

29.



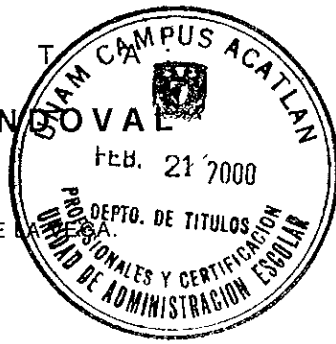
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"EL PROYECTO DEMOCRATICO MEXICANO: PENSAMIENTOS PARA MEJORAR LA CULTURA POLITICA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SERGIO ENCISO SANDOVAL

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA...



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.,

MAYO DE 1999.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

274493



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis Padres.*

*Gracias por su apoyo y  
ejemplo a seguir*

*A la memoria de mis abuelos,  
Don Luis e Hilario.*

*A Luz y Fuerza del Centro y al  
S. M. E. que me ayudaron al  
sostenimiento de mis estudios.*

**NOMBRE DE LA TESIS :**

**EL PROYECTO DEMOCRATICO MEXICANO: PENSAMIENTOS PARA  
MEJORAR LA CULTURA POLITICA .**

**=TEMARIO=**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b><i>ANTECEDENTES</i></b>	<b>5</b>
1 1 PRECISIONES METODOLOGICAS	10
1 2 LOS GRUPOS DE PRESION	12
1 3 LOS PARTIDOS POLITICOS	20
<b>CAPITULO II</b>	
<b><i>LAS REFORMAS</i></b>	
2 1 LA REFORMA DEL ESTADO ¿PARA QUE?	29
2 2 LA REFORMA ELECTORAL ANTE UN PUEBLO DESCONFIADO E INDIFERENTE	41
2 3 EL FUTURO DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996	47
<b>CAPITULO III</b>	
<b><i>EL PODER EJECUTIVO VS. EL PODER LEGISLATIVO.</i></b>	
3.1 LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERALES	54
3 2 LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN GRAN BRETAÑA. FRANCIA Y ALEMANIA	67
3 3 LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS	81

## CAPITULO IV

### *EL CONGLOMERADO NACIONAL.*

4.1 EL PACTO FEDERAL	87
4.2 COMBATE A LA POBREZA	94
4.3 EL NACIONALISMO MEXICANO	96
4.4 EL MEJORAMIENTO ESTADO DE DERECHO MEXICANO	102
4.5 EL DISTRITO FEDERAL TODO UN CASO	109

## CAPITULO V

### *ASUNTOS POLITICOS DE ESTABILIDAD POLITICA.*

5.1 GOBERNABILIDAD	116
5.2 SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA A FIN DE SIGLO	121
5.3 ESCENARIOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL	132
5.4 CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL	139

## CAPITULO VI

### *LA PLURALIDAD Y PARTICIPACION DEMOCRATICA*

6.1 REFERENDUM Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	141
6.2 EL DERECHO A LA INFORMACION	153
6.3 LA UNANIMIDAD EN LA TRANSICION DEMOCRATICA	157
CONCLUSIONES	160
BIBLIOGRAFIA.	164

## INTRODUCCION

*Más allá de lo que algunos denominan el fracaso de las grandes teorías en plena quiebra de mitos y modelo, en el auge de la incomunicación y de la ambigüedad, tenemos que reconocer lo que significó el Estado para la sociedad europea en el largo camino de su existencia: desde el Renacimiento en las ciudades italianas del Siglo XV, en la unidad colectiva abstracta de la Prusia de los Hohenzollern de 1640-1786 y en el breve aliento del Estado total en los años que van de 1920 a 1954.*

*Transcurre el concepto de "Estado" a partir de la tecnicidad de Maquiavelo, pasa por el Estado de Derecho de Bodino, lo recoge Rousseau en función de la voluntad general y la ley, lo fundamenta Kant en la posibilidad de un marco ético individual con rango universal y Hegel lo propone como "realidad de la libertad concreta" y plenitud de la idea moral.*

*El Estado es la institución que propicia el desarrollo y la integración de las naciones de Europa durante el siglo XIX. Se conforman bajo sus banderas los imperios coloniales de Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda y Alemania al amparo de un formidable marco conceptual. Desemboca en las dos guerras -llamadas mundiales- que propician según Nolte la sangrienta Guerra Civil Europea entre el Nazismo y el Bolchevismo.*

*Mientras que en Norteamérica se edifica -paralelamente- un Estado distinto, pluritétnico y ya, desde entonces instancia de dominación que ahienta los conflictos ajenos y deja en manos de los países pequeños el manejo de los asuntos menores, expropiándoles así las determinaciones estratégicas. Este nuevo tipo de dominación recoge la experiencia del imperio inglés para llevarla a una inteligente y más completa aplicación que anuncia su presencia también en el tercer milenio, es, en síntesis, una mezcla de puritanismo y espíritu corsano.*



*Las naciones que se independizaron en el siglo XIX al igual que las que accedieron a este afán de libertad e identidad después de la Segunda Guerra Mundial, sin una sociedad que las auspiciara, han buscado en el Estado Nacional la vía que los condujera al desarrollo. Se le consideró así paradigma y arquetipo que podría romper las viejas cadenas de la dependencia colonial pero, ninguno de estos países pudo realmente lograrlo. Se han denominado al paso de los años como repúblicas representativas, democráticas y soberanas - sin jamás serlo- con humor negro o cinismo.*

*Otras alternativas que parecen tener hoy en día los países subdesarrollados en su anhelo de independencia son la industrialización y la modernización que los orienten hacia las estrategias globalizadoras del mercado mundial. Tampoco estos reformismos significaron una solución pues solo fueron un pretexto para el enriquecimiento de la élites locales. Predominaron el despotismo, la corrupción y el intento inútil de proseguir casi mecánicamente con los gestos de imitación extrañógica que quieren convertir de pronto a pequeños países en „potencias medianas“. Se destruyeron las estructuras propias que les habían permitido sobrevivir criándose a mayores miserias pues les alteraron el modesto camino que llevaban para ahogarlos en un "agobiante círculo cerrado" de problemas más agudos.*

*Ni el socialismo ni el fascismo ni el capitalismo resultaron recetas aplicables para los países que querrán construir, a través de movimientos armados revolucionarios, un nuevo y propio aparato de dominación que guiara el pueblo hacia la solidaridad y el desarrollo.*

*El hombre del mundo griego encontró en la "Polis" su identidad fructífera, el ciudadano romano se sentía obligado por la "virtud" a participar en la "República" mientras que el hombre del medievo vivía existencialmente en la gran "pirámide escolástica". Hoy el hombre con las teorías desvinculadas y el pragmatismo desnudo tienen que asumir el capitalismo desvinculado de cualquier ilusión de unidad dependiente y frágil, a expensas de una globalidad no por tática menos implacable.*

Vivimos en el "Estado de excepción" cotidiano. Somos gobernados por decretos distintos cada día -desechable- dictados mas por un "tirano" que por un "comisario", a quien nadie le ha encargado alguna tarea concreta de dominación. Estamos a la deriva, en medio del desorden coactivo y de una creciente anarquía. Obedecemos leyes aprobadas sin consulta y de antemano que se cambian sin dificultad dependiendo de la coyuntura externa del momento.

Formamos una colectividad disgregada en la que esporádicamente nos ponemos de acuerdo sobre realidades inaccesibles. Somos ciudadanos diluidos y asumimos compromisos que, da igual si se cumplen o no, en tanto se matengan vigentes los intereses de las esferas internacionales de poder.

Ante la imposibilidad de la utopía de un cauce moral que involucre a todos se requiere de una nueva "tecnicidad" al estilo de Maquiavelo, pues se han convertido los poderes legislativo y judicial antes fuentes de la ley en meros órganos mecánicos de legitimación que actúan por necesidades materiales del momento sin una racionalización que los comprometa a dignificar la vida del individuo como ser humano.

Somos un mundo que se organiza desde los "puntos circulares" de dominación que establecen las transnacionales de contenidos intercambiables y valorizaciones ad-hoc. Llamamos hoy en día "sociedad civil" a un "foquismo político" pulverizado que es el resultado del triunfo del capitalismo, paraíso del individuo en el que, sin embargo, éste ya no funciona porque su voluntad es contradictoria, su naturaleza mutable y en continua disposición interna para aceptar la inercia, la satisfacción precaria de lo inmediato, sujeto, a un mando que utiliza y regula, incluso a la rebeldía.

Ante la angustia de los pueblos empobrecidos y desesperados proponemos caminos que parecen sencillos y accesibles siempre y cuando se tuvieran por lo menos "tiempo y recursos", sin embargo, es precisamente de lo que carecen la inmensa mayoría de los países de la actualidad. Por ejemplo, sería inútil para México -como para otros tantos países- tratar de reconstruir a Estado Nacional solo por un empeño nominalista dentro de un contexto exterior que se lo impide y con un tejido social que no lo sustenta.

La globalización viene a ser simultáneamente un marco de referencia y presa de los triunfadores. Para los países desarrollados, es un esquema teórico-práctico que justifica la dependencia de los unos con los demás y para la inmensa mayoría significa meramente una vinculación novedosa que no alivia las penurias ni garantiza las perspectivas de un futuro.

Siguen los pueblos anhelando al Estado, aunque sea ya una posibilidad anacrónica de articularse, una manera de proseguir la búsqueda de una sociedad abierta en la que el hombre se rija por los valores propios, en la que quizá algún milagro logre, siguiendo la terminología de Rousseau, que todas las "voluntades particulares" adquieran el mismo signo de la "voluntad general". Queda también la opción de la tribu, el regreso la comunidad inicial a las luchas étnicas.

Cada vez el hombre está más lejos de ser aquel individuo que aceptaba la disciplina moral de pertenecer a una cultura y por tanto a una sociedad, agota su tecnología en la visión que le otorga la multiplicidad en medios disponibles tan variados y omnipotentes que no requieren dirigirse hacia objetivo alguno.

¿Estamos ante un nuevo sistema de poder impersonal y no territorial ejercido por unos cuantos dueños de toda la información que confunden la realidad "real" con la "virtual"?

¿Este círculo invisible y prepotente da a la dominación y a sus atributos sólo una dimensión estética como lo vislumbra Nietzsche sin importarle si los que obedecen entienden o identifican siquiera las finalidades del proceso?

## ANTECEDENTES

Es primordial reafirmar la validez histórica y actual de las raíces prehispánicas indígenas propiamente dichas, de la vocación natural de los mexicanos en tiempos ancestrales, del México independiente y de la Nación-Estado que seguimos labrando para el futuro por los valores esenciales de la democracia. La organización social y de los senados-asambleas comunitarias en los señoríos de Tlaxcala, de la Mixteca, de las regiones Cora-Huichol, Toltteca, Totonaca, Nahuatl, Tarahumara y Azteca, entre muchas más, tenía como bases el respeto a las decisiones de los más viejos y más sabios, que a su vez consultaban la opinión de los jóvenes de los Calpullis-unidades agrarias colectivas-o en los Calmecac escuelas de los guerreros aztecas.

La vigencia de los usos y costumbres de las asambleas en las comunidades indígenas son una expresión de las democracias. Ello se establece en el Artículo 40 Constitucional, cuya Ley Reglamentaria aun está por formularse y discutirse en el Congreso de la Unión, después de los foros sobre los Derechos indígenas celebrados a lo largo de todo el país. A su vez en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, el de mayor número de etnias y municipios de todo el país se establecen la vigencia de los usos, costumbres y derechos políticos de las comunidades indígenas. Basta señalar que en 1995 426 de los 570 municipios del Estado fueron electos en base a las asambleas comunitarias y por voto secreto y directo, esa es una evidencia de la vocación democrática de los pueblos indígenas.

Es evidente que el valor de la democracia se forja en el tránsito histórico de México. De los tres siglos de vasallaje colonial, a la primera constitución vigente del México independiente, la de 1824, surgen los valores de las libertades públicas immanentes a las luchas de los indígenas y mestizos desde el grito de Dolores hasta los Sentimientos de la Nación de Morelos y el proyecto Constitucional de 1814 de Apatzingán. Las primeras expresiones democráticas están en la Abolición de la esclavitud de Guadalajara decretada por Hidalgo en

las propuestas de soberanía americana de Morelos y en su llamado para "moderar la opulencia y la indigencia" como justicia social. El pacto Federal y las garantías individuales, democracia de los derechos humanos ya se plasman en la Constitución de 1824. De ahí seguiría un turbulento devenir entre el conservadurismo centralista y el federalismo liberal que triunfa con la Revolución de Ayutla, las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857, en dónde ya se define nitidamente el valor de democracia como el derecho del pueblo a modificar, en todo tiempo, su forma de gobierno. Las intervenciones extranjeras de E. U. y Francia demostraron que la democracia no es sólo una lucha social interna, sino que se conjuga con el derecho a la Autodeterminación de los pueblos y al principio de No Intervención, aportaciones del Presidente Juárez y Matías Romero, al derecho internacional de todos los tiempos. Al restaurarse la República en 1867. Ya para entonces, con Vallarta se inscribe la última instancia constitucional del Poder Judicial como soberanía de la ley por la propia ley.

No obstante, el propio liberalismo abre las puertas a la dictadura y al reeleccionismo de Díaz, sumerge a la nación en una nueva opresión de 20 años que procrea las infamantes tiendas de raya, que acalla las demandas de tierra y libertad con balas y que, cuando el Dictador recibe una comisión de capuesques del Estado de Morelos, líderes naturales de sus comunidades que son escogidos por la voluntad popular de sus vecinos, escucha un reclamo de restitución de tierras que en forma ilegal fueron presa de los grandes hacendados y esas concesiones a las compañías deslindadoras de capital extranjero que se apoderaron de tierras comunales. Desde la silla presidencial pregunta quien hace el reclamo y lo subraya con color rojo. Es Emiliano Zapata del pueblo Anenecuilco. Ya para entonces el manifiesto del Partido Liberal Mexicano iría al frente de las reivindicaciones sociales de los desposeídos y se manifiesta en los levantamientos de Las Vacas y Viesca, de Cananea y Rio Blanco (1906-08).

Así como la dictadura porfirista abrió las puertas la inversión extranjera y a la modernización del país a partir de los ferrocarriles, la enorme concentración de las tierras fértiles con la jefatura política de los hacendados, así como la democracia queda como letra muerta y se reprimen todas sus voluntades y manifestaciones, sin embargo los levantamientos de los Yaquis y de los Mayos, las prisiones de San Juan de Ulúa y Valle Nacional tendrían eco en el sur y en el norte en el centro y el bajío. La obra de la sucesión presidencial de Madero

concibe con la aparición de los partidos antireeleccionistas. Para los precursores de la democracia los hermanos Flores Magón, Praxedis Guerrero, Eufanio Gutiérrez, Juan Sarabia, sabían que el país no resistiría más la negación de la democracia más allá del centenario de la independencia (1910)

La fuerza del poder democrático de los pueblos indios y campesinos de los oprimidos: su razón de ser objetiva, sus anhelos reprimidos y los liderazgos legítimos de Emiliano Zapata y el Plan de Ayala, daban y siguen dando contenido a la bandera reivindicativa del México agrario. Después del Plan de San Luis de Francisco I. Madero que es la expresión del llamado a la democracia política, el Plan de Ayala es como lo han definido sus autores intelectuales Antonio Díaz Soto y Gama y el Prof. Otilio Montaño, "un clamor de justicia para los desposeídos de sus tierras, su vida y su libertad". Ello es un valor innato de la democracia. El plan de Guadalupe de Carranza declarando la guerra a la nefasta usurpación huertista y al retorno de la vida constitucional es también un valor de la democracia. Lo son también los planes y manifiestos revolucionarios que confluyeron en la Ley del 6 de enero de 1915, cuyos enunciados de justicia agraria ponen en evidencia el objetivo común de intelectual de ideas avanzadas como de Don Andrés Molina Enríquez en "Los grandes problemas nacionales" y de Luis Cabrera. Todo ello iría a dar savia y raíz al clamor democrático del pueblo cuya soberanía se deposita en el Constituyente de 1917. Ahí vuelven a destacarse los valores de la democracia económica, social y cultural en los artículos de igualdad ante la ley: 3, educación laica, obligatoria y gratuita y democracia como forma de vida para el constante mejoramiento del pueblo; del 4 al 20 garantías individuales, principio de legalidad y audiencia, derecho de petición, expresión y asociación. Finalmente los artículos 27, 39, 40, 123, y 130 dotan a los pueblos de capacidad democrática para transformar injustas estructuras del poder. Es en ello en lo que nos hallamos comprometidos.

La revolución antireeleccionista de Madero y el retorno a las garantías individuales que preconizó el Plan de San Luis Potosí pronto fue rebasada por la revolución agraria, social y antimperialista con Zapata, Villa, Alvaro Obregón y la Doctrina Carranza frente a la ira del "Gran garrote" de Woodrow Wilson al invadir Veracruz en 1914. El rechazo a la injerencia extranjera en el devenir interno de México revivía el anti-intervencionismo juarista. Otro valor intrínseco de la democracia es el federalismo y sus atribuciones de soberanía en los

Estados durante el periodo dictatorial, se había perdido el pacto federal y el respeto a la autodeterminación de los "Estados Libres y Soberanos" los jefes políticos designados por el dictador tenían mayor poder que los gobernadores y también nombrados por el dedo de Porfirio Díaz, esta práctica se vuelve a dar en el México post-revolucionario y estamos ya confrontando la imposibilidad jurídica y política de que no puede ni debe sobrevivir, porque es una negación de la democracia .

En el Constituyente de Querétaro quienes dan fuerza al valor revolucionario, son Heriberto Jara, Francisco J. Mujica, Celestino Perez, Ramos Prasiow y Carlos Monzón Como lo describe Juan de Dios Bojorquez otro constituyente del ala progresista se recoge en los artículos 3 ,27 y123, las inéditas aportaciones de la revolución mexicana al derecho social en el mundo así lo reafirma uno de nuestros destacados juristas el Doctor Mario de la Cueva , ex-rector de la UNAM . Es así como en nuestros días, las raíces y los valores de la democracia siguen siendo las declaraciones de Independencia, Las Leyes de Reforma y de la Revolución. No debemos perder la conciencia ni la memoria histórica si los tecnócratas tratan de borrar de su léxico la palabra revolución los pueblos la tienen muy presente.

La lección y vigencia de los valores de la democracia con la revolución y la Constitución son su inagotable venero de la liberación de todas las potencialidades y derechos de nuestra comunidad, nacional, rural y urbana, en todas las capas sociales, para hacer efectivas sus garantías sociales en el diario ejercicio del poder público y no permitir que este se convierta en un enclave centralista, cupular o autoritario.

En el México de hoy, es evidente que la raíces históricas de la democracia su desarrollo en las luchas sociales y su actual crisis que despierta su tránsito hacia una sociedad libre, justa de convicción política capaz de llevar adelante un proceso de honestidad política, de pulcritud en los actos de gobierno en la libertad y el derecho a la información honrada, no manipulada al limpio y abierto afán de justicia en todas las áreas muchas veces disfrazada o pospuestas bajo excusas o laberínticos intereses. En suma, los valores de la democracia son la decisión de todo tipo de comunidades para expresar sus demandas y definir su capacidad autogestiva. Asimismo es preciso que el poder público se cña a la ley

en el ejercicio diario de la función política y de la administración social que no debe ser monopolio de grupos o partidos sino que debe de compararse y consensarse cotidianamente con la comunidad a través de sus organizaciones no gubernamentales. Solo así podremos alcanzar la justicia social, el Estado del Derecho, el respeto a los derechos humanos y sociales, así como un desarrollo integral, sustentable y sostenido, empezando por las zonas de mayores rezagos y carencias, un desarrollo que devuelva a los pueblos más pobres, su derecho a una vida más digna, productiva y culta.



## 1.1 PRECISIONES METODOLÓGICAS.

En razón de la propia sistemática del desarrollo deseo hacer, en vía de principio, tres precisiones de índole metodológica.

1.- Primera. en el marco conceptual a través del cual desarrollaremos los comentarios, tienen como eje la puntualización de que esta tan repetida -reforma del Estado- es, el más puro de los sentidos no solo lexicográficos, sino metaingüístico, una reforma a algunos o, esencialmente a unos de los elementos del Estado, y, en su caso de nuestro país, a la autoridad o gobierno

2 - Algunas cuestiones sobre el poder constituyente al efecto de dar los elementos indispensables para el análisis de la cuestión a nivel nacional

3 - El procedimiento de reforma Constitucional y los problemas que plantea la aplicación por analogía el respectivo procedimiento de formación de leyes contemplado en los artículos 71 y 72 constitucionales

## CONSIDERACIONES GENERALES

No es para nadie desconocido que el proceso de transformación del sistema jurídico, político, económico y social mexicano, tiene su determinante inicial en los años 60's, a la par de las transformaciones que en el concierto internacional se dan

De manera comparativa el proceso de los años 60 culmina en Europa con la quiebra de los paradigmas, el más ejemplificativo el del socialismo real, en nuestro país el proceso de transformación alcanza su punto más álgido a través de una situación de hecho que, desde la óptica de los politólogos pone de manifiesto la crisis de gobernabilidad <sup>21</sup>, que desde el origen y a partir de 1929 nuestro sistema fue generando,

<sup>21</sup> Las definiciones lexicográficas son aquellas «que recogen el significado general y comúnmente aceptado de las palabras o de los conceptos.» Vega, Pedro de, "La reforma del Estado, México UNAM Dir. Graf. de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, 1936, p 14

<sup>2</sup> OFFE *Clase, Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales: traduce Juan Gutierrez, Madrid Edit. Sistema 1983, p 30*

Pero quizá en este escenario no se ha tomado en cuenta otro fenómeno la emergencia de nuestros actores políticos y sociales que hasta este momento no han hecho sentir su peso real en la cuestión que hoy se pone en la mesa de la reflexión que no había escapado a la mira de los estudiosos del derecho particularmente de los de constitucional, y que este es el tema del constituyente permanente y reforma constitucional, temas que hoy se han denominado "reforma del Estado"

En vía de principio, creo que ha de ser menester indicar que de no ser por la convocatoria del 27 de junio de 1994 que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hace para la realización de una llamada Convención Nacional Democrática, con un programa de discusión establecido, en donde nuestro tema se plantea como uno de sus puntos y en el que, además de manera concreta se dice: la entrada de un gobierno provisional a quien correspondiera la convocatoria a un nuevo Constituyente permanente, que a su vez, tendría como función propia de su naturaleza de órgano de tal carácter, el expedir una nueva constitución, la publicística nacional no hubiese entrado al análisis de un tema que sólo se había tocado de manera incidental y a propósito de cuestiones en torno a la fuerza normativa de la constitución <sup>31</sup>. Que duda cabe que la propuesta del EZLN incide, salvo mejor opinión, en el núcleo duro de la propia vigencia del sistema constitucional mexicano, tema que hoy recurrente en los análisis de los constitucionalistas y politólogos nacionales

31:HERNANDEZ, María del Pilar, Fuerza normativa de la Constitución, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994 pp187 y ss

## 1.2.- LOS GRUPOS DE PRESION

Cual es la importancia del tema -Un rasgo que imprime cuño característico a la sociedad contemporánea es sin duda su notable pluralismo grupal. Existe una variada gama de instituciones de comunidades y de asociaciones que los individuos han formado y seguirán formando de manera casi cotidiana, bajo el impulso de los más disímiles intereses y para la consecución de fines no menos diversos. Organizaciones obreras, de campesinos, de estudiantes, partidos y grupos políticos, asociaciones de comerciantes o de industriales, son unos cuantos ejemplos de este fenómeno tan intenso.

La gravitación de tales organizaciones en la vida política y en las decisiones del Estado es muy importante. A tal grado influyen en el Estado dichos grupos, que gran parte su actividad se circunscribe a dialogar con estas poderosas asociaciones, que unas veces acuerdan con él transacciones y otras imponen a pesar suyo las determinaciones esenciales.

Estamos en presencia de una nueva atomización del poder, y ya no a la manera de los arcaicos modelos medievales, cuanto a través de configuraciones más efectivas y sutiles. Claro que el Estado sigue siendo el principal protagonista de la vida política en la mayoría de los países del globo, pero los grupos han también debilitado su principio jerárquico y le impiden en ocasiones una conducción social de síntesis.

Es esta la principal motivación que nos conduce al análisis de los grupos de presión.

### ORIGEN DE LOS GRUPOS DE PRESION

Los grupos de presión no representan un fenómeno social reciente en la extensa perspectiva. Su existencia quizá tan lejana como la existencia del propio Estado se hace patente en los hechos políticos a través de muy variados ejemplos desde la burocracia en época posterior del imperio romano pasando por las poderosas agrupaciones gremiales de la época media hasta llegar a diversas formaciones plurales más recientes.

Si acudimos a la historia de las ideas notamos que es apenas en la edad moderna cuando distintos pensadores empiezan a advertir la presencia de los grupos de presión.

En esta dirección, Tomás Hobbes hablo de "sociedades privadas en el Estado que eran como los gusanos en la entraña del nombre". Similar percepción tuvieron Montesquieu y Tocqueville quienes llamarón a esas organizaciones *corps intermediaires* 4, por su parte y con gran interes penetración Juna Jacobo Rousseau, amén de señalar la actividad de los grupos, hizo un intento para caracterizarlos y llamo la atención sobre sus repercusiones 5.

Mas tarde Madison, en el ensayo "X del Federalista ", publicado en el Correo de Nueva York, miró a la vida política como un conflicto continuo entre varios grupos y subrayó la influencia de estos sobre el poder 6.

El corolario de esta línea de pensamiento lo encontramos en Fernando Lassalle, uno de los dirigentes del movimiento socialista alemán del siglo pasado, el cuál en el año de 1862 dictó dos conferencias que se recogieron en el volúmen titulado ¿Qué es una Constitución?. En esta obra sostuvo que de la realidad política se derivan una serie de condicionantes para la fonstitucion de un país, esos condicionantes llamados «factores reales de poder» corresponden en gran medida a los grupos de presión 7.

Porque si existian desde hace tiempo los grupos de presión, es hasta ahora cuando ha surgido su concepto y la elaboración de toda una teoria en base a ellos

La necesidad de atender a los grupos de presión surgió fundamentalmente de razones ligadas con el desarrollo económico y social.

El aumento de la población mundial, el progreso alcanzado por la industria y el comercio , la amplia libertad de asociación han ido impulsando al hombre en los últimos cien años a constituir a mas y mayores agrupaciones, modificandose notablemente como consecuencia las características del cuerpo social con relacion a otras épocas

(4) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución* . Barcelona. Ediciones Ariel, 1969. pp 423-428

(5) POSADA Adolfo. *Tratado de Derecho político*. 5a. ed.. Madrid. Librería general de Victoriano Suárez, 1935. tomo 1. p. 225.

(6) HAMILTON, Madison y Jay. *El Federalista*; Traducc Gustavo R. Velasco. México. FCE. 1957. p.257

(7) LASSALLE Fernando. *¿Qué es una Constitución?* Buenos Aires edit Siglo XX. 1957. p.21.

Especialmente, la compleja organización económica obliga a la formación de grandes empresas. El Estado haya delante no a individuos o grupos mas o menos débiles sino a formidables colosos que aglutinan vastos intereses en su seno. Tal robustecimiento empresarial hace sentir, de inmediato, su influencia perturbadora sobre el poder estatal

A esta altura del proceso es cuando la actividad de los grupos de presión ha reclamado la atención de los publicistas

## GRUPOS DE PRESIÓN Y GRUPOS DE INTERES

Se suele confundir a menudo los grupos de presión con los grupos de interés. Dicha confusión impone la necesidad de distinguir ambos conceptos, porque es conveniente el cuidado y la precisión en el manejo del lenguaje.

Para comenzar diremos que el grupo de presión representa una categoría de análisis que se aplica a una serie de entes colectivos que accionan sobre los poderes públicos. Hay que subrayar que los grupos de presión están al margen de la máquina gubernamental propiamente dicha, sólo comprenden actividades efectuadas desde "afuera" sobre los gobernantes, aunque éstos pueden asociarse con ellos en ciertas ocasiones

De ahí que se defina al grupo de presión como toda organización que, promoviendo intereses particulares o generales, procura determinar en ese sentido las decisiones de gobierno ya sea en forma directa mediante la acción sobre los funcionarios, legisladores o jueces, ya sea indirectamente intentando influir sobre los partidos u orientar la opinión pública. (1)

Hasta ahora no hemos tropezado con ninguna dificultad para caracterizar a los grupos de presión pero las mismas surgen cuando nos encontramos con la circunstancia de que también se emplea para designarlos con la expresión "grupos de interés "

(1) Esa definición suministrada, Octavio D. Amadeo, en: *Reflexiones sobre los Grupos de Presión*, en "Lecciones y Ensayos", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en Buenos Aires, Num. 23 pp. 35-36

Efectivamente en los países anglosajones se utiliza por lo general el vocablo grupos de presión en tanto que en Francia Italia y otras naciones europeas se inclina por la nomenclatura "grupos de intereses. incluso hay tratadistas que no hacen diferencia alguna acudiendo indistintamente a sendas denominaciones

Para segregar a ambas clases de grupos, el jurista argentino Linares Quintana nos ofrece un buen punto de partida, pues indica que los grupos de interés son "las agrupaciones de individuos formadas en torno a intereses particulares" comunes, cuya defensa constituye la finalidad sustancial de la asociación" solo "cuando dichos grupos presionan, en defensa de tales intereses, se convierten en grupos de presión" Y, en adición, aporta una guía, "los grupos de presión son siempre grupos de interés pero no todos los grupos de interés son de presión". ; Quiere esto decir que la categoría "grupos de presión" abarca una parte de actividad de los grupos de interés o dicho más exactamente, consiste en los análisis de los grupos de interés en aspecto determinado. Cuáles la calidad tipificante que distingue al grupo de presión, su finalidad de influir en los órganos públicos para salvaguardar los intereses que encierran

Todas las agrupaciones sociales constituyen grupo de presión en potencia. Las asociaciones profesionales, culturales, estudiantiles, de industriales, religiosas, obreras de campesinos etcetera que se crean generalmente para cumplir los fines específicos que establecen los estatutos, pueden tratar de presionar en cierto sentido la gestión del gobierno, aunque lógicamente nunca se mencione expresamente este propósito; con ello muchos de los grupos de interés nombrados se salen de la órbita que se habían prefijado e intentan por diversos medios defenderse e imponer sus intereses, transformándose así en grupos de presión

Hay en verdad varios grupos sociales que por propia vocación parecen alejados de la esfera del gobierno, tales son los casos de las asociaciones benéficas y deportivas pero en la práctica está establecido que cualquiera de ellos puede tornarse llegada la necesidad, en organismo de presión. Pensemos en la unión de algunos deportistas o de los pensionados, que exigiesen del Estado mayores fondos para estos renglones y acudiesen por varios conductos a los funcionarios y a la opinión pública presionándolos en alguna forma.

En síntesis, los grupos de interés son campo abierto para el nacimiento de grupos de presión, convirtiéndose en tales solo a partir del momento en que los responsables accionan sobre el mecanismo gubernamental, para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones

#### CLASES SOCIALES Y GRUPOS DE PRESION MEXICANOS

Fuera del aparato de gobierno de los Estados se desarrolla una actividad política de primer orden proveniente de los grupos de presión.

Grupos de la élite económica y gobierno están vinculados estrechamente en la República. Por mucho tiempo se creyó en el ingenuo esquema que planteaba la oposición entre el gobierno y los grupos de la clase dominante, éstos se venía forzados a aceptar las medidas progresistas estatales cuando ya eran inevitables. Es verdad que en ocasiones así ha acontecido, pero en la gran mayoría de las entidades los hechos son a la inversa en lugar de haber oposición entre el gobierno y los grupos dirigentes, existe en el fondo un mutuo acuerdo y a veces una verdadera simbiosis.

La naturaleza de la clase dominante los grupos que dentro de ella son más prominentes y que más presionan sobre el gobierno tienen mucho que ver con el grado de desarrollo económico y social. A manera de observación general puede expresarse que en los Estados de menor desarrollo tienen mayor peso las organizaciones de latifundistas, en aquellas entidades algo más avanzadas comparten influencias el grupo terrateniente y la burguesía industrial y comercial, mientras que esta última ve crecer su poder en los estados que están a la cabeza del desarrollo.

A la clase dominante de los Estados, encaja bien el concepto de oligarquía "cuya pieza esencial es el poder económico basado en la propiedad de grandes extensiones". De esta guisa predominan en los estados sureños los exportadores de los principales productos agrícolas como el café, el azúcar y productos lácteos. Su mejor expresión la encontramos en Confederación Nacional de Pequeños Propietarios, en el punto una influyente fuerza política.

En Estados de mayor adelantó la situación de la clase dirigente se complica, la propia existencia de dicha clase da a lugar hasta discusiones académicas o requiere de un análisis para identificarlo. En los estados mejor desarrollados el gobierno recibe ciertas presiones de los latifundistas, pero las fundamentales provienen de los industriales y los comerciantes, que forman así mismo un sector más abierto y numeroso, más estable es la clase económica mexicana la cual además ha establecido un interesante acuerdo mutuo con el grupo gobernante sobre algunos puntos esenciales acuerdo que según los especialistas han entrado en un proceso creciente de fusión o de simbiosis de ambos grupos: ... aunque este juicio es en gran medida cierto por el enriquecimiento del grupo gobernante y el parecido status social que tiene con la élite económica, todavía el gobierno mantiene un margen de independencia ya que recluta la mayoría de sus funcionarios de la clase media, cuenta con el apoyo del movimiento obrero organizado a cambio de concesiones constantes y a logrado mantener la imagen de ser una especie de árbitro entre las clases sociales. ¿Cuál ha sido hasta ahora la respuesta de las leyes a los grupos de la élite económica?

[10] MERCIER, Vega, Luis. Mecanismos del poder en América Latina. Barcelona, Edima, 1968, p. 13

[11] Aguilar Alonso y Carmona, Fernando. México: Riqueza y Miseria, 4a. ed. Edil. Nuestro Tiempo, 1970, p. 227



Afloran cada vez con mayor frecuencia normas legales dirigidas a regular organizaciones de la clase económicamente dirigente. Existen leyes fundamentales que prevén la participación de tales fuerzas en organismos asesores del gobierno.

La clase "media" mexicana desempeña una posición clave en el juego político: sus diversos sectores han adoptado frecuentemente líneas agresivas que le han asegurado la dirección política del gobierno o cuando menos han obtenido que este los considere un fuerte grupo de presión obligándolo a ejercerlo en su beneficio.

A la clase media se le consideró siempre como un factor de estabilidad en el orden político, donde servía de colchón protector o amortiguador en la aguda lucha de clases que se libra entre la burguesía y el proletariado. Estas ideas se inspiraban en la llamada Teoría tradicional de la clase media, cuyas ecos llegan hasta Aristoteles, quien planteó la necesidad de que en un Estado bien organizado existiere una gran clase intermedia compuesta por "quienes no son demasiados ricos ni demasiado pobres" y cuya labor sería la moderadora de las otras clases sociales.<sup>121</sup> volvió a surgir dicha teoría con el extraordinario empuje de la clase media contemporánea, tanto en pensamiento político europeo como en el norteamericano, con argumentos parecidos al anterior o diferentes: popularizaron la concepción optimista de la clase media.

La concepción tradicional está sujeta actualmente a revisión. Los sectores pertenecientes a la clase media por su notable crecimiento y el aumento constante en sus demandas, se han transformado en generadores de conflictos y en motivo de inquietud para los gobernantes. Son palmarios dichos conflictos en la rebeldía estudiantil, en los distintos movimientos encabezados por los profesionistas, en los trastornos de las grandes ciudades que van desde las nutridas manifestaciones hasta la guerrilla urbana.

<sup>121</sup>ARISTOTELES, *La Política*, trad. de Patricio de Azcárate, Madrid, Espasa Calpe, 1962, pp. 180 y 55.

Hoy como justamente lo ha expresado López Cámara, la clase media constituye un desafío

"No hay duda que dicha expansión de la clase media ha llegado a constituir un poderoso factor de presión social y política sobre las instituciones vigentes, a las que en gran medida tomo desprevenidas y sin suficientes recursos para absorber o canalizar las nuevas demandas. En el campo de la educación, en la organización política, en la administración pública, en la estructura privada de la función profesional en muchos puestos de comando y dirección, las respuestas al desbordamiento de la clase media han sido necesariamente restringidas e insuficientes provocando reacciones colectivas de malestar, de hostilidad y aun de franca desidencia frente al sistema"<sup>(13)</sup>,

De la clase obrera y del proletariado rural recibe también presiones el Ejecutivo <sup>(14)</sup>.

La aparición del movimiento obrero mexicano hay que buscar en la segunda mitad del siglo pasado, cuando en los países más avanzados comienza la industrialización y un número cada vez mayor de trabajadores hace crecer dicha clase social sobre estos obreros influyeron los inmigrantes europeos- especialmente españoles e italianos- divididos entre tendencias anárco-sindicalistas socialistas o comunistas. Fue esta la época del sindicalismo libre cuando los gobiernos impedían las huelgas drásticamente y obstaculizaban la formación de organizaciones obreras.

Ha medida que la industrialización prosperó, los gobiernos entendieron la lección y fueron incorporando a los sindicatos en el sistema político: a través de una profusa legislación laboral fueron concediendo a los obreros diversas prestaciones y garantías, a cambio de que le sirviera de apoyo a su frágil poder. Hoy la mayoría de los gobiernos saben y admiten el peso político de la clase obrera sus presiones tratan de encauzarlas para ganar su simpatía u obtener su control.

(13)LOPEZ, Cámara, Francisco. El Desafío de la Clase Media; 3a. ed. México, Edit Joaquín Mortiz, 1973, p15

(14)ALEXANDER, Robert. El Movimiento Obrero en América Latina, México, Edit Robie, 1967

Los grupos del proletariado rural ejercen todavía débiles presiones sobre el gobierno pero al propio tiempo representan para este una de las soluciones políticas más apremiantes. La paradoja deriva de que los grupos de la clase campesina están en gran parte invertebrados carecen de organizaciones representativas y los gobiernos no han aprendido a escucharlos. Sin embargo el campesinado adquiere cada día mayor conciencia de sus necesidades. Quiere la propiedad de la tierra o al menos una posesión precaria que le permita subsistir.

De ahí los diversos intentos de reforma agraria latinoamericana y mexicana.

En las leyes agrarias mexicanas se han acogido aspiraciones de diversos grupos populares dado que cuentan con una parte programática y social para ofrecer expectativas jurídicas a las crecientes demandas de la clase media y proletarias se han elevado a normas constitucionales muchos postulados relativos a la familia, la educación, la seguridad y asistencia social, el trabajo o el régimen de la tierra. Claro que estas normas han sido concebidas para los ciudadanos en general, pero las ventajas de que nos habla ya las tiene la clase acomodada. Indudablemente los principales destinatarios de dichas normas son los extensos sectores medio y proletario, a los cuales proporciona un instrumento jurídico en su lucha por mejores niveles de vida.

### 1.3. LOS PARTIDOS POLITICOS

#### El origen de los partidos políticos .

Cuando se pretenden efectuar indagaciones sobre cualquier fenómeno político una de las primeras cuestiones que se presentan en nuestra mente gira en torno del establecimiento de sus verdaderos orígenes de ninguna manera puede calificarse de estéril dicha tarea, ya que desentrañar las raíces más íntimas de un objeto a investigar implica de suyo un avance notable en su conocimiento. Esto basta para justificar una inicial y breve disquisición sobre el proceso que generó el partido político.

No es pacífica la doctrina en lo que se refiere al nacimiento de los partidos políticos. Por el contrario, existen distintas y enconradas opiniones cuyo contenido es preciso examinar.

Para algunos autores los partidos políticos han existido desde hace mucho tiempo, haciéndose patentes en la historia por medio de muy variados ejemplos. En esta dirección y emitiéndose parecidos razonamientos Galaz Ulloa (15) ; Armgilms, han expresado el origen de los partidos se retrotrae hasta la antigüedad manifestándose dichas asociaciones sobre todo ahí donde la política fue activa, como en la Antigua Roma, la Italia del Renacimiento o en el desarrollo del Estado inglés y de la Unión Americana.

Otros tratadistas ubican el surgimiento de los partidos políticos en fechas más cercanas. Típico representante de esta postura es Maurice Duverger, quien en su libro dedicado al tema, ha señalado:

"De hecho, los partidos políticos datan de hace apenas un siglo: ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos políticos propiamente dichos. En 1950 éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás de imitarlas" (17).

El nacimiento de los partidos políticos, a nuestro juicio, se produce efectivamente en el siglo pasado, pero tiene sus antecedentes en el viejo proceso de democratización del Estado: hay una serie de generosos movimientos ideológicos que provocaron la caída de la monarquía absoluta, haciendo posible la participación más decidida del pueblo en los asuntos públicos y consecuentemente en la formación de asociaciones partidarias. Las revoluciones norteamericana y francesa son los casos más notables de tales movimientos.

(15) GALAZ Ulloa, Jorge. Los Regímenes Políticos, en: "Revista de Derecho", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Año XXVIII, No. 113, julio-septiembre de 1960, p. 25.

(16) Citado por: LINARES Quintana, SIMÓN. Tratado de Derecho Constitucional., Buenos Aires, Edit. Alfa, 1960 tomo I - p. 373.

(17) DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos; trad. de Julieta Campos y Enrique González Padrao. México F. C. E., 1963. P. 15.

Cuando llega el siglo diecinueve las prácticas democráticas hacen posible la extensión del voto a un número cada vez mayor de ciudadanos: para organizarlos se requirió de organismos especiales que recibieron el nombre de partidos políticos. Ejemplos muy claros de este proceso se presentaron en Inglaterra con los partidos conservador y liberal y en los Estados Unidos con los partidos republicano y demócrata.

En otros países, la constitución de partidos ha obedecido a causas de índole diversa: sociedades de pensamiento y secretas, clubes populares, grupos industriales y de financieros, sindicatos cooperativas agrícolas e inclusive en las iglesias y sectas religiosas.

De esta manera, y por no citar sino los casos más ostensibles, los sindicatos han dado lugar a los partidos obreros, verbigracia, el partido laborista británico; del campesinado surgieron partidos agrarios, en los países escandinavos Europa Central, Guiza, Australia; de las organizaciones clandestinas nada menos el ex Partido Comunista de la ex URSS; en fin de las iglesias y de los grupos capitalistas no pocos partidos de la derecha.

No se puede, por tanto, formular una ley o leyes generales de orden histórico en el problema del origen de los partidos políticos. Su formación no se efectúa siempre del mismo modo, depende en gran parte de las circunstancias particulares y del grado de evolución política del país respectivo.

## Noción de Partido Político.

Por principio de cuentas averiguaremos que significa la expresión partido político. Ser "partidario" de algo siempre implica identificarse con un grupo y diferenciarse de otro: el sentido esencial del vocablo partido es la acción de pertenecer a una comunidad y de desinmir de otra. En lo "político" desease indicar que los sujetos de dicha acción, son nombres en goce de sus derechos cívicos, buscan intervenir en la conducción de los negocios colectivos. Se encuentran por lo consiguiente, en la base misma del partido político, un número más o menos considerable de ciudadanos que ambiciona tomar parte activa en la vida pública.

La acción de tal grupo, como declara Becerra Ferrer, debe también ser permanente. La continuidad es una cualidad tipificante de los partidos que los hace divergir de las otras asociaciones políticas ocasionales, transitorias los llamados "movimientos", "asociaciones políticas ideológicas" centros etc., que nacen y actúan en un momento determinado, pero que acaban por desaparecer porque su formación inorgánica no les permite subsistir o bien porque se han volatilizado los motivos que los llevaron a constituirse.

Existe igualmente en el partido una comunidad de ideas formadas de pensar semejantes y coincidencia en cuanto a los soluciones. Esta identidad varía en lo que respecta a la fuerza de la cohesión, pero urge que siempre este presente ya que de lo contrario la estructura de la agrupación partidaria se quebrara para discurrir en la extensa perspectiva social se manifiesta este rasgo del partido en un programa formulado de manera más o menos flexible, en el que se exponen las finalidades generales. En despliegue de ese programa se establece una plataforma electoral y se emiten "consignas" u objetivos concretos a perseguir una situación dada, frecuentemente sirviendo de sustentáculo al programa esta la doctrina del partido o declaración de principios de concepción del mundo filosofía de la historia, de la sociedad y de la política ideas económicas y de otra índole.

(1) BECERRA Ferrer, Guillermo. Fundamentación Científica de los Partidos Políticos en: "Revista Jurídica de Buenos Aires", Fac. de Derecho y Ciencias Sociales DE Buenos Aires, No. III, Julio-septiembre de 1960 p. 163

Demanda el partido sobre todo, una organización consistente y bien perfeccionada. Esta organización apunta García Pelayo<sup>19</sup>, se compone de la dirección con su aparato administrativo, de la base o conjunto de sus militantes sin cargos directivos y de los simpatizantes, que puedan ser tanto personas físicas como morales.

Por último, viene el factor teleológico, o sea, cuales objetivos o fines pragmáticos se propone el partido alcanzar. El objetivo primario radica en la conquista legítima del gobierno para cumplir el plan ó programa: No significa ello que el partido apetezca imponer con la fuerza de su triunfo a la totalidad de los ciudadanos de sus ideas, porque esto encerraría una contradicción con el carácter parcial que todo concepto de partido engloba: frente a las distintas soluciones que se postulan a una cuestión política concreta, el partido exhibe la suya y anhela realizarla porque la considera conveniente, para lograr así que la adhesión le fluya espontáneamente. En segundo lugar, si no es posible llegar a la conducción de la nave estatal, la finalidad del partido será la de controlar la actuación del gobierno contraponiéndose a cada paso la solución distinta que se estima más adecuada. Tal es el sentido correcto de la comunmente llamada "oposición".

En síntesis y acumulando las distintas notas que le hemos venido marcando al partido podemos concluir que constituye una asociación permanente y organizada de ciudadanos que porta el fin de ejercer o influir el poder del Estado para realizar un programa de acción de carácter general.

<sup>19</sup>GARCIA, PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*; 6a, ed. Madrid, Revista Occidente, 1967, p.21

## FUNCIONES DE LOS PARTIDOS

En la actualidad ya no es posible discutir que a los partidos les corresponde un lugar muy especial en el juego político. Se han constituido en una pieza muy importante del Estado contemporáneo, cuya dinámica requiere de su existencia y funcionamiento. Sin embargo, si bien se ha desterrado casi definitivamente la antigua y equivocada creencia que los partidos eran elementos patológicos que denotaban la mala salud institucional de un pueblo, también hay que reconocer que a menudo se olvidan las funciones esencialísimas que le competen, y de las que en último grado depende en que un partido merezca calificarse como tal. Intenta esbozar las tareas que toca cumplir a los partidos no entraña nunca el riesgo de repetirse. Siempre es beneficioso reconsiderar y evaluar los cometidos que a los referidos organismos les incumbe satisfacer.

Servir como intermediario entre el pueblo y el gobierno encarna la misión mayor rango del partido político: la satisfacción de esta función que podríamos denominar matriz porque de ella se derivan todas las demás, consiste en convertir en realidades las ideas que se estimen más conformes con el sentir general y las necesidades del Estado. Para ello el partido debe mantener una estructura que facilite, de una parte, el que los gobernadores hagan llegar en forma expedita sus requerimientos más urgentes a los gobernados, y de otra, que las decisiones de estos sean llevadas con eficiencia y sinceridad a aquellos para que les presten su comprensión y apoyo. La principal función de los partidos reposa en mantener abiertas estas líneas de comunicación. En la medida pues, en que sirva de eficaz instrumento de enlace entre el gobierno y el pueblo, se encuentra la utilidad y la propia solidez de un partido; si no lo hace así degenerará en una agrupación personalista, en un mero sequito decorativo incapaz de desarrollarse, se extinguirá inexorablemente.

## CLASIFICACIONES DE LOS PARTIDOS

Hay un primer sector de tratadistas que han clasificado los partidos atendiendo predominantemente, a puntos de vista sociológicos o de filosofía política, dejando aparte el operar fáctico de tales agrupaciones.



En esta dirección Bluntschli acogiendo un criterio de patrones ecos organicistas separa a los partidos de acuerdo con las distintas edades del hombre: el partido radical representaría a la infancia, con sus ilusiones, imprevisiones y precipitaciones, el partido conservador a la madurez tranquila y fuerte, el partido absolutista a la vejez débil que pretende apoyarse en un despotismo diplomático astuto e inmutable. Por su parte, Julio Federico Stahl, amén de la clasificación subsidiaria entre izquierdas y derechas, las divide en partidos de la legitimidad y partidos de la revolución, según estén dispuestos o no a alcanzar sus metas dentro del orden jurídico-político vigente. Para Treitschke los partidos deben discriminarse según matengan una concepción política o una concepción social del Estado. Radbruch considera a los partidos desde sus idearios: individualistas cuando estiman al individuo como valor supremo, supraindividualistas políticos, si el valor máximo es el Estado, y supraindividualistas cultural es cuando el valor máximo es radica en la cultura. Con arreglo a una orientación finalista, Max Weber segrega a los partidos en la forma siguiente: partidos de patronazgo, si se dirigen al logro del poder por el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficios de sus propios cuadros; partidos de clase o estamento, cuando obedecen a los intereses de ciertos grupos sociales; y partidos ideológicos o de concepción del mundo, si los motivan fines objetivos o principios abstractos. Por último Tocqueville habla de grandes y pequeños partidos: los primeros atienden a los principios más que a las consecuencias, a la generalidad y no a los casos particulares, a los ideas y no a los hombres, los segundos, en cambio, carecen de fe política, su carácter lleva el signo del egoísmo, los medios que emplean y fines que se proponen son miserables. (20)

Burdeau (21) ha propuesto, que se distinga entre los partidos de opinión y los partidos de masas. Los partidos de opinión, que responden a la concepción tradicional del gobierno representativo, se caracterizan por estar constituidos como un poder abierto en la dinámica política, lo cual permite a los individuos que la forman y que provienen de diferentes clases sociales pensar en sí mismos.

(20) GARCÍA Pelayo, Op. Cit. pp 192 y 193 Linares Quintana Op. Cit. pp 551

(21) BURDEAU, Georges, *Traité de Science Politique*, Paris, L.G.D 1943, pp 427

modificar su actitud de acuerdo con los antecedentes de los problemas y decidir libremente su posición en el momento de emitir el sufragio. Los partidos de masas a la inversa, devienen de la concepción del Estado autocrático, caracterizándose por estar dotados de un poder cerrado y monolítico: no es aquí el individuo quien determina las opciones políticas sino que ellas son fijadas en consonancia con una ideología rigurosa que no tolera la disidencia ni la tibieza. En síntesis la separación capital entre ambos tipos, procede de que representan a "dos formas, dos concepciones de partidos de donde resultan dos formas de poder, el poder de un régimen de competencia de partidos y el poder en el régimen de partido único." Inspirado en similares consideraciones y en otras de distinto género, pero con la ventaja de ajusta su clasificación al escenario político vigente, Duverger<sup>221</sup> ha sugerido diferenciar entre tipos de partidos, a saber, a) partidos de cuadros, que no se proponen un número de adherentes lo más elevado posible, sino reunir notables: la calidad les importa más que la cantidad; dichos notable se reclutan bien a causas confiere influencia moral, o bien por fortuna, que les permite ayudar a pagar los gastos de las campañas electorales además tal clase de partidos se agrupan en comités locales, de organización interna débil y con autonomía muy amplia con respecto de los organismos centrales. En este tipo se abarcan principalmente los partidos tradicionales europeos y los de Estados Unidos b) partidos de masas su técnica fue inventada nace más de medio siglo por los movimientos socialistas, que imaginaron enrollar directamente en un partido a la mayor cantidad de adherentes posible forma permanente y haciéndoles pagar su cotización regular que alimentaría la caja electoral. La amplia base social de estos partidos, provoca la aparición de un aparato complejo y jerarquizado, como la formación de un grupo de dirigentes internos que debilita la situación de los parlamentarios c) tipos intermedios, colocados entre los partidos de masas y de los cuadros. En este caso de los partidos indirectos, como el laborista británico igualmente en ciertos países subdesarrollados se tiende a formar este tipo de estructuras.

<sup>221</sup>DÜVERGER, Maurice Sociología Política, Barcelona, Ediciones Ariel, 1968 pp 303 y 304

Las clasificaciones que hasta aquí hemos glosado son de gran importancia no obstante falta por aludir a una división que ahonda ya no en la esfera sociológica o de teoría política de los partidos políticos, sino fundamentalmente en su mecanismo. El mérito de tal criterio doctrinario consiste en proporcionar datos sobre la estructura y de forma de actuar de las asociaciones de que tratamos.

Dicha clasificación, que ha sido lanzada por varios tratadistas, se rige por el simple número de elementos que intervienen en la pugna política, dividiendo en los sistemas según participen en ella uno, dos o varios partidos políticos, así se dan tres clases de partidos a saber: 1) partido único, 2) bipartidismo 3) pluripartidismo. Tanta es la trascendencia de este criterio, que de él se ha opinado " De hecho, la distinción entre partido único, bipartidismo y pluripartidismo tiende a convertirse en la clasificación fundamental de los regímenes contemporáneos

México, a través de su Constitución fundamenta el origen de los partidos en el articulado 54, que le da normatividad a través del COFIPE. (Codigo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) en su Libro Segundo, Títulos y Capítulos contenidos en este mismo apartado legal, además es importante precisar que las instituciones políticas pueden ser creadas a nivel local o estatal en donde la Constitución Local y Leyes estatales electorales que el caso concreto se aplique, otorgan las garantías necesarias para su creación y otorgamiento a los derechos que la ley les confiere .

## CAPITULO II LAS REFORMAS

### 2.1 LA REFORMA DEL ESTADO, ¿PARA QUE ?

La pregunta del título el para que de la reforma del Estado en México resume en buena medida la inquietud que posteriormente se tradujo en problematizaciones de dicha reforma. La racionalización a que se somete a todas las áreas del sistema económico y de la burocracia contemporánea encierra, en el fondo una tésis en extremo simple que pueda expresarse en un par de palabras: darle sentido racional a nuestro actuar cotidiano, se produzca éste en el terreno de la política pura de la política económica o de las actividades estrictamente económicas.

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

La necesidad de guiar nuestra actuación con objetivos claros y precisos puede ser hoy verdad de Perogrullo, pero la definición y el análisis de la historia de esta concepción puede ser de utilidad en este momento. En la indagación en para que la reforma del Estado surgen dos hipótesis fundamentales la primera que no puede darse una política fundamentada en ninguna reforma -persigue sin un objetivo general que le imprima dirección y contenido y segunda, que la reforma del Estado propuesta por la actual administración, aun cuando no sea ha definido en sus objetivos y fines últimos, supone un proyecto de Nación. Se trata de un proyecto tan delimitado en sus rasgos específicos como puede estarlo el de cualquier país que desee sobrevivir en un contexto internacional que día con día deja márgeres cada vez más estrechos la definición y resolución de identidades económicas, políticas y culturales.

No hace mucho soñamos tener por rasgos sustantivos del Estado moderno esa definición de identidades, y hace apenas unas décadas considerábamos inherente al Estado lo que aún algunos entendemos por soberanía, rasgos definitorios cuya modificación se entiende cuando observamos la menguada capacidad para innovar políticas propias de los Estados del mundo actual en lo político, pero sobre todo en lo económico, la globalización provoca en efecto, que los estados pierdan capacidad de imponer disciplina a quien intente lesionar la soberanía del poder político; los Estados cada vez son mas vulnerables a las pretensiones de condicionar su actuación provenientes de grupos de presión internos y externos, como hemos observado en un tiempo.

Puesto que el actuar siguiendo objetivos se ha convertido en materia de sentido común me detendré muy brevemente en este tema. La tesis weberiana, expresada en *Economía y sociedad*, (23) según la cuál la racionalidad occidental motor del progreso mundial y rasgo que distingue a las sociedades y culturas occidentales de cualesquiera otras se estudia en ese texto de manera fría y abstracta, pero en realidad es producto de análisis histórico que durante décadas llevó a cabo Weber y que dio fruto su excelente - *Historia de la religiones* (24) de esta historia derivaría posteriormente ya sistematizada bajo la hipótesis de "actuar de acuerdo a fines" una de las obras más importantes sobre la correlación entre la cultura (de la que forma parte sustantiva la ideología y más precisamente la religión) y la economía, me refiero a la ética protestante y el espíritu del capitalismo(25).

Los analisis históricos de Weber son importantes porque demuestran que primero el capitalismo no puede ser tal sin racionalidad, entendiendo por racionalidad que las sociedades, al igual que los individuos solo pueden estar persiguiendo objetivos precisos(26) y, segundo que la reforma estructural de un Estado exige modificaciones también estructurales en la cultura y por ende en el comportamiento de los ajustes sociales.

(23) WEBER,Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: F.C.E., 1956,primera edición, 2 vols

(24) WEBER Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*,Tübingen, J.C.D.MohrPauli, Siebeck, 1972

(25) WEBER Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona Ediciones Península 1963 primera edición

Aguando con esto que una reforma de estado no puede permanecer circunscrita a un ámbito puramente legal, cediendo al "fetichismo constitucional" que según Jesús Reyes Heróles, encandiló a los liberales del siglo pasado, mucho se ha desarrollado desde entonces con las teorías de la administración pública y del quehacer económico, pero el sustrato weberiano de actuar de acuerdo a fines sigue en pie.

Niklas Luhmann dirigió en los últimos años la crítica más sólida al funcionamiento del Estado de Bienestar <sup>126</sup>, pasada justamente en la falta de objetivos claros de ese Estado. Luhmann parte de dos tesis que resumen en sí mismas las condiciones de la acción de todo Estado moderno. Primera, que todo sistema posee mecanismos de autorreferencia de acuerdo a los cuales tiende a autocconfirmarse hermenéuticamente, esto es, que cualquier Estado, aun los derivados de una revolución una vez lograda su estabilidad se caracterizan por excluir todo aquello que no los confirme como tales. Acciones que lleven a desestabilizar el régimen que trasgredan la ley, actividades que atenten contra lo constitucionalmente establecido son inmediatamente repeídas por el sistema y en su caso reprimidas legítimamente por la fuerza pública. Autores como Claus Offe han demostrado inclusive, que en razón de la misma tonalidad y estructura del lenguaje las ideas pueden ser aceptadas o rechazadas, por ejemplo, las propuestas de la extrema izquierda que el sistema puede excluir por el característico lenguaje en que se expresan, sin analizar siquiera su contenido.

La segunda tesis de Luhmann indica que el Estado de bienestar aumento el volumen de sus aparatos en relación con los de la sociedad al tomar funciones de los actores sociales (empresarios, sindicatos, escuelas), sin que a cambio proporcionará un modelo alternativo de sociedad que lo justificará.

<sup>126</sup> WILHEM HANNIE. El problema de Max Weber, *Revistas de Estudios Políticos*, Madrid, Edit. Nueva Época, num. 33 pp.77 y ss. 1933.

<sup>127</sup> REYES, Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano, México, F.C.E. 1982, 3a. edición, aumentada a 3 vols.

<sup>128</sup> LUHMANN NIKLAS. El Estado de Bienestar, un problema, teórico y político. *Estudios Políticos*, Nueva Época, Vol. 5, num. 3 y 4, Jul-dic. 1966, p. 43 y ss.

El origen del fracaso del Estado de bienestar tiene que ver con las modificaciones estructurales que propiciaron que dicho Estado subrogara desproporcionadamente funciones, derechos y obligaciones de la sociedad, al tiempo que fuera incapaz de proponer un modelo distinto al capitalista y a la economía de mercado. El problema parece abstracto pero no es muy difícil concretarlo en algunos ejemplos. Una de las dificultades que se le presentó tanto al presidente Luis Echeverría como a José López Portillo fue haber cambiado de manera profunda el papel que había jugado el Estado postrevolucionario en México sin definir a la vez el modelo al cual pretendían llegar en los años setentas la participación del Estado en la formación del producto interno bruto (PIB) pasó de 9 a cerca del 50% (23). Con el afán de proteger el empleo se compraron miles de fabricas y empresas privadas y con el propósito de incentivar la producción la inversión pública aumentó desmesuradamente y se sobreguaron infinidad de actividades económicas y sociales; se intento también mejorar el nivel de vida de la población usando como instrumento al propio Estado: Vivienda a los trabajadores (INFONAVIT); acrecentamiento de la seguridad social y aumento del salario mínimo por decreto, entre otras muchas decisiones. De esta suerte el Estado se volvió responsable de todo lo bueno pero también culpable de todo lo malo y fue el blanco de las imputaciones, fue el padre benevolente, el gobierno, el leviatán, y también el ogro filantrópico.

Pero ¿Qué quería en realidad? ¿El gobierno mexicano pretendía arribar al comunismo al socialismo, o siquiera a la social-democracia? hasta donde es posible sacar conclusiones con los elementos de análisis disponibles la respuesta es no, y buena parte del fracaso de esos gobiernos residió en su indefinición.

Desde luego que esa carencia no fue privativa de México, sucedió en Suecia tanto como en Grecia, y en Inglaterra no menos que en Alemania.

(23) Samuel León y Germán Pérez *Fuerzas Políticas y Partidos Políticos, México, Plaza y Valdes Col Flores UNAM* 1990.

Los ajustes posteriores la venta de empresas públicas el desmantelamiento del Estado de bienestar, devolvieron las aguas a sus cauces y, a partir de la reestructuraciones por difíciles que sea aceptarlo se acallaron buena parte de los reparos que sustentaban lo que Habermas denominó "Crisis de legitimidad" del Estado contemporáneo (30).

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

Hay cuando menos dos razones de peso que hace difícil sino desaconsejable hablar de liberalismo en nuestro país en primer término el prestigiado sistema liberal del siglo pasado (31), modificó en el transcurso de las décadas su significado relativo una vez que dejó de confrontarse con el conservadurismo y el centralismo a los que se oponía y, en la segunda mitad del siglo XX se opuso al socialismo.

En el siglo XIX seguir la doctrina liberal equivalía a liberarse del sometimiento colonial abrir los estanco sociales y reconocer la igualdad racial y cultural de los grupos humanos a defender los derechos de los ciudadanos y por lo tanto a consagrarlos en la Constitución y las leyes secundarias

Como se mencionado en múltiples textos un grupo de ilustrados enarboló los preceptos liberales, pero sus luces no fueron suficientes para reconocer el enorme atraso cultural y social del pueblo que pretendían redimir una vez en el poder, proyectaron programas cuyas consecuencias en la realidad fueron frecuentemente en sentido contrario a lo deseado, como la liberación comercial de las tierras comunales de los pueblos que contribuyó a monopolizar a la tierra.

(30) HABERMAS Jürgen. La crisis de legitimación del capitalismo tardío. Buenos Aires. Amorrortu 1975.

(31) HALE, Charles. Libertad y justicia en las sociedades modernas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p 30



La efectiva centralización política y concentración de la riqueza en el porfiriato hicieron ostensible la distancia entre lo explícitamente perseguido en el proyecto liberal y lo realmente acontecido.

Solo muchos años después, en nuestros días los principios liberales empiezan a incorporarse en la sociedad mexicana en forma de costumbres políticas cotidianas. Los principios liberales sustentan, sin embargo, sólo en parte la reforma actual; ésta no se agota en ellos.

Cierto es que la revolución mexicana modificó sustancialmente el proyecto liberal decimonónico, pero en ningún momento lo abandonó simplemente enriqueció sus demandas originales de Sufragio Efectivo No Reelección, al introducir nuevos ideales que respondían a la transformación de la revolución en demandas populares y en intervención de las masas en el ámbito político nuestro liberalismo se impregnó de elementos sociales que paulatinamente se condensaron en normas constitucionales. El artículo Tercero lleva impresa una definición de democracia que sintetiza lúcidamente las aspiraciones liberales y las demandas sociales.

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

Desde los años treinta al liberalismo se le atribuyó paulatinamente un carácter cada vez más negativo en la medida en que la idea de justicia social se convirtió en el más alto valor tutelado. La implantación de la educación socialista en esos años el activismo anti-facista de los cuarenta las huelgas obreras de finales de los cincuenta, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) de inicios de los sesenta y los movimientos sociales especialmente el estudiantil de finales de esa década, la guerrilla de los setenta y la aparición de nuevas organizaciones políticas en la competencia electoral (Partido Comunista en las elecciones de 1979), modificaron la percepción social del liberalismo de una concepción revolucionaria, como lo fue en el siglo XIX, a otra de reaccionaria opuesta a la justicia social. Esta falsa dicotomía liberalismo-justicia social provocó una tensión política que durante muchos años impediría visualizar de manera apropiada las

posibilidades de una economía de mercado con valores de justicia social: el tiempo que construyó tanto la fijación de límites claros a las actividades del Estado como la aplicación, de sus recursos en lo que verdaderamente le correspondía de acuerdo a su momento histórico.

Expondré de una manera provisional y resumida de algunos elementos que podrían explicar si no el para qué de una reforma, sí su porqué.

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

Astucia de la razón. Llamaría Hegel a la corrección de desviaciones pseudo-históricas de principios básicos que culminarían en el pleno Estado de Derecho y el goce de libertades individuales y colectivas, de libertades con justicia como más tarde acotaría su discípulo Marx. Aún sin dar crédito a la Teleología de la versión clásica del historicismo alemán, es incuestionable que la visión manifestada por la pleyade liberal en 1857 sigue siendo válida, aun cuando en su tiempo resultara una utopía en el sentido literal de la expresión. Tal sucedería también con la visión justiciera de Molina Enríquez, Mújica, Cardenas entre tantos. Utopías porque ni las condiciones culturales ni económicas y sociales estaban dadas para sembrar esos principios en la vida cotidiana. Antes de ellos se necesitaron décadas de lucha dentro de la Nación entre valores tan dispares como la solidaridad y la colectividad frente al individualismo posesivo<sup>132</sup>, característico del liberalismo; de marcado despilfarro frente a la acumulación; de autoritarismo frente a la democracia, de apatía frente al activismo y la participación, de actuar de acuerdo a fines frente a la irracionalidad económica

<sup>132</sup>C. B. Macpherson, *La teoría política del individualismo posesivo* de Hobbes a Locke, Barcelona, Ediciones Península, 1997.

Hoy a 140 años la utopía es viable y hay condiciones objetivas para hacerla realidad en su versión liberal pero hoy también casi 90 años después de los primeros movimientos armados en busca de justicia con libertad se le ofrece al país la oportunidad y la necesidad de plantearse con realismo rutas y estructuras que garanticen la distribución de la riqueza, mejores servicios de salud, educación y vivienda para quien más lo demandan. Servicios públicos que son parte se comprende del Estado mínimo por ello se requiere que el postulado de toda sociedad liberal tenga efectos reales en lo social. La libre competencia no implica sólo reglas de juego claras, pues lo que ocurre es que el poderoso se hace más fuerte y el débil más débil. Una política de vivienda, una política de pensiones dignas, una política de empleo son requisitos indispensables de una sana competencia social.<sup>331</sup>

El ajuste económico ha sido indispensable para volver eficiente al Estado, repocer la función de la iniciativa privada como motor de la economía y para en consecuencia despolitizar y descentralizar al Estado en lo económico-productivo.

La exigencia entonces es fortalecer al Estado en su papel económico-social.<sup>34</sup> En suma la reforma del Estado que se ha emprendido cobra sentido en la medida en que se readecúan las estructuras políticas-administrativas<sup>35</sup> y de gobierno a las necesidades del tiempo presente que ya estaban prefiguradas, repito en las utopías de ayer.<sup>36</sup>

Desde antes de tomar posesión de la Presidencia de República Ernesto Zedillo propuso la reforma estructural en todo lo concerniente a las actividades del Estado. Recogieron este llamado los partidos políticos con especial interés el PRD y para enero de 1995 los partidos suscribieron un Acuerdo Político Nacional para la Reforma del Estado el desarrollo de dicho acuerdo no ha sido fácil, y las negociaciones entre los partidos se han interrumpido en reiteradas ocasiones, en

(33) IGLESIAS, Enrique. "Los nuevos desafíos a la reforma económica y social en América Latina, conferencia en el Colegio de México, 12 de marzo de 1996

(34) SAUTTER Hermann y Schinke, Rolf. Los costos sociales de las reformas económicas. CONTRIBUCIONES, Buenos Aires, enero-marzo de 1994, p7 y ss

(35) PAINTER, Chris. Public service reform, reinventing or abandoning government en The Political Quarterly Vol 65, Num. 3 Julio-sep de 1994 p242 y ss

parte por los procedimientos acordados para la negociación en parte por la contaminación de conflictos ajenos a ésta pero no menos por las dificultades en la negociación de los contenidos de la reforma.

Es posible sistematizar la reforma del Estado en tres bloques decisivos. El primero tiene que ver con las reglas de acceso al poder. No hace mucho que los actores políticos no aceptaban las reglas electorales con argumentos que recuerdan un partido de fútbol, donde alguno de los equipos acusaba al árbitro de parcial y desechara las reglas del juego por injustas en la medida que daban la victoria al contrincante. Este razonamiento era claramente incompatible con el grado de desarrollo político alcanzado por el país que aseguraba que tiempo atrás la imparcialidad y la objetividad; pervertía la actuación de los actores políticos en tanto no había entre ellos un consenso efectivo en la manera de desempeñarse, y atentaba contra la legitimidad y continuidad de las instituciones.

De esta suerte, el problema de las reglas de juego se convertía en premisa de viabilidad de la República, más allá de los trastornos a un régimen o a un gobierno y mucho menos de las incomodidades causadas a un partido

Además de acabar con el problema de las reglas del juego electoral un segundo aspecto de este primer bloque de la reforma ha sido la democratización del Distrito Federal. En este punto y desde hace lustros el debate gira alrededor de la necesidad real de democratizar al D.F.; esto es, que sus habitantes tuvieran formas de control, de premio y de castigo para sus autoridades mediante el voto sin que se pusiera en riesgo a los poderes federales. Por su propia naturaleza, el D.F. es sede de dichos poderes, y la polémica estribó en cómo hacer coincidir su democratización con la garantía de libre ejercicio de las funciones de los poderes federales, en otros términos era un asunto de gobernabilidad. La fórmula aceptada en días pasados me parece, satisface ambos requisitos.

De una parte de asegura la democratización con la elección del jefe de gobierno y de los titulares de las demarcaciones político-administrativas y de otra quedan intocadas las facultades originarias del D.F. como atribuciones del Legislativo Federal al conferirle a este la facultad de emitir su estatuto de Gobierno. Ambas

Ambas reformas se dirigen a finiquitar problemas de legitimidad en la elección de las autoridades locales y de la federal. Con su logro se cierra un capítulo abierto hace ya 20 años en el que, con aproximaciones sucesivas <sup>36</sup>, se alcanzó a delinear un sistema que en lo fundamental satisficiera a todas las partes.

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

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

Finalmente el tercer bloque de la reforma del Estado tiene que ver con las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se comprenden aquí la reforma a los medios de comunicación, la relacionada con la participación ciudadana, el referéndum, la iniciativa popular, o la función que desempeñan las llamadas organizaciones no gubernamentales entre otros asuntos. Las relaciones entre el Estado y las minorías étnicas se encuentran también en este bloque, materia que ha dado origen a decenas de consultas y que desembocará en la modificación del artículo cuarto constitucional y en las leyes reglamentarias que se deriven. Los distintos bloques de la Reforma del Estado, si bien modifican radicalmente el marco normativo de las relaciones intragubernamentales o del Estado con la sociedad, adolecen de constricciones que deberán atenderse. La primera, son las condiciones de la competencia social: siempre dentro de la lógica liberal en parámetro de los avances electorales puede orientarnos para entender este asunto.

<sup>36</sup>FABRIHI, Sergio, "Presidente, Parlamento & Good Government" *Journal of Democracy*, Vol 6 Num. 3, Jul-de 1995, p. 128 Y SS.

En el debate electoral se ha introducido en los últimos años, con razón, el problema de la equidad en las condiciones de la competencia electoral; de la misma manera se recupera en lo social el debate de la equidad, ahora en las condiciones de competencia de un libre mercado. En este, como en el terreno de lo comicial debe alcanzarse la inteligente pero decisiva intervención de Estado en la búsqueda de equilibrios que eviten que, antes de efectuada la competencia, se conozca a los vencedores. En principio, empleo, educación de calidad, aimentación, salud y vivienda según estándares mínimos internacionales, son política y elementos reconocidos por cualquier sistema liberal, por radical que sea y sin los cuales no solamente se arriesga la estabilidad en cualquier país sino que en el caso de México se desconoce nuestra propia historia.

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

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

La reforma del estado demanda una alta calidad política. Para decirlo en palabras del politólogo español Juan Beneyto : lo esencial en la política no es la relación entre el mando y la obediencia, sino el campo propio de una comunidad determinada: el formar grupos, anudarse, encontrarse, necesitarse unos a otros y ordenar su intercomunicación.<sup>1371</sup>

<sup>1371</sup> BENEYTO, Juan, "Hacer una palingenesis del concepto tópico de Estado", en Revista de Estudios Políticos, Madrid, Num. 20 marzo-abril 1961, p. 35 y ss.

## 2.2 LA REFORMA ELECTORAL ANTE UN PUEBLO DESCONFIADO E INDIFERENTE

Lo más impresionante de la reforma electoral del Estado es la indiferencia tan absoluta que observó la sociedad ante los quehaceres que al respecto hicieron dirigentes y representantes populares. Por ahí alguien intentó hacer una encuesta sobre las opiniones del pueblo y el proyecto electoral. No la pudo llevar a cabo. Simplemente no encontró la suficiente cantidad de encuestados que estuvieran informados en relación al debate. Lo peor de todo, a nadie pareció interesarle la cuestión como para tratar de emitir un juicio.

Este silencio e ignorancia sobre algo que es tan definitivo para el futuro político del país, no es una simple pasividad, ni es una abnegada aceptación de la gente por la seguridad que tiene de que sus legisladores defenderán los intereses de la patria y todas las cosas saldrán bien. Me parece que la condición serena y tensa de una fiera al acecho; me hace pensar muchas cosas el hecho de que respiremos esa calma chicha que parecía sentirse el 14 de septiembre de 1810 o el 19 de noviembre de cien años después.

No quiero ser exagerado o catastrofista, pero sí el alertar de los peligros que significa que un pueblo no caiga en la cuenta sobre la trascendencia de un proyecto que están inmersos partidos, líderes, instituciones, asociaciones y hasta medios de comunicación. Esto es un testimonio, digámoslo sin tapujos, de una ciudadanía desconfiada, egoísta, frustrada, sin ilusiones en lo que organizan las fuerzas reconocidas por la sociedad. Una ciudadanía apoftronada por lo que no tiene ninguna esperanza de beneficiarse por alguna acción legal de sus representantes populares y dirigentes partidistas.

Si pudiéramos hacer una imagen del país, ésta sería la de un hombre y de una mujer que caminan cabizbajos, alzando los hombros irritados escépticos ante todo lo que le ofrece el más variado tipo de dirigentes, principalmente los políticos. Lo único que pareciera interesar es lo que en forma inmediata pudiera repercutir en llevar un poco más de ingreso a la casa. La vida ha dejado de vivirse como misión como servicio a algo más allá de uno mismo. Es lógico: la desconfianza es un mecanismo de resistencia del pueblo, a través del cual se



confianza con el único de no ser defraudado una vez más. La gran tarea es recuperar esa confianza y el gran problema es cómo hacerlo.

Partamos de la certeza de que la pérdida de credibilidad es una manera inmediata, digital y abrupta, su recuperación en cambio, tendrá que ser suave y lenta, como una tentación en que se caerá poco a poco, a pesar de que ya se saben de sus desengaños. Aceptemos que la fé en el poder público, en la política misma, está colapsada y que la reconstrucción tendrá que ser de ladrillo en ladrillo. Por ello es verdaderamente absurdo, como esta hecho hasta ahora, hablar de la reforma electoral y no hacer mención, aunque sea de manera general, de todos otros ladrillos que son fundamentales para la recuperación de la confianza.

No es justificable tal grado de miopía. Eso es tanto como hacerse cómplice de la tesis de que después de la reforma electoral todo será para México rezar y cantar. Tendremos felicidad y prosperidad, bueno hasta los gringos -para gozar de todas estas bendiciones - lucharán para entrar a nuestro país hasta como indocumentados. No, basta con soluciones mágicas. Ya no reguemos más el falso optimismo y sus frutos amargos. No avanzaremos si no subrayamos hasta el cansancio de que la reforma electoral es solo una parte de la gran transformación política de que requiere el país. No ganaremos el interés ciudadano si no hacemos una autocrítica, dura, real sin camisa a cuero vivo. Que la sociedad se percate de que sabemos cuáles son sus preocupaciones y reacciones. Ventilemos antes que nada la agenda negra de la desconfianza.

Primera. El deterioro económico del país es angustiante. Se quejan por igual los empresarios, los trabajadores, los oficinistas, los jóvenes, las amas de casa, y ya no digamos los desempleados. Lo desesperante, lo que fecunda aún más la desconfianza, es la sensación de inmovilidad del proyecto gubernamental, algo así como estar frente de un acantilado con forma de estrategia económica. Lo que pudre a la sociedad, y esto es evidente, auspicia su pasividad política, es la impotencia para introducir cambios en la dirección económica.

Nadie duda del esfuerzo del Presidente de la República y de que ya se aprecian pequeños avances . como la disminución de la inflación y una incipiente reactivación del empleo . pero no parece haber en la estrategia un margencito de maniobra, aunque sea chiquito en donde la sociedad pueda definir el rumbo. Tres mil personas diarias en el Monte de Piedad deben hacernos recapacitar sobre la aflicción y rabia de la gente . Pero en fin , insisto , la causa de la desconfianza es sentir que el estilo del gobierno se hace bajo la consigna : "Voy derecho y no me quito".

**Segunda.** A lo mejor estoy hablando por la herida.Si a lo mejor estoy hablando por la herida, mientras no se aclare el crimen de Colosio mientras no se cite a declarar a los Tribunales a Carlos Salinas y a José Córdoba, el pueblo vivirá en la suspicacia. No es con animo de venganza . pero nadie puede tener confianza si no se observa la voluntad absoluta de los investigadores y del gobierno, para llegar a las últimas consecuencias de un asesinato tan vil como cobarde

**Tercera.** Si la tracción es un delito capital en épocas de guerra, la corrupcion es lo que mas ofende a un pueblo en época de crisis económicas. Los abusos de poder del presidente anterior y el enriquecimiento de funcionarios via bonos personales, exigen cerrarle el paso al influyentismo al saqueo y a la impunidad.El ejemplo debería de iniciarse con la institución presidencial . es necesario acabar con la ambigüedad del texto constitucional y asegurar la posibilidad de fincar responsabilidades al Ejecutivo. El poder, en cualquiera de sus niveles, no puede manejarse con criterios caprichosos y personales . sin la posibilidad ciudadana de cualquier dia exigir cuentas.

Los funcionarios y los dirigentes de partidos deberán hacer público su patrimonio y sus ingresos, y la Cámara de Diputados . deberá reasumir sus funciones de vigilancia y contraria regulación precisa del poder, claridad y transparencia en los ingresos , son factores importantes en la recuperacion de la confianza . Que queden atrás . como anécdotas de un México bárbaro ya superado . en los excesos del Ejecutivo y las macropropinas a los funcionarios consentidos

Cuarta. Si hay algo que sin duda pesa en el ánimo de los que están totalmente desinteresados en la reforma electoral, son las concertaciones. No es para menos, en esos acuerdos de madrugada se transgrede la ley, se viola la voluntad popular y, lo peor, se producen triunfos sin gloria y derrotas sin honor. Un saludo al pueblo de Guanajuato, dos veces mártir de los verdugos de la democracia. Estas puñaladas traperas aún sangran la confianza del pueblo.

Quinta. Los únicos partidos que entusiasman son los de fútbol. Los partidos políticos han perdido la capacidad de convocatoria y no encauzan las inquietudes del pueblo. Lo que sin duda también ha repercutido en el desencanto de sus militantes para interesarse en la reforma electoral. Mi partido el PRI, no termina, bueno más bien todavía no comienza, su proceso de transformación interna, tan importante en su condición de partido mayoritario, para la depuración de las prácticas democráticas nacionales.

El PAN se retiró de la mesa de negociaciones de la reforma electoral nacional, aduciendo fraude electoral en un distrito, de los más de veinte en Puebla, en uno de los trecientos que hay en el País. Estrategia increíble y con todo respeto absurda. No obstante, el capricho les dio resultados, el chupacabras de la concertación volvió a resucitar. En fin, después de su victoria pírnica en la que transgredieron las leyes, regresó el PAN como heraldo de la legalidad. Bienvenido, ojalá olvide su pasado. El PRD y varios de sus candidatos a ocupar su presidencia, deshojan la margarita para decidir si apoyar acuerdos o rechazarlos de cambios electorales, ya aprobados por el que fuera su dirigente.

El destino fatal de la izquierda, su inagotable capacidad para dividirse. En síntesis, existe un panorama partidista realmente desalentador para quien quiera confiar y participar en un partido político.

Esta es la agenda de la desconfianza, recordemos lo que escribimos al principio: si la causa del recelo de los ciudadanos tiene como origen tantos y variados factores, no será con una reforma electoral como impulsaremos, cabalmente la participación ciudadana. No obstante si buscamos un hilo conductor de toda esta pérdida de la confianza, creo que podremos llegar a la siguiente conclusión: No hay duda que el país necesita producir más riqueza, por supuesto que es

necesario elevar los niveles materiales de la producción. Obviamente también se exige una distribución de los frutos del trabajo más justa y equitativa. Sin embargo, no fomentaremos las ilusiones de los tecnócratas: no basta, es más ni siquiera es posible la más mínima justicia ni desarrollo económico si antes la sociedad no tiene valores, garantías, confianza en la actividad política. Esta es la mayor pérdida que padece la nación.

México parece socavado desde sus cimientos, porque se ha perdido la fe en la política y en los políticos. No es para menos. La "nota roja", antes reducida a una sección de los periódicos, ahora permea en toda la información. Profusión de protagonismos, intrigas, matanzas, saqueos de fondos públicos, hacen perder la confianza y sembrar las dudas sobre todo lo que sea política. El ciudadano no tiene la mayor de las veces la capacidad de matizar la grandeza y la bondad de una política y de algunos políticos, al observar aterrorizado este espectáculo predominantemente turbio, tenebroso, repulsivo, formado por una mayoría de gente sin escrúpulos, complotistas, corruptos, mentirosos. Recuerdo los dicho por la madre de Franklin D. Roosevelt-mujer de la alta aristocracia gringa- cuando está de sus intentos por alcanzar un puesto de elección popular. "Ay hijo, no te metas a la política, ese es asunto de cavernas". Esa es lamentablemente, la imagen que hoy parece imponerse en la política.

El gran problema del país, no es de la cartera vencida, es el de la moral derrotada. El pueblo está conciente de que la moral, para la política, es la concepción irónica y cínica, un árbol que da moras. De poco sirve la creación de leyes si el pueblo contempla que la mayoría de los actores de la política no piensan en aceptarlas sino que dedican su energía en la elucubración de medios y procedimientos para violarlas.

Ante este analfabetismo moral y deterioro al respeto al orden jurídico, propongo que para una futura reforma electoral, incluya también como obligación de los partidos políticos que en sus documentos también contemple el fortalecimiento a sus comisiones de honor y justicia, y la creación de un código ético de conducta política. Son los partidos políticos una especie de comunidades en las que la exigencia de disciplina se confunde, más de una vez, con la carencia de escrúpulos. Como si el hecho de formar parte de un grupo político semi cerrado obligará a la complicidad incondicional.

Deben ser los partidos políticos, ejemplo y grandes promotores de los valores de la ética. Deben ser los partidos políticos quienes ayuden lo que a partir del sexenio pasado se hizo cada vez más difícil, desenredar lo que está bien o mal hecho desde el punto de vista político: desmontar lo que parece ganar terreno, la justificación moral de la corrupción y la no aplicación puntual de la ley.

No se trata de que los partidos políticos se metan en los complejos enredos de los valores de la metafísica, ni que se conviertan en censores quisquillosos del comportamiento de sus militantes. No lo queremos con chongos, el propósito es simplemente que los partidos consagren en sus organización estatutos y programas de difusión de lo que está bien, de lo que es correcto. Que tengan la moral del hombre de la calle, que dice lo que piensa, que distingue claramente entre la verdad y la mentira, que los partidos inculquen en sus miembros la convicción de que todo político malo, no tarda en ser mal político. En suma, lo que propongo es que los partidos fomenten una militancia y una actividad política ya olvidense de virtuosa, sino simplemente como diría mi abueita de gente decente.

Concluyo, mientras no haya confianza en México, en sus leyes, en sus instituciones, en su gente, en la actividad política, no saldremos de nuestras graves dificultades. El bienestar que exigimos no es meramente económico, también ético. Pues sabemos que de muy poco sirven las leyes si no hay una buena voluntad para cumplirlas; de poco sirven la producción de bienes y servicios si no hay el consentimiento libre y espontáneo de que hay deberes con los más pobres de la sociedad. La indiferencia cívica, el individualismo exacerbado, la rabia de la gente, ya más allá de una reacción a un presente materialmente precario, es resultado de la incapacidad profunda de todos, no solamente del Estado, para encarnar actitudes, ejemplos, valores morales, comportamientos ideales que anhele la sociedad.

En fin, cada generación es receptora de una responsabilidad, la nuestra, es la más grande de tal vez toda la historia de México. Vamos a necesitar mucho sentido autocrítico, coraje, alegría, humildad, para recuperar la confianza del pueblo de México.

### 2.3. EL FUTURO DE LA REFORMA DE 1996

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

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

Así debemos preguntarnos si la reforma política que ha tenido lugar en el país nos acerca a las condiciones arriba mencionadas, y de ser así, en qué grado. En los últimos veinte años México ha experimentado varias reformas políticas. En general, su propósito fue el de ampliar los espacios de participación y hacer flexibles algunas de las reglas del sistema político. El resultado fue una liberalización contingente. Los beneficios no fueron pocos ni despreciables, la participación política de la izquierda fue finalmente legalizada, la representación en el congreso fue ampliada y se permitió la existencia de resquicios donde existía la libertad de expresión. Sin embargo las liberalizaciones no tocaron los ejes fundamentales del sistema político: la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la

subordinación del Legislativo la incapacidad del Poder Judicial para imponer el Estado de Derecho en el país.<sup>36</sup> En realidad, las reformas políticas, y sus consiguientes malabares electorales, no depositaron el poder en un conjunto de reglas y por consiguiente los resultados del proceso político formal pudieron seguir siendo alterados a discreción, cuando contravenían los intereses de la élite en el poder.

A partir de 1994, y por primera vez en la reciente historia del país, los acuerdos pactados nos acercan al umbral democrático. Para entender cómo y de qué manera esto ocurre, debemos considerar las dinámicas institucionales que podrían echar andar los cambios contemplados en la reforma política. La pregunta es: ¿Cómo modificar estos cambios la estructura de los incentivos que los actores políticos enfrentan? Aquí, es claro la variable principal es la de prever cuáles podrían ser los beneficios y los costos que podrían derivar del nuevo marco institucional. En la medida en que los costos de alterar los resultados del proceso político formal se incrementan sustancialmente, la reforma será significativa en el mediano y largo plazo, ¿cómo podría ocurrir esto?

### Las manos atadas

¿Puede concebirse la reforma política como una autoimitación voluntaria de las opciones de los principales actores políticos? Una de las metáforas favoritas de los que estudian las constituciones, es la de Ulises atándose al mástil de su barco para evitar sucumbir al canto de las sirenas.<sup>37</sup> Esto es, las constituciones pueden ser vistas como una peculiar forma de previsión. Los actores políticos, anticipando una futura debilidad deciden voluntariamente "atarse de manos" por medio de preceptos y limitaciones constitucionales que sólo serán realmente efectivas si existe un costo político—no solamente moral—por transgredirlas. Los actores políticos anticipan estos costos y si son lo suficientemente altos, deciden no romper las reglas establecidas.

La metáfora de Ulises y las sirenas es útil porque nos alerta sobre la posibilidad sobre los riesgos del voluntarismo.

<sup>36</sup> AGUILAR, Rivera, José Antonio, Las razones de la tormenta, violencia y cambio político en México, Nexca, vol 19 Num 220, abril 1996

<sup>37</sup> ELSTER, John, Ulises y las sirenas, México: F.C.E. 1984

*No es una estrategia sensata hacer que los resultados contingentes de los procesos políticos dependan fundamentalmente de la buena voluntad de los actores individuales*

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

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

En México, ningún arreglo institucional ha sido capaz de generar la confianza necesaria para que los ciudadanos y los actores políticos confíen en la limpieza y la equidad de los procesos electorales. En la pasada reforma electoral este problema ha encontrado una salida que sólo puede ser de emergencia: la ciudadanización del organismo electoral. Uno de los cambios más importantes de la reforma es la salida del gobierno del máximo órgano electoral. El propósito de esta exclusión es impedir la manipulación de los procesos electorales. La única



salida para garantizar la limpieza en la jornada electoral ha sido depositar su organización en la "sociedad civil". Es posible que en el corto plazo el esquema de *ciudadanización* cumpla con su objetivo. Sin embargo, detrás de esta noción se oculta una seria crisis de representación que el sistema autoritario de México prohió. El problema es doble. En primer lugar, la confianza de los ciudadanos y la legitimidad de los procesos electorales, no descansará en las instituciones sino en la integridad de los consejeros ciudadanos. En segundo lugar, estas personas por más probas y ejemplares que sean no cumplen con las exigencias modernas de representatividad política; no serán elegidos por sus representados-la "sociedad civil"-y su *constituency* no podrá tampoco elegirles cuentas de sus acciones. Es posible que en el corto plazo no haya habido otra forma de garantizar la integridad de las elecciones en México. Sin embargo, esta no puede ser una solución definitiva por la vulnerabilidad del esquema. Ciertamente los obstáculos al diseño de nuevas instituciones son formidables. Pero la tarea no puede ni debe abandonarse. Un arreglo institucional no depende, en principio de la excepcional virtud de un puñado de individuos, tampoco depende exclusivamente de la voluntad política de los tomadores de decisiones. La legitimidad consolidada depende, debemos entenderlo, del anonimato con el que operan las instituciones. Esta condición de impersonalidad es lo que, además le garantiza a los actores políticos que no se encontrarán en desventaja frente a los demás. De esta manera, la legitimidad no debería depender del carácter de los consejeros ciudadanos ni de sus simpatías políticas para ponerlo en términos de la metáfora que he empleado, la ciudadanización implica que Ulises se ha atado las manos de manera muy precaria. Se ha depositado el peso de garantizar la integridad política de las elecciones no en nuevas instituciones sino en la voluntad política de personas claves. El arreglo podría funcionar bien, pero también muy mal. Confiar en la suerte simplemente no es sensato. Y esta salida no debe ser vista sino como una medida de primeros auxilios. En realidad, la cuestión clave en un proceso de transición a la democracia es si es posible diseñar nuevas instituciones que puedan garantizar los intereses vitales de todos los actores políticos reelevantes. La reforma política, en el ámbito electoral, le ha dado la vuelta a este problema pero no por eso ha desaparecido. Si el esquema de ciudadanización es capaz de contener la hemorragia de confianza que existe en la actualidad, sería conveniente aplicar, en cuanto fuese posible, a sutura institucional. Con suerte habremos comprado algo de tiempo para emprender la tarea de diseñar nuevas instituciones que dependan para su operación, no de la

voluntad política de los actores contingentes sino de un mecanismo de pesos y contrapesos interno.

### Las cosecuencias del mediano plazo.

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

El Tribunal Electoral será el órgano que califique la elección presidencial. De la misma manera el tribunal deberá resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores y de aquellos actos que violen "los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país". Esta es una forma incipiente, pero significativa de introducir un mecanismo de pesos y contrapesos en la dinámica política del país. A menudo se ha pensado que la integridad de un poder depende del carácter de los individuos que lo componen. Sin embargo muy a menudo ocurre precisamente lo contrario, los individuos pueden comportarse de manera más ética y libre si la independencia del poder al que pertenecen se encuentra garantizada efectivamente por el esquema constitucional.

La reforma también dió un paso importante en la dirección de garantizar la constitucionalidad en materia electoral. Los partidos políticos podrán reclamar la inconstitucionalidad de la leyes electorales federales o locales. Este es un avance aunque insuficiente. El nuevo arreglo será incompleto por que se restringe a los partidos políticos la facultad de reclamar la inconstitucionalidad de la leyes. En realidad, las disposiciones electorales injustas no violan los derechos de los partidos sino los de los ciudadanos que son los que deberían tener el poder de demandar su plena observancia. Los partidos políticos nos son sino

asociaciones por medio de las cuales los ciudadanos persiguen fines políticos. Por eso la prerrogativa de demandar el cumplimiento de los derechos ciudadanos no debe ser enajenada a los partidos. Los individuos deben poder demandar la inconstitucionalidad de las leyes.

Aunque incompletas las modificaciones institucionales introducidas por la reforma puede modificar en el mediano y largos plazos la estructura de incentivos que enfrentan los actores políticos. Esto es, a su vez, puede resultar significativo para la instauración efectiva de la democracia en el país. El efecto es dual. Por un lado crea un mecanismo legal para castigar las violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos. Al darle al Poder Judicial el lugar que de hecho y de derecho le corresponde en la adjudicación de las disputas en materia electoral será un soporte real a postulados abstractos, tales como "justicia electoral". Sin un claro quiebre en nuestra historia el Poder Judicial empieza a desarrollar en la práctica la autonomía teórica que la Constitución le asigna, entonces podría convertirse en una pieza clave para el desarrollo político del país. Podría moderar al poderoso ejecutivo y ser garante de los derechos de los miembros más indefensos de la sociedad.

Sin embargo existe otro elemento tal vez más importante. Las determinaciones judiciales son importantes porque, además de tener otros efectos, reducen la incertidumbre política. Al determinar que una ley o un acto de la autoridad pública son contrarios a la Constitución el costo político de transgredir la ley aumenta considerablemente. La intervención del Poder Judicial ayuda a establecer consensos sociales sin los cuales la observancia de la ley por parte de quienes tienen los recursos y el poder para transgredirla, es sólo una quimera. Si una acción, es vista por la mayoría de la población como una clara y abierta violación a una norma tenida en alta estima, es posible esperar una reacción generalizada en oposición a la transgresión. El costo de dicha acción entonces superará a los potenciales beneficios. Mientras la legalidad o la constitucionalidad de los actos de las autoridades sean poco claras y existan interpretaciones encontradas sobre la legitimidad por ejemplo, los gastos de campaña no existirá el consenso social necesario para prevenir los abusos. Si, por el contrario las decisiones judiciales sirven como catalizador de la opinión pública entonces es más sencillo que los ciudadanos se opongan a las prácticas contrarias a la ley.

Es posible entonces prever que en el mediano plazo los márgenes de discrecionalidad y la capacidad de las autoridades federales, así como de los

gobernadores, para manipular los procesos políticos empiecen a ser acotados paulatinamente. Los efectos de la nueva estructura institucional serán directos e indirectos. Existirá la posibilidad de asegurar la equidad de las leyes electorales y del comportamiento de los órganos competentes. Por otro lado, las decisiones judiciales ayudarán a establecer en la opinión pública parámetros de permisibilidad, fuera de los cuales no será legítimo actuar. Esto a su vez constituiría, para los actores políticos, un indicador de los costos y beneficios asociados a seguir diferentes patrones de acción. Para volver a las condiciones de una transición democrática el costo de alterar los resultados del proceso político formal podría empezar a ser muy alto. Probablemente la debilidad más importante de la reforma política sea su excesivo voluntarismo y una dosis insuficiente de innovación institucional. Aún así, es un avance notable sobre las reformas brevias. Algunos de los cambios institucionales tienen el potencial de modificar significativamente la forma de hacer política en México. Ese es también el caso de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Otras modificaciones, como la introducción del principio de representación proporcional en el Senado, son poco o nada relevantes, tal vez, en las condiciones actuales las fallas de las reformas hayan sido inevitables. El camino es el adecuado pero de ninguna manera hemos llegado a nuestro destino. La jornada es aún larga.

## CAPITULO III

## EL PODER EJECUTIVO VS. EL PODER LEGISLATIVO.

## 3.1 LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERALES.

La política en última instancia, tiene como finalidad, no única pero que le es exclusiva, proteger la vida de la Nación en el tiempo por venir.

Múltiples actividades se realizan para alcanzar tal finalidad, tanto así como en el exterior del país como en lo interno. Hacia afuera, se trata de asegurar la integridad y la defensa de la Nación y sus valores lo cual se logra por medio de la política exterior, la diplomacia, la pertenencia a organismos internacionales, la difusión cultural de México en otros países, las relaciones económicas de finanzas y de comercio internacional, y otras muchas acciones del tipo indicado.

En cuanto a la vida interna del país todas las acciones que tienden a dar vigencia al Estado de Derecho, a organizar y a profundizar la democracia, a garantizar una justicia eficaz, a arbitrar los conflictos sociales, a promover el desarrollo y la seguridad pública, a aminorar las desigualdades injustas, a promover la justicia social, y otras más que integran la política interior, tienden en última instancia, al igual que las acciones de política exterior y de las relaciones internacionales, a preservar la paz, la identidad nacional, el mejoramiento de las condiciones de la vida social, y así garantizar que en el futuro la Nación siga siendo ella misma, y en constante desarrollo social y económico.

Con el propósito de lograr la finalidad que le es exclusiva, la política se propone alcanzar muchos otros objetivos y metas, algunos de los cuales compartidos con otras actividades humanas y sociales, no políticas.

Por lo expuesto, debe quedar claro que cuando se hace referencia a la política industrial de determinada empresa, a la política de una iglesia, o la política familiar, se está hablando de política en un sentido instrumental; en efecto la empresa adopta una política para mejorar su producción, la calidad de lo que fabrica, y a fin de incrementar sus ventas. Una iglesia realiza una política para aumentar el número de fieles y para infundir en ellos las ideas, creencias y

principios que propone y un jefe de familia diseña una política familiar para asegurar la armonía entre padres e hijos y otros miembros de la familia con el propósito de recrear y reforzar permanentemente lazos de cariño familiar. En tanto la política nacional no es instrumental, sino condición existencial de la Nación sin la cual, no habría seguridad de vida nacional en el tiempo por venir, no habría condición para la supervivencia.

## CONTRIBUCIÓN POLITICA DEL CONGRESO

El Congreso integrado por las Camaras de Senadores y de Diputados, por su funcionamiento mismo, por la discusión de los problemas nacionales que en su seno se realiza y por el cumplimiento de su tarea de crear el Derecho y renovarlo cuando proceda, hace una contribución esencial a la política nacional, es un factor de integración nacional, y contribuye a la resolución de las cuestiones y de los múltiples problemas que deben de ser superados para procurar la vitalidad de la Nación y su permanencia en el futuro.

Las Camaras coadyuban a configurar y formular la idea y la concepción de lo justo que tiene el País para sí mismo en el tiempo que vendrá, y a crear las condiciones que permitan ir alcanzando la imagen que de él mismo tiene la comunidad, y que constituye su impulso y fortaleza.

Desde luego, la tarea política del Congreso se complementa con las que realizan, en sus respectivos ámbitos de acción, los poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación, y los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios.

## EL ESTADO EN LA ACTUALIDAD

El Estado moderno nació cuando la evolución de las ideas políticas y las circunstancias históricas permitieron identificar a una población como nacional, determinar los límites territoriales de su asentamiento, y organizar un ejercicio del poder político con base en instituciones y leyes imputándolo a un concepto, el del Estado. Es por eso que la Constitución dispone quiénes son mexicanos, cuál es y hasta dónde llega el territorio nacional, y como se regirán y organizan los poderes de la unión y de los estados que la integran. El Estado así concebido tiene una potestad por sí mismo, distinta del poder soberano del pueblo, diverso

del poder de los órganos del gobierno y diferente también del poder que ejercen los titulares del poder político. En una república representativa y democrática como es México los titulares del poder político lo ejercen por tiempo determinado y se renuevan por la voluntad democrática del pueblo.

## EL PODER LEGISLATIVO

El artículo 50 de la Constitución expresa que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General que se dividirá en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores."

## FACULTADES DE LAS CÁMARAS

Las facultades de las cámaras federales pueden ordenarse en cuatro grupos: el primero constituye por las facultades del Congreso de la Unión, que son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las cámaras. La mayor parte de ellas son enumeradas en el artículo 73 de la Constitución.

El segundo incluye las facultades exclusivas de cada una de las cámaras que son las que se ejercitan separada pero no sucesivamente, por cada una de las cámaras, el artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 de la de Senadores.

En el tercer lugar, se pueden agrupar las facultades del Congreso como asamblea única que son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras reunidas en una sola asamblea: son las que tiene que para hacer la designación del Presidente de la República cuando falta el titular de su cargo - artículo 84 y 85-; y para recibir protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo-artículo 87-, y la relativa a la apertura del período de sesiones -artículo 69- a la que asiste el Presidente de la República y presenta un informe.

Un cuarto agrupamiento de facultades está constituido por las que son comunes a las dos cámaras: de carácter administrativo y que son las que sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y no sucesivamente por ambas. Cada Cámara tiene las mismas facultades, que están consignadas en el artículo 77 de la Constitución.

## CLASIFICACION DE LAS FACULTADES

Desde un punto de vista material, es decir sustancial y no formal, las facultades del Congreso pueden ser legislativas, administrativas y jurisdiccionales. El acto legislativo crea situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, y se expresa, por cuanto se refiere al Congreso, por las leyes. La ley como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y no de sola una Cámara ni de la Comisión Permanente. Son actos legislativos entre otros imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, dar bases generales sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional, mediante disposiciones generales expedir aranceles sobre comercio exterior, legislar en toda la República en las materias federales, reglamentar la organización y el servicio del Ejército y la Armada establecer casas de moneda, establecer las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de monedas extranjeras, adoptar el sistema de pesas y medidas expedir leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano, determinar los delitos y faltas contra la Nación, y fijar las sanciones que deben imponerse, conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales federales, formar su reglamento interno, expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, y otras enumeradas en diversas fracciones del artículo 73.

Son facultades materialmente administrativas del Congreso aun cuando adopten la forma de leyes, las relativas al capítulo geográfico, la de aprobar en concreto empréstitos, la de señalar, aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos públicos de la Federación, la de declarar la guerra, la de tomar las provisiones necesarias a fin de hacer concurrir a las sesiones a sus miembros, las de conceder la licencia o designar al Presidente de la República, y aceptar su renuncia, y la de examinar la cuenta anual del Poder Ejecutivo.



Las funciones jurisdiccionales del Congreso tienen que ver con la comisión de los delitos oficiales por funcionarios con fuero federal, o de los delitos por los que puede ser procesado el Presidente de la República. La intervención de la Cámara de Senadores erigida en gran jurado, impone al culpable en su caso una pena que es la privación de su puesto y la inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

## LAS LEYES

Finalmente, conviene hacer referencia a los actos propiamente legislativos del Congreso, que se clasifican en leyes orgánicas, las leyes reglamentarias y leyes ordinarias. Estas últimas son el resultado de la actividad del Congreso, autorizada por la Constitución. Las leyes orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de algunos de los órganos del Estado por ejemplo, la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las leyes reglamentarias son las que se desarrollan en detalle algún mandamiento constitucional; por ejemplo la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

## OBLIGACIONES Y FACULTADES

Las atribuciones de las cámaras pueden clasificarse en las que constituyen obligaciones, y las que son facultades. Las primeras deben cumplirse cada año tal como la expedición de la ley de ingresos de la federación. Las segundas pueden ejercitarse o no, de acuerdo con las circunstancias tal como la expedición, por ejemplo de un nuevo código de comercio.

Algunas de las numerosas facultades del Congreso de la Unión o de las Cámaras que tienen mayor interés son las que se refieren en materia hacendaria y las que atañen al comercio entre los estados de la Federación las relativas a materia de guerra y las que regulan la salubridad general.

## EL VALOR DEL ESTADO DE DERECHO

México, es un Estado de Derecho lo cual significa no solamente la convivencia social y las relaciones de los ciudadanos con el poder público se norman por leyes formalmente válidas, expedidas según los procedimientos determinados en la Constitución, sino que estas leyes establecen y garantizan los derechos individuales y generales, delimitan las facultades del poder público y se dividen las funciones del poder público para su ejercicio. Si las leyes no tuviesen los contenidos y propósitos mencionados no se configuraría un Estado de Derecho que moderadamente nació para asegurar la libertad y acotar el poder.

## DIVISION DE PODERES

El artículo 49 de la Constitución dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial. El poder legislativo cuyas actividades se desarrollan en el ámbito nacional, hace ley, el Ejecutivo la aplica y vigila su cumplimiento, y el Judicial establece su sentido, es decir la interpreta a propósito de casos concretos.

Este principio es fundamental para un régimen democrático y de libertades porque asegura que el poder se equilibre y frene el poder con una distribución adecuada de las funciones estatales porque limita el ejercicio del poder a través del derecho y produce la especialización de las funciones y porque resulta en beneficio de la libertad individual y colectiva, e impide el moncootio de poderes que es siempre en detrimento de la libertad.

## INDEPENDENCIA Y COLABORACION DE PODERES

Sin embargo la división de poderes no es, ni puede ser absoluta en forma que se ejercieran acciones aisladas y sin relación entre sí, ciertamente los tres poderes deben ser independientes en su forma de organizarse y de actuar. Pero son parte de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento del Estado. En suma, la división de poderes se perfecciona con la colaboración y coordinación de los mismos.

## LOS REPRESENTANTES POPULARES

Por lo que respecta a los Diputados y Senadores, no son solamente representantes de un determinado Distrito o Entidad Federativa sino que lo son de todo el pueblo de México. Ciertamente existe y permanece en los mandatarios populares una liga y relación con sus electores, pero predominan sus deberes con la Nación.

## EL INTERES NACIONAL

La representación política y el ejercicio del mandato representativo, no son una tarea fácil en el tiempo actual de heterogeneidad social y pluralidad política. El representante está obligado a hacer prevalecer el bienestar público antes de los intereses personales o de facciones, atendiendo el interés nacional.

Naturalmente en la discusión de los grandes problemas nacionales y en la elaboración de leyes, los miembros del Congreso afirman sus posiciones en atención a sus ideas políticas de los partidos a los que pertenecen, y matizan su visión en función de los muy diversos grupos sociales de los que forman parte, pero esto no debe ser nunca en detrimento del interés nacional, que debe estar por encima de cualesquier otro.

## RELACIONES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

Con el propósito específico de abordar el tema de las relaciones de los poderes legislativo y ejecutivo, que desde luego deben ser en todos los casos de respeto y recíproca consideración, conviene recordar que los dos principales sistemas o formas de gobierno, el parlamentario y el presidencial, son distintos porque realizan de diferente manera las relaciones entre sí de los poderes legislativo y ejecutivo. En primero la actuación del ejecutivo que es el jefe del gobierno, está subordinada a la dirección de las cámaras, cuyo predominio da al sistema el nombre de parlamentario. El sistema presidencial, el ejecutivo jefe de Estado y de gobierno, participa con independencia en la dirección política y es independiente de la asamblea o Congreso

## SISTEMA PARLAMENTARIO

En el sistema parlamentario, el jefe de gobierno designa a su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el parlamento: el gabinete de obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece, y es responsable de los actos del Ejecutivo frente al parlamento y la opinión pública. Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría debe dimitir para ser sustituido por quienes reflejan dicha mayoría. Cuando hay oposición entre el Ejecutivo o Primer Ministro y el parlamento, el primero tiene el derecho a apelar directamente a el pueblo mediante la disolución de las cámaras y la convocatoria a elecciones para que el pueblo decida si apoya la política del parlamento o la del Ejecutivo.

## SISTEMA PRESIDENCIAL

En el sistema presidencial por contra el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores, a los secretarios de Estado, cuyos actos son son de jefe de gobierno. No hay - o no debería existir- subordinación del Ejecutivo al Legislativo ni de éste respecto de aquél.

## COMPARECENCIAS

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, Los secretarios del despacho luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinario dará cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos y cualquiera de las cámaras del Congreso podrá citar a los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos - el jefe de gobierno del Distrito Federal- así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que conformen cuando se discuta una ley o se estudia un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Es evidente que los secretarios de ramo o el jefe del departamento mencionado concurrirán en representación del Ejecutivo Federal.

## SESIONES

En otro asunto de la relación del legislativo con el ejecutivo el artículo 66 de la Constitución establece que si las dos cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas por la propia Constitución para ello, resolverá el Presidente de la República

## FALTA DE PRESIDENTE

Un caso más se da, cuando sobreviene la falta absoluta del Presidente de la República. El Congreso General designa al que debe reemplazarlo en los términos de los artículos 84 y 85 constitucionales

## EL VETO PRESIDENCIAL

Por su parte el Ejecutivo Federal, en relación con la función legislativa tiene el veto. Es decir la facultad de objetar en todo o en parte una ley o decreto que para su promulgación le envíe el Congreso.

El proyecto de ley o decreto desechado total o parcialmente por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nueva cuenta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez la Cámara revisora. Si ahí fuese sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, en cuyo caso ya no tiene el Ejecutivo la facultad de interponer el veto. Así, se asocia el Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de leyes.

El veto no puede ser ejercido en relación con el ejercicio de facultades exclusivas de cada cámara, ni tampoco se pueden vetar las resoluciones del Congreso o de algunas de las cámaras cuando ejerzan funciones de jurado; tampoco en el caso de la facultad de las cámaras para declarar que debe acusarse a un alto funcionario de la federación por delitos oficiales, ni las facultades de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

## INICIATIVA DE LEY

*También se asocia el Ejecutivo Federal a la función legislativa al otorgarle la constitución la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos.*

## OTROS CASOS DE RELACION

Entre otros casos en los que se da una relación entre el Ejecutivo y el Legislativo están: el evento de que se formen nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario el efecto, entre otras cosas que se oiga al Ejecutivo. El Congreso al dar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos; cuando éste informa anualmente al Congreso sobre el ejercicio de la deuda nacional; cuando el Congreso crea o suprime empleos públicos. En el caso en que el Congreso expida leyes de organización del cuerpo diplomático y consular; en la concesión de licencias al Presidente de la República; cuando el Congreso, se constituye en colegio electoral para designar un Presidente interino, sustituto o provisional; y en la circunstancia de que el congreso acepte la renuncia que presente a su cargo el Ejecutivo Federal.

## DIVISION DE PODERES Y LIBERTADES

Se ha visto antes cómo es condición de un Estado de Derecho el que exista división de poderes; en México, la hay - y debe de acentuarse- entre los tres poderes federales entre el gobierno federal y los estados miembros de la federación, entre los poderes de las entidades federativas y entre la Federación los Estados y los Municipios; finalmente también existe una división de poder entre las cámaras del poder legislativo federal

## CONCENTRACION DEL PODER EN EL EJECUTIVO

Las circunstancias históricas de México y la realidad política llevaron a que se diera una excesiva acumulación de facultades constitucionales o extraconstitucionales, en el Presidente. En ocasiones, este poder concentrado se explicó incluso se justificó para asegurar la unidad nacional en riesgo, pero en

así como de las veces se ha advertido como especialmente sucede hoy, que dicha situación es en detrimento de la división de poderes, de federalismo y del Estado de derecho en consecuencia.

## SISTEMA PRESIDENCIAL Y PRESIDENCIALISMO

Además debe anotarse que esta suma de poderes, que hipertrofia al sistema presidencial y lo convierte en el presidencialismo, daña también al Propio Ejecutivo Federal, precisamente por los excesivos poderes y responsabilidades que asume.

## LA REFORMA DEL PODER

Es pues perfectamente justificado que con absoluta claridad y firmeza al llegar al poder, este se ejerza respetando escrupulosamente la autonomía de los poderes legislativo y judicial, y la de los estados miembros de la Federación, y los municipios limitándose al ejercicio de las atribuciones expresamente consignadas en la Constitución para el Presidente de la República.

## RECIPROCIDAD DE LOS DIPUTADOS

Seguramente esta en la consideración de los Diputados la idea de la reciprocidad que merece esa actitud de quien será el Presidente de la República, particularmente por parte de los representantes perteneciente al mismo partido que de el titular del poder Ejecutivo, es la de asumir una actitud correspondiente la de ejercer cabalmente todas las atribuciones y facultades que otorga la Constitución al Congreso y a cada una de las cámaras. Y esto, con entera independencia, inteligencia crítica y libertad de criterio, y con la vista puesta en el interés general.

Sin perjuicio de atender indicaciones partidanas procedentes, el diputado debe de mantener su voluntad independiente, porque no representa a un partido o grupo, sino al pueblo mexicano entero.

## FEDERALISMO Y FACULTADES FEDERALES

De otra parte se debe fortalecer el federalismo, acentuando la descentralización política es decir la cesión o transferencia de poderes y atribuciones a las entidades federativas, de lo que resultara la ampliación de la autonomía política de los Estados de la República; en consecuencia los Diputados tendrán la tarea de revisar cuidadosamente las facultades expresamente atribuidas a los funcionarios de la federación, para ver cuales de ellas y en qué medida y términos deben y pueden cederse a las entidades federativas, esto constituirá una oportunidad democrática y un acotamiento más, puesto al día y consecuente con el Estado de Derecho, de los poderes del gobierno federal, y particularmente del Ejecutivo Federal.

## MULTIPLES CENTROS DE PODER

Es preciso que los problemas se resuelvan y los impulsos al desarrollo provengan de muchos centros de poder ampliamente democrático, no solo de los poderes federales o del poder presidencial la vida debe de fluir desde muchas partes y la libertad y los derechos humanos deben garantizarse en todos los ámbitos gubernamentales.

México no es un país que debe ser gobernado desde un solo centro de poder que ni pueda ser conducido por ese único centro de poder en los términos de la voluntad popular y según la prefiguración que los ciudadanos tenemos desde de nuestra vida y de nuestra Patria en el futuro.

Los mexicanos debemos aprovechar la oportunidad que está a la vista y que todos conocemos constituida por los compromisos del Ejecutivo Federal para hacerlo conviene hacer una reflexión, los ciudadanos y los diputados, también con respecto a las facultades constitucionales que tiene el Presidente, y no solo de las que refieren a los poderes llamados metaconstitucionales y otras expresiones del poder ejecutivo.



Seguramente varias facultades que la Constitución atribuye al Ejecutivo Federal deben también ser revisadas: un ejemplo el de la facultad para designar ministros de la Suprema Corte de Justicia, que aunque son nombramientos que deben ser aprobados por el Senado de la República, merecen ser instrumentados a modo de garantizar mayor imparcialidad y autonomía del Poder Judicial, para lo cual es también indispensable contar con las mejores leyes en aplicación de las cuales dicta sus sentencias dicho poder y que el Ejecutivo se debe obligar a mejorar en todos los sentidos y a fondo.

México sin duda alguna ha dado siempre y más aún recientemente, grandes pasos para el perfeccionamiento de su sistema democrático. Los compromisos adquiridos son de gran magnitud y singularmente importantes los que tienen los Diputados. Las demandas y proposiciones del pueblo animan a una gran tarea que México espera de sus representantes populares.

La confianza social depositada el pasado 6 de julio, significa singularmente una alta responsabilidad para los representantes populares: de éstos, es obligación apoyar la voluntad popular para que confirmen con hechos que se honra la confianza de la sociedad mexicana.

El respaldo o rechazo al Presidente no significa dejar de discutir o no oponer diversamente a alguna política o iniciativa del Ejecutivo sino enriquecerla, mejorarla o matizarla aspectos de riesgo social que pudieran preverse. Es en el contrapeso positivo y constructivo de los representantes populares que el Ejecutivo recibe auténtico apoyo, y que el país gana.

Es hora de acciones de gran envergadura, de amplia reflexión y firme decisión para emprenderlas. La delicadeza de las cuestiones que se ventilarán en el Congreso y la importancia de la discusión parlamentaria que se dé en el Senado y con los Diputados, exigirá de los representantes populares un ejercicio permanente de reflexión cuidadosa y de búsqueda del interés nacional en ocasión de cada iniciativa de ley, de cada cuestión que se plantee de cada proposición política que deba de considerarse.

México, confía en cada uno de los Diputados y Senadores para cumplir cabalmente con su deber, y en que las cámaras ejerciten con firmeza, prudencia y generosidad políticas las atribuciones que la Constitución les otorga.

### 3.2 LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN GRAN BRETAÑA, FRANCIA Y ALEMANIA.

#### GRAN BRETAÑA: UN EJEMPLO DE GOBIERNO DE PARTIDO MAYORITARIO EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO

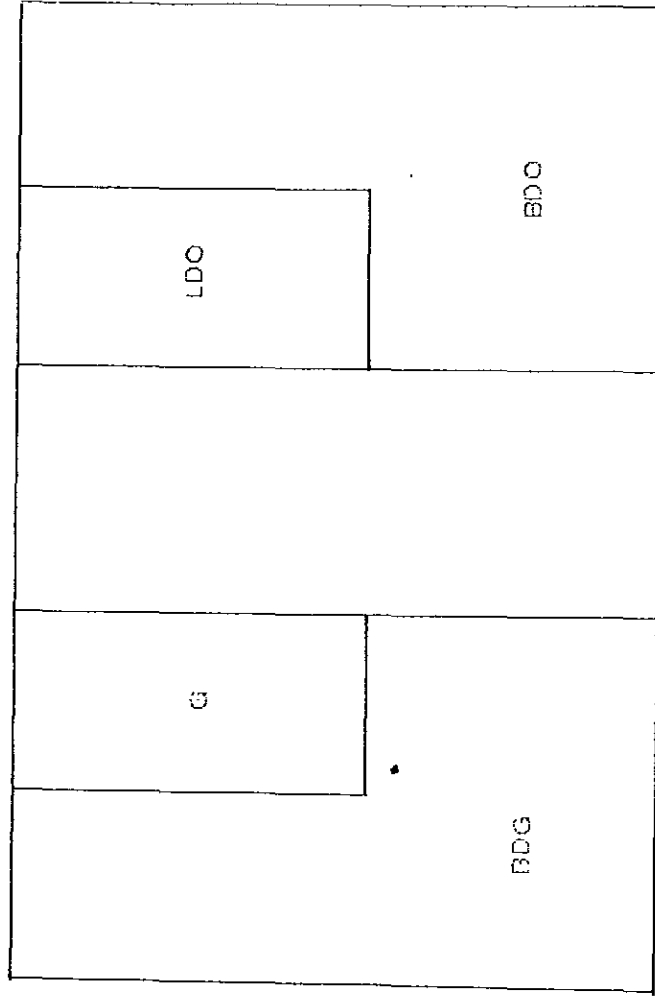
Una forma alternativa de considerar las relaciones entre el parlamento y el poder Ejecutivo queda sugerido en la inserción de los partidos políticos en la estructura de la misma Cámara de los Comunes. La cámara no se muestra (ver anexo1) en forma muy esquemática. En aras de simplificar, hemos dejado a un lado a los partidos minoritarios pero podríamos fácilmente incorporarlos al análisis den cualquier momento. Pero incluso si no lo hacemos, todavía tenemos cuatro entidades a considerar (G, BDG, LDO, BDO), en lugar de solo dos.

La presencia del gobierno (G), en el parlamento sugiere en primera instancia que si deseamos examinar la influencia del Parlamento sobre el gobierno debemos evitar el uso del término "Parlamento" ya que lo que nos interesa no es todo el Parlamento sino éste (o la Cámara de los Comunes) menos el gobierno en turno. La presencia de los grupos partidarios en la Cámara sugiere además que debemos de usar como unidades de análisis no al Parlamento en su carácter global o incluso al Parlamento menos al gobierno sino a estos grupos partidistas.

#### LOS MODELOS

Cada uno tiene su propia dinámica. El primero (G-BDG) puede llamarse el modelo intra-partidario de relaciones Ejecutivo-legislativas; el segundo (G-O), es el modelo opositorista; y el tercero (G-BDO) sería el modelo no partidario de miembros privados. Se debe observar que al menos dos de estos modelos, el intra-partidario y el de oposición, no son modelos exclusivos de las relaciones Ejecutivo-legislativas. Serían modelos de conflicto político de carácter más

ESQUEMA DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES



G GOBIERNO

BDG BANCADA DEL GOBIERNO

LDO LIDERES DE LA OPOSICION

BDO BANCADA DE LA OPOSICION

general uno relacionado con el conflicto dentro de los partidos y el otro a los conflictos entre los partidos. La importancia de este punto surgirá más adelante.

*Consideremos cada uno de los tres modelos en forma individual.*

### MODELO INTRA-PARTIDARIO.

No necesitamos convencernos de que existe un modelo intra-partidario en Gran Bretaña y de que existe una relación entre el gobierno y la fracción oficial. Tampoco necesitamos ir muy lejos para encontrar ejemplos de la influencia que los miembros de la fracción oficial ejercen sobre los gobiernos. ¿Que es lo que le da poder a la bancada oficial? La respuesta está en las necesidades del gobierno y de esta fracción oficial de contar uno con la otra y la otra viceversa y en los recursos de negociación con los que cuentan frente a ellos mismos. Por otra parte, los miembros de la bancada oficial necesitan iniciativas del gobierno que puedan aprobar y que les ayudarán a ganar futuras elecciones. Los recursos del gobierno frente a su propia bancada incluyen mejores fuentes de inteligencia e información, el hecho de participar cotidianamente en los actos de gobierno y de su autoridad que descansa en parte en el papel acordado en la cultura política británica (se supone que el gobierno debe gobernar) y en parte en el hecho de que los líderes del gobierno son también los líderes del partido mayoritario. Por otro lado los ministros tienen la necesidad del diálogo con los miembros de bancada. Necesitan su apoyo moral los necesitan para que no hagan ruido y no lancen discursos hostiles hacia su gobierno, pero sobre todo necesitan de sus votos. En cada caso las necesidades de los ministros respectivos a los miembros del partido oficial, constituyen recursos de estos frente a los primeros. Puede negar el apoyo moral, meter ruido pronunciar discursos hostiles y retener votos según la ocasión.

No es este el lugar para entrar en detalle de las relaciones entre el gobierno y la fracción oficial. Es bien sabido que la renuencia de los miembros de la fracción oficial a explotar su mayor recurso-sus votos- inhibe en gran medida la posibilidad de ejercer una influencia no.

También es conocido que en gran medida por este motivo su influencia tiende a ser bastante limitada (menos situaciones que otras). 41. El punto aquí es que desde la perspectiva del gobierno, esta relación -la intra-partidaria- es con mucho la más importante de las tres, puesto que el gobierno cuenta con una mayoría en la Cámara de los Comunes, normalmente puede esquivar los ataques de la oposición. Los ataques concertados de parte de las bancadas de todos los partidos es algo raro. Pero el gobierno no siempre puede salir bien librado de los ataques de los miembros de su propia fracción. Por lo que respecta al gobierno los de su bancada son los miembros más importantes de la Cámara

Muchas de las razones por lo que esto es así, ya han sido mencionadas: la necesidad del gobierno de contar con una bancada favorable y los recursos de ésta frente al gobierno. Pero hay otras razones más. La primera es el simple hecho que enlaza ambos extremos de la relación G/BDG de tener una membresía en el mismo partido. El conflicto intra-partidista puede ser tolerado, incluso tomarse como natural, pero nunca es bien recibido. El objetivo en relación con otro partido es derrotarlo mientras con el propio partido es que logre aceptar el punto de vista, la reprobación del otro partido.

La segunda razón son los miembros del parlamento (MP) que muestran una actitud rebelde, suelen contar con el apoyo de elementos del partido fuera del parlamento. Así como el gobierno necesita a los MP's también necesita el partido en el exterior por dinero, por el trabajo electoral, por los votos. Las batallas intra-partidarias rara vez se dan exclusivamente dentro del parlamento, mas bien casi siempre tienen una dimensión extra-parlamentaria. La presión externa suele traducirse en influencia interna.

La tercera razón por la que la fracción parlamentaria oficial es importante para el gobierno es, para cualquier asunto, la dicotomía Ejecutivo-legislativo no responde a la realidad. Toda opinión o punto de vista de la fracción oficial seguramente será apoyada por algunos de los ministros del gobierno. Lejos está la fracción del gobierno de ejercer presión alguna al gobierno.

41. H. H. Butt, *Power of Parliament*, Londres, 1972, cap. 6-10

De hecho sería mejor no constreñir este modelo solamente como Ejecutivo-Legislativo sino más bien considerar las relaciones entre los gobiernos y fracciones oficiales como parte de una relación intra-partidista que se manifiesta no solamente en el parlamento sino en todos los niveles del partido

## EL MODELO DE OPOSICION

El modelo de oposición está caracterizado, y de hecho definido, por el conflicto. Los políticos de la oposición -ya sean líderes o parte de la bancada- no son miembros del mismo partido. Tienen pocas iniciativas con las que pueden estar de acuerdo- su meta no es el acomodo sino la conquista. Se infiere que el grado de influencia del partido o partidos fuera del gabinete, es decir, de O sobre G, quedará determinada en gran medida por las necesidades y los recursos de los que cada uno necesite de el otro y por los recursos que cada uno pueda obtener en su relación con el otro. Si pudiera compararse el modelo intra-partidario con el matrimonio (con sus eventuales tormentas), diríamos que el modelo de la oposición se parece a un juego de guerra. Hay reglas que cada parte debe observar. Ambos juegan a ganar.

El tiempo, sin embargo, es un arma molesta, no letal. El hecho de que sea el tiempo " todo lo que tenga la oposición " es una medida de su debilidad en el sistema británico. La oposición tiene mayor influencia cuando habla no con su propia voz sino con la voz del pueblo. Pero entonces la influencia pertenece no a la oposición sino al pueblo, no al parlamento sino al electorado.

## EL MODELO SIN PARTIDO O PRIVADO

Son aquellos legisladores que participan en las tareas de los comités no partidistas (generalmente comités selectos) cambian la percepción de su propio papel. Dejan de verse como miembros del Partido Conservador o Laborista, preocupados por conseguir puntos a costa del otro lado, para convertirse simplemente en los diputados preocupados por la investigación de la calidad del desempeño del "Ejecutivo de cualquier partido" y garantizando las prerrogativas de los legisladores (independientemente al partido al que pertenezcan ). Llegan a

parecer más congresistas de Norteamérica para los cuales la dimensión ejecutiva-legislativa es más importante que la dimensión partidista. "Puedes atrapar al ministro" decía con evidente facilidad uno de estos diputados "y someterlo a un interrogatorio fuerte con la participación de los partidos es decir en una atmósfera no partidista"<sup>42</sup> Evidentemente este legislador no le importaba si el ministro era de su propio partido, estaba actuando como un MP profesional. "Los comités no tratan en general con cuestiones importantes"<sup>43</sup>. Incluso cuando llegan a tener algún asunto importante, lo tratan como una cuestión administrativa. "Instrumental" más que como una cuestión política.

### LA QUINTA REPUBLICA FRANCESA: UN HIBRIDO CONSTITUCIONAL

El régimen constitucional de la Quinta República Francesa es un híbrido que exhibe las características presidencialista y parlamentaria en forma pronunciada. El poder ejecutivo se ve incrementado por el *domaine de la loi* (imperio de la ley) con asuntos que no corresponden propiamente a la jurisdicción del Ejecutivo, por la elección directa del Presidente así como por el enorme prestigio que dejó el General De Gaulle que invistió la función presidencial, pero al mismo tiempo, la sobrevivencia de el gobierno francés sigue dependiendo de su habilidad para garantizar una mayoría operativa en la Asamblea Nacional. Nadie podría dudar de lo que habría pasado, si por ejemplo en 1973 hubiera sido Mitterand en vez de Giscard d'Estaing el elegido para la presidencia. Las instituciones de la Quinta República de repente se habrían parecido notablemente a las de la Cuarta República.

Como sea, ello contribuyó, desde 1958 y especialmente desde 1962, a crear un patrón de relaciones Ejecutivo-legislativas en Francia que tiene un extraordinario parecido superficial con el de Gran Bretaña. Los gobiernos de Debré y sus sucesores han sido sostenidos en el poder por mayorías tan sólidas como las que sostienen a los gobiernos británicos. La legislatura francesa, en todo caso, se ha vuelto más subordinada al Ejecutivo que la británica.

<sup>42</sup> KING, *Britain and Members of Parliament*, Londres, 1970, pag. 101.

<sup>43</sup> Esta afirmación tan general necesita ser analizada. Los comités especiales han estudiado temas tan evidentemente importantes como las relaciones interraciales y las condiciones en las cuales se dieron las concesiones petroleras del Mar del Norte.

Por lo tanto podríamos esperar que los modelos dominantes en las relaciones Ejecutivo- Legislativas en Francia se parecieran bastante a las de Gran Bretaña.

## EL MODELO INTER-PARTIDARIO

*Y hasta cierto punto se parecen. Al menos dos de los modelos que encontramos en Gran Bretaña el inter-partidario-G-BDG y el de oposición G-B pueden ser rápida y claramente identificados en Francia. De hecho una autoridad en la materia, Charlot, ha llamado la atención sobre el casi misterioso paralelismo anglo-francés.*

Los contactos esenciales entre el ejecutivo y la legislatura se llevan a cabo a través del más importante grupo de mayoría (es decir los gaullistas). Con el transcurso del tiempo se ha tejido una compleja red de relaciones entre los grupos gaullistas y el gobierno. Algunos hombres cuidadosamente elegidos, desempeñan un papel vital en estas relaciones. En primer lugar, el ministro encargado del manejo de las relaciones del gobierno con el parlamento y quien asiste a las reuniones del comité ejecutivo y a las reuniones del grupo parlamentario. Es una clase de versión francesa del "Chief Whip" británico y desempeñan las mismas tareas. Su función es evitar disputas anticiparse y suavizar dificultades fomentar el compromiso garantizar la disciplina. 44.

Es más toda la evidencia sugiere que en la misma medida en que los ministros franceses se preocupan acerca del parlamento, es como el parlamento británico la relación gobierno- bancada del gobierno. El gobierno podrá tener mayoría pero depende del voto de esa mayoría y por lo tanto esta obligado hasta cierto punto a tomar en cuenta sus opiniones. 45.

Los factores más producen una suerte de mutación del modelo inter-partidista británico en el medio ambiente político francés. Uno es el reciente partidismo de la administración francesa. Mientras que los servidores públicos británicos son escrupulosamente neutrales en sus tratos con los diputados de los distintos partidos políticos ni siquiera se les permite tratar a los ministros gubernamentales en forma diferente de otros miembros del Parlamento el servicio civil francés bajo la Quinta República se ha convertido cada vez más en un órgano de la casi

44 J. Charlot, *Gaullist Phenomenon*, Londres, , 1971, pag 150.

45 J. E. S. Hayward, *One and Indivisible French Republic*, Londres, 1973, esp. pp. 63-70



mayoría gaullista; hasta antes de las elecciones de 1997; " se espera que un servidor se dirija a un diputado de oposición como Señor diputado, pero a un diputado gaullista como Señor diputado, queriendo amigo". Los servidores públicos están en posición de dispensar algunos favores a diputados amigos y protegerlos del enemigo

No hay evidencia concreta sobre este asunto, pero sería una verdadera sorpresa si los diputados gaullistas o cuasi-gaullistas no tuvieran presente que si se apartan demasiado de la línea en la Asamblea Nacional probablemente perderían los favores de la administración.

### EL MODELO DE OPOSICION

La oposición en Francia no está formada por un solo partido. Desde 1976 la oposición francesa cuenta con al menos tres partidos diferentes, dos de los cuales, el Comunista y el Socialista, llegan a formar alianza para los efectos electorales. (1997) pero a ninguno de ellos se ha preparado para hacer a un lado su identidad para formar un partido efectivamente de oposición en el parlamento. Los partidos de oposición han mostrado signos de estar reviviendo pero en la década de los 60's fueron "desmoralizados por la derrota electoral y las divisiones internas" (hoy 1997, son gobierno y parlamento)

### EL MODELO NO-PARTIDARIO

Es aquí que los MPs parecieran tener las mayores oportunidades para tener una actitud no partidaria. Desafortunadamente, la reducida importancia de los comités permanentes en la legislatura francesa ha conido al parejo de una disminución en el interés de los estudiosos de las ciencias políticas en dichos comités. No hay ningún estudio importante, ya sea en inglés o francés de los trabajos de un comité parlamentario en la Quinta República.

Parece sin embargo que el modelo no partidario, sin ser ciertamente importante en Gran Bretaña, es prácticamente inexistente en Francia. No hay comités parlamentarios en Francia equivalente a los comités de los Comunes británico. Los diputados y senadores atraviesan la línea partidista en la legislatura con la misma frecuencia que los MPs británicos, pero no se les anima a adoptar una posición de "legislatura vs Ejecutivo", "nosotros contra ellos" en relación con el gobierno en turno, cualquiera que sea su naturaleza política. Las razones son simples, formalmente, la Asamblea Nacional está limitada a seis comités permanentes (aunque se pueden establecer subcomités bajo el nombre de "grupos de trabajo") informalmente, los gobiernos franceses no están más ansiosos que los gobiernos británicos por dotar a los miembros de las bancadas del gobierno con un mecanismo que, aún teniendo muy poco poder, pudiera poner en aprietos al gobierno. La historia de la Tercera y Cuarta República es una advertencia para los gobiernos de la Quinta. Empero sería interesante saber que tanto los MPs adoptan conscientemente actitudes no partidarias en esos seis comités permanentes y en otros foros, y si hay cualquier clase de presión en Francia hacia la creación de comités no partidarios al estilo británico. Por supuesto la ausencia de tales comités tal vez ni siquiera sea notada en Francia. De ser así, es todavía más sorprendente que hayan recibido tanta atención en la Gran Bretaña.<sup>46</sup>

#### ALEMANIA UN EJEMPLO DE COALICION EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO

Hablar del "gobierno" así simplemente, no es exacto. Desde la formación de la República Federal, los gobiernos en esta entidad no han sido en general gobiernos uni-partidistas sino coaliciones de al menos dos partidos. Debemos, entonces, tomar en cuenta las identidades individuales de los partidos dominante y subordinado en la coalición (FDC yPSC) así como sus fracciones parlamentarias (BPDC Y BPSC)

También vale la pena remarcar que ya sea en Gran Bretaña o en Francia los

46. Los relatores de los comités suelen adoptar conscientemente posiciones no partidarias. Por lo tanto, entonces que hay un modelo no partidario en Francia, incluso si no está tan delineado como en Gran Bretaña.

servidores públicos son, en sentido estricto, servidores del partido en el poder, con muy poco contacto directo con la oposición o incluso con la fracción parlamentaria oficial. En Alemania, los funcionarios participan activamente en las deliberaciones de los comités parlamentarios. Una descripción completa de las relaciones ejecutivo-legislativas en Alemania tendría que tomar en cuenta esta participación.

En Alemania los miembros del Bundestag toman muy en serio su trabajo como miembros de los comités parlamentarios y lo abordan con una actitud no partidana o, más precisamente, con una mentalidad más abierta. Los miembros de los comités están listos a examinar en detalle los méritos de una iniciativa de ley para hacer concesiones independientemente del partido que la propone. La segunda es que, en marcado contraste con la situación de Gran Bretaña donde los ministros del partido son también líderes en el parlamento existe en Alemania una "completa separación entre la organización del gabinete y los líderes del parlamento, a pesar de la integración del gobierno por mayoría parlamentaria". Entre otras palabras, el canciller y el líder de la facción parlamentaria de mayoría no son la misma persona. Tienen distintos trabajos y es poco probable que el segundo se considere simplemente al servicio del primero. Este elemento complica las relaciones entre los líderes y miembros de todos los partidos en el parlamento (especialmente en los partidos oficiales) y refuerza la disposición de que los MPs alemanes deben en todo momento considerarse en primer lugar como miembros del Bundestag y el segundo como miembros de su partido.

Entonces, con respecto a Alemania necesitamos aumentar el número de unidades de análisis, teniendo presente el factor "cultural" que acabamos de describir. Tendremos ahora seis unidades de análisis en vez de las cuatro que utilizamos para la Gran Bretaña:

- PDC= Ministros del partido dominante en la coalición.
- PSC= Ministros del partido subordinado en la coalición.
- BPD= Bancada del partido dominante
- BPS= Bancada del partido subordinado
- LDÓ= Líderes de oposición
- BDÓ= Bancada de oposición.

## EL MODELO INTER-PARTIDARIO

Este modelo es sin duda el más importante de los cuatro que existen en Alemania, en términos políticos generales. La negociación inter-partidaria determina qué partidos van a combinarse para formar el gobierno. Es importante para decidir que dependencias gubernamentales serán asignadas a los representantes de que partidos. Si no hay ningún partido que tenga mayoría absoluta en el Bundestag, la negociación inter-partidaria podría llevar la caída de un gobierno y a su reemplazo por otro. Las relaciones entre los partidos de coalición, deben además tener un efecto en la política gubernamental, si, por ejemplo, los ministros del partido subordinado PSC deciden que su asociación con el partido dominante no es favorable electoralmente y que valdría la pena abandonar la coalición, los ministros del partido dominante PDC, si temen que rompa la coalición, seguramente pensarían en hacer concesiones al partido subordinado en términos de política. Incluso en casos menos extremos, la suerte electoral y la posición pública de los ministros de los partidos en coalición, van a afectar sus relaciones mutuamente.

Los líderes partidarios que toman parte en las negociaciones inter-partidarias son principalmente miembros del Bundestag y son los votos en el Bundestag los que determinan la composición del gobierno (o más precisamente, quién es elegido para el cargo de canciller). Pero el proceso de negociación inter-partidaria no es un proceso parlamentario o un proceso Ejecutivo-Legislativo y la influencia que puedan tener los distintos negociadores dependerá no de su posición en el Parlamento sino de su posición dentro del partido. En ese contexto, ciertamente no tiene mucho sentido hablar de la "legislatura" o el "Ejecutivo".

## EL MODELO DE OPOSICION

Hay dos factores que establecen parcialmente una diferencia entre el modelo de oposición en Alemania y el de Gran Bretaña o Francia. Ya se menciona el primero, la tendencia a que los partidos de oposición desempeñen más cabalmente su papel en los comités parlamentarios, que sus contrapartes en los países ya mencionados. Nos referimos para esto más adelante, el segundo, es la relativa menor importancia que se concede al debate parlamentario muy elaborado en Alemania. El Bundestag celebra sesiones plenarias con mucho menor frecuencia que los parlamentos de la mayoría de los otros países, de manera que los miembros del Bundestag parecen no tomar muy en serio las sesiones plenarias <sup>146</sup>. Es un punto de debate si la relativa falta de importancia de estos debates en el Bundestag aumenta o disminuye la influencia de la oposición parlamentaria, pero es posible que sea una necesidad concomitante del papel que desempeñan los partidos de oposición en el trabajo de los comités parlamentarios. Puede no ser del todo accidental que el estilo profundamente opositorista de los debates en el pleno de la Cámara de los Comunes se equiparable al mismo estilo en los comités de el Reino Unido manejan las cuestiones legislativas. Si la petición de Hennis y otros, para que se le conceda mayor importancia a las sesiones plenarias del Bundestag fuera escuchada un resultado involuntario sería un mayor partidismo en los comités legislativos del Bundestag - con la posible disminución de la influencia global de la oposición.

## EL MODELO INTRA-PARTIDARIO

Este modelo es importante en Alemania como lo es en los otros países a que hemos llevado este análisis. Los gobernantes partidos en Alemania necesitan del apoyo de sus propios seguidores para garantizar de la aprobación de sus medidas en el Parlamento. El canciller mismo podría ser depuesto si hay un número suficiente de disidentes de su propio partido combinados con miembros de otros partidos, si constituyeran una mayoría para demandar la sucesión. Los miembros del Bundestag alemán tienen en sus manos las mismas espadas de dos filos que los MPs británicos. Por una parte, la fracción oficial en cualquier país puede causar un gran daño al gobierno en turno y tal vez hasta destituirlo.

<sup>146</sup>W. Hennis, *Reform of the Bundestag*, *Modern Parliaments, Change or Decline*, Chicago, Illinois, 1971

## EL MODELO DE OPOSICION

Hay dos factores que establecen parcialmente una diferencia entre el modelo de oposición en Alemania y el de Gran Bretaña o Francia. Ya se menciona el primero, la tendencia a que los partidos de oposición desempeñen más cabalmente su papel en los comités parlamentarios, que sus contrapartes en los países ya mencionados. Nos referimos para esto más adelante, el segundo, es la relativa menor importancia que se concede al debate parlamentario muy elaborado en Alemania. El Bundestag celebra sesiones plenarias con mucho menor frecuencia que los parlamentos de la mayoría de los otros países, de manera que los miembros del Bundestag parecen no tomar muy en serio las sesiones plenarias. Es un punto de debate si la relativa falta de importancia de estos debates en el Bundestag aumenta o disminuye la influencia de la oposición parlamentaria, pero es posible que sea una necesidad concomitante del papel que desempeñan los partidos de oposición en el trabajo de los comités parlamentarios. Puede no ser del todo accidental que el estilo profundamente opositorista de los debates en el pleno de la Cámara de los Comunes, se equiparable al mismo estilo en los comités de el Reino Unido manejan las cuestiones legislativas. Si la petición de Hennis y otros, para que se le conceda mayor importancia a las sesiones plenarias del Bundestag fuera escuchada un resultado involuntario sería un mayor partidismo en los comités legislativos del Bundestag - con la posible disminución de la influencia global de la oposición.

## EL MODELO INTRA-PARTIDARIO

Este modelo es importante en Alemania como lo es en los otros países a que hemos llevado este análisis. Los gobernantes partidos en Alemania necesitan del apoyo de sus propios seguidores para garantizar de la aprobación de sus medidas en el Parlamento. El canciller mismo podría ser depuesto si hay un número suficiente de disidentes de su propio partido combinados con miembros de otros partidos, si constituyeran una mayoría para demandar la sucesión. Los miembros del Bundestag alemán tienen en sus manos las mismas espadas de dos filos que los MPs británicos. Por una parte la fracción oficial en cualquier país puede causar un gran daño al gobierno en turno y tal vez hasta destituirlo.

46: W. Hennis, *Reform of the Bundestag, Modern Parliaments, Change o Decline*, Chicago, Illinois, 1971

Por la otra parte, cualquier daño que cause la fracción oficial a su propio gobierno, es un daño a ellos mismos y a su partido. Por lo tanto no es de sorprender que en Alemania como en la Gran Bretaña, las batallas entre los ministros y miembros de la bancada oficial sean casi invariablemente limitadas sin que se llegue a hacer uso de las armas más poderosas y definitivas.

Los líderes de partido y sus seguidores en los dos países tienen la misma necesidad unos de otros y los mismos recursos de unos frente de otros. Están unidos por el hecho de pertenecer a un mismo partido. La bancada de los disidentes en ambos países deben mucho de su influencia al apoyo de sus aliados partidarios fuera del parlamento y dentro del gobierno. Alemania ofrece un catálogo completo de instancias de éxito para las fracciones parlamentarias. Safran, por ejemplo, describe como el gobierno Adenauer fue obligado a abandonar en 1959 la Ley del Seguro de la Salud (49). Loewenberg en su capítulo sobre legislación describe como la Ley de Voluntarios de 1956 fue extensamente modificada en los comités, básicamente como resultado de la actividad de las fracciones parlamentarias CDU/CSU (50). Debemos recordar que en los años cincuenta y sesenta la política alemana era, en gran medida una política de consensos. Los partidos políticos no tenían diferencias en cuanto a lo que era importante para todos ellos e incluso fue posible que los dos más grandes formaran la Gran Coalición. De ahí también, se podría conjeturar, el "lujo" de un liderazgo de partido mayoritario dividido. Si la política alemana se llegará a polarizar más por ejemplo que los social-demócratas buscarán introducir reformas más radicales de las que han logrado, los más importantes partidos rápidamente cerrarian filas, tanto horizontal como verticalmente.

## EL MODELO MULTIPARTIDARIO

Los elementos más importantes bajo este concepto ya han sido expuestos. Es un grado notable para un sistema parlamentario con solo un número limitado de partidos políticos importantes, los comités del Bundestag de Alemania funcionan con un estilo genuinamente "legislativo". Los comités son especializados al igual que sus miembros.

49: W. Safran, *Veto-Group Politics; The Case of Health Insurance Reform in West Germany*, San Francisco, 1967  
50: Ob. Cit, Loewenberg, pag. 321

No todos los presidentes de comités son miembros del partido mayoritario. La votación cruzada es muy común.

Los resultados según describe Gafran son " las frecuentes sesiones de los comités y el reconocimiento mutuo de la capacidad de los otros miembros contribuye al espíritu de unidad que hace posible un análisis objetivo de cada párrafo, así como de los detalles técnicos de las propuestas <sup>511</sup>. En ocasiones como es el caso de la ley de Voluntarios, este espíritu es tan grande que puede unificarse para condenar al gobierno por incompetencia legislativa. La perplejidad de los analistas políticos extranjeros, acostumbrados a un estilo profundamente partidario en la actuación de los comités legislativos de la Gran Bretaña (y en otros países con sistemas parlamentarios similares) se reduce a preguntar una vez, si la atmósfera multi-partidista en los comités alemanes podría sobrevivir a un prolongado periodo de tensiones inter-partidistas.

## CONCLUSION

El argumento central en este documento es simple y puede resumirse brevemente. Hay en el mundo real instituciones llamadas "Ejecutivas" y "Legislativas" y es muy tentador hablar de "relaciones" entre ellas. Es tentador pero no certero la mayoría de las veces, ya que a menudo no tiene sentido hablar de relaciones Ejecutivo-legislativas.

## 3.3 LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

Luego de la gran transformación mundial que se originó en la antigua URSS muchos creyeron que la sociedad humana caminaría segura, firme y rápidamente hacia un mayor orden y una mayor organización. Pero unos cuantos meses después, tendrían lugar diversas explosiones terrotonales y políticas que pondrían en duda los motivos de nuestro optimismo.

511: Ob. Cit., Gafran; Veto-Group, pp 163-70



La marca triunfante de la razón, detuvo su camino cuando empezó a quedar claro que había peligros inminentes de que los extremismos regresarán con toda su cauda de violencia e intolerancias.

Así, el mundo se vio inmerso en un vertiginoso período de tránsito entre el orden mundial bipolar de la post-guerra y un nuevo sistema internacional cuyas reglas aún hoy no han quedado plenamente definidas.

En el escenario de las relaciones interestatales aparecieron nuevos poderes, de tal modo que la distribución de influencias y dominios se opera ya en una lógica multipolar en cuya agenda perdió importancia la resolución de conflictos militares-ideológicos. Hoy parecen preocupar más las cuestiones de conservación ambiental, los flujos migratorios, el combate al narcotráfico, la violencia racista, las guerras étnicas, la construcción de nuevas alianzas económicas y comerciales, y los derechos humanos.

En ese contexto, el principio democrático representativo cobró plena aceptación. Casi podría decirse que universalmente se le reconoce como la mejor manera de organizar el poder público.

Y no obstante que los contenidos de ese gran referente conceptual que es la democracia, no están completamente claros pues siguen suscitando debates y discusiones, por lo menos parece haber acuerdo en reconocerle un carácter civilizador en el sentido de que lleva a la política a ser un quehacer racional argumentado y argumentable.

Estamos de acuerdo con Luis F. Aguilar cuando afirma que la democracia busca persuadir y no disuadir. Su fundamento es la razón y la argumentación racional como principio normativo de la solución de diferencias y de la oposición de intereses.

Por ello en la convivencia democrática que debe prevalecer en un país moderno la mayor amenaza es el de las palabras que son capaces de demostrar la inconsistencia o la contradicción de un interlocutor. La democracia debe ser -para citar a Popper- un gobierno por discusión y por dictado-

México está, hoy más que nunca, cerca de ese ideal. La sociedad es cada vez más compleja y participativa al tiempo que la ciudadanía es más plural, informada y exigente. Reconocer estos hechos, como lo ha hecho el PRI y sus candidatos a puestos de elección popular, es el punto de partida obligado para avanzar en la democracia

Este México plural participativo y exigente no se conforma ya con una ideología monolítica o unificadora que proporciones dirección a su destino. No bastará con ofrecer un ideal revolucionario para conducir a la Nación hacia el siglo XXI. Lo que se requiere es un gobierno de leyes y no de personalidades, donde tenga cabida la pluralidad no sólo política, sino cultural y étnica del pueblo mexicano.

*Este es el marco en el nuevo Congreso de la Unión que deberá desempeñar sus labores. Su premisa de actuación debería ser la independencia política y el equilibrio respetuoso con los otros poderes del Estado mexicano.*

La independencia del Poder Legislativo es requisito indispensable para asegurar que las disposiciones jurídicas que se dicten sean producto de la discusión entre los distintos intereses sociales y políticos y no de voluntad exclusiva del gobierno en turno. La composición plural del congreso, asegurará e impulsa dicha independencia

No debemos olvidar que la actividad legislativa es, quizá, la más importante de las funciones de un Estado de Derecho porque plantea los principios básicos a los que todas las demás instituciones y actividades estatales deben ceñirse.

Así pues, más allá de ser únicamente una instancia para la elaboración de leyes (tarea de por sí de gravísima importancia); el legislativo debe ser un foro de debate y discusión sobre cuestiones políticas.

La pluralidad del Congreso debe, hoy más que nunca, ser un impulso de su cultura cívica moderna que se funda en la comunicación y la persuasión, a esa cultura orientada hacia el consenso pero respetuosa de la diversidad que favorece el cambio y lo mantiene dentro de los límites de la estabilidad.

Por todo ello, cada uno de los legisladores debe pugnar para que el Poder Legislativo sea recuperado como ese lugar deliberativo tanto de los apetitos como de los más altos anhelos sociales. Por más que la administración de los asuntos públicos requiera de la tecnificación y la especialización, el legislador debe impedir que las disposiciones administrativas sustituyan a las leyes como principio básico del gobierno. Esas son sus tareas: sus instrumentos: la razón y la argumentación dirigida a la búsqueda del bien común.

### LAS TENDENCIAS DEL PARLAMENTO EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORANEAS

El parlamento se significa - nos dice Hans Keisen en su obra "Esencia y Valor de la democracia-" como la formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual; es decir democrático, obrando sobre la base del principio de la mayoría.

Es innegable que la influencia inglesa primero y posteriormente la francesa han sido fundamentales para comprender lo que es, así como el alcance de la presencia del parlamento en el mundo contemporáneo, todo vez que fue a partir del ejemplo inglés, y luego la época postrevolucionaria de Francia, cuando aparecen estas asambleas legislativas que todavía dan cuenta de su eficacia en el mundo político de nuestro tiempo. Actualmente, aun las constituciones más recientes de un mundo redefinido, independientemente de su signo ideológico y sea cual fuere su finalidad, sus objetivos o su fundamento, el parlamento sigue vigente, al menos, por cuanto hace al esquema instrumental de su origen.

La tendencia actual marca que en diversas etapas del procedimiento de gestación de la ley se producen importantes participaciones extraparlamentarias. En algunos casos la iniciativa es potestad de los parlamentarios, individual o por un número mínimo de éstos, pero en otros casos también está extendida al gobierno o el poder ejecutivo, que la ejercen frecuentemente. En el caso como en anteriores capítulos lo hemos mencionamos y lo subrayamos el de Gran Bretaña la ejerce el gobierno casi con exclusividad. En otros casos es de exclusiva

iniciativa del Titular del Ejecutivo. Algunas constituciones como la suiza admiten la iniciativa popular a cargo de una fracción del cuerpo electoral o por parte de algunas regiones como en Italia y España o bien a sujetos privados o a personas jurídicas de diferente naturaleza ajenas al parlamento como en el caso inglés.

Así por ejemplo, en las democracias donde ha alcanzado el Poder Ejecutivo un ostensible predominio respecto de los otros poderes en lo referente a las funciones que le son consustanciales al parlamento, se han buscado fórmulas que puedan ser eficaces para rescatar los valores y funciones que al parlamento corresponden, e inclusive para fortalecerlo como poder político sin que ello implique que se busque dominar a los otros poderes, sino que se ha buscado lograr un razonable equilibrio entre ellos. Es decir, sin necesariamente debilitar a los otros órganos, se puede afirmar, que las tendencias buscan, más bien el fortalecimiento del principio de la división de poderes en su acepción más moderna cuya orientación ha demostrado que es tan pernicioso favorecer el poder del parlamento sobre el ejecutivo como éste sobre aquél, sin que ello signifique que evitando estos problemas pueda ampliarse la colaboración entre poderes como una vía para reducir tensiones entre ellos. Nada impide ni afecta lograr esos acuerdos de colaboración en un marco de respeto a las funciones de cada uno y a la vez considerando siempre la pluralidad del parlamento.

Sigue latente en los regímenes parlamentarios la idea de fortalecer sus parlamentos dadas algunas dificultades por las que han encontrado las legislaturas en sus relaciones con los ejecutivos y también en algunos casos con poderes regionales como sería, por ejemplo, el caso de Canadá, que sigue siendo un país con regiones claramente definidas y un sistema político que se caracteriza por una dinámica muy especial de las relaciones intergubernamentales entre el poder central y los gobiernos regionales, con una herencia parlamentaria de Gran Bretaña.

En Canadá puede observarse la superioridad de la Cámara de los Comunes sobre el Senado debido a la legitimidad que le confiere el voto sobre un cuerpo designado y a que la de los Comunes tiene el control sobre el proceso legislativo. Además, en los hechos, la división de poderes fundamentada en los artículos 91 y 92 de su constitución, ha fomentado los regionalismos políticos derivados de la autoridad que tienen las provincias para legislar y recaudar fondos públicos. De

tal manera que si se hace un examen de su división de poderes se encuentra que ambos, Ottawa y las provincias, tienen la capacidad para actuar en la mayor parte de los sectores más importantes, lo que genera dificultades y conflictos intergubernamentales permanentes que conducen en ocasiones a recurrir a concertaciones a través de un liderazgo fuerte que corresponde regularmente al jefe de gobierno.

En referencia a la tradición presidencialista en nuestro continente, el profesor Juan J. Linz en su libro de 1990, "Los riesgos del presidencialismo" en referencias a Brasil, Colombia y Chile, sugiere que el presidencialismo ha contribuido a la inestabilidad política en América Latina. Pero de ser así, de cualquier modo tendríamos que señalar que en la inestabilidad en Asia y África postcolonial, el villano institucional seguramente habría sido el sistema parlamentario. En la democratización de Nigeria 1978-1979, por ejemplo, bajo un sistema parlamentario heredado de la independencia, un ramillete de grupos étnicos del norte había sido capaz de asegurar una mayoría de asientos y echar a otros grupos fuera del poder. Es decir, la inestabilidad está asociada más bien al exceso de la preponderancia de un órgano del poder respecto de los demás. Ciertamente, sin embargo, las objeciones de Linz al presidencialismo contiene interesantes observaciones como cuando señala que en ocasiones el Ejecutivo puede aparecer en un innecesario conflicto cuando éste y el Legislativo se ven en la necesidad de ajustarse a las plataformas de sus diversos partidos, así como cuando anota que en ocasiones el presidente puede ser elegido con sólo un tercio de la votación, y sin embargo gana el poder completo sin el soporte real mayoritario y sólido como fue el caso de Salvador Allende en Chile (36.2 % de la votación) que le obligó a tratar de consolidar alianzas que finalmente no fructificaron adecuada y oportunamente, generándose la inestabilidad, que fue el terreno aprovechado por el golpe.

## CAPITULO IV

### EL CONGLOMERADO NACIONAL

#### 4.1 EL PACTO FEDERAL

Antes que la Federal solamente la idea del Estado unitario y la del Estado Conferado habían tenido vigencia. El Estado Federal, como proceso del federalismo y como cristalización jurídica del mismo, surge en los Estados Unidos de Norteamérica por varias razones de carácter político, que posteriormente encuentran su justificación en la formación jurídica de una constitución formal

Entre las necesidades que pueden señalarse de manera general para el surgimiento de un Estado Federal, podemos mencionar:

a) La necesidad de organizar políticamente grandes espacios bajo la tendencia a resguardar la autonomía de cada uno de los Estados componentes. Hablamos de una necesidad geopolítica.

b) Necesidad de autonomía cultural. Esta característica atiende principalmente a la integración de unidades estatales que resguardando sus valores culturales, tienden a unirse en una organización superior que respeta a cada una de ellas de manera independiente.

c) Necesidad organizativa del Estado. Esta se encuentra sometida a los principios propios de la administración pública y a las técnicas de la organización, tratando sobre todo de encontrar los ideales propios del Estado Federal en su conjunto ya no como federalismo en latu-sensu, sino como la expresión jurídica del mismo. Con esto nos referimos a los valores de cada sociedad en particular pretende adoptar para sí, tiende a realizar o anhela encontrar: libertad, justicia social, Estado de Derecho, división de poderes.

Es claro, en conclusión, que todo Estado Federal surge, primero, motivado por el concepto genérico del federalismo y, después, o conjuntamente, mejor dicho apoyado "ineludiblemente en un tipo de estructura social, en una calidad específica de relaciones de convivencia. No cabe discutir la bondad o virtualidad

del modelo federal sin una concreta referencia a su marco histórico y sociológico lo contrario sería ignorar que todo régimen político está condicionado decisivamente por su estructura social " Evidentemente, el Estado Federal es una forma de organizar a la sociedad, al territorio y, también, al poder político bajo supuestas relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación.

Los modos en que el Estado Federal surge pueden ser de dos tipos generales: el primero, que podemos denominarlo "original", es el resultado de la unión de varios Estados independientes; el segundo, para nosotros "derivado", consiste en la separación y nacimiento de Estados libres y autónomos. No obstante, independientemente del modo como surge un Estado Federal, podemos señalar que, el nacimiento de los estados federales viene acompañado siempre en dos tendencias contradictorias que, de alguna manera, nos permiten establecer la existencia de Estados con mayor o menor grado de elementos federales y, por ende, con mayor o menor acercamiento a los ideales que el federalismo por sí presente como principio organizador de la sociedad, el Estado y el Poder. Estos dos elementos se refieren a las tendencias que de manera normal se presentan al surgimiento de cada Estado Federal, sea por sus rasgos histórico-culturales, sea ya por razones de Estado. Las tendencias a la unidad, llamase centralismo y, las tendencias a la diversidad, llamase descentralización, son las dos características fundamentales a las que todo Estado Federal enfrenta

Para algunos autores, la centralización y la descentralización política, económica y cultural de un Estado Federal toma el nombre de fuerzas centrípetas o centrífugas.

La fuerza centrífuga puede entenderse como aquella "participación humana e institucional de los estados miembros en los órganos y decisiones federales". Por el contrario, la fuerza centrípeta, fundamentalmente, se caracteriza por la constante intervención federal en los asuntos que competen exclusivamente a la administración de los estados miembros, teniendo como pretexto, el garantizar la aplicación constitucional.

De lo anterior, podemos decir que existe un Estado Federal aun cuando, por razones de carácter administrativo, cultural, histórico y político se desarrolla de mejor manera alguna de las fuerzas (centrífuga o centrípeta) que se desenvuelven

en todo Estado Federal naciendo así, una tipología de Estados Federales que tienen vigencia dentro de la teoría federalista.

Trataremos de explicar brevemente cuáles han sido las diversas formas que el Estado Federal ha ido adoptando en el transcurso del tiempo. Primeramente, nos encontramos ante el federalismo interno o local, designando con éste a la forma de Estado Federal que confiere un máximo de autonomía a las comunidades que lo forman. Se trata de una activación de la fuerza centrífuga a sus mayores alcances

El federalismo corporativo ha tenido vigencia sobre todo en los países de corte capitalista, en donde se organizan todo tipo de corporaciones empresariales, profesionales, etc., dándoles a éstas una amplia capacidad de desarrollo autónomo. No obstante, se puede observar que en países socialistas, el federalismo corporativo permite la descentralización económica del Estado, logrando con ello un perfeccionamiento del ideal federal que abarca de igual forma a la vida cultural, educativa, y política del propio Estado.

Carl Friedrich, también expuso un tipo especial de federalismo corporativo, mismo que no atañe al sentido territorial con que los tipos anteriores se caracterizan, sino que toma en consideración circunscripciones de carácter voluntario. Con esto se permite que grupos lingüísticos se constituyan en entidades corporativas diferenciándose, unos de otros, esencialmente por su tradición cultural, naciéndose así un tercer tipo de federalismo conocido como corporativo -cultural.

Cualquiera que sea la forma que adopte el Estado Federal tendrá que tomar en consideración dos grandes principios que sostienen al federalismo. La autonomía y la participación son dos leyes en las que, por una parte, se permite la existencia de estados autónomos en sus aparatos legislativos, administrativo y judicial; y, por la otra, la unión federal supone la voluntad de los miembros del Estado Federal para lograr su pacto en común. Es decir, el federalismo requiere para su existencia de la participación de todos los estados federados en la elaboración y constitución de las decisiones y órganos federales.



El Estado Federal y su constitución, por lo tanto, deben de pensarse conjuntamente. La constitución material equivale a un régimen político. Tiene movilidad y dinamismo, transcurre en un proceso, que se realiza históricamente. *No es posible pensar al Estado en reposo, inerte o codificado. La fuerza centralizadora y la fuerza descentralizadora se dan en todos los estados federados. No existe, por lo tanto, un Estado Federal perfecto sino Estados Federales en constante perfeccionamiento, pues siempre existirán condiciones históricas, culturales, económicas y/o políticas que obliguen a la centralización de la vida federal de un Estado en su conjunto*

También nos es preciso señalar que el Estado Federal presenta características esenciales para su reconocimiento, estudio y crítica:

- a) El Estado Federal se presenta ante la comunidad internacional con una sola personalidad;
- b) El Estado Federal posee sólo un territorio nacional;
- c) Al Estado Federal se le ubica en un plano intermedio entre la Confederación y el Estado Unitario descentralizado;
- d) En un Estado Federal, los estados miembros participan directa e indirectamente en la formación de la voluntad federal y además están regidos por una constitución autónoma conforme a los principios generales de la Constitución General;
- e) Dentro del Estado Federal existe el concepto de control de constitucionalidad ;
- f) El Estado Federal pugna siempre por el Estado de Derecho;
- g) Dentro del Estado Federal aparecen relaciones de supra y subordinación, de coordinación y de inordinación entre la federación y los estados miembros;
- h) El Estado Federal presenta la dualidad de cámaras legislativas;

i) Por lo que corresponde a su Poder Ejecutivo. El Estado Federal puede optar por el presidencialismo o el parlamentarismo;

j) Y, el Estado Federal crea un propio Tribunal Supremo encargado de dar respuesta a los conflictos surgidos entre la federación y los estados federados, contando con instrumentos constitucionales como el caso del Artículo 105 constitucional.

De lo anterior podemos concluir que el Estado Federal surge como un proceso histórico que culmina en la formación de su documento constitucional en donde, conjuntamente, se establecen las normas de organización de poder político y la estructura del Estado al igual que los derechos y las obligaciones de los ciudadanos y de los estados miembros. Es, en sí, el Estado Federal, el reflejo de un poder institucionalizado.

México, desde el año de 1823 inicia su vida como Estado Federal en contraposición a su carácter de colonia de un Estado centralista por excelencia. Durante el siglo XIX hubo tres ocasiones, en 1835, 1842 y 1853, que nuestra decisión fundamental sobre el federalismo fue cambiada por el centralismo. Las decisiones fundamentales del Poder Constituyente de 1824, se vieron eliminadas formalmente, mediante el Congreso del 9 de septiembre de 1835.

Debemos mencionar que la consolidación de la decisión política para constituirse en Estado Federal en 1824, fue una decisión tomada en contraposición a las ideas centralizadoras con que la corona española había dominado alrededor de 300 años de conquista. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció un voto por la forma federal de la República el federalismo era ya una realidad que estaba viviendo México. El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados - la corona y el imperio de Iturbide- que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien, un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres .

Siendo el federalismo un principio político marcado por la historia, la cultura y las necesidades políticas de cada país, el Estado Federal Mexicano tiene vigencia plena por las características internas y externas que lo distinguen. Las primeras se refieren a que, ubicado entre el estado central y la confederación, el Estado Federal mexicano se presenta ante el mundo con una sola nacionalidad y con un solo territorio; entre las características internas, tenemos la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad general, conjuntamente con su capacidad propia de auto-organización constitucional; el principio vigente de control de la constitucionalidad a través de una Suprema Corte de Justicia de la Nación; la regulación jurídica de las relaciones de supra y subordinación e inordinación entre la federación y los estados miembros; la división de poderes y la existencia de un Poder Ejecutivo encarnado en un Presidente de la República, al igual a que el Poder Legislativo dividido en dos cámaras. No obstante, es necesario mencionar que la declaración de los principios del federalismo dentro del Estado Federal Mexicano no trae por sí misma garantizada la democracia ni las libertades de los ciudadanos, es más bien, la práctica cotidiana del ejercicio del poder mediante el sistema político como se logra el equilibrio o el desajuste de las fuerzas contradictorias al interior del propio esquema federal. El reconocimiento de estos desajustes trae por sí las soluciones de balance, entre las que podemos mencionar: el balance entre el gobierno federal y los estados miembros, entre las ramas de cada gobierno, central y local; entre los propios estados federados.

Conocer y valorar la tradición federal de nuestro sistema es encontrar la validez de un principio político que no teníamos; enfrentar los problemas del centralismo en nuestro país, es garantizar a las futuras generaciones un México más democrático y más libre; es reafirmar hoy el pacto entre el pueblo y el gobierno, entre Estado y Nación.

El Poder Federal debe de compartir sus poderes acumulados de decisión y gobierno con los otros niveles; de gestión y administración, con los gobiernos de los estados miembros y municipios; y de sucesión con su partido, la sociedad y las otras fuerzas políticas y añadimos que, principalmente con su pueblo.

El nuevo Estado Federal debe de estar inmerso en la modernidad política que supone conciliación de intereses y prudencia en el poder, que supone una nueva democracia, entendida en su acepción moderna como diálogo, acuerdo, negociación y solución ordenada de los conflictos y fortalecimiento de la contienda política en la sociedad.

El nuevo Estado Federal del siglo XXI responderá al carácter de medio de esperanza que forman parte de toda concepción milenarista en que se encuentra sumergido el mundo entero. Artistas, intelectuales, académicos, políticos conciben en que el fin del milenio está marcado por esa amenaza constante de una guerra mundial, por la amenaza de extinción de nuestras vidas. Las voces colectivas del mesianismo, de la posesión y de la utopía se dejan escuchar en nuestros días. Hoy es necesario salir de nuestro provincianismo cultural, ensanchar el campo de nuestra visión, de nuestras rebeliones actuales y futuras, de nuestros proyectos revolucionarios, que no siempre se encaminan en un sentido convergente y a los que no hay que cansarse de interrogar con la ayuda de otras formas de pensamiento, distintas de las que hoy nos son habituales y que a menudo resultan demasiado estrechas. No hay, hoy por hoy, un sólo aspecto de lo que se ha convenido en llamar, un poco a la ligera, "arcaísmo" o "primitivismo" que no se refleje en nuestra modernidad.

Por ello, el nuevo Federalismo es una opción de integrar que equivale a una vía real y objetiva para lograr que el desarrollo nacional sea participativo, democrático, propulsor de la economía y la justicia social, porque es una redefinición de las relaciones Estado-Sociedad, acercando a la población las grandes y pequeñas decisiones, así como los recursos necesarios para atenderlas. Es pues, la democratización plena de la política pública y el involucramiento corresponsable y serio de todos los mexicanos en la búsqueda de un México más justo y generoso, cimentado en un sólido entramado constitucional, nacional, con la reafirmación del Estado de Derecho, donde la vida federal es jurídica y materialmente igualitaria.

## 4.2 COMBATE A LA POBREZA

La pobreza es una condición que implica básicamente dos supuestos: uno objetivo y perfectamente medible, y otro subjetivo y por tanto difícil de determinar. Ser pobre significa carecer de los recursos necesarios para tener un nivel de vida satisfactorio, civilizado y decente en una sociedad. La pobreza se determina midiendo el nivel de vida e ingresos de unos individuos respecto de otros.

La línea de la pobreza es difícil de determinar al interior de una sociedad o comparando a sociedades diversas entre sí. En Estados Unidos, cualquier persona que gane menos de 18,000 dólares anuales ( $18,000 \times 8 = 144,000$  pesos) es considerada oficialmente pobre. Aquí, todos los pobres norteamericanos serían gente de clase media.

Como al Estado mexicano le hacía falta una valoración objetiva de la pobreza, durante la administración de López Portillo se intentó una definición elaborándose el concepto de **los niveles mínimos de bienestar**. Todo aquel que tuviera acceso a los niveles mínimos de bienestar sería considerado persona de condición modesta, pero no pobre. Quien no accediera a ellos era un pobre verdadero.

Los niveles mínimos de bienestar se pueden expresar en dinero, todo jefe de familia debe de ganar lo suficiente para proporcionar a los suyos el ciclo completo de educación básica legal (diez años de escolaridad: uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria); una dieta de dos mil quinientas calorías diarias, doscientos mililitros de leche al día; una habitación de 12 metros cuadrados por persona u 80 metros cuadrados por familia de cinco miembros; ropa, transportes, diversiones y paseos de manera modesta pero constante; así como satisfactores intelectuales en forma de libros, revistas, discos y videos. Cualquier familia mexicana que posea lo anterior, es de condición humilde pero no pobre.

Evidentemente, en nuestro país subsisten millones de seres humanos que no acceden a los niveles mínimos de bienestar, por lo que el Gobierno de la República debe de coordinarse con el sector privado, los sindicatos, las organizaciones sociales y los particulares que así lo deseen, para que nuestra

sociedad deje de ser un país empeñado en pagar los intereses de una deuda externa cada vez menos viable de ser liquidada con el mero sacrificio de la población, transformándonos en una sociedad altamente productiva y generadora de riqueza para todos.

De unos años a la fecha, se ha considerado necesario recortar el gasto social en salud, educación, vivienda y apoyo a la producción, a fin de completar los pagos de una deuda onerosa. Es tiempo ya de cambiar de perspectiva y tomar en consideración el exitoso modelo de país de China, el cual fincó su acelerado desarrollo capitalista en la educación, salud y bienestar de sus poblaciones, así como en el acelerado crecimiento de su planta industrial con base en impuestos muy bajos, estímulos fiscales a la producción y exportación, protección del trabajo y las inversiones nacionales y extranjeras, así como la absoluta libertad de mercado.

Para que la Nación mexicana supere el secular atraso y pobreza de muchos compatriotas, se deben atacar las causas estructurales de este fenómeno, en especial los aspectos de salud, dando atención preponderante a las mujeres, niños, ancianos y grupos vulnerables, favorecer la alimentación adecuada a sectores de la población más desprotegidos.

También deberá superarse el rezago existente en materia de construcción de viviendas y servicios básicos, que hasta el momento hay un déficit del mismo de aproximadamente seis millones de viviendas, dotar de una infraestructura eléctrica suficiente, económica y eficaz al resto de la población carente de este servicio, por otro lado, proporcionar activamente el servicio de agua y alcantarillado a las poblaciones que así lo demanden ya que este servicio representa un medio de salud para la población.

En el área de educación, y capacitación deberá de acabarse con el rezago educativo y analfabetismo, profesionalizando al magisterio nacional en servicio, dotando de maestrías y doctorados a los profesores universitarios y por supuesto mejorando sus percepciones económicas.

Tendrán que estimularse el desarrollo rural con respeto a la ecología, la creación de infraestructura para el desarrollo regional; mejorar el sistema de impartición de justicia con capacitación y tecnología de punta, promover el financiamiento popular y el empleo, con tasas bajas, estímulos fiscales y apoyos a la exportación

Contamos en México con los recursos humanos, económicos e intelectuales para comprometernos en el combate a la pobreza, con resultados tangibles en diez años o menos. Ya lo dijo el Presidente Juárez (hombre de indudable origen humilde) "lo que no hagamos nosotros en nuestro propio beneficio, nadie lo hará en nuestro lugar"

#### 4.3 EL NACIONALISMO MEXICANO

El nacionalismo como fenómeno histórico resulta un tanto elusivo a definiciones definitivas y a la predicción de su futuro: muchas veces se ha anunciado su próxima desaparición, pero una u otra y otra vez vuelve a reaparecer con una nueva vestidura. El concepto se aplicó primero al caso del surgimiento de las "naciones" europeas en proceso de conformar Estados modernos, y después se hizo extensivo a casos semejantes. Como concepto siempre ha resultado escurridizo y sus aplicaciones han sido múltiples lo que nos obliga a empezar por ceñirnos a alguna definición.

Los historiadores le han atribuido dos orígenes: uno que podría calificarse de natural y que lo relaciona con todas aquellas ligas que resultan de un largo contacto humano: unidad de creencias, de lengua, de costumbres, proyectos de vida e intereses. La otra resulta del fomento deliberado que emprende un Estado para despertar "el carácter nacional". Durante siglos fue usual gobernar sobre habitantes de diversas culturas y lenguas, las grandes monarquías gobernaban grupos de identidad variada, a los que las guerras, las alianzas o las herencias habían determinado su adscripción. Un ejemplo claro lo proporciona el caso de Italia que a pesar de su nivel cultural, estuvo dividida en varios Estados.

Restringidos a México, las tesis de cómo surgió la "conciencia de grupo" ha provocado tesis y discusiones y produjo los extremismos indigenistas e

hispanistas. Los pueblos mesoamericanos compartieron rasgos culturales y mantuvieron contactos permanentes incluso con los de Andamérica y los andinos pero no llegaron a una identificación que les permitiera reconocer el peligro que significaba la invasión europea de manera que colaboraron para la derrota de los dominadores mexicanos.

A lo largo de tres siglos se conquistó y aculturó no sólo el ámbito mesoamericano sino más allá hacia Andamérica, gracias al imán de las riquezas mineras y los espejismos de mitos antiguos. La conquista, organizada desde el "centro" México, por los españoles y llevada a cabo por tlaxcaltecas, otomíes y tarascos que no solo eran soldados, sino portadores de las nuevas técnicas que llevaban junto con costumbres tradicionales mesoamericanas que habían de diseminar por todo el territorio sobre esa base, los frailes podrían consolidar el dominio de la *prédica de la religión católica*. Esta conquista espiritual utilizaría las lenguas indígenas.

Las élites educadas, tanto indígenas hispanizadas (Fernando de Alva Ixtlixochitl por ejemplo) como españolas, nacidas en el reino o transterradas, iban a crear nuevas expresiones culturales y con ellas el fenómeno del **criollismo**, que no tiene una connotación racial sino que es una actitud, un hecho de conciencia como nos ha aclarado don Edmundo O'Gorman. El criollo busca definirse, es y se sabe, pero también se siente diferente y para definirse utiliza el pasado indígena, de ahí que su símbolo por excelencia sea la Virgen de Guadalupe. El criollo se nutre de mitos, canta y exagera la grandeza, la riqueza de lo propio y de su pasado.

Reformas borbónicas, ideas libertarias, descontento con los abusos fiscales de una monarquía que descapitalizó al reino y lo hundió en la banca rota, produjo tal malestar, que con la coyuntura de 1808 y la abdicación de la Corona en un rey legítimo, desembocaría en impulsos independentistas. El proceso contribuyó a consolidar la conciencia de una identidad que sintió necesidad de tomar un nombre (¿América septentrional? ¿América mexicana? ¿Anahuac?) al tiempo que se iban pergeñando proyectos a futuro.

La lucha dividió y unió, debilitó y fragmentó los viejos espacios. En otros virreynatos la fragmentación dio lugar a diversas naciones más la Nueva España a



pesar de su tamaño y de tener dos audiencias, doce intendencias y dos provincias internas se mantuvo unida, aunque con las ligas tenues de un orden federal radical.

Como otros Estados nuevos, el mexicano tenía que transformar a los viejos súbditos en ciudadanos conscientes y despertarles lealtad a nuevo orden para fortalecerlo pero ahora con el empeño de desterrar el apego a la corona, subrayando el valor de la libertad e independencia. Para ello era necesaria una nueva versión del pasado y como lo había hecho el gran Tlacaélel, la eminencia gris del imperio México, al quemar los libros que hablaban de los oscuros orígenes mexicanos, para empujarlos al engrandecimiento, ahora se intentaría borrar tres siglos de colonia y volver al pasado de grandeza mexicana.

Fueron los historiadores los que inauguraron el patriotismo histórico, contagiados de los hechos políticos e inspirados por el Romanticismo. Se dieron a la tarea de "descubrir" los orígenes de la "nación" y crearon los mitos y los héroes que la simbolizan para despertar el sentimiento patriótico que requería el destino común y como en otros países junto con los maestros se convirtieron en instrumentos de la inculcación de una nueva visión del pasado.

La prensa fue el primer vehículo de legitimación de las revoluciones y de la educación cívica de las masas, pero se consideró urgente el conocimiento de las leyes y de las anécdotas de la zaga nacional. Folletos, periódicos, hojas sueltas y catecismos cívicos, desde 1812 habían iniciado la difusión de nuevas ideas, a los que se sumaría, con la consumación de la Independencia, todo un ritual cívico.

Fue don Carlos María de Bustamante, el fundador del ritual histórico de la República. En la historia precortesiana y la gesta independentista encontró "las acciones heroicas de nuestros mayores" que debían imitarse acuñando los primeros héroes y mitos de la nueva nación. También a él le debemos el rechazo del pasado colonial y de la consumación de la independencia con la que echó las bases de una visión esencialista de México, que postulaba como entidad acabada desde siempre al que le había pasado la conquista, la colonia y la independencia en lugar de que resultara producto de esa historia.

Si bien todos estuvieron de acuerdo con la importancia de la escuela para inculcar el "patriotismo", la banca rota económica, la inestabilidad política y las amenazas externas obstaculizaron su desarrollo. No fue sino después de la experiencia traumática de la guerra con los Estados Unidos que cancelaba el gran futuro que prometía la grandeza novohispana cuando apareció el primer texto para los niños: el *Epitafio de los Ríos* (1853).

La guerra de Reforma y la intervención Francesa caldearon los ánimos partidistas. Los liberales militares triunfantes sabían que estaban lejos de la verdadera victoria y se propusieron derrotar a los conservadores a través de la escuela. De esta manera se fue dibujando la versión oficial del pasado, que en un ámbito mayor cobraría forma en la obra *México a través de los siglos*. Los conservadores no tardaron en dar respuesta y surgió una guerra de textos, en la que México lidiaba contra Méjico, cada uno con sus héroes, como si el mismo pasado sirviera a dos naciones distintas.

En la última década del siglo, Justo Sierra y Enrique Rébsamen se empeñaron en dar forma a una visión conciliadora, que se fue imponiendo, pero no sin polémicas. La *Guía metodológica para la enseñanza de la historia* de Enrique Rébsamen, con su insistencia en que el estudio del pasado debía conducir al "convencimiento de que todos los mexicanos forman parte de una gran familia", provocó una gran ira de parte de Guillermo Prieto, quien consideraba indispensable propagar los principios liberales. Todavía en 1906 se suscitó una discusión más violenta entre Enrique Pérez Verdía, Carlos Pereyra y Francisco Bulnes sobre la función de la enseñanza de la historia. El primero la concebía como escuela del patriotismo, mientras los otros dos pensaban que debía ser deformación de virtudes humanas. Pérez Verdía quería despertar lealtad y amor a la patria para sus colegas era más importante transmitir la verdad.

El encuentro de los restos de Cuauhtémoc sirvió de verdadera catarsis nacional, los ánimos se calmaron en la década de 1950, pero volvieron a alterarse con la fundación de la Comisión Nacional de los libros de Texto Gratuito en 1959. Al principio pareció que los textos que editaría estarían destinados a niños sin recursos, pero en 1960 se anunció que serían textos obligatorios como instrumentos al servicio de la unificación de la enseñanza básica provocando una oposición violenta. A excepción del libro de sexto grado, una síntesis bien

oposición científica. A excepción del libro de sexto grado una síntesis bien realizada los textos eran pobres, más a la oposición nunca se preocupó la calidad sólo la obligatoriedad

Los libros sirvieron durante una década, porque los afectó la discusión sobre la reforma educativa que la administración de Luis Echeverría decidió emprender. Entre las nuevas medidas, se renovaron programas de estudio de la educación media y elemental y los libros de texto. Por esa época estaba de moda la enseñanza por áreas de estudio, en lugar de las tradicionales asignaturas de suerte que en lugar de la geografía la historia y el civismo se emprendería el estudio de las Ciencias Sociales

El equipo de Ciencias Sociales matuvo las finalidades tradicionales de la enseñanza como instrumento de unidad nacional y de formación ciudadana, con un nacionalismo deliberado. Con la retórica del sexenio, el nacionalismo cobró bríos más tenía una tónica diferente: un ardiente latinoamericanista, con un matiz tercer mundista

Los libros fueron revolucionarios en el campo estricto de la enseñanza de la historia. En lugar de la simple motivación de las fiestas cívicas y las anécdotas tradicionales sobre los héroes, se fundamentó sobre una idea de tiempo para los niños relacionaran su yo, aquí y ahora con los hechos del pasado. Se buscó despertar su curiosidad por su propia localidad y sus cambios a través del tiempo y en los primeros grados se aplicó la idea de enseñar la historia de adelante hacia atrás del presente pasado. En el resto del programa se matuvo el "tradicional" relato ordenado cronológicamente para no ofrecer cuadros históricos desconectados como en libros de otros países.

Elaborado por historiadores el pasado mexicano se proyectó como proceso de definición de México como producto de su pasado. El viejo relato político se amplió para incluir hechos culturales, sociales y económicos, es decir que permitieran subrayar los grandes cambios colectivos, no sólo los políticos y bélicos

En el relato de todas las épocas se dio un lugar importante a la cultura, con una machacona insistencia para crear el respeto por el legado cultural que debemos preservar. Los dos últimos grados se dedicaron a seguir el proceso de constitución del mundo y la civilización en que vivimos, siguiendo las grandes transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas no sólo de Europa, como era tradicional, sino de Asia, África y América, para destacar la unidad de la experiencia humana. Por eso, junto al relato de las culturas egipcia, china, mesopotámica, griega y romana, aparecieron las mesoamericanas e incaicas, sin importar la alteración de un estricto orden cronológico.

Con la apertura del sexenio de Salinas, apareció una nueva retórica nacionalista que decidió que por haber elegido la enseñanza por áreas se había abandonado la enseñanza de la historia nacional. Por ello, se decidió a que a partir de 1992 se enseñaría sólo historia de México en el 4o., 5o. y 6o. grados con nuevos textos sin reparar en que eso contradecía la política general.

Los nuevos libros a pesar de estar elaborados al vapor, no estaban mal realizados y podían haber sido mejorados pero fueron retirados se abrió un concurso para elegir unos nuevos, pero los premiados no llegaron a publicarse. Para evitar polémicas se encargó entonces a un escritor una pequeña síntesis que después se amplió, que volvió a la tradición en muchos sentidos. Se respondió a la oposición despertada por el libro de 1992, a que éste había osado relatar el pasado cercano y por tanto se ordenó que se le interrumpiera en 1940. Esto es injustificable, debido a que los grandes cambios que han constituido el mundo que viven los niños han quedado fuera de la explicación, divorciando el conocimiento del pasado de sus vivencias.

El nuevo nacionalismo que trasmite la escuela, ha vuelto a la vieja interpretación esencialista de México y no toma en cuenta las grandes revisiones históricas, no todos se preocupan por los textos, olvidando lo que nos recuerda Marc Ferró.

La imagen que tenemos de otros pueblos, y hasta de nosotros mismos, está asociada a la historia tal como se nos contó cuando éramos niños. Ello deja su huella en nosotros para toda la vida.

Claro que debemos estar muy conscientes de lo que predicamos, pues los excesos nacionalistas pueden tener consecuencias nefastas pero los seres humanos como los individuos y colectivamente, necesitan consolidar su personalidad, aun para comunicarse con sus semejantes.

El nacionalismo de la escuela mexicana ha servido bien para las finalidades que se le fijaron desde la fundación del Estado, y en mi opinión, todavía se justifica para que los localismos no se pierdan de vista los intereses generales de la nación. Como materia delicada debe evitar toda exageración, puesto que tenemos ante nuestra vista el terrorismo absurdo que provoca en algunas regiones del mundo, hoy en día.

Sobran los ejemplos oficiales y particulares en que se da un crédito exagerado a lo que dicen los extranjeros de nosotros o que se copian modelos porque han funcionado en otras naciones. Ya es tiempo de terminar con tales prácticas, necesitamos reconsiderar, nuestras posibilidades, el valor de nuestra cultura y de nuestros logros. Un nacionalismo sano nos permitirá tener confianza en que podamos encontrar soluciones propias a nuestros problemas, puesto que son resultado de una singular experiencia histórica que nosotros debemos de conocer. Nuestro pasado está lleno de errores y de aciertos y de ellos debemos de aprender.

El nuevo nacionalismo debe basarse en una revisión de la interpretación histórica que supere los mitos creados para servir necesidades cuando estrenábamos un Estado, pero que son inoperantes a fines del siglo XX. Necesitamos liberarnos de mentiras y esencialismos, para que en lugar de representar una carga, sea fuente de inspiración para lograr un futuro mejor.

#### 4.4 EL MEJORAMIENTO AL ESTADO DE DERECHO MEXICANO

En México, como sin duda en muchos otros países del mundo, el reclamo social por varios sistemas, bajo los cuales se organice con más justicia, equidad y seguridad la sociedad humana, se ha convertido en una constante. La inconformidad se acrecienta por el *status quo* prevaleciente en diversos ámbitos

transformaciones que de manera vertiginosa se producen en distintos campos se agudiza la desconexión entre los planos formal y material y se cuestiona la vigencia de instituciones, principios y criterios que hasta ahora han regido nuestra vida, individual y colectivamente considerada.

Ante los constantes y fuertes reclamos sociales por mayor seguridad pública, porque se acabe la impunidad y la corrupción, por un real acceso a la justicia y mejor calidad en la procuración y administración de la justicia, las respuestas han sido variadas, no siempre adecuadas y oportunas.

De ahí que las exigencias continúan y se insiste en la existencia de una crisis de la justicia; pero también en la crisis en materia económica y en materia política y, consecuentemente, en la crisis del Estado.

En efecto, la violencia ha atacado gravemente al corazón del país como sus diversos puntos de la provincia provocando cada vez más fuerte un sentimiento de inseguridad de la población y ante la palpable imposibilidad de que el aparato estatal frene dicho fenómeno y restablezca el orden y la seguridad ciudadana, es también visible la tendencia desesperada de muchas personas de hacerse justicia por su propia mano o de pedir mayor represión estatal. De ahí que, si no hay respuesta adecuada y oportuna del Estado, este tipo de reacción puede tomarse incluso, en un peligro para el bienestar colectivo, junto al que ya provoca el propio delito que lo motiva, y que puede conducir a una situación caótica más difícil de controlar.

Se requiere, por otra parte, que la respuesta estatal, además de oportuna, sea la adecuada, es decir, que sea funcional pero que no se extralimite, que no se abuse del poder, que se observen garantías de los individuos, para que la delincuencia no se combata generando más delincuencia. En definitiva, lo que se requiere es que el Estado, a través de sus órganos, a través de sus autoridades, se maneje dentro del marco de la ley como lo exige todo sistema de justicia penal propio de un Estado de Derecho.

La pregunta ahora sería ¿que es lo que se ha hecho ante estos reclamos sociales? ¿podemos hablar en los tiempos actuales realmente de la exigencia del Estado de Derecho y de la existencia de un sistema de justicia, sobre todo de justicia penal, que corresponda a las exigencias del mismo?

### Concepción General del Estado de Derecho

Es indudable que el hombre, individual y grupalmente considerado, tiene una idea clara de su propia existencia y de los cuáles son sus necesidades, tanto para su subsistencia como para su vida tenga una razón de ser y revista una cierta calidad, se desarrolle con dignidad y de manera ordenada en comunidad. Tiene también, aunque no siempre se le reconozca, una idea amplia de cuáles son sus derechos y cuáles son sus obligaciones frente a los demás y frente al Estado

El hombre tiene la concepción de que muchos de esos derechos los puede hacer valer frente a los demás miembros de la colectividad y muchos otros frente al propio Estado; y que puede exigir su observancia tanto individual como colectivamente.

El hombre común tiene la sensación, y en virtud de ello actúa, de que el Estado es un ente creado por alguna razón; no tiene, en cambio, la idea clara que ha sido creado por la propia voluntad del hombre como desde el plano de la especulación teórica se plantea. Esta última es una concepción que se aviene con la idea del Estado democrático y por ello, se acude a ella para explicar el origen del Estado. Conforme a ella, el hombre ha diseñado a el Estado y le ha atribuido una serie de funciones. Y, se afirma, lo ha creado no para que el Estado se sirva de él y los subyugue sino para que le sirva, para que atienda sus necesidades para que lo respete.

Es así como el Estado atiende por ejemplo: problemas de salud de seguridad social, de educación, de seguridad pública de justicia, económicos agrarios, etc

Para el cumplimiento de esas funciones, el Estado adopta medidas y estrategias y se hace de diversos medios y da origen a políticas. Así se originan las políticas en materia de salud, en lo laboral, educativa, de seguridad pública, agraria, económica, etc. que implican el ejercicio de esa potestad o poder de que se encuentra investido. De igual manera, surge la política para enfrentar el fenómeno de la delincuencia que por ello se conoce como **política criminal**, dentro de la cual se conforma, igualmente, lo que es el **sistema de justicia penal**.

El ejercicio de esa potestad o poder, por otra parte puede realizarse observando ciertos límites o sin observar límite alguno, o bien extralimitándose. Los límites se derivan, en primer lugar, de la propia consideración del hombre y en segundo lugar de la misma concepción del Estado: si se parte de la idea de que el hombre es una persona un fin en sí mismo con una serie de derechos inherentes a su propia naturaleza humana, entonces el reconocimiento y respeto de esos derechos autoilimitados al estado es, si, por otro lado, el Estado es creación del hombre para su beneficio tampoco es admisible que se extralimite en perjuicio del hombre vulnerando sus derechos.

Por lo tanto el ejercicio del poder debe hacerse siempre atendiendo al hombre y a sus derechos, de suerte que éstos no resulten afectados.

Ahora bien el propio hombre ha ideado que uno de los medios o instrumentos, a través de los cuales el Estado puede cumplir su función de manera adecuada, es el Derecho entendiendo éste como conjunto de normas o reglas de conducta que rigen no sólo la conducta de los hombres, sino el propio comportamiento del Estado. Surge así la idea de que el Estado debe contar con un orden jurídico y regirse por él y, de esta manera, surge también el concepto original del Estado de Derecho como aquél que cuenta, precisamente, con un orden jurídico y se rige por el Derecho, además de otros rasgos, como se planteó de manera clara a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en cuyo diseño mucho tuvieron que ver las ideas de grandes filósofos y otros pensadores (Montesquieu, Voltaire, Rousseau, etc.) y que es el concepto porque en la actualidad se pugna su vigencia.



Para el planteamiento a la necesidad de sujetar el Estado de Derecho se plantea el problema de la legitimación del poder que tiene el Estado. ¿De donde viene el poder o la potestad que tiene el Estado para hacer o dejar de hacer tal o cual cosa? Después de un largo desarrollo que ha importado siglos, en que se ha hecho valer de diversidad de criterios, entre los que destaca la explicación del origen divino se fue imponiendo la idea de que la **voluntad popular** constituye el factor principal de legitimación del poder estatal (53).

Explicación que sirve de base a la concepción democrática del Estado, conforme a la cual no puede admitirse que el ejercicio del poder se realice en perjuicio de quienes le dieron origen.

Es esta la concepción que se va palmando en las constituciones políticas que empiezan a surgir desde hace poco más de dos siglos, la del Estado democrático de derechos o la del Estado social y democrático del derecho (54) cuya opción se presenta como la más deseable para el cercano siglo XXI según puede observarse sobre todo en las manifestaciones que hace la doctrina que se ocupa de esta materia. Habría ahora que ver si es por este tipo de Estado que se manifiestan los diversos grupos sociales, según puede desprenderse de los discursos, sobre todo de los políticos, entre los no han de faltar por su puesto los que seguramente suspiran y pugnan por la vigencia de un Estado autoritario o absolutista.

Aunque el hombre —sobre todo el hombre común— no tiene una idea precisa, clara, de lo técnicamente es el Estado de Derecho y cuáles son sus rasgos característicos, es indudable que sí tiene una concepción sobre las bondades que su existencia y vigencia representan por lo que, sin duda, en el fondo de su ser anida la idea de que seguramente el llamado "Estado de Derecho" es la mejor opción.

53-B de Jouvénal La Soberanía Trad. al Español de L. Benavides, Editt. Rialp, Madrid, 1957

54- Expresión que utiliza, la vigente Constitución española

Lo anterior, como lo se ha dicho, tampoco descarta la posibilidad de existencia de sectores que quisieran la vigencia de sistemas autoritarios; planteándose por ello una lucha entre los propios hombres sobre todo en torno a las formas de gobierno que desean tiene

Fuera de esa salvedad, tiene el hombre común -y el no tan común- la idea de que viviendo en un Estado de Derecho sus derechos humanos serán respetados, que se les reconocerá su dignidad humana, que no será objeto de arbitrariedades por parte de la autoridad, que vivirá en paz y tranquilidad, que podrá desenvolverse con libertad y con seguridad para su persona y su familia, que se le hará justicia en los casos conflictivos, en fin, que se atenderá adecuada y oportunamente, sin despotismo, sin prepotencia, sin discriminación por razón de raza, credo, religión, preferencia política o condición social, etc.

Por lo que se considera, que seguramente el hombre seguirá optando por el Estado de Derecho, y más concretamente, por el Estado democrático del Derecho, así como por el sistema de justicia que más se acomode a este tipo de Estado

Sobre esto debe destacarse lo que en los últimos tiempos se ha venido reiterando en torno al Estado de Derecho.

El Estado de Derecho es un Estado de leyes es decir, un Estado de legalidad;

El Estado de Derecho es en donde la población vive bajo normas previamente establecidas;

El Estado de Derecho es el respeto a las garantías individuales.

Es dar cumplimiento lo previamente dispuesto por la ley;

Es igualdad ante la ley;

Que nadie esta por encima de la ley, ni la autoridad, ni los particulares;

Que no haya impunidad;

Que se respete la división de poderes y

Que el poder judicial sea autónomo

Consecuentemente si tales exigencias no se observan, se estara actuando al margen de lo que es el Estado de Derecho

### Principios rectores del Estado de Derecho.

Entre los principios que le establecen límites a la potestad que tiene el Estado de Derecho, y que se han venido acuñando desde hace más de doscientos años, destacan los siguientes:

- 1 - El principio de división de poderes, conforme al cual, para el ejercicio de la soberanía que esencialmente reside en el pueblo (soberanía popular), el Estado se estructura de diversos órganos, cada uno de los cuales tiene delimitada su función por la propia ley para proteger a los hombres frente al despotismo, *es decir, y se origina otros principios, como son el de reserva y el de legalidad.*
- 2 - El principio de reserva que se establece a cada órgano del Estado que le está reservada una determinada facultad que no debe ser ejercida por otro órgano.
- 3 - El principio de legalidad, conforme al cual cada órgano del Estado, en ejercicio de su poder, debe moverse dentro del marco de la legalidad, que fijan tanto la Constitución como las leyes secundarias - esto es, los actos provenientes del Estado- de cada uno de sus órganos - deben ser actos fundados en el Derecho, no deben ser actos arbitrarios o caprichosos.
- 4 - El principio de legitimidad, que señala que el Estado, como expresión de la voluntad popular que es, está legitimado para el ejercicio de su poder, para ello debe conducirse por los cauces de la legalidad. Legitimidad y legalidad, por ello, se entrecruzan y complementan y se orientan, a su vez, por los principios de justicia.
- 5 - El principio de igualdad ante la ley, según el cual el Derecho es igual para todos, es decir, el Derecho debe aplicarse a todos sin discriminación por razón de raza, credo, sexo, preferencia política o condición social.

En virtud de este principio, todos deben tener acceso a la justicia, entre otros principios. En lugar del principio de legalidad, se impone la observancia del principio de oportunidad o de utilidad. Y todo lo anterior en virtud de que los derechos no se encuentran en un primer plano y por tanto no constituyen un factor de limitación del poder que tiene el Estado, el hombre mismo no es concebido como una persona y, por ello, tampoco como un fin en sí mismo, sino como un instrumento al servicio del Estado, independientemente de que éste cuente con un orden jurídico, pues éste también es utilizado como instrumento al servicio del Estado y para someter al hombre.

Debe aclararse que en los tiempos actuales no puede hablarse de la existencia de auténticos "Estados de Derecho" o de "Estados Autónticos" puros podría decirse, más bien, que la mayoría se encuentra en los puntos intermedios con mayores o menores rasgos característicos de uno u otro tipo de Estado.

#### 4.5 EL DISTRITO FEDERAL TODO UN CASO.

El Distrito Federal es parte integrante de la Federación mexicana -Art. 42 Constitucional: como tal le son impuestas las obligaciones que para los estados existen, entre otras, la de pertenecer en forma permanente a ella, independientemente de que sea o no el asiento de los poderes federales. En virtud de lo dispuesto por el artículo 44 la Ciudad de México es el Distrito Federal, por lo mismo, es sede de los Poderes de la Unión; es la capital de esa *ente que jurídicamente se denomina Estados Unidos Mexicanos*. De hecho, durante muchos siglos lo ha sido, salvo por breves períodos, por reforma reciente lo es por mandato constitucional.

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

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

El traslado de la capital sede de los poderes federales, que se puede realizar por un simple decreto que emita el Congreso de la Unión (artículo 73 fracc. V) implicaría que la Ciudad de México se convierta en el Estado del Valle de México. El mismo congreso está facultado para determinar los límites y la extensión territorial que deben corresponderle.

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

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

El Distrito Federal contará con órganos de gobierno, se les denomina autoridades; no se les ha dado el rango de poderes; no lo serán a pesar de que gozarán de autonomía y ejercerán actos de autoridad. No se alude al principio de división de poderes aunque éste ha sido previsto y se deriva implícitamente de los textos. Ellos y los habitantes están sujetos a un *estatuto quo* les es impuesto y no a una constitución que ellos se den a través de sus representantes; no serán titulares del ejercicio de la soberanía en los términos del artículo 41.

El nuevo artículo 122, que contiene la reciente reforma, se publicó el 22 de agosto de 1996; derogó tanto el precepto anterior como la fracción VI del artículo 73; sus normas no se aplicarán en su integridad a partir de su publicación.

en algunas materias lo hará paulatinamente. En este estudio por razones metodológicas, se contempla la normatividad relativa al Distrito Federal como un todo, sin distinguir lo que ya es una realidad de lo que será.

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

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

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

## ESTATUTO DE GOBIERNO

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

Ese Estatuto de Gobierno, como acto emanado del órgano legislativo a nivel federal, tiene idéntico valor jerárquico que se le reconoce a las leyes del Congreso de la Unión; debe de estar de acuerdo con la Constitución; a nivel local goza del atributo de ser supremo en relación con las autoridades del Distrito Federal, ellas

en su actuación y funcionamiento deberán estarse a lo que dicho *Estatuto* disponga, es un cuerpo normativo del que deriva directamente la legalidad local, las leyes que emita la Asamblea Legislativa deben estar de acuerdo con él, no lo pueden contradecir.

Tiene idéntico valor jerárquico que el *estatuto de gobierno*, las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal, respecto de las materias que no han sido confiadas a la Asamblea Legislativa; deben de ser respetadas por las autoridades locales, se trata de un derecho que se emite sin darles intervención.

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

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

El Congreso de la Unión es el único que podrá introducir modificaciones al *Estatuto de Gobierno*; lo podrá hacer a iniciativa de la Asamblea Legislativa (art 122 base primera Fracc V inciso ñ), o de la cualquiera de aquellos a los que se ha conferido ese derecho (art 71). Las iniciativas de la Asamblea Legislativa deben derivar de un acuerdo del pleno; el acto sólo debe ser atribuible a ella; no pueden ser presentadas por los diputados que la componen por sí, en forma aislada sin acuerdo previo que derive de haber observado el procedimiento marcado por la ley; no lo pueden hacer ni aún en el caso de que suscribieran la

Legislativa únicamente pueden versar sobre materias relacionadas con el Distrito Federal:

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

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

Al hacer atribución, el órgano legislativo deberá tomar en consideración las bases establecidas en el art. 122.

2 - Deberán desarrollarse, sin agregar más limitaciones o restricciones que las que reconoce la Constitución, las atribuciones que han sido confiadas a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

## PROPUESTAS DE REFORMA NECESARIA PARA EL D.F.

Establecer la elección del Jefe de Gobierno directa y secretamente por un período de encargo por 6 años en vez de tres que fue por lo cual fue la reforma del 96.

- A efecto de otorgar mayor autonomía a las delegaciones reconvertirlas a distritos políticos con elección directa de sus titulares señalando con precisión ámbitos competenciales en sus funciones para salvaguardar el trabajo de la ciudad e incluso de la metrópoli. El período de encargo sería por tres años como sucede en los demás Estados de la República en la situación homóloga de las presidencias municipales.

- Que la Asamblea Legislativa del D. F., se convierta en un Congreso Local ampliando su función y autonomía con los Poderes Federales, incorporando a la Cámara de Diputados.



- Que este Congreso del Distrito Federal de vida a una ley Electoral local para el D.F. donde señale claramente las reglas para las elecciones del poder Ejecutivo Local del Jefe de Gobierno o los Alcaldes o presidentes municipales y del propio Órgano legislativo.

- Respecto al Poder Judicial del D. F. , consolidar la autonomía del Tribunal Superior del Distrito Federal, incorporando en la designación de jueces y magistrados la propuesta de colegios y asociaciones, legalmente acreditadas y que su elección sea función única de ese órgano colegiado en sesión plenaria y determinando el período por el cual cada funcionario judicial desempeñará sus funciones. Asimismo el encargo de procurador también se propone surja del mismo método

En materia de seguridad pública, que su designación sea propuesta de una terna del jefe de gobierno y su designación por aprobación del Ejecutivo Federal (hasta el momento) sea producto del análisis riguroso de los legisladores locales

### **Conclusión General**

Las propuestas anteriores son y deben ser para impulsar las iniciativas ciudadanas, fijando límites al ejercicio del poder:

1 - En su nivel vertical: desde el Presidente de la República que transferiría facultades que le son propias; desde el Jefe de Gobierno que tendría claramente definidas sus atribuciones, hasta los jefes de demarcación o de distrito que tendrían mayores niveles de responsabilidad al ser electos directamente por los ciudadanos y

2 - En su nivel horizontal, al otorgarle facultades legislativas plenas al Congreso local del DF, con diputados locales en una soberanía conformada pluralmente, emanada de los partidos políticos nacionales con registro que junto con un Poder Judicial, que tendría autonomía plena al incorporar novedosos mecanismos en la

integración y designación de sus juzgadores a estos mecanismos de propuestas de colegios y asociaciones de abogados reconocidos legalmente por las instituciones y la sociedad y estos dos poderes a su vez pendientes de la legalidad y equidad con la que el Poder Ejecutivo Local se debe conducir en sus actuación cotidiana al realizar el ejercicio del poder

## CAPITULO V

## ASUNTOS POLITICOS DE ESTABILIDAD POLITICA

## 5.1 GOBERNABILIDAD

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

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

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

Las corrientes, formas de disidencia inconcreta, sólo son toleradas mientras no se oponen al acuerdo general. En todos estos casos la solución del conflicto interno sólo se supera por medio de métodos no democráticos: la democracia no es posible en la mayor de las organizaciones sociales. Una revolución que destruye un orden político -nos dice Bertrand de Jouvenal y repite Samuel P. Huntington- o sirve para reconstruir el poder o no sirve para nada y lo

reconstruye concentrándose contra los principios democráticos. Eso han hecho todas las revoluciones de este siglo, empezando por la mexicana.

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

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

El modelo se supone dado las pruebas de sus valor evidente y la aplicación ineluctible. Así parece o se requiere demostrar en esa coyuntura. No existe una fórmula capaz, pues, de asegurar la gobernabilidad democrática de una nación. Después de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos y los países de la Europa Occidental consideraron que sólo los gobiernos democráticos eran viables por ser los únicos legítimos y por no haber más fuente de la legitimidad que la electoral. El reconocimiento de algunos regímenes dictatoriales por los países democráticos occidentales no fue causa suficiente para modificar la defensa de estos principios obligatorios en todas las naciones: una amenaza comunista bastaba para aceptar un régimen en todo opuesto a la democracia. La desintegración del bloque soviético ha dado paso a una doctrina capaz de justificar la injerencia de una potencia en los asuntos internos de un país de menor capacidad lo que se practicaba antes de la caída del bloque comunista como se pudo ver en los

una potencia en los asuntos internos de un país de menor capacidad, lo que se practicaba antes de la caída del bloque comunista como se pudo ver en los casos de la República Dominicana, Panamá y tantos otros que no fueron obra socio de los Estados Unidos. En otros lugares hemos encontrado a los países europeos, como Francia y la Gran Bretaña, por no decir nada de la ex-Unión Soviética y la República Popular de China, interviniendo fuera de sus fronteras

Siempre se adujeron razones referentes a la gobernabilidad o a la defensa de la democracia para justificar esas acciones. Debe reconocerse que la mayor parte de los cambios de régimen, la destrucción o contrucción de los sistemas políticos se han producido en el marco de los estados-nación cuyas causas fundamentales fueron hechos internos. Si la situación internacional es hoy una garantía para los gobiernos democráticos, en la medida en que estos gobiernos no tomen decisiones abiertamente opuestas a los intereses de los grandes países industriales esta garantía no ha sido constante en la historia contemporánea. La ejemplar República de Weimar fue violentamente destruida por la subida del nacionalismo. La crisis económica del 29 y el revanchismo consecuencia del Tratado de Versalles, crisis económicas a las que se respondió con una respuesta de tipo revolucionario, como las que sacudieron a los países latinoamericanos en los años sesentas, setentas y parte de los ochentas que culminaron con dictaduras militares y gobiernos ultra autoritarios plenamente aceptados por los países llamados democráticos. Gobernabilidad y democracia no son, pues, términos indisolubles: en el periodo de entreguerras, Europa -con excepción de Francia la Gran Bretaña, El Benelux y los países escandinavos - está gobernada de manera autoritaria y, debe añadirse en la mayoría de los casos por gobiernos autoritarios y legítimos. La presencia de oposiciones pequeñas y reprimidas con inaudita violencia en el Tercer Reich o en la Italia fascista en el Portugal Salazarista o en la Polonia de Pildusky no quitó un apoyo mayoritario a estos gobiernos, de la misma manera que la mayoría de los soviéticos sostuvieron al sistema staliniano y una aplastante cantidad de franceses fueron partidarios de Vichy, como lo ha podido mostrar la historiografía actual.

Democracia y autoritarismo libertad o despotismo no pueden reducirse a las puras instituciones menos a forma determinada de administración pública. Es en la relación entre la sociedad y las instituciones donde está encuadrada, donde

podríamos encontrar la gobernabilidad; pero no debe perderse de vista el contenido y forma de las instituciones y el comportamiento de la sociedad. La crisis de gobernabilidad puede aparecer en cualquiera de los dos componentes- instituciones y sociedad- aunque con mayor frecuencia se produce en la relación que la une y en cierta manera las determina. Este nexo es la legitimidad- aceptación del derecho a gobernar otorgado a las instituciones y a los hombres que las rigen. Por consiguiente, es la creencia donde se apoya la legitimidad y por ende la gobernabilidad.

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

Ya no se acusa al gran capital de los males sociales ni se habla del egoísmo obrero. Ahora se señala a un Estado a un gobierno de no saber manejar el conflicto social cuando se presenta una crisis generalizada, como puede ser el desempleo, frente al cuál sólo unos cuantos grupos marginales piensan en la destrucción del sistema político en vigor para crear uno de tipo diferente cuando no opuesto. Nadie recurre a la dictadura del proletariado para salir de la crisis del empleo, para encontrar una situación de pleno empleo, la necesidad de crear foros de discusión y negociación puede verse como una intención de resolver un conflicto por una vía democrática- la negociación- o como una desconfianza manifiesta en las instituciones del Estado, parlamentos, tribunales, etc. La confianza indispensable para adentrarse en la gobernabilidad, para que en una Nación se cree una confianza mutua entre la sociedad y el Estado no parece generarse sino por vías paralelas y ajenas al Estado y en cierta manera, a la sociedad al no estar representada sino suplantada por grupos particulares. El Estado y el Parlamento quedan reducidos al papel de Cámaras de registro limitándose a tomar nota de la negociación al margen de la competencia.

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

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

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

garanticen automáticamente la democracia. Todos sabemos de la existencia de democracias totalitarias, de democracias avasalladoras de las minorías, de democracias sin tolerancias y, por añadidura, legítimas en cuanto la legitimidad deriva del consenso y de la mayoría.

La única garantía, pues, para la existencia y perdurabilidad de un sistema democrático radica en la presencia de una cultura democrática en las formas de acción donde el respeto y la aceptación del *diseño sea el fundamento político* no sólo del pensamiento y de las actitudes de los ciudadanos, sino también del *gobernante*. Es cierto que las instituciones y la legislación democrática son elementos seguros para la convivencia y la solución de los conflictos sociales que son de por sí garantía permanente del sistema político democrático, ni bastan para defender de manera democrática. Se necesitará añadir un adjetivo para estar seguros de la duración o perduración al menos de la gobernabilidad democrática y este es el adjetivo de liberal.

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

## 5.2 SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA A FIN DE SIGLO

### I. Las nuevas doctrinas de Seguridad Nacional

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

En primer lugar, la doctrina de Seguridad Nacional que fue vigente durante la Guerra Fría, basado en la guerra contra el comunismo, ha sido superada. Con esta transformación desaparece el "enemigo" al que se debía vencer y aparecen desafíos nuevos a la materia y estabilidad de las naciones. En este sentido, los países que tuvieron enfrentamientos armados y donde los mismos fueron determinados por la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se han visto beneficiados del fin de la guerra fría. Esto es notable en Centroamérica. Por ello, no fue casual que en Nicaragua y El Salvador los procesos de paz se



logran entre 1990 y 1992 y que el proceso de paz de Guatemala iniciará de forma lenta pero sostenida, también en estos años.

En segundo término, se está transformando la estructura del Estado. En la gran mayoría de los países hubo cambios constitucionales en los años ochenta y noventa orientados a la modernización del aparato del Estado. Esta mutación hace que se reduzca el rol político y se reformulen las doctrinas, las misiones y las funciones de las Fuerzas Armadas. Se amplían en este sentido las misiones que no son estrictamente militares debido a que se desvanece y reduce al mínimo -en la mayoría de los países- la posibilidad de enfrentamiento con otra Nación en una guerra "convencional" y en el plano interno, las amenazas también se modifican.

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

El cuarto elemento a considerar, derivado de lo anterior, son los efectos en las políticas de seguridad y defensa de los esfuerzos transnacionales para homologar los sistemas económicos y políticos de los distintos países latinoamericanos. Aparece -desde la reunión realizada en Santiago de Chile en 1991 convocada por la OEA- la noción "seguridad democrática" y adquiere el rango de prioridad de seguridad la integración económica -desde la cumbre de Presidentes realizada en Miami en diciembre de 1994- y se busca la colaboración -y posible integración futura-multinacional de las Fuerzas Armadas redefiniendo los conceptos de "Seguridad colectiva" y "seguridad hemisférica" postura consolidada en la cumbre de ministros de defensa de América Latina -realizada a mediados de 1995 en Williamsburg, Virginia- El impulsor principal de esa nueva transnacionalización de la Seguridad y la defensa es Estados Unidos.

Como quinto elemento, al contrario de las doctrinas de Seguridad Nacional de la guerra fría, se entiende que la "seguridad nacional" se fortalece con la democracia, entendida ésta a partir de las nociones liberales-occidentales de cada régimen político con los conceptos de legitimidad y soberanía del Estado.

La equidad y soberanía se otorga al Pueblo en los procesos electorales y cualquier otro mecanismo de acceso al poder -por ejemplo revoluciones armadas o el golpe de Estado\*- o formas de gobierno autoritarias o totalitarias son ilegítimas y por tanto deben de evitarse pues pueden atentar contra la estabilidad de las relaciones entre los Estados y la gobernabilidad en el seno de los mismos

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

Como séptima característica, se le otorga a la población un rol activo en el mantenimiento de la seguridad nacional (o sea la democratización de los sistemas políticos emerge la sociedad civil como un actor responsable para el futuro de la nación, con lo que la seguridad nacional deja de ser sólo una responsabilidad del Estado para también trasladar responsabilidades a los sectores de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, el clero, los partidos políticos, las ONG's etc.).

Finalmente como octava característica, se deja de identificar la seguridad nacional del Estado del gobierno, o de algún sector político u oligárquico, con la seguridad nacional

De esta manera en la gran mayoría de los países latinoamericanos la seguridad nacional se percibe como la vigencia del Estado de Derecho, el orden constitucional regulado a través de un sistema político democrático y de identifican con el desarrollo económico, la búsqueda de las garantías individuales (derechos humanos)

En relación a los desafíos a la seguridad nacional, desaparece el enemigo externo como sujeto político, y aparece el enemigo interno como sujeto económico y social (la pobreza), ubicando los desafíos en las transformaciones estructurales para responder a las necesidades de la población. De esta manera, se desvanece el enemigo externo político (comunismo) y aparecen nuevos desafíos internos (nacionalismos, ideologías y religiones excluyentes y fundamentalistas)

crecientes de la influencia de conflictos en el medio oriente, el centro de Europa y el norte de África.

## II. Seguridad Nacional- Fuerzas Armadas.

Debido a los anteriores cambios, también se modifica la relación existente entre la Seguridad Nacional y las fuerzas Armadas. Por ello, en todos, los institutos castrenses del continente se están viviendo procesos de reforma y reestructuración muy profundos. Este fenómeno se debe a la forma como han sido afectados los ejércitos con el fin de la guerra fría.

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

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

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

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

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

Por todo lo anterior, a fin de siglo se observan nuevas misiones en la acción de las fuerzas armadas (no en todos los países aparecen de forma simultánea); en algunos países estas misiones no son nuevas, pero cambia el eje gravitacional de

acción de las fuerzas armadas -como la guerra contra el narcotráfico, y también a estructura organizativa de los ejércitos se transforma para nuevos retos que les testa el Estado

Por ello es preciso enlistar las misiones actuales de las fuerzas armadas y analizar cuales de ellas son de aparición reciente .

1. Defensa de la soberanía (territorio). misión constitucional enumerada en todas las constituciones.

2 Integración y comunicación del territorio Este aspecto es crucial en Brasil con el postulado de intergrar la región amazonica y evitar una posible tendencia autonómica de las regiones

3 -Segundad colectiva. en tres niveles. mundial, hemisferica y regional. preparación de fuerzas de mantenimiento de paz

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

5 El activismo político se reformula como misión.

Se reduce: casi todo el cono

Se amplia - de forma indirecta

México

de forma directa:

Venezuela

6 Modernización tecnológicamente (parte de la nueva profesionalización) ; por ejemplo guerra electronica (ejércitos de América del Sur)

7. Protección de la población civil en casos de desastres naturales
8. Lucha contra el separatismo territorial potencial (Brasil, Nicaragua, México y Guatemala)
9. Lucha contra el terrorismo = exógeno  
endógeno
10. Lucha contra el narcotráfico
11. Seguridad pública
12. Defensa de los recursos naturales
13. Impartición de campañas de salud, educación, etc.
14. Actividades de inteligencia

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

Por ello las misiones de deben de analizar con el siguiente desglose de importancia.

1. Cuáles son constitucionales en cada país
2. Misiones que, sin ser constitucionales, son, "positivas" (para la Nación, el Estado o la población)
3. Misiones que son cuestionadas por la población
4. Actividades y Misiones desarrolladas por presión internacional.

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

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

### **III. Seguridad Nacional, Gobernabilidad, Democracia y Estado.**

El principal desafío a la seguridad nacional de los países de América Latina es el de la viabilidad nacional.

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

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

1. Lograr construir estructuras económicas que crezcan de forma sostenida y poder resolver los problemas sociales. Este desafío es el que los economistas denominan la eficacia macroeconómica con impactos microeconómicos positivos (a nivel de las células empresariales y familiares). En América Latina, la

La reestructuración estructural se da en un contexto de desmantelamiento de actividades económicas, estatales y empresariales protegidas lo cual implica además de modernizar la economía -hacer que ésta opere bajo las reglas de la economía de mercado abierta al capital y a la inversión mundial

2. Por la anterior desde inicios de los noventa, excepto en Haití, se han consolidado los procesos democráticos de los países latinoamericanos pero estos tienen tendencias muy altas de inestabilidad o ingobernabilidad producto de los ajustes macroeconómicos y la refinición de las estructuras sociales

3. El aparato del Estado no se moderniza con la velocidad necesaria (en su seno) producto de los resabios de más de medio siglo de estructuras burocratizadas e infladas los obstáculos a su reforma se dan desde la ineficiencia de las estructuras de gobierno, la presión de los grupos de sociales que se pueden perjudicar con el desmantelamiento de estructuras populistas hasta la corrupción en el manejo presupuestal.

4. Pueden aparecer grupos de poder económicos, políticos o militares que desafían la estabilidad de la nación y el Estado. Estos grupos pueden ser endógenos o grupos externos con ramificación en sectores nacionales

5. Entre los grupos que afectan la estabilidad y la gobernabilidad a fin de siglo son

a) Grupos de poder económico que tienen el temor de perder privilegios como las oligarquías (rurales, financieras, empresariales, etc.)

b) Grupos de poder político que temen perder antiguos privilegios, élites militares que se resisten al cambio caciques, reminiscencias de grupos armados de izquierda que no creen en la democracia, partidos políticos que mantuvieron el control político y donde sectores de su interior luchan por no perder el control

c) Emergencia del crimen organizado. Este fenómeno tiene expresiones transnacionales e internas. En muchos de los casos, cuando las actividades ilegales crecen necesitan la expansión de sus actividades a nivel exterior 1.- para proteger las ganancias depositadas en bancos extranjeros 2.- Para realizar las

parados-mercados y 3 - para proteger a sus integrantes del sistema legal de su país. El narcotráfico es la actividad más importante del crimen organizado en América Latina aunque no es la única.

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

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

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

En el nivel militar se plantea redimensionar el rol de la Junta Interamericana de Defensa básicamente para construir Fuerzas Militares multinacionales para enfrentar el narcotráfico. En el caso mexicano, la doctrina mexicana de defensa sustentada en la Constitución se señala explícitamente las limitaciones para el envío de tropas al extranjero, por lo que México mantiene un concepto defensivo -reguardado a sus fronteras- del empleo de las Fuerzas Armadas.

México a diferencia de otros países latinoamericanos, continúa preservando los conceptos tradicionales de soberanía en su doctrina de política exterior significando este elemento un rechazo a los planteamientos que sostienen a que la seguridad de los países, por el proceso de globalización de muchos fenómenos -como el ecológico y el económico-, deben abandonar el concepto autosustentado de seguridad. En este caso el desafío de fin de siglo para México, es que sus dos



principales socios económicos Estados Unidos y Canadá tienen doctrinas de seguridad transnacionales que no concuerdan con las mexicanas. En el caso de la Unión Americana mantiene en términos de defensa de su territorio un concepto autosustentado en las armas nucleares, más sin embargo la preservación de su seguridad se basa igualmente en el despliegue de fuerzas militares globales donde no se considera a la legislación ni a la soberanía de otros países en caso de necesidad de empleo de las fuerzas castrenses (extraterritorialidad del sistema legal y de defensa de los Estados Unidos).<sup>56</sup> Canadá tanto para la defensa de su territorio como en lo que se considera sus responsabilidades en el sistema de seguridad internacional, sostiene la posibilidad de defenderse y actuar en forma multinacional y cooperativa. Ello se basa en esquemas de cooperación para la defensa propios de la comunidad Británica de naciones y ello explica el rol activo de Canadá en la gran mayoría de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

México por el contrario, basa su seguridad en un concepto integral propio de la realidad geopolítica y socioeconómica de la nación, este se sostiene en cuatro elementos -

1 - La política exterior y sus doctrinas de no intervención, autodeterminación de los pueblos y búsqueda de la solución pacífica de los conflictos

2 - La doctrina de defensa, basada en tres planes DN1, DN2 Y DN3. El primero corresponde a la defensa ante un agresor externo, el segundo el mantenimiento del orden interno y el tercero es el despliegue militar en casos de auxilio a la población en casos de desastres naturales:

3 - El diseño de políticas gubernamentales tales que logren el desarrollo socioeconómico del país; y 4.- La gobernabilidad bajo un sistema democrático de gobierno que garantice la convivencia pacífica entre los mexicanos.

Se consideran los nuevos fenómenos que están alterando la estabilidad y la gobernabilidad en el mundo como desafíos que pueden amenazar la seguridad nacional de México como los nacionalismos y fundamentalismos al igual que el terrorismo

<sup>56</sup> The White House, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, Washington, February, 1995

Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo los dos principales desafíos a la seguridad nacional son la pobreza extrema de la población y el narcotráfico el primero como obstáculo para la viabilidad financiera del país y factor estructural causal de los principales desafíos a la estabilidad del país- como los movimientos armados emergentes- y el segundo como factor desestabilizador fundamental, que puede deteriorar la capacidad del Estado para lograr la gobernabilidad del país y que tiene capacidad para alterar las relaciones financieras políticas y sociales (peligro que pueda llegarse a niveles conocidos como la "colombianización" del país).

El tema de la gobernabilidad definida como la capacidad del Estado para lograr conducir por la vía democrática a la población, se convierte en uno de los principales desafíos para la seguridad nacional del país. La gobernabilidad en México se determina por la capacidad para lograr concluir la reforma del Estado en múltiples niveles (electoral, el sistema de prevención e impartición de la justicia en los cambios constitucionales necesarios para la regulación de las relaciones económicas en el contexto de la globalización económica) y de esa forma enfrentar los desafíos políticos y de defensa que plantean las protestas violentas de la población (como el caso del alzamiento insurgente en la selva de Chiapas) y la reaparición de grupos armados que se consideraban desmantelados como el EPR, que inicia sus acciones con este nombre en el Estado de Guerrero, que actúa y tiene una logística de operación similar a las de las guerrillas urbanas foquistas de los años setentas y que emplean como medio de acciones que se tipifican como "terroristas"

Los medios que ha empleado el Estado para enfrentar estos desafíos a la seguridad nacional son diversos. En el caso del EZLN, el empleo de las Fuerzas de Seguridad se da en forma de despliegue *disuasivo de Fuerzas* " dándole prioridad al diálogo para lograr una negociación política que conduzca a la desactivación del movimiento armado para que se convierta en político sin que tenga que utilizarse el uso militar en forma directa. En esta estrategia el reconocimiento de las causas estructurales del conflicto (sociales económicas políticas y culturales ) es la clave en la acción del gobierno. Esto se puede ver en los primeros acuerdos alcanzados entre la Cocopa y el EZLN a inicios de 1996. El gobierno de forma explícita ha reconocido que el movimiento tiene sus orígenes

en las condiciones de marginación y pobreza y por ello su estrategia no es de confrontación militar directa

En el caso del *EPR* sus acciones focalizadas en los ataques a las fuerzas de seguridad pública y militares del gobierno mexicano, lo tipifican como una guerrilla que atenta directamente contra la estabilidad del sistema impuesto por la vía democrática y que, si creciera su capacidad ofensiva, incluso podría estar en riesgo el proceso democratizador del país y golpear los niveles de seguridad nacional en todos sus niveles. Las acciones terroristas pueden afectar la estabilidad por la creación de condiciones de inseguridad a la población; deteriora la posibilidad de reactivación de la economía; afecta las fuerzas políticas legalmente instauradas para la lucha del poder, tensionando sus relaciones con la población y obliga a militarizar algunos espacios de la vida pública lo que puede afectar la imagen del ejército. En el exterior daña la imagen política del país. En este sentido, el peligro a la seguridad nacional es que se configure una guerrilla terrorista endémica que perjudique por igual al gobierno y a la población en el esfuerzo por consolidar la democracia en México

En síntesis a las misiones tradicionales de las fuerzas armadas, se añaden poco a poco misiones nuevas concentrando la acción directa de las fuerzas armadas mexicanas en el plan de guerra DN2 (defensa ante un enemigo interno) en tres variables de conflicto: movimientos armados, combate a la delincuencia y crimen organizado y lucha contra el narcotráfico. La seguridad nacional del México moderno dadas estas tres misiones militares, se contempla amenaza en primera instancia por estas tres elementos

### 5.3 ESCENARIOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

¿Como desarrollar la relación entre la problemática derivada de la democracia y la que es propia de la seguridad nacional? El problema a partir de reconocer el vínculo entre la participación social en los procesos decisorios con la construcción de un proyecto nacional.

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

No cabe duda de que vivimos en la era de la incertidumbre como la califico Galbraith <sup>67</sup> y este acontecimiento nos coloca en la idea de que no es tiempo *propicio para los profetas* pues siguiendo la tradición su destino es *ipidarlos* si fallan o reconocerlos *post-festum* cuando los acontecimientos de hoy son pasado.

Bajo esta idea es necesario plantear el problema de las relaciones entre la seguridad nacional y la democracia, bajo una visión que nos permita analizarlas como problemas y no como principios resueltos y consolidados. En este sentido plantearnos los escenarios significa reconocer los riesgos que el proceso podría generar y donde estos podrían enfrentarse en la transición, incluso a los intentos de la restauración autoritaria, que aunque han demostrado escasa posibilidad de consolidación histórica podrían generar situaciones de que no preverse en sus líneas mas generales desde el presente podrían crear riesgos que el propio sistema político tendría que asumir.

67 : J.K Galbraith, La Era de la Incertidumbre, Barcelona, Edit. Plaza y Janés, 1977, op. 336 y ss.

## LOS ESCENARIOS DE RIESGO

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

### El primer escenario

El primer tipo de escenario nos muestra las condiciones del comportamiento electoral que podrían enfrentar la estructura actual de los partidos políticos en este sentido tendríamos que considerar tres variables básicas: la participación política ciudadana que podría oscilar entre el crecimiento del abstencionismo o su disminución; la segunda variable sería el comportamiento del voto a favor de los partidos de oposición, en cuanto a su aumento o decrecimiento y el tercero sería el ámbito de la profundidad de la reforma política que se pretende.

Al combinar las variables podríamos establecer estas alternativas:

1 - El crecimiento de la oposición unido al crecimiento de la abstención, podría en algunos casos favorecer a las opciones opositoras siempre y cuando exista una alternativa que contemple la proporcionalidad, pues de otra manera sería factible que frente a núcleos opositores divididos el partido hegemónico podría mantenerse en el poder. Al mismo tiempo, aun ganando la oposición, la victoria no consolidaría una opción democrática en la medida que existiría para cualquier ganador el riesgo de una sobrerrepresentación pues el abstencionismo, opera en contra de cualquier régimen político. El caso de los consejeros ciudadanos que aun al margen de los partidos políticos fueron electos bajo la sombra del abstencionismo mayoritario los inhabilitó como interlocutores representativos de los vastos núcleos sociales a los que debían representar.

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

3 - El escenario que relaciona crecimiento de la abstención con disminución de la oposición, parece ser la tendencia histórica que más ha favorecido al partido en el poder, sin embargo el desgaste producido por la imposibilidad de compartir la responsabilidad de gobernar ha creado la situación crítica de enfrentar los errores del pasado que al darse cita en el presente imposibilitan la legitimidad de la gestión.

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

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

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

## El segundo escenario.

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

1 - El escenario ideal que podría generar el proceso democrático sería una combinación entre la recuperación económica. el ejercicio del poder fundamentado en la negociación y sobre una base del orden social. que sería la condición que reclama la democracia que posibilita la apertura de espacios. la canalización de las demandas para su satisfacción y la capacidad de adecuar medios de acuerdo a los fines. reconociendo. que sin medios no es posible el alcance de los fines. sin embargo aun con los medios podríamos no alcanzarlos

2 - Otro escenario a considerar bajo el supuesto de una recuperación económica sería la del orden autoritario con escasa posibilidad de negociación. La viabilidad de esta propuesta ha sido factible en México y podemos asegurar que aun bajo periodos autoritarios pero prósperos. la conformidad social pudo operar siempre y cuando se garantizaran la eficiencia y eficacia de la burocracia dominante. Sin embargo. la viabilidad de estas propuestas es de corta duración y los consensos se pueden quebrar en los inicios de la crisis de 1968.

3 - La probabilidad de que en un periodo de recuperación económica se produzca una situación caótica. pero cuyo ejercicio del poder busque el proceso negociador como alternativa de gestión. es factible a partir de generar una serie de reformas políticas y de ceder espacios a la oposición. esta alternativa significaría la capacidad adaptiva de un sistema a circunstancias adversas.

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

### El tercer escenario

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

Los escenarios serán analizados dentro de la globalización que actualmente vive el mundo y dentro de los cuales caben destacar lo siguiente.

1 - La combinatoria de los Estados que cuenten con hidrocarburos tengan la capacidad de ser productores de tecnología por su alta inversión en investigación y desarrollo y sean en la actualidad países considerados como centrales, podrían encontrar una viabilidad a sus propuestas en las próximas décadas, hasta que los hidrocarburos como recurso no renovable comiencen a decrecer, tal es el caso de los Estados Unidos.

2 - Los Estados que sean productores de tecnología y encuentren fuentes de energía a los hidrocarburos siendo países centrales podrán convertirse en poco tiempo en potencias hegemónicas claves en el quehacer mundial dentro de esta opción podrán estar Japón y Alemania.

### La viabilidad de la democracia y de la seguridad nacional

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

ISS: V.A.SANTOS Caamal Mario, *La esencia de la Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales, México, 1995*



Desde este ángulo el error más común es considerar que la Seguridad Nacional es un problema de las Fuerzas Armadas pues sin negar el papel protagónico que tiene en su preservación ésta no podría siquiera considerarse si no hay una base social que apoye y legitime un proyecto nacional y éste no es posible bajo formas autoritarias que sólo lo imponen verticalmente, sino que sólo se consolida bajo formas democráticas

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

#### **Estrategia para la democracia y la seguridad nacional.**

Hemos advertido líneas arriba los escenarios de riesgo para la Nación, sin embargo este planteamiento estaría incompleto si no se planteara las condiciones que podrían hacer posible los procesos tendientes a garantizar la participación social en las decisiones y la creación de un proyecto nacional

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

1 - Una reforma político electoral que establezca un sistema proporcional en la lucha partidista, así como institucionalización de aquellas fuerzas al margen de la legalidad buscan por vías violentas arrastrar a la Nación a un enfrentamiento. En este sentido no estamos sólo refiriéndonos a los grupos insurgentes sino sobre todo a las fuerzas políticas tradicionalmente de corte caciquil en aras de mantener sus posiciones de poder atentan contra la unidad de la Nación liquidan los pactos sociales promueven su impunidad y presionan por mantener sus posiciones aun a riesgo del descrédito del aparato estatal.

2 - El reestablecimiento de la Moral Pública. lo que no supone la utilización de la venganza política sino la reivindicación del Derecho por encima de cualquier privilegio condición única para garantizar la probidad de la representación gubernamental. además del adecuado equilibrio de poderes y la liquidación de la narcopolítica. como el riesgo mayor de que hoy tiene el ejercicio de la tarea gubernamental

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

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

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

Una estrategia posible tiene que admitir que habrá que enfrentar problemas y asumir decisiones que quizá nunca antes se pensaron adoptar está es el mayor reconocimiento para aquellos que no sentirán temblarles el pulso para estar a la altura de las circunstancias. y por eso la mayor tristeza radicará para aquellos que habrán desperdiciado la oportunidad de hacer historia; pues aunque tenemos que admitir que no todo es voluntad. pero sin ella no habrá cambio ni capacidad de que el hombre tenga la oportunidad de conducirse hacia un futuro mejor. en lugar de resignarse a ir hacia donde las circunstancias conduzcan

#### 5.4 CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL

**José Miguel Insulza.**

El concepto de seguridad nacional no puede ser confundido con el de defensa o el de seguridad militar como desgraciadamente ha ocurrido en América del Sur en períodos recientes. concebimos a la seguridad como un concepto más amplio y positivo, que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una vida digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la Nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e implica además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.

**Andrés NINA:**

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

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

**Félix Galván López:**

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

### Coronel Alejandro Medina Lois (Chile)

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

### Raúl Benítez Manaut

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

### Gra! Osiris Villegas (Argentina)

La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hayan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

### Isidro Sepulveda Garza (México)

Como definición operativa de Seguridad Nacional podemos apuntar que es aquella parte de la política gubernamental que tiene como fin la creación de las condiciones políticas nacionales e internacionales favorables a la protección de los pilares básicos para la supervivencia del Estado, o la extensión de valores nacionales o intereses vitales contra adversarios existentes o potenciales que amenazan la propia existencia de la nación.

De aquí se desprende que existen algunos elementos fundamentales para la comprensión y análisis de la problemática de la seguridad nacional:

- 1) valores nacionales.
- 2) Condiciones del medio nacional e internacional.
- 3) objetivos nacionales e
- 4) instrumentos de política

## CAPITULO VI

## LA PLURALIDAD Y PARTICIPACION POLITICA

## 6.1 REFERENDUM Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Cuando Juan Jacobo Rousseau afirmaba que la soberanía pertenece al pueblo y que su naturaleza es la de un poder supremo inanejable intransferible, aludía a un tipo de democracia propia de las pequeñas comunidades como su natal Ginebra que en el siglo XVIII, cuando escribió su Contrato Social, estaba más cerca de la Polis Ciudad- Estado, y por ello del modelo de democracia directa ateniense, que del Estado nacional contemporáneo, cuyo paradigma es la democracia representativa

Las teorías de la representación, salvo aquella que afirma que el representante está atado al mandato, es decir, salvo la que implica mandato imperativo, aseguran que si el representante ha recibido la confianza cierta y clara de sus representado, esta investido del poder de actuar en nombre de ellos sin ulterior consulta de manera que el régimen representativo implica que los gobernantes sólo están obligados a sujetarse a la ley, pero a está también deben ceñirse los gobemantes.

En sus aspectos operativos, la democracia representativa facilita a quien esta investido de poder actuar y decidir por los demás sin sujetarse a otras consultas, previas o ulteriores.

Sin embargo la democracia representativa ha experimentado los excesos a que conduce la falta de sujección de los representantes a la opinión de los electores, pues eso da lugar a la desvinculación entre gobernantes y gobernados en detrimento de la comunicación y el consenso que debe observarse en materias de gran trascendencia para la colectividad.

Lo anterior sugiere asimismo que el voto no es un cheque en blanco para que aún dentro de la legalidad, los representantes actuen de espaldas a la población pues tanto la distancia entre la emisión del voto y la toma de una decisión, cuando

la producción súbita o inopinada de fenómenos imprevistos en los momentos de que se tomó el mandato hacen necesario que la democracia amplíe los diálogos, las consultas y los consensos, a fin de darle más legitimidad al propio régimen representativo

Desde otra perspectiva y más concretamente la legitimidad originaria de la representación requiere frecuentemente de una legitimidad secundaria o derivada, que confirme y convalide el ejercicio del mandato representativo. Esto significa que la república representativa puede aceptar, sin distorsionarse ni *desnaturalizarse*, *mecanismos complementarios de legitimación*.

Entre las fórmulas adicionales hay algunas que se ensayan cotidianamente, estas son el diálogo con los sectores involucrados en las decisiones; la consulta respecto de la adopción de medidas o decisiones; o la elaboración de iniciativas; la celebración de pactos específicos de orden económico o social; y entre otras más. Las encuestas deliberadas para orientar el conocimiento y la opinión popular respecto de temas importantes o debatibles

Existen sin embargo otros mecanismos que van más allá de la consulta o el recogimiento de la opinión pública. Se trata de verdaderas instituciones de la magnitud misma del sufragio y que implican la participación del pueblo, en cuanto a ciudadanía y electorado. Se trata de las instituciones de democracia semidirecta, que se conocen como **referéndum, plebiscito e iniciativa popular**

En la república o democracia representativa el pueblo elige, pero los elegidos deciden por él. El pueblo gobierna de manera indirecta, en cuanto titular de la soberanía, pues sería prácticamente imposible que las leyes y los grandes actos de gobierno se decidieran en asambleas públicas, como ocurría en la Polis ateniense hace veinticinco siglos, y en la que formalmente podían intervenir todos los ciudadanos de la región. Estos procedimientos de democracia directa son a mi punto de vista impracticables en las sociedades contemporáneas organizadas en Estados nacionales, asentadas en territorios mas o menos vastos y compuestas de poblaciones regularmente de varios millones de individuos

La democracia representativa, en consecuencia, es un sistema de adopción de decisiones más operativas y prácticas que facilita el ejercicio de gobierno, en la

formulación de la ley, la observancia de su ejecución y la aplicación de la misma en casos que resuelvan los jueces y los tribunales.

La teoría política reconoce tres valores de representación política

1) La representación como relación de delegación:

2) La representación como relación fiduciaria:

3) La representación como "espejo" o representación sociológica.

En el primer modelo el representante es concebido -afirma el Diccionario de Política- como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, de las "instrucciones" que los representados le confieren: su papel se acerca mucho al de un embajador. Este modelo es de origen medieval y las modernas constituciones estatales lo rechazan prohibiendo explícitamente el "mandato imperativo".

El segundo modelo -afirma la misma fuente- atribuye al representante de una posición de autonomía y supone que la única guía para su acción es el -interés- de los representados como es percibido por él.

El tercer modelo -el de la representación espejo- se centra, a diferencia de los otros dos más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales. Concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político: según otra imagen recurrente lo compara con un mapa geográfico.

Aunque pobre y parcial en su exposición y alcances, el segundo modelo aludido por el Diccionario de Política es el que corresponde al paradigma constitucional de los estados contemporáneos. Se trata de una representación producto de las elecciones democráticas, entendiéndose que éstas constituyen "el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la cooptación o la conquista violenta, que son los medios autocráticos" (59).

(59) DUVERGER, Ob. cit. Instituciones de . . . pp 114 y 115

Esta teoría conduce también al sufragio universal al denominado "electorado-derecho" según el cual "el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece como detentador de una parcela de soberanía de la cual nadie puede privarle". Al mismo tiempo conduce a la teoría del mandato imperativo en el cual el elegido está atado por la voluntad del elector. Ya vimos que esta figura es rechazada por las constituciones modernas, que sin embargo se ven forzadas a combinarla con la teoría de la representación nacional, lo cual da cabida a la explicación de la representación múltiple de los individuos, los partidos y la nación. *Dice Duverger... "el desarrollo de los partidos políticos conduce también a transformar la representación hacia un sentido colectivo, muy diferente del concepto de representación fraccionada".*

La teoría de la representación nacional afirma que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino al cuerpo colectivo llamado nación. "es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen". Según esta teoría, al ejercer el sufragio los individuos no están ejercitando un derecho sino cumpliendo una función pública.

El principio del "electorado-función" conduce también al corolario del carácter colectivo de los mandatarios: así, un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción o distrito, "sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación". Esto significa igualmente que los mandatarios ejercen un "mandato representativo" en virtud del cual actúan en lugar de y en nombre de los electores o de la nación, con lo cual se llega a la idea de la soberanía parlamentaria.

"La teoría del mandato representativo- afirma Duverger- corresponde a la de la soberanía y de la representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandatos no son éstos sino la nación.



Esta al ser un ser colectivo incapaza de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes: solamente les da el mandato de representarla, es decir de expresarla. Así, los diputados son libres a cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

El mandato representativo es el tipo dominante de representación en el constitucionalismo moderno, porque permite una combinación operativa entre la representación jurídica y la sociológica y entre las representaciones globales y las particulares.

Las teorías clásicas de la representación se basan en el sentido jurídico del término. Como afirma Duverger: "corresponde al hecho de que una persona "aquí al elector", da a otra persona, el mandatario(aquí al elegido), el poder de actuar en su nombre, que se llama mandato "

Pero también se puede ser representante en un sentido sociológico. La representación sociológica alude al reflejo que la realidad social proyecta sobre los representantes en lo particular aunque lo más frecuente es aludir a la corresponsabilidad entre la realidad social representada y el órgano de representación, en este caso el Congreso, Asamblea o el Parlamento. Esto es lo que algunos denominan la representación-espejo la que al decir Cotta, considera "al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político: según otra imagen recurrente lo compara con un mapa geográfico"

En consecuencia, el ideal democrático es que los órganos de representación sean además representativos, es decir, que respondan a la noción jurídica como a la sociológica. Está implícita semejanza o parecido entre mandante y mandatario, \* una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del parlamento que resulta de ella: la semejanza entre ambos define en este caso la representación. Se dice que los elegidos representan a los electores no como un mandatario representa a sus mandantes, sino como una fotografía representa al objeto fotografiado ". según establece Duverger, aunque aclara, "Más que parece a una fotografía, en la que el aparato está en actitud pasiva, la elección se parece a un cuadro donde el pintor interpreta la realidad"

La representación sociológica no significa que los representantes ejerzan la representación gobernando o decidiendo, sino también opinando. Esto significa que el voto mediante el cual se eligen representantes, vale tanto si constituye mayoría como si sólo alcanza una minoría de allí que la representación proporcional, mediante la cual se asegura la presencia de partidos minoritarios en el Congreso combine representación jurídica y representación sociológica.

Sin embargo, independientemente de la elección, mediante la cual se genera la representación, los órganos parlamentarios son representativos en razón de los debates, los consensos y los disensos que se generan en su seno porque reflejan las opiniones de los segmentos de la sociedad. Cuando las asambleas legislativas o parlamentarias adoptan decisiones o acuerdos muy distantes de la opinión pública ciudadana, se viven momentos de profunda crisis política y el órgano representativo pierde prestigio o representatividad, o sea, aun cuando mantiene la naturaleza jurídica de su representación, ve disminuida o suspendida su representación sociológica. Lo anterior explica que, a la representación global aquella que atañe a toda una nación, se agreguen las representaciones particulares locales o corporativas. En el sistema político mexicano se reconoce de facto que los diputados representan a sus distritos y a sus sectores, aunque constitucionalmente el conjunto de todos los diputados representan a toda la nación. Esto tiene que ver con el hecho de que los ciudadanos se sienten miembros de la nación, pero al mismo tiempo de comunidades locales más pequeñas y de sectores o clases sociales que exigen la expresión de sus opiniones en el seno de los órganos representativos.

Así la representación jurídica implica para el representante la ejecución de un mandato que él determina libremente, mientras que la representación sociológica lo vincula con compromisos específicos frente a sus electores, su partido, su sector o su corporación social.

El régimen representativo constitucional está situado en la dimensión jurídica, pero hay factores sociales como los señalados que permiten la intervención directa de los ciudadanos, ya sea en forma incidental o de manera sistemática institucional.

A Las formas más frecuentes de interacción directa de los ciudadanos se realiza a través de consultas dirigidas o por conducto de la presión que ejercen ciertos grupos (lobby) ante los diputados y las comisiones parlamentarias y legislativas.

1) Las consultas dirigidas pueden asumir el carácter de foros de orden técnico académico político, en lo que el órgano representativo escucha la opinión, parecer o propuesta de personalidades y de agrupaciones con peso específico en la sociedad, puntos de vista que ofrecen argumentos de calidad para legitimar proyectos, propuestas o decisiones adoptadas o por adoptarse por el órgano de representación. Esta práctica se ha extendido en el congreso mexicano, pero es muy frecuente también en el propio gobierno, como órgano de consulta fundamentalmente de los grandes proyectos de reforma política y electoral que se desembocan en enmiendas constitucionales.

Las consultas dirigidas pueden adoptar la forma de encuestas, aunque normalmente éstas son conducidas por instituciones académicas y por organismos especializados contratados *ex profeso*. A últimas fechas los periódicos publican resultados de encuestas que pretenden perfilar la opinión dominante acerca de políticas públicas o temas de debate sobre asuntos económicos y políticos, lo cual tiende un puente entre consulta pública y presión políticas.

La participación de los grupos de presión frente al gobierno y frente a los órganos parlamentarios, puede asumir formas sutiles o expresarse de manera descamada. En ambos casos sus opiniones entrañan verdaderas tomas de posición y a veces amenazas ciertas de oponerse o generar turbulencias, si quienes toman decisiones no consideran o protegen sus intereses. En el primer caso se produce la labor de lobby, común en el Congreso de los E. U., mientras que en el segundo puede hasta llegarse a la generación de movimientos sociales considerables.

B Las formas institucionales de intervención directa de los ciudadanos en la adopción de decisiones, se refieren a los procedimientos de democracia directa en el sentido tradicional del término y a los procedimientos de democracia semidirecta.

1 ; Los procedimientos de democracia directa fueron practicados por los antiguos griegos. Implica la toma de decisiones por la asamblea general de ciudadanos, que es una fórmula rara en el mundo actual. Aunque algunos como el propio Rousseau le conceden a esta forma el carácter de la única y verdadera democracia, porque a su juicio "la representación conduce a una aleación de la voluntad popular" la verdad es que la democracia directa sólo funciona en comunidades pequeñas, donde todo el pueblo es capaz de reunirse y con la condición de que "los problemas a resolver sean bastante simple para que todos los ciudadanos puedan hacerlo directamente". En realidad, aunque se aplica en tres cantones suizos, la democracia directa es "una curiosidad histórica", un vestigio de la arqueología política.

2; Mucho más generalizados y extendidos son los procedimientos de democracia semidirecta, que permiten la interrelación entre los ciudadanos y sus representantes. Mientras que la democracia directa sustituye o elimina a los representantes, la democracia semidirecta propicia la colaboración entre éstos y los electores.

Los procedimientos de democracia semidirecta no eliminan pero sí le imponen un límite tolerable a la democracia representativa. Pueden asumir dos tipos claramente diferenciados: el primero de ellos implica la acción directa de los ciudadanos en lo que se llama la *iniciativa popular*. El procedimiento consiste en que un cierto número de ciudadanos firma un proyecto de reforma y los deposita por vía de los derechos de petición ante el gobierno. Si éste se niega a darle continuidad a la iniciativa, tiene lugar una votación popular, en la que se decide la suerte del proyecto. Si la mayoría ciudadana lo adopta, los gobernantes quedan obligados a aplicarlo. Hay dos modalidades: *iniciativa formulada*, que constituye un verdadero proyecto de ley, o *iniciativa no formulada*, que sólo plantea la reforma a realizar.

En el otro tipo de procedimientos semidirecto los ciudadanos interviene respecto de una decisión ya tomada o preparada por sus representantes. Este procedimiento es el referéndum cuya secuela es la siguiente:

- 1 - Los representantes, ya sea el Congreso o el Gobierno preparan un texto
- 2 - Los ciudadanos son convocados para pronunciarse respecto del texto mediante sufragio universal.
- 3 - Si el texto es aceptado se convierte en ley. Rechazado no se aplica.

Puede ocurrir que se proponga no uno sino varios textos para que los ciudadanos escojan por mayoría el que deba adoptarse. Este procedimiento es el referéndum con opción. Otra variante es el llamado veto, que consiste en el derecho de un cierto número (a precisar) de ciudadanos de solicitar, durante un determinado plazo que un texto elaborado y aplicado por los gobernantes sea sometido a votación recurriéndose entonces al mecanismo del referéndum.

Existen varias tipologías de referéndum. Atendiendo a su eficacia normativa, hay *referéndum constituyente*, si se utiliza para aprobar una constitución, *constitucional* si se aplica para revisar la Ley Fundamental, *legislativo o administrativo*, si concierne respectivamente a leyes o actos administrativos. Por su ámbito de eficacia pueden ser *nacionales o locales*. Es *referéndum facultativo* si el voto popular no es indispensable, y *obligatorio* si el pronunciamiento popular es necesario.

Una de las ventajas reconocidas al referéndum por encima de las que ofrecen las consultas y los sondeos de opinión, es que el referéndum "impone a los gobernantes adecuarse inmediatamente a la voluntad de los gobernados y, por lo tanto conduce al país legal en automática sintonía con el país real. Según Duverger el referéndum es objeto de dos críticas severas, en primer lugar existe el peligro de que se convierta en *plebiscito*, o sea en voto de confianza personal en un hombre, cuando la ratificación del texto respectivo implica realmente la legitimación del gobernante, quien así se afianza en el poder. El voto adverso, por el contrario permitiría revocar el mandato, cuestión que los regímenes

semiparlamentarios o parlamentarios es vista como un procedimiento muy democrático pero que regímenes presidenciales provocaría inestabilidad o se sumaría a los factores de ingobernabilidad.

A este respecto el propio Gladio Gemma emite el siguiente juicio lapidario." siendo el referéndum una típica técnica decisional que produce vencedores y vencidos, sin ninguna posibilidad de término medio, de composición de las divergencias, corre el riesgo en algunos casos, es decir, según los temas a él sometidos, justamente por la nitidez de las elecciones que impone, de profundizar en lugar de resolver los conflictos (siempre que, por ejemplo las minorías se consideren insuficientemente protegidas o directamente atropelladas)"

La segunda objeción contra el referéndum es que provoca resultados conservadores. Dice Duverger: "la mayor parte de los referéndums suizos han conducido al mantenimiento del *statu quo* y al rechazo de los proyectos de reforma" particularmente a aquellos dirigidos a permitir el sufragio femenino.

Al referirse al referéndum constitucional (constituyente) Karl Loewenstein apunta algunas de sus virtudes y varios de sus riesgos: "Como tantas otras técnicas del Estado moderno que fueron apuntadas en la Revolución francesa, el referéndum constitucional fue aplicado por primera vez por la Convención Nacional de 1793. Esto fue un Rosseau, auténtico y sin falsear y bien se puede comprender la revolución francesa como una lucha entre las doctrinas plebiscitarias rousseanias y el principio representativo de Montesquieu. Desde entonces el destino de la participación inmediata del pueblo en el *pouvoir constituant* ha sido completamente inestable. Cayó en descredito porque, susceptible de ser manipulada sin esfuerzo desde arriba, fue utilizada desaprensivamente por las dictaduras para legitimar su poder: tras la primera guerra mundial, cuando la ola archidemocrática inundó Europa, se hizo nuevamente popular, ya que se concibió la técnica plebiscitaria como el contra peso necesario frente a la preponderancia del Parlamento"

La opinión conclusiva de Loewenstein es ésta "Finalmente, cabría decir, con una deducción a *maiore ad minus*, que en el supuesto de admitirse la institución del referéndum constitucional, solamente es aconsejable en el caso de nueva

constitución mientras que la votación sobre determinadas enmiendas constitucionales casi siempre de naturaleza técnica exige un refuerzo intelectual por parte del electorado para el cual éste no está preparado"

Sea cual fuere la consecuencia de adoptar fórmulas o procedimientos de democracia semidirecta, lo cierto es que tienden a evitar que los representantes acaparen todo el poder político lo cual significa que el referéndum limita el ejercicio representativo del poder.

El abuso de la consulta popular, de la remisión de todo proyecto al juicio cotidiano de la opinión pública así como el probable exceso en el uso del referéndum en un sistema como el mexicano, tendría que ser cuidadosa para no provocar lo contrario de sus propósitos, es decir, para impedir que sea factor de división política enconada y acendrada y, por ende, generador de ingobernabilidad

## EL REGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo (artículo 39) La voluntad (soberana) del pueblo es "constituirse en una República representativa, democrática, federal" (artículo 40), de manera que el pueblo no puede ejercer por sí directamente la soberanía, sino a través de sus representantes constituidos en los poderes de la unión. El artículo 41 constitucional determina: "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 regimenes 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 "

De los textos constitucionales transcritos sobresale la determinación del régimen político mexicano como un república representativa, lo cual significa que el primer acto de soberanía a cargo del pueblo es la elección de sus gobernantes.

Establecer régimen mixto que adopte, aparte de la elección, un procedimiento, semidirecto de tomar decisiones como el referéndum requiere de una reforma constitucional, precisamente en el capítulo relativo a la soberanía nacional y la forma de gobierno

A este respecto, la Constitución Francesa de 1958, en primer párrafo de su artículo 3, incluido en el *Título I. De la Soberanía*, determina lo siguiente

*"La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum.*

En este párrafo se advierte que el referéndum es una institución no representativa, que se combina con la forma representativa del ejercicio del poder soberano. Ejercer la soberanía a través de representantes implica elegir a éstos y dotarlos de poder para actuar en nombre del pueblo que los eligió. La vía del referéndum es una limitación al ejercicio representativo del poder, que en este caso implica una decisión fundamental de orden constitucional.

En conclusión, para que exista referéndum, es indispensable que forme parte de las decisiones fundamentales referida al ejercicio de la soberanía. Sin mención constitucional, no puede practicarse válidamente en un régimen representativo como el mexicano ningún tipo de democracia semidirecta como la iniciativa popular y el referéndum.

#### REFERENDUM Y FEDERALISMO.

El texto de los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República establece el régimen federal y la sujeción de los estados a las reglas adoptadas por el pacto Federal. Esto significa que los estados deben adoptar un régimen igualmente republicano y representativo, asimilandose al de la Federación, tal como lo previene el artículo 115 de la propia Ley Fundamental.

Una consecuencia de lo anterior es que, tratándose de una decisión política fundamental, los estados no pueden variarla automáticamente adicionando al régimen representativo la iniciativa popular, plebiscito o el referéndum.



Sólo procedería y sería válido constitucionalmente incorporar en la Carta magna de un Estado cualquiera de la figuras mencionadas si la Federación lo adopta en los artículos 40 y 41 y lo confirma en el artículo 115, tal como ocurre actualmente con la adopción del gobierno republicano y representativo. Cualquier entidad de la república que haya adoptado alguna de estas fórmulas no representativas, viola los artículos 41 y 115 y contraviene las disposiciones del Pacto Federal.

## 6.2 EL DERECHO A LA INFORMACION

El sistema político mexicano que nos dio más de 70 años de estabilidad y paz social, en los últimos doce años esto es, desde que la tecnoburocracia salida del Banco de México tomó el poder y trató de implantar un modelo económico salido de las aulas de las universidades americanas, no sólo está en crisis, sino que igual que el sistema soviético se está desmoronando.

Nunca el sistema había padecido una crisis de credibilidad como la que ahora tiene y que permea a todas las instituciones, incluyendo a los medios de comunicación social. Esta falta de credibilidad ha reducido a cero la legitimidad, principalmente de los dos pilares del sistema político mexicano: el presidencialismo y el partido Revolucionario Institucional.

*Si bien el historiador y excelente articulista, Daniel Cosío Villegas le correspondió la paternidad de la concepción del anterior supuesto, es a los dos ex-rectores de la UNAM Jorge Carpizo y Pablo González Casanova, quienes realizaron los más agudos análisis de nuestro sistema. El Dr. Carpizo afirma lo siguiente:*

*"Escogí como tema de este ensayo el sistema presidencial mexicano porque su existencia constituye, con la de un partido político predominante, una de las dos piezas más importantes del sistema político mexicano, el que, con todos sus defectos, vicios e injusticias ha dado a nuestro país más de cincuenta años de estabilidad política, un gobierno civil, cierto número de libertades y algunas posibilidades para la realización personal*

Por su parte Pablos Gonzalez Casanova subraya la simbiosis existente entre poder presidente y partido en el poder. Así describe este particular fenómeno de la política a la mexicana:

"En México el gobierno y el Estado forman un todo constitucional. la lucha por el gobierno y la lucha poder están mucho más estrechamente ligadas que en otros sistemas políticos.

El gobierno no se separa del poder del Estado, y este no tiene una autonomía relativa frente a la burguesía aunque tiende a perderla

El jefe del Estado es el Jefe del gobierno y es el jefe del partido del Estado. El PRI "agrupa" en sectores a campesinos, obreros y a clases medias. Los sectores no sólo se separan al trabajador agrícola del industrial y a uno y otro de las clases medias. También se separa a cada clase"

Esto por supuesto que se llevó a un largo tiempo para consolidarse y para que el presidente de la república adquiriera esas facultades que Carpizo llama metaconstitucionales de las que sobresale lo siguiente:

- a) la jefatura real del PRI;
- b) la designación de su sucesor.
- c) la designación de los gobernadores de los estados y
- d) remoción de los mismos

Los recientes acontecimientos, que tienen su origen en la ruptura de todas estas reglas del juego no escritas nos están indicando que los cimientos del sistema político mexicano tienen enormes fracturas y que hay que reconstruirlos o demolerlos, para transitar a la democracia.

Por supuesto que el sistema político mexicano permeó no sólo la vida política del país sino también la económica, la cultural y la social. Los medios de comunicación fueron y son reflejo de este sistema y respondieron al mismo, por una parte, de manera especial los medios de comunicación eran y aún siguen siendo un correo del zar, esto es, las élites se mandaban mensajes como

caramba de tres bandas. Solo los iniciados podían descifrarlos. Sin embargo existían dos posiciones, unos dueños de los medios los adquirieron para ampliar su influencia económica y política y otros, a partir del medio hicieron un imperio.

En otras palabras los medios están con el poder, contra el poder o se sirven de él. Por consiguiente, la relación es perversa tanto para los dueños de los medios, como para el gobierno mismo. Los lectores, radioescuchas, televidente y público en general no son más que unos simples espectadores que en su nombre se hacen todos los negocios y se justifican las acciones.

Dentro de este contexto es natural que Salinas le haya regalado a Televisa las concesiones que le hizo perdediza a Imevisión o se le otorgue una concesión radiófonica a la esposa del director de una revista.

Este liberalismo social eludió de esta manera y muchas más formas la enorme responsabilidad de que el Estado de vigilar y promover la función social que deben realizar los medios de comunicación social, algo más que informar, educar y entretener: fortalecer las instituciones democráticas.

Por esto, entre otras cosas, la reforma política que instrumentó el gobierno lópezportillista consideró necesario que para la vida democrática de la nación era indispensable que la sociedad se manifestará a través de los partidos políticos y estos contarán con el acceso a los medios de comunicación y de manera especial los electrónicos.

Este es el sentir originario del constituyente que motivó que se elevara a rango constitucional el derecho a la información.

Sin embargo esa relación perversa de medios y gobierno hizo que se confundiera el derecho a la información como una limitante de la libertad de expresión. Y este es el argumento que especialmente esgrimió en las pasadas consultas los representantes y personeros de Televisa.

Por consiguiente el debate o la agenda de discusión debe darse en torno al papel que juegan los medios de comunicación en el tránsito a la democracia y su desarrollo, entendiéndose esta como la señala el Artículo 3o. Constitucional."

considerando a la democracia no sólo 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”.

Los avances que se lograron en cuanto al uso de los medios de comunicación electrónicos en las pasadas elecciones presidenciales y por jefe de Gobierno respectivamente, si bien constituyen eso un avance, parecen quedarse exclusivamente en el aspecto electoral.

El debate entre los candidatos de los tres partidos mayoritarios PAN, PRI Y PRD desplazó a la televisión la votación. Esta se empezó a medir los puntos rating

De hecho son simulaciones de vida democrática, como son simulaciones de vida, las telecomedias, los teleteatros, los teleconcursos etc.

Tal parecería que esta tendencia que se inició con el destape de Salinas y culminó con el videodetazo de Zedillo llegó para quedarse. Así lo demuestra la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, que se diseñó en función de las cámaras de televisión

Estas actitudes proclaman a todo color y en cadena nacional, que lo único que vale es la libertad económica par ser iguales.

La privatización de los medios de comunicación gubernamentales, ha propiciado que se privatice lo público. El gobierno se ha quedado con esto el pueblo sin canales de comunicación en donde se manifieste sus ideas, aspiraciones y sus inconformidades.

El hecho de manifestar que eran inosteables es un subterfugio para eludir sus responsabilidades. Basta que se cobre el 12.5 por ciento que los medios electrónicos pagan en tiempo y que de hecho la mayoría eluden para que se constituya un fondo que sostenga a las radios y televisoras del Estado, en donde las mayorías y las minorías tengan un canal en donde expresarse.

Aj quedarse sin televisoras con cobertura nacional, el gobierno se ve forzado a utilizar los canales privados para comunicarse con sus gobernados. Depende de Televisa para la transmisión de sus mensajes por lo que además de perder independencia cae en las relaciones perversas que no van acordes con la transición de la democracia que se está tratando de construir.

Por consiguiente hay que conceptualizar dentro de un contexto más amplio las relaciones entre el Estado y la Sociedad; entre estos dos medios y los medios y el papel que juegan estos últimos en la construcción de la democracia como forma de vida.

Una vez hecho esto, habría que incorporarlo a los artículos constitucionales 6o, 7o, 25o, 26o, 27o, y 28o

### 6.3.LA U.N.A.M. EN LA TRANSICION DEMOCRATICA.

Deseada hasta el delirio por muchos, conquistada sólo por algunos la UNAM siempre esta en primer plano del escenario político nacional. Sin embargo, no es nuevo el intento por acercarse al campus y salir triunfante. Existe aún suerte de fascinación un poderoso imán que lleva a políticos de diferentes ideologías a buscar el apluso de los jóvenes y la adhesión plena a sus políticas.

En alguna época llegó a ser subreptica y hasta clandestina la corriente del Partido Revolucionario Institucional que operaba en la Universidad. Pero era mal visto. La intransigencia e intolerancia no permitían que los priistas se manifestaran con libertad. Paradójicamente, de las aulas universitarias salían los cuadros dirigentes del país, durante décadas todos priistas.

Empero la UNAM -como solterona decente que se respete- se ha resistido durante años a declararse presa fácil de los partidos. Sus aulas no han sido campo fácil ni terreno ganado de antemano por ningún grupo o partido político. Se advierte -en los tiempos actuales- una transición de clima de intolerancia y cerrazón a otro de apertura y diálogo con las distintas corrientes ideológicas existentes en el país.

Es evidente, por otra parte que la condición de la UNAM como caja de resonancia singular convierte al campus universitario en un apetecido espacio político para externar propuestas, lanzar acusaciones y manifestar posiciones y posturas de diferente índole

¿Porque es importante la UNAM como foro político? Por dos razones fundamentales según el politólogo Octavio Rodríguez Araujo:

Una, porque la Universidad Nacional, es el alma mater en la que se formaron y se siguen formando muchos políticos de nuestro país y también del extranjero

Otra razón "poco tomada en cuenta, pero enormemente significativa" es que la Universidad constituye una caja de resonancia del acontecer nacional y, también, una especie de muestreo del país concentrando en el interior de sus muros.

"En la Universidad hay hijos de campesinos de obreros de clase media; hijos de la burguesía de políticos. Están asimismo, los intelectuales y los hijos de intelectuales. Entonces la Universidad es una especie de muestreo de la sociedad, y la influencia que se pueda tener políticamente en la Universidad va a repercutir como una piedra en el agua, en círculos concéntricos en las familias de los estudiantes, en los barrios de los estudiantes"

Entonces una piedra en la Universidad, en el sentido absolutamente metafórico, crea círculos concéntricos en la sociedad

Por eso la UNAM, es un foro político de especial significación, porque ahí se produce el cincuenta por ciento que se hace en todo el país.

En un país tan centralizado como el nuestro, lo que ocurre en la Universidad se refleja en muchos escenarios, no sólo en los medios universitarios, sino en otros ámbitos. La Universidad es un foro de primera. Además ahí hay un ambiente de reflexión que invita también a los políticos a los candidatos a buscar a la Universidad.

Esta búsqueda clientelar se ha reflejado recientemente en las visitas de resultados contrapropuestas entre Carlos Castillo Peraza candidato del PAN a jefe de gobierno del DF y su contrincante Cuauhtemoc Cárdenas aspirante del PRD en su visita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en Ciudad Universitaria

El primero salió raspado: el segundo victorioso ¿Que ocurrió en Ciencias Políticas? ¿Porque la agresión a Castillo Peraza?

Alejandro Chanona, secretario general de la FCPYS, declaró que lo ocurrido se debió a la ruptura de un "pacto de civilidad" signado por los simpatizantes de los distintos grupos partidarios, el cual tenía como característica fundamental el respeto y la tolerancia a los distintos puntos de vista.

En la UNAM se plantea acorde a los tiempos actuales de transición a la democracia- un clima de apertura y diálogo en el cual puedan expresarse absolutamente todas las corrientes ideológicas.

El objetivo es constituir -desde el punto de vista político-un espacio idóneo para el debate la discusión y el conocimiento de todas las corrientes políticas

A pesar de esto la presencia de políticos en la UNAM ha vivido mil avatares Un ejemplo contundente fue la visita del Ex-Presidente Luis Echeverría, hace más de dos décadas a Ciudad Universitaria. El incidente -registrado el viernes 14 de marzo de 1975 -tuvo para el país grandes repercusiones internacionales.

## CONCLUSIONES

1.-El concepto de <transición> está cargado de sentido: creo que implica, en procesos todavía en marcha, un cierto determinismo: como si la conquista de la democracia fuera un hecho al que inevitablemente nos encaminamos. Esto me recuerda aquel determinismo que estuvo en boga durante el período de auge de la cultura marxista que anunciaba el advenimiento irrefrenable de la sociedad socialista. Los acontecimientos verificados en los países del Este Europeo en 1989 mostraron lo endeble de esa previsión. Por ello me parece que debe tenerse cuidado cuando se maneja dicho vocablo, porque la <transición> a la democracia puede ser o no ser -no estamos exentos de caer en involuciones- nada está escrito. En consecuencia, prefiero utilizar un término más neutro, <cambio político>, para señalar la mutación en curso; ya veremos si ésta se concreta en una transición a la democracia, habría que esperar a que se completase el proceso.

2.-Un segundo asunto que me interesa poner en discusión es la palabra \*democracia\*. ¿Entendemos todos lo mismo cuando la usamos?. Creo que el cuestionamiento no está fuera de lugar, porque se trata de un vocablo que utilizamos en diversos sentidos y lo mezclamos con muchas cosas. Aquí está precisamente la dificultad: se da por sabido un término que en realidad resulta altamente problemático. ¿De que democracia estamos hablando?

3.-Ciertamente nuestro tiempo es reconocible por la generalización de la demanda democrática, pero también por la \*democracia confusa\*, como la denomino Sartori. Aquí encuentro un punto relativo a la cultura democrática: ante un tópico tan manoseado puede presentarse el fenómeno, como de hecho acontece, de que los enemigos de la democracia la eviten haciendo pasar por democráticas, medidas que van en sentido contrario a los propósitos del llamado "gobierno popular". También puede resultar de esta confusión, que en el concepto de <cultura democrática> pongamos las cuestiones más disimulas y no lleguemos a ninguna conclusión satisfactoria



3.-¿Como sortear el escollo?. una solución inicial parece localizable en la definición misma del concepto. Pues bien, de las muchas definiciones que he encontrado sobre él, la que me parece más apropiada es la del socialista italiano Carlos Rosselli, quien escribió en 1928, durante el exilio en la isla de Lipari, lo siguiente.

En el terreno político la democracia se podría definir como un conjunto de reglas de juego que todas las partes en competencia se comprometen a respetar: dichas reglas están encaminadas a asegurar la convivencia pacífica entre los ciudadanos, las clases, los partidos, para contener las luchas fatales e indeseables, en límites tolerables y permitir la competencia por el poder de diversas agrupaciones, a canalizar en la legalidad las fuerzas innovadoras de vez en vez insurgentes.

Así la democracia surge de un pacto de civilidad que se concreta en el principio, de soberanía popular, en el sistema representativo, en el respeto a las minorías. La democracia igualmente, se plasma en la opción incruenta para resolver las discrepancias. El método democrático no es propiedad de nadie; se apoya en la razón, la tolerancia y el diálogo.

4 - Por otro lado, el Derecho en sus diversas clasificaciones y divisiones, ya no puede ser un estatuto meramente formal, que estructure los poderes públicos y determine las bases y garantías de su equilibrio, sino que debe ser el ordenamiento mediante el cual se cumplan los postulados de la justicia social y, así, en el país solamente exista una igualdad y en el que se haya desterrado la miseria, pueden florecer las libertades fundamentales para todos los mexicanos.

5.- Es una de las finalidades fundamentales del Derecho contribuir a la creación de una sociedad orientada hacia la justicia social, en la que desaparezca la miseria y se establezca, una igualdad, que asegure a todos los mexicanos, una existencia decorosa, que les permita desarrollar plenamente sus aptitudes y disfrutar de las libertades esenciales del hombre y de los beneficios de la civilización y la cultura. Por eso la democracia ha de ser el sustento de el régimen legal que lucha por decidir el destino de México. Por eso el Derecho se explica en función de factores políticos, económicos, sociales y culturales.

6.-En la Nación mexicana las atribuciones del Presidente deben de controlarse mediante eficaces mecanismos legislativos y jurisdiccionales. Es y sería conveniente ya que estamos comenzando a saber y apreender una nueva cultura del poder de la existencia de un Congreso semi-autonómo, que éste órgano colegiado legalmente constituido estudiará la conveniencia de reformar la Constitución y las leyes secundarias para nuevas formas democráticas de control del Poder Ejecutivo.

7.-Es indispensable y urgente reforzar la educación política, -uno de cuyos efectos será el que la opinión pública-elemento fundamental de la democracia -llegue a ser un efectivo control del Poder Ejecutivo. Han de garantizarse, en consecuencia, los derechos de la libertad de expresión, de manifestación pública del pensamiento, de difusión de las ideas a través de los medios de comunicación y la libertad de las universidades como factores decisivos de la formación de la consciencia pública.

8.-Se ha observado un proceso de debilitamiento del sistema federal en México, y mucho culpa de ello tiene el Presidente en turno con la supuesta <facultad de atracción> es usada indiscriminadamente para satisfacer caprichos personales y componendas criminales para no aclarar crímenes políticos, enredando aún más los complicados temas de la agenda nacional y que la Nación en su conjunto desea que se aclaren, pero en esta atribución se viola la soberanía de cada Entidad Federativa cuando los procesos son de su alcance y su resolución, convirtiéndose un asunto jurídico en político, y peor aún obrando de manera en que se entorpezca las investigaciones para que nunca haya un resultado legal, pero si político que satisfaga intereses oscuros que se escudan a veces en una sotána.

9.- Otros conflictos que vemos a diario y que es de urgente análisis, es la salida de gobernadores por desición divina, porque no es otra palabra a la justificación a la renuncia a un cargo que por mandato expreso la soberanía del pueblo del Estado le confirió a un Ciudadano para administrar los destinos de la Entidad a la que con orgullo representa. Jamas desde que comenzo el Gobierno Federal a finales de 1994, una legislatura estatal ha iniciado un juicio político, investigación penal, o desafuero, que diera una resolución el Senado de la República hacia los conflictos que estan causando graves perjuicios a la estabilidad política del país.

10

facultados constitucionalmente como si el destino y la dirección del país sólo le competen a una sólo persona y las demás instituciones democráticas y legales tal pareciera que están obedeciendo ordenes que les dicen "callensen, no contesten, no digan nada, para que se caiga el país". Estableciéndose claramente que el régimen jurídico es inexistente o en pocas palabras estamos a merced de ignorantes o tiranos para que lo respete.

10.-Es urgente la total autonomía del Poder Judicial de la Federación, porque su ámbito de competencia constitucional es extenso y lo facultado del conocimiento y después intervención en situaciones políticas que están causando crisis en las estructuras sociales del Estado Mexicano.

11.-Por último es conveniente que según las características del País, se analice la posibilidad de separar la posición de líder o jefe de partido oficial de la función del titular del ejecutivo, incluso por prohibición constitucional o legal, porque ha representado un retroceso político al permitirle la injerencia en los asuntos de su partido, autonombrando presidentes del partido, burocratas del partido, candidatos sin arraigo ni presencia, que por lo regular son personas de su infinita amistad, con doctorados en el extranjero pero eso sí analfabetas de la tarea política, siendo discípulos en inglés y pensando en inglés, actividad que no sólo se refleja en un sólo partido sino en varios, cayendo en severa recesión la política en sus tres niveles, que es el alimento del pueblo, presentando escases de este y a falta de este tendremos que pensar en medidas emergentes para mitigar esa sed y hambre de justicia del pueblo de México para que no provoquen un caos generalizado que apenas están dando visos de presencia en el sureste como si se quisiera crear un canal de Panamá ahí por su situación geográfica de conveniencia estadounidense y creo yo que hay que solucionarlos de inmediato.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Aionso y Carmona Fernando "México Riqueza y Miseria" Nuestro Tiempo 4a ed México 1970

Alexander Robert. "El Movimiento Obrero en América Latina" Roolo. México 1967

Aristoteles. La Política traducción Patncio de Azcarate. Espasa Calbe. España. 1962.

Bertrand de Jouvenal. "La Soberanía". Traducción de L. Benavides Rialp Madrid. España. 1973

Bobbio Norberto Diccionario de Política. Siglo XXI México. 1988

Burdeau Georges. "Traité de Science Politique" L.G.D Paris Francia 1949

Carpizo Jorge "La Constitución Mexicana de 1917". UNAM México 1973

Charlot J. "Gaullist Phenomen" Londres. 1971

Constitución Española. 1995

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997

De Vega Pedro. "La Reforma del Estado". Dir. Grai. de Asuntos jurídicos de la Presidencia- UNAM México. 1995.

Duverger Maurice. "Los Partidos Politicos" Traducción de Julieta Campos y Enrique Gonzales Pedrero. F C E. México. 1969

Duverger Maurice "Sociología Política" Ediciones Ariel Barcelona. España. 1968.

Elster John. "Ulises y Las Sirenas" F.C.E. México. 1984.

Galbraith J. K. "La Era de la incertidumbre" Plaza y Janes Barcelona, España, 1977

García Pelayo Manuel. "Manual de Derecho Constitucional Comparado" Revista Occidente Madrid España 1967.

Habermas Jürgen. "Las Crisis de Legitimación del Capitalismo Tardío" Amorrortu, Buenos Aires Argentina, 1975.

Hale Charles. "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas" Miguel Angel Porrúa, México 1994.

Hamilton Madison. "El Federalista" Traducción Gustavo R. Velasco F. C. E. Mexico 1957.

Hayward J. E. S. "One and Indivisible French République" Londres Inglaterra :1973

Hennis W. "Reform of The Bundestag, Modern Parliament Change o Decline" Chicago, Illinois E.U.A. 1971

Hernández María del Pilar. "Fuerza Normativa de la Constitución" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1994

Lasalle Fernando. "¿Que es una Constitución? Siglo XX. Buenos Aires, Argentina 1957

León Olive "Estado Legitimación y Crisis" Siglo XXI, México 1985

León Samuel y Pérez Germán "Fuerzas Políticas y Partidos Políticos" Folios UNAM, México 1988

Linares Quintana Silvio. "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional" Alfa Buenos Aires Argentina 1969.

- Lopez Carrera Francisco "El Desafío de la Clase Media" Joaquin Mortiz Mexico 1973
- Loewenberg G "Parliament the German Political System" Ithaca, New York 1969
- Lowenstein Kari. "Teoría de la Constitución" Ariel. Barcelona, España. 1969.
- Macpherson C.B. "La Teoría política del individualismo Pasivo de Hobbes a Locke" Península. Barcelona España 1997.
- Mercier Vega Luis. "Mecanismos de Poder en América Latina" Edima Barcelona España 1968
- Montesquieu. "El Espíritu de las Leyes." Traducción Nicolás Estevéz Ciudad Sueros Aires, Argentina. 1971
- Offe Claus. "Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales" Traducción Juan Gutierrez. Sistema Madrid, España 1988.
- Perez Luño A. E. "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución." Tecnos Madrid España 1984
- Posada Adolfo "Tratado de Derecho Político" Librería de Victoriano Suárez Madrid España 1953
- Reyes Heróles Jesús "El Liberalismo Mexicano" F. C. E. México 1982
- Rico Jose M "Crimen y Justicia en América Latina" Siglo XXI. Segunda edición. México 1981
- Safrán W. "Groups Politics The Case of Health Insurance Reform in the West Germany" San Francisco. E. U. A 1967.

Santos Caamal Mario, V.A. "La Esencia de la Seguridad Nacional" Centro de Estudios Superiores Navales México 1995

The White House " A National Security Strategy of Engagement and Enlargement" Washinton, February, 1995

Valencia, Carmona Salvador " Manual de Derecho Constitucional General y Comparado". Ed. Universidad Veracruzana. Segunda Edición. México. 1987.

Weber Max "La Ética Protestante y El Espíritu del Capitalismo." Peninsula. Barcelona España. 1982

Weber Max "Gesammelte zur Religion Soziologie, Tübingen." J C D Mohr Paul Siebeck. Alemania 1972.

Weber Max. "Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva." F. C. E. México 1955

#### REVISTAS Y ARTICULOS.

Aguilar Rivera Jose Antonio. Las Razones de la Tormenta. Violencia y Cambio Político en México Nexos Vol. 19, Núm. 220, abril 1996.

Amadeo Octavio En Reflexiones sobre los Grupos de Presión Lecciones y Ensayos Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires 1972

Becerra Torres Guillermo Fundamentación Científica de los Partidos Políticos. Revista Jurídica de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Jurídicas de Buenos Aires. Número III julio-septiembre 1960.

Benevento, Juan. Polindogenesis del Concepto Tópico del Estado. Revista de Estudios Políticos Madrid. Número 20 marzo-abril. 1981

• Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996.

Fabrizi Sergio. Presidents, Parliaments & Good Governments. Journal of Democracy, vol 6 Número 3 julio de 1995. EUA.

Galaz Ulca Jorge. Los Regímenes Políticos. Revista de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de la Concepción, Año XXV/III 1960.

Iglesias Enrique. Los nuevos desafíos a la reforma económica y social en América Latina. Conferencia en el Colegio de México. 12 de marzo de 1996

Luhmann Niklas. El Estado de Bienestar, un problema teórico-político. Estudios Políticos, Nueva Epoca Madrid, vol 5 número 3 y 4 julio y diciembre de 1966

Painter Chns. Public Service & Reform: Reinventing or Abandonning Government. The Political Quartely, Vol 65: Número 3 jul-septiembre de 1994. E.U.A.

Sautter Herman y Shinke Rolf. Los Costos Sociales de las Reformas Económicas. En Contribuciones, enero-marzo Buenos Aires 1994.

Wihlem Hannis. El Problema Central de Max Weber. Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Epoca, Número 331, 1993.