en octubre de 1993, con la mayoría de dos tercios necesaria para la inmediata operatividad de la revisión constitucional, la reforma del artículo 68 de la Constitución. La institución de la autorización para proceder fue abolida excepto para actos restrictivos de la libertad personal y, en especial, para el arresto; la autoridad judicial puede, por lo tanto, proceder en relación con los parlamentarios, sin ningún obstáculo, con las mismas modalidades pro-

ceduales usadas en referencia a todos los ciudadanos.

2. La cuestión electoral

También la cuestión electoral impuesta por los referéndum, ya sea por lo que respecta a las elecciones de comunas y provincias, o ya sea para las elecciones políticas, ha hallado respuesta en el Parlamento. El referéndum abrió una dialéctica, constitucionalmente prevista, y obligó a las cámaras a una decisión.

Esta decisión intervino con la reforma de la ley electoral para comunas y provincias en tiempo útil para evitar el referéndum: se trató de una reforma que invistió la forma de gobierno de las entidades locales a través de la elección directa del síndico y del presidente de la provincia, la elección por parte de ellos de los componentes del órgano ejecutivo y la separación de responsabilidad entre Consejo, órgano de la representación y síndico, órgano de gobierno.

La reforma electoral política fue en cambio aprobada después de efectuarse el referéndum de junio de 1991, que derogó el sistema de las preferencias plurales y del referéndum de abril de 1993 que derogó los aspectos proporcionales de la ley electoral del Senado.

La aprobación de las leyes para la elección de la cámara y del Senado fue laboriosa, como siempre sucede cuando se trata de cambiar las reglas de la vida, sobre todo de la institucional, y los objetivos son múltiples.

En el fondo está el acta de acusación contra la ley proporcional que ha caracterizado a 50 años de política italiana y que sin embargo ha garantizado históricamente la integración social. Pero esta ley parece que terminó su tiempo y que está destinada a perpetuar la crisis del sistema por los siguientes motivos:

La distancia entre los electores y los electos, estando las elecciones de los primeros esencialmente confinadas al voto por el símbolo del partido, y siendo el éxito de los segundos

debido sobre todo a las decisiones de los aparatos de partido. La responsabilidad política de los diputados al respecto del cuerpo electoral se pierde en los meandros de las mediaciones de corriente sobre la presentación de las candidaturas (que no por caso se volvió una fase muy dramática de la lucha electoral) y se convierte en una responsabilidad interna del partido, en relación con los aparatos, en ausencia de una confrontación directa entre candidatos frente al cuerpo electoral:

- el acentuarse de la *conflictualidad interna* entre candidatos o grupos de candidatos del mismo partido debida al juego de preferencias y que impone el combatir una batalla en el frente interno algunas veces más importante que la que se desarrolla contra otros partidos;

- el *estancamiento* debido a la atenuación con la que se registran, en el mundo político y en la vida institucional, victorias y derrotas electorales, gracias a los potentes amortizadores de la proporcional (se gana y se pierde poco, y siempre en términos relativos al respecto de los antagonistas; hasta los "terremotos electorales" registrados por los imperfectos sismógrafos de la proporcional, tienen consecuencias muy ligeras en las relaciones de fuerza entre partidos);

- la *fragmentación del sistema* político, porque las reglas del juego no favorecen las cargas de agregación y, es más, la puerta de acceso es muy baja en las circunscripciones mayores (en Roma es suficiente menos del 2 por ciento de los votos para alcanzar un cociente) y la falta de una cláusula eficaz de cierre en el colegio único nacional (donde 70,000 votos recogidos en todo el territorio nacional equivalen a un puesto electoral) inducen a los partidos menores, aun los de dimensiones muy limitadas, a presentarse con sus propias insignias. Basta una suficiente concentración territorial del propio electorado en una circunscripción (para conseguir al menos un cociente entero) y una fuerza a nivel nacional

de aproximadamente el 1 por ciento de los votos;

- la inestabilidad gubernativa, porque las elecciones para la formación y para el programa de gobierno no se confían, ni siquiera de manera mediata e indirecta, al cuerpo electoral, al cual los partidos solicitan más que nada un "poder en blanco" para formar, con elecciones que se refieren por entero a la fase poselectoral, la coalición posible con base en las relaciones entre las fuerzas en campo (y a las otras condiciones del cuadro político). No cabe en la lógica de la proporcional aplicada al "caso Italia" la búsqueda de una mayoría estable y coherente, a través de la confrontación electoral y también entre las fuerzas de gobierno, las reglas del juego inducen, en cambio, a remarcar los elementos de diferenciación.

En este contexto los objetivos de la reforma que se impone, se refieren a:

- un amplio cambio de la clase política.
- una selección eficaz de las élites en relación más inmediata con las *elecciones efectuadas por los electores*.
- la posibilidad de incidir sobre el sistema de partidos: por un lado, desburocratizando las estructuras y dedicándolas a tareas de determinación de la política nacional, como está previsto en el artículo 49 constitucional; y por otro lado, bloqueando la tendencia a la fracturación;
- la formación de *mayorías estables y coherentes*, que permitan la gobernabilidad del sistema en coherencia con las elecciones operadas por los electores;
- el *desbloqueo de los mecanismos de alternancia* en el gobierno de la cosa pública que caracterizan el funcionamiento correcto de las democracias occidentales;
- la preservación de un cierto grado de *pluralismo en la representación parlamentaria* y las garantías acerca de la posibilidad de acceso a la misma representación de nuevos sujetos políticos.

Estos objetivos determinan el difícil paso de la democracia deliberante a la democracia gobernante. El sistema proporcional ha fotografiado *en el momento de las elecciones*, la realidad política del país para resolver después con acuerdos de coalición poselectorales, los problemas de la gobernabilidad. El voto referendario impone en cambio un sistema mayoritario que oriente *el proceso electoral* a través de un *fuerte empujón a las agregaciones* y la subvalorización de las fuerzas políticas que resultan en minoría en vista de la formación (los adversarios dicen: de la fabricación) de una mayoría estable y coherente en grado de garantizar la gobernabilidad.

El sistema aprobado por el Parlamento italiano con las nuevas leyes electorales es un sistema complejo y del todo original respecto a los de democracias occidentales mayores, porque combina el método mayoritario (con el cual se elige el 75 por ciento de los parlamentarios) con el sistema proporcional destinado a corregir los defectos del mayoritario en el frente de la representatividad; por otro lado, la cuota del 25 por ciento de representación proporcional está vinculada por la garantía de alcanzar el 4 por ciento de los votos por parte de cada lista a escala nacional.

—Para cada una de las cámaras el 75 por ciento de los lugares será atribuido en colegios uninominales a los candidatos que hayan obtenido, en un turno de votación único, la mayoría de los sufragios. 475 diputados y 232 senadores serán por lo tanto electos con el sistema mayoritario a la inglesa;

—los restantes 155 diputados y 83 senadores se elegirán en cambio con un sistema proporcional que en la cámara prevé:

a) la utilización de un segundo voto, en una papeleta distinta, con la cual el elector elige una lista entre las concurrentes en la circunscripción;

b) el cálculo en un colegio único para todo el territorio nacional de los lugares correspondientes a las diversas listas de los 155 totales sobre base proporcional (método del cociente entero y de los más altos que resten), pero con una cláusula de cierre que prevé la exclusión de las listas que no hayan conseguido al menos el 4 por ciento de los votos sobre base nacional;

c) la realización de los cálculos se hace después de haber restado, por cada colegio, de los votos correspondientes a las listas, el número de votos que sirvieron para elegir a los eventuales candidatos que resultaron elegidos con el sistema mayoritario y ligados a la misma lista. La ley fija tal número de votos, no en el obtenido por el candidato electo, sino en el del candidato clasificado en segundo lugar, aumentado por una unidad (llamado "*scórpore* parcial"). En el caso de un candidato ligado a varias listas, el *scórpore* se efectúa en proporción entre todas las listas conectadas;

d) una vez establecido el número de lugares que corresponden a cada lista, una fase sucesiva está dirigida a establecer las circunscripciones en las cuales a cada lista se le atribuyen uno o más lugares (hasta la competencia del número total al cual la lista tiene derecho sobre base nacional) y los candidatos a proclamar electos. De hecho, el territorio nacional está repartido en 26 circunscripciones en las que se presentan listas fijas de candidatos (el elector no puede, por lo tanto, cambiar el orden de los candidatos) que sin embargo pueden ser al máximo en número iguales a un tercio de candidatos a elegir en la circunscripción (de 1 a 4 candidaturas, según la amplitud de la circunscripción). En el caso en que los candidatos a elegir sean en número superior a los incluidos en la lista, se eligen los candidatos en curso en los colegios uninominales (y que no resultan, obviamente, ya electos con el sistema mayoritario) según una graduación que tiene en cuenta el número de

votos conseguidos por ellos, en proporción al número total de los votos válidos del colegio.

–Para el Senado, en cambio:

- a) *el voto es único*, junto para el candidato en el colegio uninominal y para el grupo en que tal candidato está insertado;
- b) el cálculo proporcional se efectúa con el método D'Hondt y se termina *en el ámbito de cada región*, no dando lugar tal método de sobrantes;
- c) el *scórpore* es total, en el sentido que del total de los votos de los diversos grupos se sacan todos los votos con los cuales, en los colegios uninominales, han sido eventualmente electos candidatos pertenecientes al grupo;
- d) la graduatoria de los candidatos de cada grupo a proclamar electos con el sistema proporcional, se efectúa con la base de los votos obtenidos de cada colegio, reportado en el total de votos válidos del colegio mismo.

3. Alto a la partidocracia

La ulterior respuesta parlamentaria es la del referéndum para la derogación del financiamiento público a los partidos de abril de 1994; la voluntad popular es clara.

Se desea la reforma de los partidos, se rechaza un sistema que iguala al partido a un organismo público y que usa recursos del balance estatal.

En actuación de la voluntad referendaria, la ley para la propaganda electoral aprobada a fines de 1993, disciplina las fuentes de financiamiento de la campaña electoral por parte de los partidos y candidatos, estableciendo los límites de los gastos y de las contribuciones hechas por personas físicas o jurídicas. El Parlamento impone la moralización del costo de la política introduciendo procedimientos especiales de control y severas sanciones que, en los casos más graves, acarrearán la decadencia del mandato parlamentario.

La contribución estatal al financiamiento de los partidos se refiere solamente a los gastos electorales (para estas últimas elecciones se trató de una contribución igual a 9 millones de dólares) y no la vida ordinaria y la organización de los partidos.

Pero el Parlamento de la transición no se ha limitado, a las peticiones referendarias de diversos partidos, transformados por las nuevas reglas electorales y empobrecidos por la falta de financiamiento público. Permitió la actuación del programa antes del gobierno de Amato y después, de manera aún más incisiva, del gobierno de Ciampi que obligó a los partidos a dar un paso atrás en la práctica de la ocupación del poder.

La transformación del modelo de entidad pública al modelo de la sociedad por acción antes de las entidades crediticias, y después, el inicio de la privatización de todo el complejo de las participaciones estatales, redujeron el área de las nóminas gubernativas que los partidos dividían, en su interior, sin ninguna consideración de los criterios de competencia y de profesionalismo.

Además, se instituyeron autoridades de garantía independientes en los sectores más delicados, desde el que garantiza para la radiodifusión y la edición, a las autoridades para la tutela de la competencia, a la comisión de garantía para las huelgas en los servicios públicos, a la autoridad de vigilancia sobre los contratos y las obras públicas: estas autoridades, nombradas por los presidentes de las cámaras se caracterizan por su independencia de la administración pública y de los partidos por su particular calificación técnica.

Son los nuevos sujetos del control de los sistemas complejos los que reportan al Parlamento el control político de estas realidades. La institución de los garantizadores tiende a asegurar la continuidad de la acción de vigilancia



Ex-hacienda convertida en parque público

del Parlamento sobre la actuación de la ley que disciplina el sector y sobre la idoneidad de las normas aprobadas. A este fin las relaciones y comunicaciones periódicas presentadas en el Parlamento permiten posibilidades cognitivas y del control en áreas que por su complejidad técnica y su acelerado desarrollo deben ser gobernadas por personalidades de reconocida competencia. El peligro que una tecnocracia de expertos sustituya a los representantes del pueblo es evitado por unión funcional de su actividad en el Parlamento, mientras que el peligro denominado "De parte", que derivaría de designaciones gubernativas o de votaciones de las asambleas parlamentarias, es superado por la elección reservada del acuerdo entre los presidentes de asamblea, órganos que en la historia parlamentaria han asumido un rol tradicional de garantía.

IV. Conclusión: ¿hacia cuál Parlamento mayoritario?

Con los resultados electorales del 27 y 28 de marzo pasados, los objetivos de la reforma electoral parecen haberse alcanzado.

El sistema de los partidos se ha transformado profundamente con la constitución de for-

maciones electorales alternativas y la propuesta a los electores de coalición de gobierno.

El número de los partidos se redujo, aunque no drásticamente, por efecto de la cuota proporcional que ha garantizado la representación de los partidos menores. En la cámara los grupos constituidos de derecho son ocho, y no han sido autorizados grupos compuestos por un número de diputados menor de la entrada mínima

de veinte; el número de los grupos resulta casi promediado respecto de los catorce grupos de la legislatura anterior. En el Senado, en cambio, los grupos siguen siendo diez.

El intercambio en el interior de los partidos ha sido muy alto: más del 70 por ciento de los parlamentarios han sido electos por primera vez y muchos de ellos no son profesionales de la política, sino que provienen directamente de la sociedad civil.

Cerrada esta primera fase de la transición, el Parlamento mayoritario tiene una tarea posterior: la de definir las reglas que se suscribirán y los límites a respetar en un sistema mayoritario.

La reforma electoral debe integrarse con modificaciones constitucionales de las relaciones entre Parlamento y gobierno, que garanticen la eficiencia del Ejecutivo, pero que sean asimismo los instrumentos de un control eficaz de la oposición. La democracia mayoritaria puede existir sólo si los dos términos garantizan el equilibrio entre los derechos de la mayoría y los de la oposición. En esta dialéctica se afirma la irrevocable necesidad democrática del lugar institucional que es el Parlamento.

El Estado de derecho y la inflación legislativa

MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA

La necesidad de normas

Una comunidad, originariamente conduce el curso de sus actividades mediante las normas consuetudinarias y obliga al cumplimiento de las mismas mediante la aplicación de las normas morales, cuya única sanción se encuentra en la aprobación o reprobación de los actos de una persona hacia la comunidad.

En la medida en la que la sociedad avanza, las relaciones entre sus miembros adquieren mayor importancia y complejidad. Por tal razón se requieren normas que tengan la potestad de obligar, en otras palabras que tengan carácter impero-atributivo de derechos y obligaciones. Así, surge la norma de derecho que otorga y obliga, que permite y sanciona, que faculta y prohíbe, que concede y restringe. Todas estas normas, son emitidas por un órgano al que específicamente se le concede la potestad originaria, fundada en el principio de la razón suficiente, de la verdad inmanente, para que, mediante la observancia de determinados procedimientos las expida obligando a todos a estar y pasar bajo su potestad.

Por ello, en toda comunidad social se requiere preservar su organización, sus costumbres, tradiciones, valores culturales y, de manera directa, proteger los bienes que sus miembros consideran valiosos. Esta necesidad sólo puede cumplirse mediante el establecimiento de un sistema regulador de conductas, es decir, de un sistema de normas que determinen aquello que puede o debe hacerse. Este sistema es el orden jurídico.

Miguel Ángel Camposeco Cadena

Licenciado en Derecho y maestro en derecho constitucional administrativo por la UNAM, maestro en comunicación y demografía por la CUAQOP, y en comunicación para el desarrollo por el CIESPAL. En el Partido Revolucionario Institucional ocupó los cargos de secretario de Comunicación y Propaganda Política del CEN de la CNOF, presidente de la Comisión Nacional Redactora de Documentos Básicos de la CNOF y secretario de Promoción Legislativa. Fue director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados (1991). Fue diputado federal de la LI Legislatura por el XXXIII Distrito del Distrito Federal donde fue representante de la Cámara ante la Comisión Federal Electoral; asimismo, realizó funciones de asesor legal en diversas instituciones públicas, además de ser un destacado conferencista. Actualmente es corredor público en la Correduría Pública número 34 del Distrito Federal.

El legislador, siempre atento a los problemas y necesidades sociales, cumple la trascendente tarea de formar, discutir y expedir las normas que requiere la sociedad en su conjunto y las leyes que en lo particular son necesarias para regular cierto tipo de actividades de muy diversa índole.

Una sociedad no puede desarrollar con seguridad y certeza y a plenitud todas sus negociaciones, interacciones y cumplir el destino de sus intereses, si no fundamenta todas ellas en las normas que constituyen el sistema jurídico regulador de la misma.

Que el legislador tiene facultad para emitir leyes, no existe duda alguna. Pero alrededor del ejercicio de la misma, surgen diversas dudas en relación con la cantidad y calidad de las normas que puede o debe expedir. ¿Debe expedir pocas normas fundamentales y dejar que los jueces creen con su interpretación los precedentes de aplicación de las normas secundarias? o, ¿es necesario un sistema omnicompreensivo y casuístico para atender las necesidades de la sociedad? o, ¿deben producirse tantas normas como tantas necesidades presente la sociedad en determinado momento?

Las respuestas, ya explícitas o ya implícitas, han sido dadas por el legislador nacional.

Independientemente de lo anterior, subyace un principio innegable: toda comunidad tiene necesidad de contar con normas permanentes que le den seguridad y certeza, así como también tiene necesidad de que los órganos legislativos del Estado le procuren las normas que hagan falta para que la sociedad y los particulares cumplan todos aquellos fines lícitos y posibles que se desprendan de sus actividades y, por último toda comunidad requiere, por necesidad, la creación de normas individualizadas las cuales competen a los órganos jurisdiccionales.

En resumen, la sociedad tiene necesidad de normas jurídicas generales y particulares.

Tanto cuando existen demasiadas normas como cuando no existen suficientes, el sistema jurídico es puesto en crisis por la comunidad social. Este tema se ha tratado más desde el punto de vista del exceso de normas que de la deficiencia o falta de las mismas.

Los términos hipertrofia e inflación legislativa han sido referidos en forma más que descriptiva, se pudiera pensar como peyorativa, por algunos autores de lógica y ciertos investigadores del derecho. En efecto, hoy en día este fenómeno se refiere a la existencia de una incontrolable actividad y productividad de los órganos legislativos del Estado y las supuestas consecuencias y efectos negativos, tanto para la compilación, como para su debido conocimiento su adecuada aplicación por los particulares y la correcta interpretación que de las normas deben hacer los órganos jurisdiccionales.

Esta crítica, no necesariamente se refiere a la cualidad de las normas integrantes del sistema del derecho positivo en vigor, sino más bien se refiere a la cantidad de normas que se producen dentro del sistema operante. En términos generales, sin tomar partido al propósito, se puede aceptar que en efecto, la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales acusan un impresionante número de leyes y disposiciones jurídicas para normar la vida de sus comunidades.

Por otro lado, resulta válido decir que hay un exceso de leyes en vigor. Puede ser cierto pero no necesariamente nocivo, ya que su número y existencia dependen de las razones y necesidades del sistema nacional que las haya producido. Y aún, en este caso, resulta tarea difícil precisar el punto del justo equilibrio entre la cantidad de normas que deben existir y el número de exigencias que deben satisfacer. De igual forma, es casi imposible determinar si el número de leyes es adecuado o es deficiente por número y calidad de la norma que las integra.

En este sentido, no existe un criterio objetivo que despeje la incógnita de cuántas normas deben existir frente a la necesidad. Ni tampoco una respuesta fundada para precisar si el número de normas es el adecuado para facilitar el uso o ejercicio que de ellas hacen o pueden hacer sus destinatarios, es decir, para satisfacer aquellos requerimientos del titular de la conducta normada frente a la hipótesis generadora de los derechos y obligaciones que contiene.

En el caso de nuestro orden jurídico positivo y vigente, existen más de 260 leyes de competencia federal, incluyendo la Constitución General de la República (a la cual, en el último lustro, se le infirieron poco más de 500 reformas por las vías de las adiciones, supresiones parciales o totales y modificación o sustitución de textos a sus artículos componentes), todo ello, sin contar con las nuevas normas y la "supuesta" desaparición de otras en número indeterminado, producto del abuso de la técnica de la derogación tácita "de todas aquellas que se opongan a la presente".

También existen alrededor de 30 leyes generales por cada entidad federativa, incluyendo su propia constitución, lo que arroja un total de otras 900 leyes más.

En estas cifras (260 + 900) no se consideran las leyes administrativas, reglamentos, acuerdos y circulares que tienen características de abstracción, generalidad, impersonalidad e intemporalidad y cuya cantidad resulta francamente imposible de determinar, por falta de elementos estadísticos y de compilación confiables.

Las actuales explicaciones sobre el fenómeno inflacionario resultan insatisfactorias. Por ejemplo, unas emplean conceptos tales como "demanda social" y "capacidad" o "necesidad de producción" de normas. Otros, más simplistas, establecen un esquema de apariencia lógica que emplea criterios cuantitativos para señalar la diferencia (d) entre el número de

normas componentes del sistema vigente (SV_{nn}) en un tiempo determinado (T1), para después confrontarlo, en un segundo tiempo (T2) que será el presente, para obtener un factor (> o <) que determine el aumento o disminución de la producción normativa.

Por ejemplo:

Si SV (T1) < SV (T2), habrá inflación;

si SV (T1) > SV (T2), entonces habrá deflación.

Tales criterios sirven para expresar la enorme y justa preocupación, así como la supuesta alarma de un fenómeno de falta de control en la producción legislativa, pero no aportan los elementos de juicio suficientes y necesarios para precisar los límites de comprensión del problema ni las bases racionales para abordar sus soluciones. De allí que el legislador no considere lo anterior como una crítica insalvable a su trabajo legislativo.

Hay quien piensa que la inflación legislativa¹ no está dada por la comparación de elementos iguales (normas) en diversas épocas, sino por la relación entre elementos distintos, es decir, las normas por un lado, y un *quid* o equilibrio, difícilmente determinable, que podríamos llamar demanda o necesidad social, por el otro.

A mi juicio, este punto de vista es de carácter descriptivo, es decir supone la existencia de un núcleo normativo vigente, que se podría denominar producto legislativo terminado, que se compara con la necesidad que tiene la sociedad de contar con ese núcleo, pero en cantidad y calidad suficientes para resolver los diversos conflictos que en su interior se producen.

Más aún, que también permitan o faciliten la satisfacción apropiada de las controversias de orden externo. Así, al núcleo básico nacional, deben agregarse los acuerdos normativos que se toman entre las naciones, los cuales,

¹ Rodolfo Pagano, "Técnica legislativa y sistemas de informática", p. 39, en *Informática y Derecho. Aportes de Doctrina Internacional*, vol. 2, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1988.

por otro lado, también podrían ser calificados como una legislación inflacionaria porque incide directamente sobre el sistema originario nacional.

Al atender únicamente al número que —en exceso o defecto—, arroja como producto la comparación entre las cifras que toman un número básico existente en un tiempo determinado, con otro que cuantifica al grupo de normas vigente en otro tiempo; es decir, comparando los elementos componentes del conjunto "A" con los números componentes del conjunto "B", relativos a las normas existentes en un sistema nacional de derecho positivo, los sociólogos, políticos y juristas de referencia, han listado los supuestos efectos negativos calificándolos de hipertrofia o inflación, cuando resulta que existen más normas que las que el campo de las resoluciones requiere o que la utilización que de las mismas hacen los particulares para armonizar los intereses y negocios o para resolver los conflictos que se producen en el conjunto de la sociedad.

Cuando se hace referencia al fenómeno "de exceso de normas en un sistema", indirectamente se alude a que dicho sistema se encuentra en crisis, cuyos síntomas se describen tomando en cuenta varios aspectos:

- a) El exceso de producción normativa y las consecuencias negativas que ocasiona a los destinatarios de las normas;
- b) la inadecuación o precocidad de la ley para asimilar y encuadrar la velocidad del cambio;
- c) la imposibilidad de que la población comprenda el valor y alcance obligacional de cada regla vigente;
- d) la dificultad para que las personas las invoquen y apliquen correctamente en sus convenciones jurídicas; y
- e) el impacto directo que generan las controversias sobre los órganos de resolución jurisdiccional, que se traduce en el aumento cre-

ciente de juicios y litigios que promueven los particulares ante los diferentes tribunales.

Esta crisis, que se produce en el campo de las relaciones jurídicas entre los particulares y de éstos frente al Estado y que se refleja como crisis propia del derecho, queda comprendida como una crisis de la certeza jurídica en sus diversas manifestaciones: eficiencia de la norma, alcance de su significado, oportunidad de su pertinencia, ámbito espacial y temporal de validez, el valor de su eficacia, tan sólo por citar algunos de los aspectos que se relacionan con esta cuestión.

El fenómeno de crisis que aquí se apunta, no es un problema abstracto de especulación científica, por el contrario, es un fenómeno que afecta directamente a las personas en su ámbito de vigencia de sus derechos y obligaciones.

En su contexto histórico y tratando el mismo problema, Rousseau,² expresó que:

"El Estado en que haya más leyes que las que puede retener la memoria de cualquier ciudadano es un Estado mal organizado; y el hombre que no sabe de memoria las leyes de su país es un mal ciudadano."

En la afirmación anterior, se encuentran tres aspectos recurrentes y coincidentes que pueden ejemplificar la preocupación que subyace en nuestro tiempo y que se refiere a la naturaleza, número, clasificación por pertenencia y ámbito de aplicación y calidad de las normas que deben integrar un sistema jurídico. Supuestos todos ellos, como necesarios para que todo hombre pueda cumplir con lo que ordenan las leyes.

En el ejemplo rousseouneano se destacan dos elementos básicos: la memoria del ciudadano, es decir la capacidad de recordación y el conocimiento que cada persona puede tener de las leyes y la organización del Estado, así

² J.J. Rousseau, *Fragments Politiques, IV, Des Lois*, número seis; citado por Rodolfo Pagano, *ibid.*, p. 42.

como su capacidad de comunicar apropiada y eficazmente la información contenida en sus leyes.

Hay quien afirma que las leyes valen por sí mismas, porque han sido elaboradas y expedidas de acuerdo con lo que establecen los procedimientos pertinentes. Incluso, aunque no hayan sido publicadas en los periódicos oficiales de que dispone el Estado.

En efecto, al tratar de la emisión de los mensajes normativos, Daniel Mendoza refiere que en el trabajo de Alchourrón-Boulygin se observa que tratándose de normas generales (como son la mayor parte de las normas jurídicas) resulta claro que ellas existen con absoluta independencia de su recepción por parte de los sujetos normados.

Igualmente, que hacer pretender su existencia de la recepción efectiva por parte de los normados llevaría al absurdo de que la misma norma debería ser considerada como existente sólo en relación con algunos sujetos y como inexistente en relación con otros sujetos.

Por estas razones se sostiene que la emisión de la norma es la única condición suficiente y necesaria para su existencia y, por consecuencia, para su observancia, validez y aplicabilidad.³

Frente a estas aseveraciones se encuentra la realidad que vive la población de muchos países, cuyo nivel educativo no rebasa el promedio general del sexto año de primaria. Esta situación lleva a considerar que aunque estén informados de la existencia de una ley, no necesariamente se puede aceptar que conozcan su contenido obligacional, sus alcances jurídicos y las consecuencias restrictivas al ámbito del ejercicio de sus derechos generales y particulares.

Un caso de norma típicamente inequitativa, la contiene el artículo 21 del Código Civil vigente para el Distrito Federal que establece el

principio general de que la ignorancia de las leyes no excusa a los particulares de su cumplimiento. En dicho dispositivo, se establecen dos excepciones:

- i) Una, aquella que faculta a los jueces para que teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, si está de acuerdo el Ministerio Público, puedan eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta del cumplimiento de la ley que supuestamente ignoraban;
- ii) o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

Para confrontar parcialmente las afirmaciones del texto arriba citado se retoma la afirmación de Rousseau, para formular un análisis que cruza sus premisas componentes, del cual se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) Que un Estado que tenga tantas leyes que no pueda retener en su memoria cualquier ciudadano, será un Estado mal organizado;
- b) que un ciudadano que no sabe de memoria las leyes de su país es un mal ciudadano;

De ambas se pueden inferir otras diversas conclusiones para determinar la validez de las premisas sobre las cuales se asienta el juicio anterior. Por ejemplo, de la primera se obtiene:

- 1. Si un Estado tiene tantas leyes que pueda retener en su memoria cualquier ciudadano, entonces será un Estado bien organizado.
- 2. Si un Estado tiene tantas leyes que no pueda retener en su memoria cualquier ciudadano, entonces será un Estado mal organizado.

De la segunda premisa, al cruzarla con la primera, se extraen:

³ Alchourrón-Boulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1974.

1. Si un hombre sabe de memoria las leyes de su país es un buen ciudadano, sin importar si el Estado está bien o mal organizado.
2. Si un hombre sabe de memoria las leyes de su país, aunque sean muchas, es un buen ciudadano aunque el Estado esté mal organizado.
3. Si un hombre no sabe de memoria las leyes de su país, aunque sean pocas, será un mal ciudadano aunque el Estado esté mal organizado.
4. Si un hombre no sabe de memoria las leyes de su país, aunque sean pocas, será un mal ciudadano aunque el Estado esté mal organizado.

En todos los casos, la premisa mayor resulta ser la que enuncia como "memoria de cualquier ciudadano", la cual además, se tiene como categórica. Pero por ello resulta inapropiado fundamentar el juicio de valor citado en una premisa no lógica, como lo es "la memoria de cualquier ciudadano".

El razonamiento rechaza las bases del silogismo inductivo pretendido, porque su regla establece que su conclusión no puede descansar en un supuesto subjetivo, en un proceso de carácter psicológico denominado "memoria", cuya nota distintiva resulta de su inestabilidad y condición errática.

Además, dicho supuesto, el de la memoria, no es de orden objetivo puesto que se alude a la memoria como función y no como conocimiento.

En consecuencia, se parte de un supuesto que lleva implícito un proceso psicológico que explica que la memoria es un fenómeno de la mente, una facultad anímica por medio de la cual la persona retiene las ideas o información adquirida y recuerda los datos, hechos o

conocimientos del pasado. Y, en el caso, a su capacidad de saber y recordar las leyes.

Además, por inferencia lógica, la organización de un Estado no puede depender de la memoria de cualquier ciudadano.

Empero, aquí se toma la afirmación de Rousseau, como un ejemplo de una denuncia válida del exceso de leyes imperantes en su tiempo, aunque a nuestro juicio, tal denuncia pudo haber tenido mayor aceptación histórica de haber sido formulada a nombre colectivo; v. gr. "Si una comunidad no puede retener en su memoria... etcétera, etcétera."

En estricto sentido, el fenómeno que aquí se ha referido como "crisis del derecho", la teoría jurídica lo explica y resuelve, mediante la aplicación de la teoría de la interpretación e integración de la ley, en una parte sustancial y, en otra, por el proceso de agregar nuevas normas; derogar aquellas obsoletas, anacrónicas o ineficaces; o, abrogar cuerpos normativos completos, por su notoria inoperancia.

En realidad sucede que cada sociedad tiene un propio nivel de desarrollo integral que exige la existencia de un sistema de normas capaz y eficaz para regular la complejidad de las relaciones del Estado y la sociedad, y para resolver los conflictos de cualquier tipo y naturaleza que al interior o desde el exterior se le presenta a su población y gobierno.

Por último, nuestro sistema procesal constitucional es un sistema abierto al cambio que permite perfeccionar los órdenes normativos de diversa naturaleza para atender y resolver las demandas de la sociedad para vivir en un Estado de derecho, en el cual impere la justicia y la protección de las garantías individuales del hombre y del ciudadano en todas sus formas.

El liberalismo de fin de siglo: Problemas y desafíos

CÉSAR CANSINO

El liberalismo fue guiado por un extraño designio en este siglo. La Primera Guerra Mundial fue ambigua: para algunos de sus beneficiarios nacionalistas, se veía como la esperada culminación de la obra de la Revolución francesa, terminando con el absolutismo y el dogmatismo; para otros, anunciaba el fin del optimismo decimonónico y el advenimiento de una era oscura.

El liberalismo fue rápidamente confrontado por poderosos enemigos que sostenían que, cuando condescendían a ofrecer argumentos, su percepción del hombre y de la sociedad era más profunda que la de los liberales. Ellos, y sólo ellos, conocían las fuerzas del mal, ya fueran éstas las del corazón humano, las de la historia o las de ambos, que en realidad nos gobiernan. Durante algún tiempo, fueron arrollándolo todo, y los liberales parecían dudosamente desembarazados e incapaces y, por lo tanto, peores. Un retorno a la jerarquía, a la autoridad, a la violencia y al dogma pareció ser por un tiempo el destino de Europa. Al final, el romántico irracionalismo antiliberal fue derrotado en la guerra que él mismo había predicado, aunque esto sólo se consiguió con la ayuda de otro autoritarismo dogmático, un autoritarismo que proclamaba, aunque no practicaba, los valores de la Ilustración.

Durante un tiempo, esta segunda oleada antiliberal también se vio como la voz del futuro, o al menos así pareció a los ojos de muchos intelectuales. Cuando los soviéticos tomaron la delantera en la conquista del espacio, un autoritario conservador de viejo cuño, Francisco Franco, quien apenas podía considerarse

César Cansino

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia. Actualmente es catedrático-investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es investigador nacional y ha obtenido múltiples reconocimientos por su trayectoria académica, entre los que destaca el Premio Jean Monnet, conferido por la Comunidad Económica Europea. Es autor de diversos libros entre los que destacan: Construir la democracia; Límites y perspectivas de la transición en México; América Latina: ¿Renacimiento o decadencia?; La filosofía política de fin de siglo; Liberalism in Modern Times (Essays in honor of José G. Merquior); Leadership Role in Changing Governments.



Vista de la zona arqueológica de Cacaxtla

un sospechoso de simpatizar con sus puntos de vista, no pudo abstenerse de comentar que el acontecimiento era una prueba de la superioridad de la autoridad sobre el caos... *Autoritarios del Mundo, ¡Uníos!* –bien podría haber proclamado.

Las cosas no se veían mejores desde el punto de vista de esa región fronteriza de Europa que es América Latina, el vástago europeo de esa Iberia en la cual prevaleció la Contrarreforma, y que por un largo tiempo pagó el precio de ello en términos de su atraso político y económico. Durante mucho tiempo, América Latina también pareció destinada a pagar el precio del pecado original de haber nacido de la conquista en búsqueda del botín más que de la libertad. Cuando llegó la independencia pareció significar el establecimiento de un orden social en el que el Estado o los instrumentos de coerción dominaron a la sociedad civil, o fue la expresión del interés del hacendado, con o sin alianza al capital externo. Y luego, tardíamente en este siglo, pasó a ser una de las últimas esperanzas de la Izquierda Mesiánica.¹

¹ Sobre este tema véase C. Cansino y V. Alarcón Ojguín, *América Latina: ¿Renacimiento o decadencia?*. San José, IACSO Costa Rica/IDE, 1994, en especial el capítulo IV.

Repentinamente, el siglo de problemas y tribulaciones del liberalismo terminó. Un siglo que con frecuencia se veía como si estuviera esperando su tránsito, como si no se supiera qué hacer consigo mismo. No conocíamos nuestra propia fuerza, y todavía no creemos verdaderamente en ella. Los enemigos de la izquierda así como los de la derecha han colapsado. Los de la izquierda, a quienes en su momento se les tuvo tanto miedo, cayeron sin siquiera un golpe desde el exterior, virtualmente sin un solo tiro de adentro. El pluralismo consumista liberal ha sido aclamado como el legado residual de la historia. En América Latina, por su parte, 1993 vio el final del último régimen militar...

La situación no es, en efecto, así color de rosa. Es verdad que el sometimiento del mundo al juicio del crecimiento económico le ha obsequiado una victoria a las sociedades liberales. Parece que en tiempos remotos la guerra fue la manera más rápida y honorable para la acumulación que el comercio. Bien pudo ser así. En todo caso, el siglo veinte ha demostrado que la persecución de la riqueza es un camino más rápido y seguro al poder, que la búsqueda directa de poder al viejo esti-

lo. Los liberales pluralistas han triunfado al abrigo de los éxitos del liberalismo económico. Sin embargo, siento que el ideal liberal tiene y merece una mejor fundamentación que ésta, aunque tengo problemas en localizarla. Un Estado instrumental y responsable, que monopoliza la violencia, mas no la verdad ni la moralidad; creatividad individual libre no sofocada por requisitos de honor o de fe. Ciertamente, esta visión tiene raíces históricas y condiciones, y existen circunstancias sociales en las cuales es difícilmente articulable, por no decir irrealizable.²

En consecuencia, ¿por qué motivos se debería reclamar validez a los valores liberales? ¿Qué respuesta hay para los que sostienen que el liberalismo absolutista una posición relativa, que es una filosofía de *Uvas amargas* de hombres sin raíces que han perdido toda identificación con la comunidad o la pertenencia a un conjunto de valores, y hacen una virtud de la necesidad de su búsqueda sin fin?³ Más aún, el esfuerzo de descubrir y crear riqueza que ha favorecido al liberalismo no durará siempre, ni tampoco la disminución de los efectos se aplicará a su impacto social. ¿Y entonces?

El actual triunfo de las ideas liberales es pues, precario y frágil en tanto construido sobre la fractura entre mando ético y mundo de las realizaciones materiales. La legitimidad mediante crecimiento económico, por más poderosa que sea, está lejos de ser permanentemente persuasiva. Las sociedades consumistas no siempre son capaces de lidiar con tensiones étnicas, con la violación de esa homogeneidad cultural que una sociedad en movimiento y tecnológicamente avanzada parece requerir.

Estas sociedades no pueden lidiar con el pluralismo cultural heredado del pasado o engendrado por las migraciones laborales contemporáneas. Los nuevos profesionales de las tecnologías sofisticadas ya no están necesariamente predispuestos a un cambio de mentalidad liberal. Empresarios innovadores e intelectuales pueden ser liberales naturales, pues sólo una sociedad liberal puede darles la libertad de acción que necesitan y quieren, pero la humanidad no es ni puede ser hecha por innovadores. ¿Pueden acaso las precondiciones de la innovación ser las bases de una permanente orientación de valor? Yo creo que una fundación como esa perdería al final autoridad o persuasividad.⁴

El liberalismo necesita enfrentar cuando menos dos cuestiones: ¿cómo se puede validar a sí mismo, más allá de la predilección natural de innovadores profesionales? y ¿cómo puede establecerse institucionalmente en condiciones de industrialismo muy avanzado? Cuando limitar los efectos catastróficos del avance tecnológico (ecológicos, terroristas o de contra-productividad social) se vuelve más importante que eventuales incrementos de la riqueza, las precondiciones del crecimiento no pondrán más problemas político-morales. Quizá no tardarán en hacerlo.⁵

Estas cuestiones no tienen respuestas fáciles. Quizá simplemente no tengan respuestas. Pero son igualmente ineludibles.

En principio de cuentas, nuestro liberalismo de fin de siglo debe hacer las cuentas con ese otro gran referente dinamizador de Occidente: la democracia. Frente al liberalismo que privilegia la defensa de los elementos de la seguridad y el progreso (preeminencia de la libertad

² Esta temática ocupa un lugar central en el libro: E. Gellner y C. Cansino (eds.), *Liberalism in Modern Times. Essays in Honor of José G. Merquior*, Central European University Press, Praga, 1995.

³ J. Elster, *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Maison des Sciences de l'Homme y Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

⁴ Cfr. J. Gray, *Post-Liberalism. Studies in Political Thought*, Routledge, Nueva York y Londres, 1993, en especial los capítulos: "An Epitaph for Liberalism" y "The Politics of Cultural Diversity"

⁵ Véase S. Lukes, "Igualdad y libertad: ¿Deben estar en conflicto?", en C. Cansino y V. Alarcón Olgún, *La filosofía política de fin de siglo*, U/Triana, México, 1994, pp. 41-56.



Mural de la Jamba Norte

individual como valor contrapuesto a la ideología de un Estado interventor y regulacionista en el terreno económico y político), cabe anteponer un liberalismo que restablezca el valor del pluralismo (defensa de la sociedad abierta acotado por los Estados de corte dirigista y patrimonialista que sacrifican la participación y la representatividad sociales).⁶

Los riesgos de no hacerlo son enormes, pues cada vez son más evidentes las consecuencias

de la utilización de los valores liberales para encubrir el carácter apolítico y desestructurante de las sociedades actuales. En la práctica, la asignación de valores deriva de factores de poder de las élites políticas en detrimento de instituciones asociadas con la participación y la representación democráticas.

Un exceso de confianza es siempre un mal consejero. Ciertamente, ya no existen enemigos externos que amenacen a las sociedades de libre mercado, pero los riesgos permane-

⁶ Véase V. Alarcón Olgún, "Neoliberalismo y democracia", ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Filosofía, Xalapa, octubre de 1989.

cen dadas las tensiones internas del juego político y social. En ese sentido, el liberalismo no puede dejar de reconocer que existen y deben existir espacios en donde la democracia es funcional incluso para los fines de la modernización económica que persigue. Por otra parte, un cálculo frío sobre la eficiencia del mercado y sobre los costos no deseados del capitalismo, no puede opacar los verdaderos consensos de interés social. En esa medida, un sistema económico sólo puede ser eficaz en el largo plazo si es capaz de fomentar y distribuir la riqueza social en condiciones de igualdad y justicia.

Volvemos así a la pregunta ineludible del liberalismo: ¿sobre qué bases morales pueden preferirse sus principios sobre otros? En los últimos años se han ido perfilando dos respuestas dentro del horizonte del pensamiento liberal: una neoutilitarista y otra neocontractualista. Mientras que la primera defiende los principios liberales en nombre de la maximización del bienestar, bajo el supuesto de que el Estado no puede imponer sobre los ciudadanos un modo de vida preferente, por cuanto contradice el principio de la felicidad humana según el cual al buscar el bien propio los individuos garantizan el bienestar del mayor número, la segunda intenta tomar los derechos más seriamente, afirmando que existen ciertos derechos (individuales y colectivos) que son tan fundamentales que ni siquiera el bienestar general puede superarlos.⁷

Ambas respuestas, sin embargo, tienen serios problemas. Así, por ejemplo, desde hace tiempo se demostró analíticamente que del interés individual no se pueden agregar intereses colectivos.⁸ Por su parte, no es posible afirmar ciertos derechos y libertades como fundamentales sin involucrar alguna visión de la vida buena, sin postular algunos fines superiores sobre otros, con lo cual se contradice el prin-

cipio liberal fundamental del pluralismo de los valores.

En consecuencia, los derechos individuales no pueden ser sacrificados por la búsqueda del bien general y los principios de justicia que estipulan estos derechos no pueden ser patrimonio de una particular visión del bien común o de la "vida buena". Quizá lo que justifica los derechos no es que maximicen el bienestar general o promuevan el bien, sino que comprenden un marco dentro del cual los individuos y grupos pueden elegir sus propios valores y fines, sobre bases de libertad comunes para todos.⁹

La aparente ausencia de una solución óptima no debe hacernos renunciar a buscarla. Si una consecuencia del industrialismo ha sido necesariamente la tecnocracia, quizá podemos encontrar formas intermedias o híbridos liberales como la "demotecnocracia" o, como diría un importante liberal recientemente fallecido, José G. Merquior, nuestro mejor liberalismo no tiene por qué ser "estadofóbico", sino a lo sumo antiestatista.¹⁰

Sin embargo, con más realismo que optimismo, aún esto es dudoso. En gran parte de la historia moderna de Occidente, liberalismo y democracia pudieron desarrollarse a la sombra de procesos de formación nacional en los cuales la consolidación del Estado fue un componente esencial.¹¹

Sólo una cosa es evidente: no hay espacios para el liberalismo o la democracia, ni en el extremo del individualismo sin frenos en el otro extremo de plena "razón de Estado". La verdadera dificultad es la búsqueda de los puntos intermedios que encarnan siempre equilibrios precarios entre inercias culturales, urgencias actuales, congelación o fluidez de la "imaginación colectiva", entre otras muchas posibilidades.

⁷ Véase P. Van Parijs, *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1992.

⁸ Me refiero, obviamente, al teorema de imposibilidad de Arrow. Véase K. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley, Nueva York, 1963.

⁹ J. Rawls, *Teoría de la justicia*, ICE, México, 1979.

¹⁰ J.G. Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, ICE, México, 1991, pp. 197-198.

¹¹ Véase J.A. Hall (ed.), *States in History*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.

SI DE LETRA IMPRESA SE TRATA ...

EDITORIAL

Los libros de nuestro Acervo editorial, avalan la experiencia en la presentación, diseño e integración de proyectos editoriales que van desde la concepción de la idea y su investigación para llevarla a término, hasta la entrega final de la obra terminada con la selección de sus correspondientes insumos.

TALLERES

LITOTIPOGRÁFICOS

Con modernísima tecnología, ofrecemos los servicios de tipografía y fotomecánica por medios electrónicos, así como el de impresión con técnica offset para papelería, carteles, folletos, trípticos promocionales y toda clase de libros.

LIBRERÍA

Atendemos a nuestro público lector con cuatro puntos de venta al menudeo, estratégicamente ubicados en la ciudad de México. Un servicio especial para los lectores que nos visitan es el de asesoría bibliográfica que permite la localización de temas, autores y editoriales en las diferentes disciplinas del conocimiento humano para la adquisición de libros impresos, en circulación en el mercado nacional.

DISTRIBUCIÓN

Esta área fue diseñada para que los libros de nuestros autores estén presentes en las principales librerías y tiendas de autoservicio de la República Mexicana.

CON GUSTO LE ATENDEMOS EN:

CASA MATRIZ

Amargura 4, San Ángel, Del. Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.
Tels: 616-2705 / 616-0071 / 550-3294 Fax: 550-2555

SUCURSALES

ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

FACULTAD DE

DERECHO,

UNAM

San Ildefonso 28,
esq. Rep. de
Argentina

Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
06060 México, D.F.

Tels: 702-3571 /
702-3579

MUSEO DEL

CARMEN



Av. Revolución 4 y 6,
San Ángel

Del. Álvaro Obregón,
01000 México, D.F.

Tels: 616-1620 /
550-0099

MUSEO

NACIONAL DE

LAS CULTURAS



Moneda 13,
Centro Histórico
Del. Cuauhtémoc

06060 México, D.F., Tels: 542-0901 / 542-0365

EDITORIAL Y MAYOREO

Chihuahua 23, Tizapán, San Ángel,
Del. Álvaro Obregón, 01090 México, D.F.
Tels: 550-2516 / 550-4194 Fax: 616-3103



... UNA TRADICIÓN NOS AVALA

Apoya el IMSS a la planta productiva

RESULTARÁN BENEFICIADAS 47,793 EMPRESAS CON LA CANCELACIÓN DE ADEUDOS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, POR UN VALOR DE 146.6 MILLONES DE NUEVOS PESOS Y EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES SE ELIMINARÁN PARCIAL O TOTAL LOS RECARGOS MORATORIOS A OTROS 40,273 PATRONES EN TODO EL PAÍS.

Así lo informó el director general del Seguro Social, Genaro Borrego Estrada, quien estimó que durante el periodo de vigencia del acuerdo del H. Consejo Técnico, el organismo recuperará cuotas por 161 millones de pesos, ya que los recargos moratorios serán condonados conforme a formas en que se realice el pago.

Destacó que los más beneficiados con las recientes medidas son los patrones personas físicas cuya deuda derive de la construcción de cada habitación unifamiliar para uso propio ya que éstos sólo pagarán el 50 por ciento de las cuotas obrero patronales actualizadas, cancelándose el resto de la suerte principal y la totalidad de los intereses.

Del análisis realizado por el Consejo Técnico, se determinó que las reglas para acogerse

a estos beneficios estarán vigentes durante seis meses, con el fin de apoyar a los patrones en el tránsito de la actual problemática financiera, aminorándoles el costo de sus obligaciones no cumplidas con oportunidad para coadyuvar de esa manera a proteger el empleo y salvaguardar el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a recibir los servicios y prestaciones que establece la Ley del Seguro Social.

El funcionario precisó que a partir del presente acuerdo las 36 delegaciones y 131 subdelegaciones del IMSS en toda la República, quedaron autorizadas para aplicar las disposiciones aprobadas por los consejeros.

Entre las medidas sobresalen la cancelación de créditos correspondientes a bimestres de los años 1988 y del primero al tercero de 1990, así



como capitales constitutivos emitidos hasta el 30 de junio de 1990.

Asimismo, los créditos de bimestres comprendidos del cuarto de 1990 al sexto de 1992 se cancelarán y capitales constitutivos emitidos del primero de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1992, que se paguen dentro del primer al tercer mes de vigencia del acuerdo, se cobrarán solamente las cantidades correspondientes a su importe y a la actualización respectiva.

Si el pago se realiza dentro del cuarto al sexto mes de vigencia del acuerdo, se cobrará también, del importe de los recargos moratorios no documentados, proporciones del 20, 15 y 10 por ciento, si corresponden a bimestres del cuarto al sexto de 1990, del primero al sexto de 1991 y del primero al sexto de 1992.

En cuanto a liquidaciones por recargos moratorios documentados, durante la vigencia del acuerdo se cobrará sobre su importe el 30 por ciento para bimestres del cuarto al sexto de 1990; el 20 por ciento para bimestres del primero al sexto de 1991 y el 10 por ciento para bimestres del primero al sexto de 1992.

Los beneficios del acuerdo serán aplicables a los saldos de los adeudos que se encuentran documentados en convenio de reconocimiento de adeudo y facilidades de pago, solicitudes de convenio en trámite y créditos materia de recursos o juicios con resolución favorable al IMSS que no hayan quedado en firme.

Para participar de los beneficios expresados, es requisito indispensable que el pago del importe a cubrir se realice en una sola exhibición y el interesado se desista formalmente de los recursos o juicios que tenga interpuestos. Asimismo deberán cubrirse previamente los gastos de ejecución que se hayan generado.

No alcanzarán estos beneficios los créditos garantizados con póliza de fianza en trámite de efectividad o cuya resolución dictada por la autoridad competente haya sido favorable al instituto y la misma quede firme para todos los efectos legales, así como los empresarios que en forma sistemática presentan recursos en contra de las liquidaciones bimestrales de cuotas obrero patronales que les son notificadas por el Seguro Social.



Resena bibliográfica
GRUPO EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
COLECCIÓN LAS CIENCIAS SOCIALES

La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.

(Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

C: 040505-01 N\$ 69.00 (3)

1995, rústica, 454 pp., 14x21 cm, 600 g.

ISBN: 968-842-548-6

(Política)

Este libro reúne 22 textos, 22 miradas al proceso electoral federal de 1994, que recorren sin complacencias y con profundidad desde la actualización y verificación del padrón electoral hasta el significado de los resultados de la votación. Se trata de un esfuerzo editorial por analizar, relatar y esclarecer aspectos esenciales de ese proceso. La procedencia política y académica de los autores representa un amplio abanico de puntos de vista, siempre diversos y a veces encontrados. Desde los comicios de 1991 a la fecha, ha habido dos reformas a la Constitución General y a la ley reglamentaria en la materia. No han sido suficientes. Ahora aguarda en la antesala de la Cámara de Diputados una nueva que pretende ser definitiva. Por lo tanto, además de su valor analítico, este libro tiene la oportunidad de ofrecer a los interesados (partidos políticos, legisladores, especialistas) opiniones y sugerencias para mejorar nuestra democracia electoral.

VILLEGAS, Abelardo. Arar en el mar: la democracia en América Latina.

(Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con el Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

C: 040495-01 N\$ 38.00 (3)

1995, rústica, 122 pp., 14x21 cm, 150 g

ISBN: 968-842-542-7

(Política)

Este libro es parte de un proyecto que un pequeño grupo de investigadores se propuso realizar sobre la fundamentación filosófica de los derechos humanos. Mauricio Beuchot examinó los orígenes de los derechos humanos en la filosofía tomista y su aplicación o violación en la época de la conquista; José Luis Orozco hizo un trabajo sobre las dos grandes corrientes del liberalismo: la angloamericana y la francesa; Ignacio Sosa se fue por el lado del discurso político mexicano; Ana Luisa Guerrero elaboró una minuciosa historia de la idea de tales derechos y Abelardo Villegas se propuso, en la presente obra, examinar la cuestión de la democracia en América Latina. Este último tema lo imponen las circunstancias y no sólo porque muchos teóricos se ocupen del asunto. Pero queriendo realizar un panorama de la democracia latinoamericana se fue convirtiendo, en realidad, en un análisis de los principales obstáculos que se oponen a su creación. Por eso, ante la magnitud de éstos, el autor tituló este libro con la referencia a una expresión bolivariana. La investigación de que formó parte esta obra, se realizó con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

BORJA TAMAYO, Arturo. El Estado y el desarrollo industrial: la política mexicana de cómputo en una pers-

pectiva comparada. (Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con el Centro de Investigación y Docencia Económicas

C: 040445-01 N\$ 72.00 (3)

1995, rústica, 302 pp., 14x21 cm, 290 g

ISBN: 968-842-517-6

(Economía) (Política)

A finales del decenio de 1970, la introducción de las microcomputadoras alteró profundamente el futuro de la industria internacional de las computadoras. Esa ola de cambios brindó nuevas oportunidades a países de industrialización reciente, como México, para ingresar al mercado como productores.

En este libro se analiza la forma en que el Estado mexicano reaccionó ante estas oportunidades durante el decenio de 1980, a través de un programa de fomento sectorial para inducir la producción local de computadoras.

Inicialmente (1981) se definió un marco de protección comercial y se limitó la participación del capital extranjero. A partir de 1985, sin embargo, la estrategia sectorial, junto con la política industrial mexicana se desplazó gradualmente hacia la apertura comercial y la atracción de capitales externos. En 1990, finalmente, el Estado dio por terminado formalmente el programa sectorial, definiendo una estrategia que no busca inducir la producción nacional de computadoras.

A pesar de la incongruencia que predominó en las políticas estatales, en el transcurso del decenio de 1980 surgió de hecho una industria local. Al final del periodo había más de 70

empresas nacionales y la producción total del sector superó los 500 millones de dólares.

Para explicar el papel del Estado en lo ocurrido en el sector el libro propone un modelo teórico que hace énfasis en la necesidad de plantear la capacidad estatal y el desempeño industrial como preguntas distintas de investigación. Para responder a la primera se utilizan el consenso ideológico de la élite política y las pugnas intraburocráticas como variables explicativas que limitan seriamente la racionalidad de las políticas. Para responder a la segunda, en cambio, el caso mexicano muestra que son las empresas, y no el Estado, quienes se convierten en los actores fundamentales. Las políticas estatales sólo representan uno de los factores que estos actores económicos consideran al definir sus estrategias y, con frecuencia, terminan actuando en sentido opuesto a los objetivos de las políticas.

Después de examinar a fondo el caso mexicano, el libro hace una comparación con las políticas de fomento que utilizó el Estado en el mismo sector industrial en Brasil y Corea del Sur. La mayor coincidencia de intereses entre el Estado y las empresas nacionales y la firme orientación exportadora, aparecen como dos de los factores que se utilizan en el libro para explicar el mayor dinamismo de la industria coreana.

Laberintos del liberalismo. (Colección Las Ciencias Sociales)
Coedición con el Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos de la UNAM

C: 040435-01 N\$ 52.00 (2)
1995, rústica, 170 pp., 14x21 cm, 200 g
ISBN: 968-842-515-X

Coordinación de Ana Luisa Guerrero y Abelardo Villegas. Textos de José Luis Orozco, Ignacio Sosa, Mauricio Beuchot, Ana Luisa Guerrero Guerrero y Abelardo Villegas
(Política) (Derecho)

Los indudables aportes a las naciones contemporáneas de libertad e igualdad realizados por la teoría liberal y el conflicto que se da entre ambas cuando se intenta determinar cuál de las dos es más importante, ha dejado de lado en forma sistemática los efectos del liberalismo en aquellas sociedades que la han adoptado como explicación del orden social.

El liberalismo, en los hechos, hace tabla rasa del pasado y se despreocupa de él por considerarlo producto de los errores del entendimiento humano. Este desinterés teórico, sin embargo, no significa que las relaciones sociales prevalecientes antes del arribo del liberalismo se diluyan y se pierdan en el horizonte de la historia. Las contradicciones que se generan cuando las fuerzas de la llamada modernidad pretenden imponer su ley es el tema central de la historia contemporánea. Los resultados de la pugna entre las fuerzas que se disputan el orden social han afectado en el pasado y afectan en el presente la suerte de millones de hombres que han visto involucrada su vida e intereses en múltiples intentos de organización o reorganización de la sociedad.

En los artículos reunidos en este volumen sobre los "Laberintos del liberalismo", los autores desde dis-

tintas perspectivas teóricas y con el análisis de distintos casos estudian los antecedentes de los derechos civiles y políticos, su historicidad o ahistoricidad, su efecto en la sociedad mexicana decimonónica, las variantes estadounidenses a la noción de individualismo y el difícil tránsito a la democracia de dos sociedades autoritarias.

CANSINO, César. Construir la democracia: límites y perspectivas de la transición en México. (Colección Las Ciencias Sociales)
Coedición con el Centro de Investigación y Docencia Económicas

C: 040395-01 N\$ 64.00 (3)
1995, rústica, 214 pp., 14x21 cm, 250 g
ISBN: 968-842-490-0
(Economía) (Política)

Desde hace algunos años, México está viviendo un profundo proceso de transformación en todos los órdenes. La apertura política iniciada en el país desde finales de los años setenta, si bien no ha conducido todavía a la instauración de una auténtica democracia, sí ha propiciado un aumento considerable de la contestación y la participación políticas. El ascenso y la afirmación gradual de cuando menos dos partidos de oposición, así como la identificación social de proyectos de país alternativos al monopolizado por el Estado por más de seis décadas, han puesto en evidencia el profundo deterioro del régimen en términos no sólo de sus niveles de legitimidad y credibilidad, sino también de la eficacia decisional de la élite política para articular a su favor los apoyos necesarios a través

de los mecanismos tradicionalmente empleados; la estructura corporativo-estatal, formas de clientelismo y de intimidación, manipulación electoral, etcétera.

Sin embargo, nadie sabe con certeza el curso posible de la transición política. Para algunos, existen signos evidentes de que el régimen político mexicano camina hacia la afirmación de una democracia limitada o cuasi-democracia. Para otros, por el contrario, la democratización del régimen es inminente. Como quiera que sea, la transición democrática tiene lugar en un contexto señaladamente incierto, pues la persistencia o el fin de nuestro régimen mucho depende en la actualidad de la mayor o menor eficacia de sus instituciones para hacer frente a la difícil crisis económica y social que padece el país.

Construir la democracia propone una interpretación global del proceso de transformación política que vive el país desde hace algunos años, así como de los problemas y desafíos que implica en la actualidad construir la democracia en un régimen como el mexicano. Su principal foco de atención lo constituye la dinámica de los procesos políticos que han tenido lugar durante los últimos años, y analiza el papel desempeñado por los principales actores presentes en la escena política: el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional, el presidente de la República, los partidos de oposición, el sistema de partidos, etcétera.

PORTES, Alejandro. *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no re-*

gulada. (Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

C: 040405-01 N\$ 64.00 (3)

1995, rústica, 251 pp., 14x21 cm, 300 g

ISBN: 968-842-491-9

(Economía)

En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada es un análisis completo y riguroso de los diversos aspectos teóricos del sector informal. En sus páginas, el lector encontrará información sobre los orígenes y la historia de la economía informal; sus diversas conceptualizaciones y diferenciación interna; sus componentes socio-económicos, agentes y movimientos sociales; los métodos y las técnicas para cuantificarla; las políticas gubernamentales que este fenómeno ha suscitado; su universalidad y las manifestaciones sociales.

SOSA ÁLVAREZ, Ignacio. *Ensayo sobre el discurso político mexicano.*

(Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con la Coordinación de Humanidades de la UNAM

C: 040385-01 N\$ 38.00 (3)

1994, rústica, 126 pp., 14x21 cm, 160 g

ISBN: 968-842-489-7

(Política)

En esta misma editorial se publicó hace algunos meses el libro *Democracia y derechos humanos* que fue producto de un diálogo de seminario realizado por un grupo de investigadores que patrocina la Dirección General de Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma

de México. Este grupo, como se dijo en la presentación de aquel libro, está integrado por el doctor Mauricio Beuchot, el doctor José Luis Orozco, el doctor Ignacio Sosa, la licenciada Ana Luisa Guerrero y yo. El presente volumen titulado *Ensayo sobre el discurso político mexicano*, elaborado por el doctor Sosa es también, en parte, producto del intercambio de opiniones del grupo, pero fundamentalmente de las preocupaciones personales del autor.

De este modo se cumple con el propósito que anima la Universidad de estimular a los profesores que son al mismo tiempo investigadores. Esperemos que estas reflexiones sirvan para aclarar la temática de los derechos humanos y su fundamentación filosófica, que fue lo que nos propusimos.

Abelardo Villegas

Orozco, José Luis. *Sobre el orden liberal del mundo.* (Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con el Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos de la UNAM

C: 040425-01 N\$ 58.00 (3)

1995, rústica, 222 pp., 14x21 cm, 260 g

ISBN: 968-842-511-7

(Economía) (Política)

¿Qué liberalismo aparece desde el final de la Guerra Fría como el consumidor tanto de la historia universal como de cualquier alternativa política para el hombre? De frente al liberalismo racionalista, secular y emancipador, y el socialismo que simétricamente se desprende de sus propuestas, el texto aborda el libe-

ralismo naturalista, empirista y economicista que hoy circula bajo las etiquetas de neoliberalismo y el posmodernismo. Sin descuidar sus referentes europeos, noratlánticos, José Luis Orozco asume que el curso predominante del liberalismo naturalista deriva de la larga tradición expansionista, darwinista, pragmática y corporativa que entrevera en los Estados Unidos a la inteligencia y los negocios. Allí, y a la égida de los mayores centros y agencias del capitalismo transnacional, se articula empresarial y universitariamente una idea de libertad insertada en los planos de la economía, la política y la cultura y acoplada a la seguridad nacional, financiera y militar de los que mandan. Detrás, entonces, de la naturalidad, objetividad y hasta cientificidad del neoliberalismo, podrán vislumbrarse a partir de esta lectura los tinglados de intereses cuyos titulares hoy esparcen su hegemonía en medio de los dogmas de la imparcialidad y la espontaneidad del mercado y su globalización.

José Luis Orozco es autor, entre otros libros, de *La pequeña ciencia, Henry Adams y la tragedia del poder norteamericano, La revolución corporativa y Razón de Estado y razón de mercado*.

DÍAZ CAYEROS, Alberto. Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México. Prefacio por Volker G. Lehr y Luis Rubio. (Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. y la

Fundación Friedrich Naumann en México

C: 040415-01 N\$ 40.00 (3)
1995, rústica, 126 pp., 14x21 cm, 160 g
ISBN: 968-842-510-9
(Política) (Economía)

El federalismo es una forma de gobierno que permite el desarrollo y el crecimiento en países con fuertes disparidades regionales. Al colocar a regiones diversas en una situación de competencia, el federalismo libera energías que motivan su especialización, innovación e intercambio económico, lo cual propicia el crecimiento. Al mismo tiempo, como constituye un arreglo cooperativo entre regiones, el sistema federal establece un seguro en contra de adversidades regionales. En un mismo país, las regiones exitosas pueden solidarizarse con aquéllas en dificultades estableciendo mecanismos de compensación y promoción regional. En última instancia las regiones ricas se ven beneficiadas de que el país como un todo tenga un mejor desempeño económico. En México, a pesar de las profundas disparidades regionales que nos caracterizan, el federalismo ha sido más una retórica que una realidad. Los estados no forman verdaderas unidades políticas soberanas que constituyan un contrapeso del poder del gobierno federal. La mayoría de las veces los gobernantes y productores de los estados no compiten o cooperan entre sí, ni toman iniciativas propias, sino que reaccionan solamente a lo que el gobierno federal dispone.

La única manera de generar un renovado crecimiento en el país, y con

ello mejorar el nivel de vida de los mexicanos, es revitalizar nuestro pacto federal. Si todos y cada uno de los estados crecen dinámicamente, también lo hará el país como un todo. Para ello se tendrán que reconcebir los mecanismos de recaudación de impuestos, redistribución de la recaudación, asignación de gasto federal y estructuración de la deuda pública. En todos esos ámbitos, se tienen que diseñar esquemas que motiven el esfuerzo de la gestión de los gobiernos estatales, pero que simultáneamente le den el lugar correcto al gasto del gobierno federal como sistema de seguro contracíclico al servicio de los estados. Sólo de esta manera se podrán atenuar las disparidades regionales que hasta ahora han sido un lastre para el desarrollo del país como un todo.

ADLER LOMNITZ, Larissa. Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana. Presentación por Guillermo de la Peza. (Colección Las Ciencias Sociales) Coedición con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

C: 040445-01 N\$ 64.00 (3)
1994, rústica, 374 pp., 14x21 cm, 420 g
ISBN: 968-842-487-0
(Antropología) (Sociología)

En los artículos aquí incluidos, la autora nos muestra las redes con las que se mueven algunos grupos sociales latinoamericanos, que buscan superar las formalidades de la sociedad estructurada y logran subsistir de manera informal en sus diferentes ámbitos. En la investigación que hace sobre la clase media urbana chilena,

aplica las herramientas antropológicas al análisis de un grupo "moderno" y revela el esquema del compadrazgo. Al estudiar a un grupo de migrantes pobres en la ciudad de México, vuelve a centrar su atención en la solidaridad resultante de la ayuda mutua. El mundo universitario es otro de los interesantes temas que se plantean, al exponer el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en el que nos explica, por ejemplo, cómo en los años que siguieron al movimiento estudiantil de 1968 y al resurgimiento de la izquierda mexicana, las universidades se convirtieron en ámbitos privilegiados de confrontación y negociación para los diversos partidos y fuerzas políticas.

En otro de los ensayos incluidos se refiere a la estructura de la ciudad de México que desarrolla con base en la conocida tesis: "cuando los sistemas formales políticos y económicos no son capaces de garantizar la seguridad y el bienestar, los miembros de cualquier sociedad recurrirán a redes de amistad, parentesco y compadrazgo para solventar sus problemas", donde concluye que la propia formalización es la que produce la informalidad.

Las elecciones de México en 1988, se analizan desde la perspectiva de que la campaña presidencial es un ritual donde se recrean los mitos nacionales de la revolución social, el mestizaje y la unidad, y sobre todo, donde confluyen simbólicamente todos los grupos que buscan reafirmar o ganar espacio en los entrama-

dos de alianzas verticales y horizontales.

MOLES, Abraham A. *Las ciencias de lo impreciso.* Traducción de Javier Covarrubias. (Colección Las Ciencias Sociales)

Coedición con la UAM Azcapotzalco

C: 040275-01 N\$ 80.00 (3)

1995, rústica, 430 pp., 14x21 cm, 500 g

ISBN: 968-842-354-8

(Teoría de la Ciencia)

Este libro nos habla de esa parte de la realidad cotidiana de la cual no contamos con escalas adecuadas para medirla, fundamentalmente porque los fenómenos involucrados son tan vagos y frecuentes que, en la práctica, escapan a toda posibilidad de hacerlo.

Más allá de la extensa y no pocas veces irónica reflexión sobre el tema, el autor propone un muestrario de metodologías, conceptos y estrategias mentales para lidiar con lo impreciso, esboza su enfoque micro-psicológico y señala la importancia futura de los métodos de simulación. Advierte sobre los límites prácticos de la ciencia experimental, denuncia las desviaciones científicas y las crecientemente acentuadas tendencias deontológicas que exigen "frenar la ciencia y detener la invención". Finalmente apunta posibles horizontes del conocimiento propiciados por las nuevas tecnologías.

Al exponer lo arriba mencionado, plantea con vigor sus puntos de vista sobre el tema: el conocimiento de lo vago, y revisa el estatuto así como las diferencias de enfoque entre la epis-

temología de lo preciso y la de lo impreciso.

BARTOLUCCI INCICO, Jorge. *Desigualdad social, educación superior y sociología en México.* (Colección Problemas Educativos de México)

Coedición con el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM

C: 290035-01 N\$ 42.00 (3)

1994, rústica, 154 pp., 14x21 cm, 190 g

ISBN: 968-842-446-3

(Educación) (Sociología)

Este libro integra en un solo tomo, un examen del conocimiento sociológico acumulado en México entre 1970 y 1990 acerca de la desigualdad social en la educación superior, una propuesta analítica alternativa y un estudio de las trayectorias escolares de una generación de estudiantes universitarios. Su intención es contribuir a resolver el problema de ligar el trabajo teórico con la investigación empírica en el campo de la sociología de la educación.

Desde el comienzo, la obra se aparta de la propensión existente en el medio educativo a buscar explicaciones al aprovechamiento diferencial de las oportunidades escolares exclusivamente en la clase social de origen.

Apoyado en la obra de Max Weber, el autor logra acercarse a los fenómenos escolares sin perder de vista los lazos que éstos mantienen con la esfera de las decisiones personales. De modo que las condiciones económicas, sociales y políticas generales de la sociedad ya no aparecen ante el lector como factores escindidos de las problemáticas individuales, sino tal y como son repre-

sentadas por los propios actores. Este original enfoque permite considerar los fenómenos de ingreso y permanencia en la universidad y la elección de carreras profesionales, como entrecruzamiento de decisiones tomadas por individuos que comparten un mismo contexto de oportunidades sociales pero que lo perciben desde puntos de vista particulares.

Conforme la discusión sociológica y análisis empírico avanzan en el texto, cede la natural tentación de recurrir a lo social para explicar, mecánica, directa y unilateralmente los resultados escolares. En su lugar, cobra fuerza la idea de utilizar los indicadores sociales para intentar captar el sentido que puede llegar a tener la educación universitaria para personas que objetiva y subjetivamente están ubicadas en posiciones sociales diferentes. De allí a explicar los resultados escolares hay un paso.

IBARROLA, María de. Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México. (Colección Problemas Educativos de México)

Coedición con el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Instituto Mora

C: 290025-01 N\$ 64.00 (3)
1994, rústica, 394 pp., 14x21 cm, 440 g
ISBN: 968-842-375-0
(Educación) (Economía)

Las relaciones entre la escuela y el trabajo no son de causa simple a efecto directo, como muchas veces argumentan quienes insisten en el discurso reiterado de que basta una mayor escolaridad para obtener un

mejor empleo o argumentan que los problemas del desarrollo económico se resuelven con una mejor educación.

Sin negar de ninguna manera que la escuela tiene entre sus funciones la formación para el trabajo, e incluso la formación de los jóvenes para innovar los procesos productivos mediante la aplicación del conocimiento, este trabajo se centra en el análisis de la naturaleza compleja de la institución escolar, por un lado, y de la estructura heterogénea de producción del país, por otro. En ambos casos se descubren lógicas propias, sentidos y dinámicas diferentes y sujetos que actúan conforme a diversos intereses. De ahí que las relaciones entre educación y trabajo, si bien encuentran puntos neurálgicos de interacción, resultan en realidad complejas y plurales, varían en el tiempo y en el espacio, resultan multidimensionales, interactivas, contradictorias y aun "perversas".

En este trabajo, la doctora María de Ibarrola analiza uno de los proyectos socioeducativos más importantes de la Reforma Educativa de 1970: el de formar los técnicos medios agropecuarios que deberían facilitar e incrementar la productividad de las parcelas agrícolas y las explotaciones pecuarias, "entendiendo la problemática rural en toda su magnitud y participando activamente en la consecución de un desarrollo nacional justo y armónico". Analiza su historia reciente y su situación en los albores del siglo XIX.

PACHECO MÉNDEZ, Teresa. La organización de la actividad científica en la UNAM. (Colección Problemas Educativos de México)

Coedición con el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM

C: 290045-01 N\$ 40.00 (3)
1994, rústica, 182 pp., 14x21 cm, 220 g
ISBN: 968-842-454-4
(Educación)

Sin duda el tema sobre el avance científico y el desarrollo tecnológico ha sido uno de los más debatidos en nuestro tiempo; no obstante, los referentes económicos, políticos, sociales y culturales específicos en cada sociedad determinan no sólo la problemática científico-tecnológica que corresponda a cada caso sino también las formas particulares para abordar su estudio.

Los recursos teóricos y metodológicos con que actualmente se dispone en el campo de las ciencias sociales, hacen posible la realización de aproximaciones tanto macro como micro sociales que bien pueden proporcionarnos diversos planos en el conocimiento de la realidad científico-tecnológica. Las perspectivas oscilan desde el nivel de las grandes estructuras, las instituciones, las organizaciones, los grupos sociales, hasta la propia acción de los sujetos.

Países como México, así como otros de América Latina, presentan rasgos sociohistóricos y culturales comunes que permitieron la instauración de un modelo particular de institucionalización de la ciencia y de actividad científica. Un modelo que contempla formas particulares de relaciones de poder, de compe-

tencia y de formas de interacción social no sólo al interior sino también hacia el exterior con otro tipo de modelos existentes.

El propósito central de este libro es el estudio de las formas, de los procesos y de los valores bajo los cuales se institucionaliza la actividad científica en nuestro país, en particular en el contexto de la Universidad Nacional Autónoma de México. Los elementos de la realidad universitaria, —recabados a través de un amplio cuestionario, así como los recursos teóricos y metodológicos empleados por la autora en el tratamiento del tema, abren sin duda un vasto campo de posibilidades tanto para la reflexión sobre la problemática de la investigación universitaria como para la instrumentación de metodologías novedosas que den cuenta de procesos tan complejos como lo son todos aquellos donde la acción de los sujetos se encuentra involucrada.

Posmodernidad y educación. (Colección Problemas Educativos de México)

Coedición con el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM

C: 290055-01 N\$ 68.00 (3)
1995, rústica, 318 pp., 14x21 cm, 380 g
ISBN: 968-842-455-2

Compilación de Alicia de Alba
Textos de Rosa Nidia Buenfil Burgos, Henry A. Giroux, Peter McLaren, Alicia de Alba, Adriana Puiggrós y Ángel Díaz Barriga
(Educación)

El tema de la posmodernidad ha tenido un fuerte impacto en la última década en el campo de las ciencias sociales y humanas; sin embargo, en

nuestro medio educativo ha sido escasamente abordado, aunque su influencia se empieza a advertir tanto por el manejo de autores como de conceptos. El presente volumen contiene una valiosa contribución a la discusión del tópico Posmodernidad y educación y se constituye como uno de los primeros trabajos que lo abordan de manera rigurosa y sistemática. El conjunto de autores que colaboran en él lo hacen aún más interesante, en la medida en que representan el esfuerzo, iniciado en la última parte de la década de los ochenta, por mantener un diálogo entre educadores de los países del norte y educadores de los países del sur.

Tradición y reforma en la Universidad de México. (Colección Problemas Educativos de México)

Coedición con el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM

C: 290065-01 N\$ 62.00 (3)
1994, rústica, 345 pp., 14x21 cm, 400 g
ISBN: 968-842-456-0

Coordinación y presentación por Lourdes Alvarado

Textos de Armando Pavón Romero, Clara Inés Ramírez González, Enrique González González, Margarita Menegus, María de Lourdes Alvarado, Javier Garcíadiego Dantan, María de Lourdes Velázquez Albo, Celia Ramírez, Raúl Domínguez, Juan F. Zorrilla A. y Jorge Bartolucci
(Educación-Historia)

Este trabajo profundiza en uno de los aspectos más apasionantes y quizá desconocidos del acontecer universitario. Esto es, aquellas etapas en las que a lo largo del tiempo y, por razones de muy diversa índole, se han presentado complejos y profundos

procesos de confrontación entre las tradicionales estructuras educativas y las novedosas propuestas orientadas a su transformación de cambio.

Este texto, coordinado por Ma. de Lourdes Alvarado, representa un fruto más del trabajo interdisciplinario de un grupo de investigadores mayoritariamente adscritos al Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM, quienes desde sus respectivas áreas, épocas de estudio e intereses particulares, colaboran con sus trabajos para un mayor conocimiento del pasado y presente universitario.

La diversa formación de los autores —historiadores, sociólogos, pedagogos y psicólogos—, orientados por un interés común, ofrece al lector una gran variedad de enfoques e ideas. Baste con mencionar que, desde el punto de vista cronológico, el abanico de asuntos abordados en dicha obra abarca desde las primeras provisiones de cátedras en la Universidad Colonial durante el siglo XVI, hasta el pasado congreso universitario que, como sabemos, efectuó un diagnóstico del funcionamiento actual de la Universidad Nacional Autónoma de México, con miras a corregir y planificar sus actividades futuras.

Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social. (Colección Problemas Educativos de México)

Coedición con el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM

C: 290015-01 N\$ 64.00 (3)
1994, rústica, 392 pp., 14x21 cm, 445 g
ISBN: 968-842-424-2

Coordinación y presentación por Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel.

Textos de Gonzalo Varela Peito, Marcos Kaplan, Sonia Comboni Salinas, Jorge Padua, Roberto Rodríguez Gómez, Raúl Domínguez M., Miguel Ángel Campos, Liberio Victorino Ramírez, Jorge Bartolucci y Hugo Casanova Cardiel (Educación) (Política)

La permanencia de la universidad en la cultura occidental desde el siglo XII hasta nuestros días no ha estado exenta de conflictividad, al contrario, tal ha sido uno de los signos de su devenir en la historia. Paralelamente, la existencia de la institución universitaria se ha visto acompañada de una constante necesidad de reflexión sobre las relaciones con su medio.

La universidad contemporánea se ha vinculado de manera necesaria y permanente con la sociedad; es receptora de múltiples y complejas demandas emanadas de los ámbitos de la economía, la política y la cultura. Además, en su propia dinámica, la universidad influye significativamente en los procesos sociales que constituyen su entorno.

La presente obra, coordinada por Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel, investigadores del Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM, ofrece a los lectores un conjunto de reflexiones sobre el tema planteado desde diferentes ángulos y enfoque.

La obra se presenta organizada en dos secciones. La primera incluye un grupo de trabajos en que se discuten los problemas de la universidad a la luz de sus relaciones con la sociedad y el Estado. La segunda comprende una serie de trabajos en los que se aborda el análisis político de la UNAM, a través del estudio de diferentes dimensiones y momentos históricos de la vida universitaria.

Historia antigua de México. Tres volúmenes

Coedición con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM y la Coordinación de Humanidades de la UNAM

N\$ 280.00 (2)

1994/1995, rústica, 1,188 pp., los tres tomos, 17x23 cm, ISBN obra completa: 968-842-393-9
Coordinación de Linda Manzanilla y Leonardo López Luján

Esta obra en tres volúmenes, nos presenta la evolución de los pueblos prehispánicos en Mesoamérica. El tomo I trata del poblamiento en el continente, del surgimiento de los pueblos sedentarios y hace un acercamiento a las diversas regiones culturales del Preclásico; ofrece así una caracterización de Mesoamérica como área cultural y define sus fronteras. El segundo tomo aborda los principales focos de desarrollo que dan identidad al horizonte Clásico y plantea interesantes contrastes entre éstos. El tercero está dedicado al horizonte Posclásico, desde el establecimiento del Estado tolteca hasta el surgimiento de la Triple Alianza mexicana, y se refiere, además, a algunos aspectos esenciales del desarrollo cultural mesoamericano en su conjunto.