



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

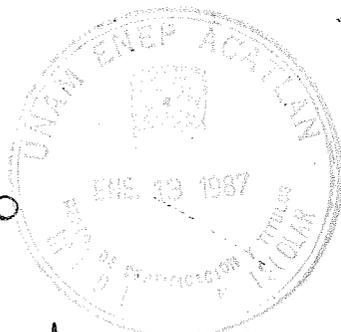
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO NEGRETE CORONA

ACATLAN, MEXICO



1986

M-0022004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

ANN ARBOR, MICHIGAN 48106-1000

UNIVERSITY MICROFILMS INTERNATIONAL

SERIALS ACQUISITION

300 NORTH ZEEB ROAD

ANN ARBOR, MI 48106-1500

100-101-1

A la memoria de mi padre.

**A mi madre, por ser la mujer que lucha
con su fé intocable en la vida, en
su fuerza moral que no se quebranta
a pesar de las duras batallas por la
vida, ella con su energía, su com-
prensión y cariño ha logrado que el
camino tenga un punto.**

A mis hermanos:

Jorge, Efraín y María del Pilar.

**A los amigos, que poseen la fé
en la fuerza de la creación
y del cambio.**

**Esta tesis se realizó bajo
la dirección de la Lic. Patricia
Martínez Cranss.**

"Cada nueva generación reconoce la existencia de injusticias reparables y afirma con su rebeldía que no hay orden social preestablecido, sino relaciones humanas destinadas a variar en el devenir. Su moral optimista no mira hacia atrás, sino hacia adelante; no es para corazones seniles, que ya no pueden perfeccionar el ritmo de sus latidos. El espíritu conservador es pasiva aquiescencia de los viejos al mal presente. El destino de los pueblos florece en manos de los jóvenes que saben sentir la inquietud de bienes venideros".

José Ingenieros

" Lo que falta por lo común al hambre y a la sociedad, no son buenas reglas, sino su aplicación; no son buenas leyes, sino su cumplimiento; no son buenas instituciones, sino su genuina realización".

Balmes

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO I

A.- DEMOCRACIA	1
a) Nociones Generales	1
b) Tipos de Estado	17
c) Formas de Gobierno	71
B.- Concepto.	88
C.- Evolución del concepto.	113

CAPITULO II

A.- EL PACTO SOCIAL	139
B.- Centralismo	200
C.- Federalismo	229
a) Influencia del federalismo norteamericano	248
b) Evolución del federalismo mexicano	258

CAPITULO III

A.- DESARROLLO HISTORICO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO	288
B.- Concepto de la democracia en la Constitución de 5 de febrero de 1917	304
C.- Estructura del Poder	310
D.- Estructura Social y Política	348

CAPITULO IV

DISTRITO FEDERAL

A.- Evolución	365
B.- El gobierno del Distrito Federal	405
C.- Canales existentes de democracia	426
D.- Formación política del ciudadano-habitante del Distrito Federal.	445
E.- Perspectivas de democracia y su instrumentación jurídica.	478

CONCLUSIONES	507
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N .

La democracia implica una forma de Gobierno, caracterizándose por la aglutinación de diversos principios como la declaración dogmática sobre la titularidad de la soberanía popular; el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; el control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social.

La democracia es un régimen de derecho, éste la estructura y rige su funcionamiento. Es una forma de gobierno organizada por la Constitución y por la legislación ordinaria, y en la que el poder público del Estado y las funciones en que se desenvuelve están sujetos a la normatividad jurídica.

No basta la simple existencia de una Constitución para que el régimen estatal respectivo merezca el nombre de democrático, sino que necesita que se adecue a la constitución real y a la exigencia del pueblo de ejercer el poder del cual es titular, para asumir el carácter de legítimo y auténtico. Así pues no nosotros los que habitamos el Distrito Federal podemos afirmar que el régimen que impera no es democrático, pues nos impide expresar nuestra voluntad libremente y elegir a nuestros gobernantes, ampararnos en el régimen municipal y en una Cámara de Diputados local, que deberían funcionar en nuestra Entidad por elección del pueblo de manera directa, toda vez que no es posible que el 14% de-

la población total del país se ve pisoteada y conculcada en su derecho de elegir por voto universal secreto y directo a su Gobernador, Ayuntamiento y Legislatura Local.

Es notorio que a gran parte de la población nacional se le ha impedido expresarse democráticamente, porque cuando hay un problema electoral en una pequeña ciudad o pueblo se levante fuerte controversia en todos los medios, pero cuando en el Distrito Federal a casi diez millones de ciudadanos se les impide ejercitar, en cualquier sentido su verdadera y auténtica opinión, surge la endeble y falsa argumentación de que por ser sede de los Poderes Federales no pueden hacerlo, por lo que viven una situación de "privilegio".

Las características reales del Distrito Federal deberían ser las de un Estado de la Federación, en donde existe una realidad diferente a la que quiere atribuírsele, y donde también el argumento de que en una votación indirecta se da una verdadera expresión de voluntad. El pueblo de México ha rechazado -- si empre la votación indirecta y no universal y ha luchado indistintamente por el voto secreto y universal que exprese libremente su voluntad.

La democracia garantiza la activa participación política, pero en el ejercicio real de la soberanía popular, del ciudadano; evita el despotismo de los gobernantes; permite la manifestación de las ideas; es adaptable a una sociedad con un pluralismo ideológico como es la mexicana; reconoce la igualdad -- esencial de los seres humanos y favorece la estructuración y el funcionamiento del Estado de Derecho.

Así para el Distrito Federal, exigimos la democracia como forma de gobierno que reconoce en los seres humanos una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles, políticos que debe ejercer el pueblo.

Persiste la necesidad en el Distrito Federal de contar con una división de poderes auténtica, con un Congreso Local, totalmente ajeno al Congreso de la Unión y facultades explícitas para legislar sobre las materias exclusivas de la entidad y un Poder Ejecutivo que resida en un Gobernador electo - por voto secreto, directo y universal que fuera originario o residente del Estado que se denominaría del Valle de México.

De ahí, que en el presente trabajo se presente primeramente un cuestionamiento acerca de la democracia y su desarrollo en las sociedades desde la época antigua hasta la moderna.

Partiendo de la premisa de lo que debe ser la democracia y como se da en la práctica-política y real de una sociedad determinada.

Se continúa con el desarrollo histórico de la democracia en México, para analizar la posibilidad y perspectiva de la democratización del Distrito Federal, mediante la reestructuración organizativa del Distrito Federal, es decir, que adopte para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases - que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO I.

A. - Democracia.

a) Nociones Generales.

La concepción y consecución misma de la democracia como forma de gobierno nos transporta hasta la Grecia antigua, en la que el pueblo se identificaba con la organización de la polis, en las que las diferentes funciones estatales eran desempeñadas por los propios ciudadanos, que en consecuencia eran los depositantes y depositarios del poder público.

La democracia practicada en el mundo griego era la denominada directa, tan anhelada en el mundo contemporáneo, la cual iría desapareciendo en la medida que las sociedades se tornaban más complejas; surgían de este modo las democracias representativas para que la democracia pudiera ser ejercida al interior de los Estados Modernos; pues al no ser posible el ejercicio directo del poder por el pueblo mismo, se obliga a nombrar representantes para su ejercicio indirecto.

Sin embargo para llegar a ello, hubieron de transcurrir varios siglos para conquistar primero el principio de la soberanía popular y des-

pués las fórmulas representativas como las más idóneas para el mundo democrático.

De la lucha desencadenada a fines de la Edad Media, entre la Iglesia, el Imperio, Los reinos y los Feudos, surgieron los Estados modernos y con ellos nace el concepto de soberanía como atributo esencial de los mismos. (1)

"El moderno Estado soberano nace de la lucha de los príncipes territoriales para la consecución del poder absoluto dentro de su territorio, contra el Emperador y la Iglesia en lo exterior, y con los poderes feudales organizados en estamentos, en lo interior". (2)

Más el Estado moderno se consolida con la victoria de Felipe el Hermoso de Francia, sobre el Papa Bonifacio VIII, a fines de dicha etapa histórica, y logra imponerse a los señores feudales y de esta manera consigue la unidad del reino, por lo que se independiza de la Iglesia y del Imperio, y se constituye en una autoridad con poder superior a la del Rey. - "Para denominar esta cualidad del reino, Jean Bodino emplea, por primera vez, la palabra "soberanía" (super omnia), que así queda dotada de su contenido conceptual específico, que es el que ha llegado hasta nosotros".(3)

"Jean Bodin se nos presenta así como el primer teórico de la -

(1) SAYEG HELU, Jorge. México: Democracia Social, México, UNAM, 1981, p. 25.

(2) HELLER, Herman. Teoría del Estado, México, F.C.E., 7º reimp., - 1981, p. 31.

(3) SAYEG HELU, Jorge, ob. cit., p. 26.

soberanía; él empleo por primera vez el término y le atribuyó un significado preciso. La República, dice refiriéndose al Estado Moderno, es el justo gobierno de muchas familias y de lo que es común a ellas, como suprema autoridad. Y aunque consideraba el poder del Estado como supremo, independiente, perpetuo y absoluto, no dejó de considerarlo como poder humano sujeto al divino y al derecho natural. Por último, de los dos caracteres fundamentales del Estado Moderno: la centralización del poder y la desaparición de las potencias supranacionales, Bodin deriva dos formas de soberanía: la positiva y la negativa, la primera como la unificación y centralización del poder, la segunda como la independencia frente a los otros poderes".(4)

"La cuestión de las relaciones entre el poder espiritual y el temporal pasa a un segundo plano, y el problema se plantea entonces y que viene siendo, hasta hoy, el fundamental, tiene carácter político inmanente, y es el de la disputa por el poder entre el soberano y el pueblo". (5)

Esto es que el concepto será discutido y polemizado pero ahora en cuanto a quién es titular del poder soberano.

Tomás Hobbes, inglés, hacia el siglo XVII en su obra "Leviatán", proclamó al monarca como titular del poder soberano; señaló a la soberanía como el poder perpetuo del príncipe.

(4) *Ibidem*, p. 26.

(5) HELLER, Herman, *ob. cit.*, p. 32.

Juan Jacobo Rousseau, en el siglo XVIII, en su obra el "Contrato Social" y su "discurso sobre los orígenes de la desigualdad entre los hombres", señala que el titular de la soberanía es el pueblo; que el poder soberano emana de la voluntad general.

Ambos parten de la concepción jusnaturalista de un estado de naturaleza, para construir sus doctrinas. Hobbes considera que el hombre es un ser antisocial, enemigo del hombre mismo; desconfiado y egoísta, - dominado por sus instintos que encuentra su único freno en el poder. De ahí que ansíe un poder fuerte que logre detener al hombre en sus instintos bélicos y desenfrenados, y que por esto considere al rey como detentador del poder soberano. Rousseau presenta a los hombres en un estado de naturaleza, libres e iguales, que han encontrado en las instituciones sociales el origen de su desigualdad, y que es necesario que recuperen en sociedad la libertad e igualdad que por esencia les pertenece

La doctrina de la soberanía de Rousseau se sustenta en dos ideas fundamentales: la de estado de naturaleza y la de contrato social. (6) "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes. Tal es el problema fundamental, al cual da solución el Contrato Social". (7) El pacto social se reduciría a los términos siguientes: "cada uno --

(6) SAYEG HELU, Jorge, *ob. cit.*, p. 27.

(7) ROUSSEAU, J.J. El Contrato Social, México, Ed. Espasa-Calpe Mexicana, 3a. ed. 1977, p. 27.

de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo". (8)

El poder público, como derivado del contrato social de acuerdo al filósofo ginebrino, existe sólo en interés de los miembros que componen la nación; la nación interesada debe tener pues, el establecimiento y el control del gobierno.

Rousseau identifica la voluntad de todos y la de cada uno; considera que la voluntad general es el poder soberano. Para él la soberanía es la potestad de dictar el derecho a la libertad y a la igualdad.

Rousseau completó la doctrina de la soberanía, y a los caracteres de poder supremo, perpetuo y absoluto que atribuyó Bodin, agregó la titularidad que de ella tiene el pueblo, desprendiendo de ahí su carácter unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible.

A partir de Juan Jacobo Rousseau, y conquistado el principio democrático, la lucha será por determinar si el pueblo conserva su poder soberano o puede transferirlo.

"Sieyès combate el gobierno directo y aboga por el gobierno representativo. En aquel encuentra dos clases de vicios: en cuanto al fon

(8) Ibidem, p. 28.

do y en cuanto a la forma; considera que la gran mayoría de los ciudadanos es incapaz de conocer las leyes o los proyectos que les sean sometidos; les falta instrucción para conocerlos y tiempo y lugar para estudiarlos. Por lo que toca a la forma, Sieyes considera que ya no es posible, como en las Repúblicas antiguas, congregar a todos los ciudadanos en la plaza pública; - ahora se trata de grandes multitudes". (9)

Constituyéndose de esa forma una nueva doctrina, la de la representación no separada de la idea democrática, sino para realizarse dentro de los problemas inherentes al Estado moderno. El factor demográfico - aunado a muchos otros problemas, actualmente hacen imposible la democracia directa; lo cual da como consecuencia la democracia representativa o indirecta. Solidificándose las ideas de representación y democracia (poder del pueblo; soberanía del pueblo); esto es, las voluntades de los representantes y del pueblo se confunden; la voluntad de la nación reside en sus mandatarios.

Cuando se procede al examen de la democracia y sus conceptualizaciones en los diferentes campos, muestran claramente como se deviene en pleno siglo XX, a desvirtuar el significado del término; así como la tergiversación del significado de poder, autoridad, poderío, fuero y violencia, términos que han pasado a ser sinónimos.

(9) SIEYES. Citado por SAYEG HELU , Jorge. México: Democracia Social, p. 28.

Se entiende que el poder, como la propiedad de un grupo que actúa de concierto, pertenece al pueblo; la autoridad, es el reconocimiento indispensable por parte de aquellos a quienes se exige obediencia, que no necesita coerción ni persuasión: su ejercicio corresponde al Senado. Se puede tener el poder más no necesariamente ni por consecuencia la autoridad o viceversa, no son lo mismo. Se dice que el poder es la esencia de todo gobierno, que su ejercicio no es propiedad de un individuo sino del grupo y que perdura en tanto el grupo no se desintegre. La polis generadora de la democracia, es la organización suprema del poder, de ahí que el significado del término democracia sea la del gobierno del poder por parte de un grupo, el demos.

No se habrá únicamente de cuestionar el vocablo democracia sino todo el lenguaje político, porque el lenguaje al traducir todo en términos de razón, es elemento primordial de la cultura, donde se inserta la política. Quienes tienen el poder o aspiran a él deben conocer el poder del lenguaje.

Pero la fragmentación producida por la proliferación de creencias y de ideologías en el siglo XIX ha destruido el terreno común del lenguaje y "democracia" adquiere múltiples y falsos sentidos, se vuelve la justificación de los más distantes y opuestos sistemas políticos.

Se ha renovado la preocupación que despierta el lenguaje, especialmente el político, del cual hemos aprendido a desconfiar; sabemos -

que se utiliza en forma mecánica y muchas veces para ocultar. No obstante las estructuras sociales se fundamentan sobre la creencia o la confianza, todo poder se establece sobre ellas y creer en la palabra humana es indispensable a su existencia.

La lengua asegura la coexistencia del grupo, toda vez que es comunidad, lazo de unión a pesar de clase e ideología. Entre las libertades esenciales que consagran las instituciones democráticas, está la libertad de palabra o de manifestación de las ideas; en la realidad se tiene que reconocer que es un derecho que es ejercido por unos cuantos, porque la mayoría no fue educado en el ejercicio de su lengua y por ende carece de la posibilidad de su uso pleno. (10)

La palabra democracia se ha vuelto fuente de legitimidad, como si fuera suficiente con calificar algo de democrático para hacerlo válido y justificable. Por lo que es posible defender una tiranía aduciendo que está en vías de construir la democracia. Pero los sentidos que pueden darse al concepto son tan diversos que lo mismo se eliga a un régimen bipartidista - como ejemplo de democracia que a un sistema pluripartidista o de partido único.

Por otra parte, suele caerse en la oposición maniquea sobre una democracia que dice buscar la igualdad y otra que afirma buscar la liber

(10) Vid. MULTIDICIPLINA, Revista de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, No. 6, Año II, enero-marzo de 1982.

tad, suponiéndolas antagónicas e irreconciliables.

Las democracias accidentales son calificadas de liberales, por que postulan la libertad como el más preciado valor social del que se derivan otros igualmente fundamentales: sufragio universal, equilibrio de poderes, pluralismo ideológico. La democracia liberal estableció la fórmula de un gobierno de mayoría con respeto irrestricto de los derechos de la minoría. Pero sin excluir las desigualdades económicas, proporcionando a los sistemas que buscan la igualdad los argumentos para sostener que el mundo occidental sólo profesa una libertad formal, toda vez que tolera en la práctica, la explotación del hombre por el hombre. Para aquellos que impugnan la democracia liberal, el Estado no sería en ella más que el instrumento de opresión de una clase sobre otra. Por otra parte, en el proyecto de liberación del hombre que proponen las democracias del Este, la meta sería una sociedad sin clases que abriría caminos de igualdad para todos y en todos los órdenes. La democracia no pasaría por ejercicio de la libertad sino, más bien, por la supresión de la explotación. Bastaría con ser iguales para ser libres.

La democracia griega, vigente para quienes gozaban de la ciudadanía en una sociedad que admitía la esclavitud, no es la misma que surgió en las comunidades rurales de la Nueva Inglaterra del siglo XVIII o la que se practica en la Sociedad de masas, urbana y compleja, de nuestros días.

Libertad e igualdad no tendrían que ser términos que se exclu

yan el uno del otro: si la conquista de la igualdad debe hacerse en la libertad no puede prescindir de la aspiración igualitaria.

La contienda democrática supone la eliminación de la violencia, toda vez que ésta compromete la validez de las razones que sustenta. La condición de la democracia es la pluralidad y garantiza el derecho de los perdedores de hoy a convertirse en los triunfadores del mañana. (11)

Se debe considerar la democracia integral como una meta - ideal a la cual, tal vez, nunca lleguemos por completo pero a la cual puede acercarse paulatinamente, reduciendo así la distancia entre gobernantes y gobernados. Eso implica un proceso de emancipación con miras hacia la autodeterminación y autorrealización del ser humano. Debido a su calidad de zoo-politikon o "animal social" el hombre sólo puede desarrollarse en la sociedad donde debe participar de manera expansiva y equitativa en la toma de decisiones y en la distribución de los bienes. Por su naturaleza, el hombre tiene, sin duda, conocimientos y conciencia democrática, que constituyen requisitos indispensables para que el ciudadano pueda hacer uso de su capacidad inherente y ejercer plenamente su derecho de tomar parte en la toma de decisiones.

Hay que procurar igualdad de oportunidades y vincular el proceso equitativo de la adquisición de los conocimientos y de la formación -

(11) Vid. GONZALEZ PEDRERO, Enrique. La Democracia en el Mundo Moderno, en MULTIDICIPLINA, Rev. de la E.N.E.P. Acatlán, N^o Año II, enero - marzo de 1982.

de la conciencia con el ejercicio práctico de la participación, ya que ambos procesos se fortalecen mutuamente.

Por lo tanto, hay que conceder a los ciudadanos voto de confianza para que puedan desarrollar su criterio autónomo, en vez de quedarse bajo una tutela paternalista que obstaculiza la participación autónoma - real y responsable, hasta después de la adquisición de una supuesta madurez cívica.

Por supuesto, la participación no puede abarcar, al principio, decisiones muy complejas y complicadas como las que tocan, por ejemplo, el área de la política financiera. De intentarlo los ciudadanos correrían el grave riesgo de fracasar y sentirse frustrados, lo que probablemente les llevaría abstenerse en las demás cuestiones aún cuando sean de su competencia.

En ámbitos al alcance de su comprensión, tales como los agentes inmediatos de la socialización (por ejemplo, la familia, escuela, trabajo, sindicato y ambiente habitacional), el individuo dispone de criterios suficientes para participar activa y responsablemente en las decisiones respectivas. Así pues, los ciudadanos que tengan éxito al realizar sus ideas y proyectos y adquieran experiencia, estarán cada vez más motivados y habilitados para intervenir en procesos más complejos.

Una cultura democrática integral, se debe construir a través de la democratización, es decir, mediante la difusión de valores emancipadores y de los conocimientos necesarios, así como de la ampliación de las oportu-

nidades de participar activamente en todas las áreas de alcance social. --
Frente a las tendencias tecnócratas, hay que señalar el potencial participati
tivo que todavía no se ha agotado, ni en México ni en otras partes del Mundo
Moderno. (12)

La democracia, ha sido más un concepto que una forma real -
de gobierno, un valor interpretado de muy diversas maneras desde distintas
perspectivas ideológicas y políticas.

Estado y gobierno son realidades conceptualmente distintas.
Así conceptualmente por gobierno se entiende a la actividad institucionall
zada que cumple las funciones del Estado. Sin embargo, y pese a ello, las
sociedades primitivas, que fueron altamente consensuales y participantes,
tuvieron gobierno pero no Estado. Estas sociedades no son políticas, es deci
cir, no están trabadas en conflictos irreconciliables de clases y, por tanto,
no precisan de Estado. El gobierno que en ella se realiza no cumple ningu
na función de Estado, pero sí las que derivan del carácter organizado propi
pio a toda vida social.

Toda sociedad es organización, toda vez que históricamente,
la sociedad surge con el hombre en su doble carácter de productor y producto
de la Sociedad que forja. Por eso la Sociedad es primero un producto, -
por así decirlo, histórico-natural, sin que los hombres tengan precisamente
el diseño de aquélla en la conciencia.

(12) Vid. LEHR, VOLKERG. Hacia la Cultura Democrática, en MULTIDI
CIPLINA, Rev. de la E.N.E.P. Acatlán, No. 6, Año II, enero-marzo
de 1982.

La sociedad es organización, simplemente por la división del trabajo necesario a la producción y reproducción de la existencia humana que depende del desarrollo de las fuerzas productivas, que el trabajo como práctica general al derivar de ella genera un mayor conocimiento de la realidad que transforma.

La sociedad como organización contiene en su seno a otras muchas organizaciones que producen bienes o servicios sean económicos o no. En todo caso, son necesarios a la producción y reproducción sociales, para que la Sociedad sea el todo orgánico que es.

Ahora bien, como no puede haber organización sin administración, la sociedad no podrá subsistir sin gobierno, circunstancia que se deriva de su ser orgánico; aunque sí puede existir y subsistir sin Estado. El poder que requiere fundamentalmente una organización para funcionar es la autoridad, que supone el consentimiento de la voluntad en la obediencia, y esto se produce sólo cuando se comparten los valores que la fundamentan como tal organización, los que se traducen en sus fines.

En toda organización la actividad productiva puede descomponerse en dos niveles, la actividad productiva directa, que tiene que ver con los productos específicos de cada organización, y la actividad productiva indirecta, ésta representada por aquella que permite la materialización de la primera. Dentro de esta última se puede situar aquella que requiere la organización como tal. En la sociedad, este elemento está representado por la -

función gobierno, que tiene que ver con el mantenimiento del carácter organizado de la vida social. Lo que una organización requiere para ser lo que es, es la autoridad.

Lo importante es que las relaciones sociales que engendra son de subordinación y no de dominación. En función de las primeras la explotación no es posible, mientras que en las segundas, y sólo dentro de ellas, la explotación puede realizarse.

Del mismo modo que en la empresa capitalista, el propietario del medio de producción usa la riqueza como base de poder de una relación de dominación que se produce en el contrato de compra-venta de la fuerza de trabajo, haciéndole posible la monopolización legítima de la fuerza para mantener el orden social que la permite basándose en ella. Estas dos formas se reconocen como tipo de empresa y como tipo de Estado, y ambas son interdependientes.

El doble papel del Estado, que por un lado es gobierno como administración de la Sociedad en su carácter organizado indispensable, en ese sentido autoridad; y, en el otro, como instituto de dominación de clases, como instrumento político de esa dominación que se materializa en la infraestructura y se consagra en la superestructura.

Siempre han existido, existen y existirán conflictos sociales - que fluyen como consecuencia natural, sujeta a variación histórica, del propio carácter organizado de la sociedad y su producción.

Sin embargo, tales conflictos no son necesariamente políticos si no son de clases. De hecho, la sociedad, a través de los usos, las costumbres y las tradiciones, y los valores que las fundamentan, permite a los participantes de esos conflictos simplemente sociales resolverlos directamente sin mediación del Estado. Toda sociedad, en la medida que desarrolla sus fuerzas productivas, haciendo más y más compleja la división del trabajo, requiere administrarse y gobernarse. Estos conflictos no precisan, para resolverse, de la institución monopolizada de la fuerza, como lo requiere un orden social hallado en la propiedad privada de los medios de producción. De estas consideraciones se sigue, que al surgimiento histórico de las clases y la manifestación del irreconciliable conflicto en ellas, el Estado se presenta como una necesidad de las clases dominantes unidas a la forzosa apropiación por el Estado de las insustituibles funciones de gobierno de la sociedad.

Ahora bien, si la democracia es una forma de gobierno y este último distinto del Estado, entonces se nos presenta, como una apariencia, resultando legítimo hablar de democracia política y democracia social, siendo en realidad dos elementos diferentes, aún en el nivel puramente abstracto e ideal que se ha venido manejando.

De lo expuesto se concluye que ningún Estado puede realizar la decracia en su aspecto político de un modo pleno, a través del gobierno que cumple las funciones apropiadas por el Estado: administración y dominación social, a menos que deje de ser Estado y para ello se requiere que la socie-

dad deba perder, no la división social del trabajo, sino el carácter de clases impuesto a esa división en el desarrollo objetivo de las sociedades concretas a través de la historia.

El hecho de que no se realice la democracia, se desprende del carácter de instrumento de dominación que el Estado tiene. De modo que, de la existencia del Estado y de la apropiación por éste del gobierno, como se ha precisado anteriormente, se observa que en ese nivel existen dos tipos de relaciones: una primera insustituible, la de gobernante-gobernado, incluso bajo la forma de autogobierno; y una segunda, la de dominante-dominado, que serían esencialmente distintos. En ese sentido la desaparición del Estado no supone la desaparición del gobierno entendido como administración de las cosas, esto es, de los asuntos públicos, porque lo único que históricamente puede desaparecer es la dominación entre los hombres, de la que el Estado es garante.

La tesis expuesta, podría parecer extraña si se conceptualiza al Estado como el representante del pueblo y al gobierno como el ejercicio de una democracia representativa en oposición a la democracia directa que se pretende ejemplificar en el modelo de la polis griega. Sin embargo, estas conceptualizaciones se podrían realizar en la medida en que son la traducción del esfuerzo ideológico legitimador que la conservación del Estado exige para atenuar el costo psicológico que conllevan las realizaciones de obediencia que la dominación impone. Lo que se acaba de expresar es tan válido para el Estado capitalista como para el Estado socialista, ni uno ni -

otro pueden ser la representación universal del pueblo.

Si el pueblo se pudiera representar universalmente, podría darse un gobierno que no requeriría insertarse en ningún Estado; y la propiedad social de los medios de producción no se representaría jurídicamente en el Estado, como algo separado y distinto del conjunto social; y en esa medida respaldado por la fuerza coactiva que monopoliza. Bastaría un orden normativo consensual para el ejercicio de esa propiedad común en la libertad de la democracia. (13)

a) Tipos de Estado.

Uno de los más viejos y debatidos problemas de la ciencia política es el relativo a las formas de Estado. Pero de la "Ciencia Política", que no sólo agota el estudio del Estado, sino que se refiere a lo político *latu sensu* y, con ello, estudia el origen y el desenvolvimiento, en el tiempo y en el espacio, de todas las formas de organización política, incurriendo también en juicios de valoración. En esas condiciones la palabra "Estado" se coloca sin titubeos desde las organizaciones políticas de la antigüedad hasta el moderno y recién constituido Estado de Israel. La polis griega, la civitas romana, la land medieval, merecen entonces, sin mayor aclaración, el nombre de Estado, no obstante que en las dos primeras la demarcación territorial no contaba como elemento estatal indispensable (aún cuando autores, como-

(13) Vid. ESCOBAR VALENZUELA, Miguel. Democracia Burguesa: lo abstracto y lo concreto, en MULTIDICIPLINÁ, Rev. de la E.N.E.P. Acaflán, No. 6, Año II, enero - marzo de 1982.

Aristóteles, pensaran en determinada extensión geográfica para el Estado - Ciudad Griega), y en la última, precisamente a la inversa, la porción territorial propiedad del señor feudal, era necesariamente el elemento primario de la organización política. (14)

Algunos autores, como el Dr. Emilio O. Rabasa, consideran formas de Estado, a lo que en realidad debe considerársele como tipos de Estado, toda vez que el origen y evolución de las organizaciones políticas de las diferentes épocas que presenta el devenir de la humanidad, son la su preestructura determinada por las condiciones materiales de producción, es to es, de las relaciones materiales de producción que se desarrollan en cada época. Dentro de cada tipo de Estado se da la forma de gobierno ó formas de Estado que se ajusta a los intereses de la clase, que detenta el poder. Así sean estas la monarquía o tiranía griegas, la república o el imperium romanum, las baronías feudales, etc.

Ahora, para no caer en el abuso de la palabra "Estado", que es de origen moderno, esta como se sabe no aparece, en términos generales sino a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento, y se atribuye al autor Florentino Maquiavelo (1469-1527 ("Cuantos Estados, cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o Principados".) (15)

(14) Vid. RABASA, Emilio. Formas de Estado, en Rev. de la Facultad de Derecho de México, Facultad de Derecho, UNAM, p. 71.

(15) MACHIAVELLI, Niccolo. El Príncipe, España, Biblioteca E.D.A.E., Ediciones-Distribuciones, 1980.

En aquellos tiempos, cuando se forjaban las unidades nacionales, se suceden los primeros Estados, es decir, la organización política con la totalidad de los elementos estatales, con una unidad de mando sobre ellos ejercida y con una plena conciencia jurídica y política de lo uno y lo otro. La unidad nacional, el monopolio del poder, la unidad de mando, la facultad exclusiva de promulgar y aplicar leyes en un determinado territorio y pueblo, el ejército nacional, etc., van caracterizando el Estado Moderno.

Ahora bien, la Ciencia Política sólo puede tener función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderos y obligatorios. Pero la pregunta sería ¿cuándo habría que considerar como verdadera y obligatoria una declaración que describa, interprete o critique en el sentido de la Ciencia Política? (16)

"Para una conciencia ingenua, la respuesta a esta cuestión es sencilla, su dogmatismo le permite atribuir validez universal a las propias concepciones y convicciones, que concuerdan con las de su medio. Pero una vez que esta conciencia ingenua ampliada por las experiencias y convicciones de otros grupos y tiempos y se siente estimulada a una comparación crítica de los propios con los ajenos criterios, comienza a distinguirse, después que la conciencia crítica hizo imposible el dogmatismo ingenuo, entre conocimiento objetivo y voluntad subjetiva, entre idea e interés.

(16) HELLER, Herman. ob. cit., p. 20

Cuando sólo comprende los grupos que contienden en determinado tiempo y lugar, incumbe a la Ciencia Política la función, llena de sentido, de establecer las afirmaciones que para esos grupos son obligatorias. El que se encuentren criterios que puedan unir a los tiempos, partidos, clases o pueblos depende de que, en el acontecer político que engendra la lucha de los grupos, quepa o no señalar un sentido atribuible a todos los contendientes." (17)

"En la Edad Media, el pensamiento político, como todo otro pensamiento estaba subordinado a los dogmas religiosos y sometido a los criterios, universalmente obligatorios, de la fe revelada. La conciencia política se creía también al servicio de concepciones y normas que estaban por encima de todos los antagonismos y que eran admitidas por todos los grupos en pugna. Las ideas implícitas en la fe revelada estaban fuera de toda pugna y se consideraban como establecidas en interés de todos y cada una de las partes en contienda. Por esta razón, cada parte podía apelar a las mismas frases de la Biblia o del Derecho Natural, y la función de todo pensamiento político consistía en demostrar que tal o cual objetivo o poder político estaba en armonía con aquellos dogmas. El pensamiento histórico-social del siglo XIX eliminó definitivamente esta simplicidad dogmática. La creencia del Derecho Natural racional en un "orden natural" de validez universal se ha visto amenazada y, finalmente, destruida en el momento en que, analizados los contenidos concretos del Derecho Natural, que se pretendía absoluto, se vio

(17) Ibíd., pp. 20-21.

que era expresión de la situación histórico-política de intereses de varios - grupos humanos, en el siglo XVII y XVIII, especialmente de la burguesía, - cuya potencia, tanto económica como política, iba en ascenso. En la actualidad, es ya verdad generalmente aceptada la del condicionamiento histórico-social de nuestros conceptos y normas políticas, y la 'Sociología del Saber' trata de exponer la dependencia de todas las concepciones políticas respecto a los intereses de poder de la Iglesia, la monarquía, la aristocracia, la burguesía, el proletariado, etc., en todos sus aspectos, de tal manera que hoy ya no cabe discutir esta perspectiva de nuestro pensamiento, - sino la posibilidad de una Ciencia Política en general." (18)

Esto es, que nuestras ideas, conceptos, así como nuestro pensamiento político se encuentra influenciado y condicionado por los intereses de los grupos que detentan el poder ya sea económico o político, espiritual o temporal. Por las condiciones materiales de producción.

Si nosotros queremos desentrañar la base de una construcción social dada y descubrir en consecuencia la forma que toman las relaciones del poder, las de hegemonía y dependencia, se debe buscar la respuesta en la relación directa que de hecho se establece entre los dueños de las condiciones de producción y los productores directos. La forma que esta relación tiene a su vez corresponde a una determinada fase de desarrollo del tipo de trabajo y, por ende, a su capacidad productiva social. Pero la misma base

(18) Ibidem, pp. 21-22

económica puede presentar infinitas variaciones y graduaciones en el modo de manifestarse debido a varias y diferentes circunstancias tales como condiciones naturales, factores culturales, históricos, etc., y esto obliga al análisis de estas circunstancias que se dan de hecho. (19)

De este modo, en orden cronológico, se distinguen tres grandes modelos de organización material y jurídico-política:

a) La Sociedad en la que la producción se logra mediante el sometimiento total de la persona del que produce y se regula por medio de la ética. Esta signación corresponde a la Polis griega o "Estado-comunidad-esclavista".

b) La sociedad en la que la producción se hace mediante la vinculación al medio de producción y se regula por el privilegio. A esta etapa pertenece la "Poliarquía feudal" o "estado-propiedad privilegiada".

c) La sociedad en la que la producción se hace con base en el intercambio entre individuos independientes y se regula por un Derecho formal, correspondiendo este tipo de organización al "Estado representativo" moderno o "Estado político".

Se puede decir que las primeras sociedades de clase tuvieron su origen en los países del antiguo oriente en el Asia oriental y meridional, y en la parte nordeste del Africa. Al comienzo del cuarto milenio a. de C., -

(19) OÑATE LABORDE, Santiago y PANTOJA MARIN, David. El Estado y el Derecho, México, ANDIES, Editorial Edicol, 1977.

y como resultado de la desintegración de la comunidad primitiva y de la división de la sociedad en clases — en esclavistas y esclavos —, comenzaron a formarse los "Estados esclavistas" más antiguos: Egipto, Babilonia, - India, China y otros.

El régimen esclavista de los países del antiguo Oriente tenía sus propias características. En éste régimen, la posesión del esclavo conserva durante algún tiempo las formas primitivas, limitadas fundamentalmente por los marcos de la esclavitud doméstica.

Por largo tiempo siguen conservándose supervivencias del estadio de la comunidad primitiva. La agricultura, en la mayoría de los países del antiguo Oriente, en virtud de las particularidades del clima y del suelo, era posible solamente a condición de utilizar una irrigación artificial y la construcción de las instalaciones correspondientes (diques, muelles, canales). Esto contribuyó a la conservación de la comuna familiar y, más tarde, de la comuna aldeana, así como a la formación de la "propiedad estatal" de la tierra.

Las tierras del "Estado" y de los templos pasaron a ser prácticamente propiedad individual, aunque nominalmente eran de propiedad común de los esclavistas.

La tarea de organización de los trabajos de irrigación, en los que participaban inmensas masas de esclavos, estaba condicionada necesariamente a la centralización política y a la creación de monarquías organi

zadas, relativamente grandes, como formas burocráticas.

El "Estado" esclavista adopta la forma de una Despotía Oriental, o sea una monarquía, en la que todo el poder del Estado se encuentra en manos de una sola persona, el déspota, que se apoya en el aparato burocrático del Estado.

Para fundamentar la plenitud de poderes ilimitados del déspota, la clase gobernante de los esclavistas proclama el origen divino del poder detentado por el déspota. Los filósofos de la clase gobernante justifican y defienden la necesidad de la desigualdad social, infunden a las masas el sometimiento y la obediencia e incitan al poder supremo a aplicar un severo terror. (20)

La cooperación masiva del trabajo más allá de las tribus y la dirección centralizadora, se deben al desarrollo de las grandes obras productivas. Esta cooperación garantiza la sobrevivencia de las comunidades aldeanas, aunque requiere también una comunidad superior que las dirige, y en última instancia las explota. La comunidad superior se torna en clase explotadora en la medida en que las obras productivas son sustituidas por otras suntuarias.

Concretamente, Grecia antigua nació dentro del radio de influencia de Egipto, Persia, y Creta. Hacia el año 1100 a. de n.e., una

(20) Vid. POKROVSKI, V.S., et al. Historia de las Ideas Políticas, México, Editorial Grijalbo, 1966, pp. 26-27 (Trad. Carlos Marín Sánchez)

una gran unión de tribus dorias que procedían del noroeste de la península balcánica, se desplaza hacia el sur. Posteriormente este grupo de pastores penetró en la Grecia Central y el Peloponeso, donde se encuentran con un pueblo agricultor, los aqueos, que a su vez desplazaron a los cretenses. En razón de su vida nómada y sus frecuentes campañas guerreras, los dorias tenían una fuerte organización militar, lo cual les facilitó la conquista de Lacania. Los dorias proclamaron de su propiedad común el territorio conquistado y subordinan a las aldeas existentes sin desintegrarlas.

Una vez fuertemente instalados en Lacania el hecho del aumento de la población obliga a los espartanos (dorias) a emprender (en la segunda mitad del siglo VIII) la conquista de la Misinia, comarca fértil y muy poblada convirtiendo en ilotas (esclavos) a sus habitantes. Los ilotas formaban la masa de la población vencida y sometida (aproximadamente 200,000 en número), a la que los vencedores dejaron cultivar sus tierras que pasaron a pertenecer a la comunidad de los espartanos, 10,000 en número.

El régimen de explotación en Esparta tiende a reproducir la comunidad dominante frente a los dominadas sin desintegrarlos. Debido al carácter manifiesto de esta relación de explotación, la comunidad dominante se desenvuelve como una comunidad permanente de guerreros.

Lo que se observa en Esparta es un régimen de producción donde una comunidad subordina y explota a las demás sin desintegrar a las mismas.

No se desarrolla en esta sociedad una relación de tipo amo-esclavo. Lo más que se desarrolla, al igual que en todo modo de producción asiática, es una servidumbre generalizada. Para el desarrollo de las relaciones esclavistas es necesaria la generación de la propiedad privada sobre el hombre como individuo y para ello es necesaria la propiedad privada e individual. El paso de las relaciones comunales hacia las relaciones esclavistas no puede ser inmediato. La desintegración de las relaciones comunales y la aparición de la propiedad privada e individual es, entonces, una fase transitoria y necesaria para la aparición de la esclavitud.

Por otro lado, el incremento de la población obliga a un mayor desarrollo de la agricultura y a un mayor grado de sedentarización. Por lo cual la agricultura comienza a ser importante en la comunidad. La introducción de los animales domesticados en la propia agricultura y el consiguiente uso del arado significa un desarrollo notorio en la fuerza productiva-trabajo. De este modo, la explotación de la tierra requiere cada vez menos de la cooperación de la familia.

Como consecuencia una familia explota, como regla general, la tierra en forma independiente y se apropia en forma permanente del producto obtenido de la misma. Cuando la tierra asignada a cada uno de los miembros era propiedad comunitaria, al apropiarse una familia (de hecho y en forma permanente) de los frutos de la tierra, ésta, también se apropiaba de hecho de la tierra. El resultado es, entonces, el desarrollo de la propiedad privada y de la familia patriarcal.

La propiedad privada sobre las parcelas se segrega de la propiedad comunal sobre los pastos y los bosques. Para la apropiación de la tierra sigue siendo presupuesto el ser miembro de la comunidad, pero en tanto que miembro de la misma, el miembro individual es propietario privado. El desarrollo de la propiedad privada al interior de la comunidad hace aparecer una nueva forma para redistribuir el producto: el trueque o el intercambio de equivalentes. La división del trabajo al interior de la comunidad y entre distintas comunidades determina, entonces, el desarrollo de las relaciones de intercambio. Con el desarrollo de la propiedad privada tienden a desaparecer las relaciones gentilicias.

La reproducción de los propietarios privados sólo puede ponerse en peligro por la pérdida colectiva de la tierra. La defensa del territorio es, entonces, la gran obra colectiva. Esta defensa contra el exterior unifica a los propietarios en comunidad. Sin este trabajo colectivo, no están garantizadas las condiciones objetivas de existencia de los propietarios privados. Cuando la población aumenta, la colonización se torna una necesidad colectiva. La colonización en un medio cada vez más poblado genera crecientes disputas por la tierra. La defensa del territorio y la ocupación de nuevas tierras requieren cada vez más trabajo. De este modo surge una división del trabajo entre el trabajo productivo (la agricultura) y el trabajo improductivo (la defensa del territorio y la guerra). Lo que da origen a una jefatura militar permanente. En consecuencia el mantenimiento del jefe y sus ayudantes permanentes para el bien común requiere un tributo de carácter -

permanente. La comunidad como Estado, que nace de esta manera, es, por un lado, la relación recíproca entre propietarios iguales y libres, su vínculo contra el exterior, y es, al mismo tiempo, su garantía.

Así es como surgen las primeras polis en Grecia antigua: Corinto, Argos, Atenas. A la cabeza de la Polis se encontraba el basileo; era el jefe en la guerra, el juez supremo, el supremo sacerdote, etc. Los ancianos constituían el Consejo o la Bula. Para tratar asuntos importantes del Estado, se convocaba una asamblea popular de todos los hombres adultos (Agora). Por eso a esta época se le llama el período de la democracia militar. Militar, porque la guerra y la organización para ésta constituían ya funciones regulares de la vida del pueblo; democracia, porque la asamblea popular es todavía un órgano de la sociedad al que efectivamente corresponde el poder de decidir.

La colonización de territorios cada vez más poblados hacía necesaria la guerra de conquista y la captura de prisioneros de guerra. El comandante militar, los consejeros militares y los jefes de los gens, desde entonces, no sólo pasan a ejercer el control sobre las tierras comunales, sino también sobre grandes masas de esclavos; así mismo sobre el producto generado por éstos. De la comunidad comienza a distinguirse una aristocracia que controla, en forma perpetua, la tierra comunal, los esclavos que trabajan sobre la misma y el producto que estos generan. La división social del trabajo y la propiedad privada conducen, de este modo y en última instancia, a la división de la sociedad en clases.

Desde que la esclavitud se instauró sobre la base de la propiedad privada, el comandante militar y la aristocracia se apropiaron de un plus producto generado por los esclavos en las tierras comunales y se desarrollaron como clase esclavista. Esta clase no sólo tiene intereses antagónicos con los esclavos, sino también con los pequeños propietarios (campesinos), por la lucha por las tierras comunales. Las últimas constituyen la condición básica para la reproducción de los civiles como propietarios privados (campesinos), pero al mismo tiempo estas tierras comunales constituyen la condición básica para desarrollar el trabajo de los esclavos.

La subordinación de los extranjeros capturados y la explotación de los mismos en las nuevas tierras comunales bajo el control del basileo y los jefes de la gens generó la esclavitud en las ciudades helénicas. El control de hecho sobre el producto del trabajo de los esclavos se transformó cada vez más en una propiedad privada. Los jefes de las gens se segregaron de las últimas en forma sucesiva por dos razones. Primero, el desarrollo progresivo de las relaciones mercantiles ha determinado la desaparición gradual de las relaciones gentilicias. Lo anterior no sólo significa una tendencia sucesiva de la parcela del padre a su hijo, sino también, y simultáneamente, una tendencial sucesión hereditaria del control sobre los esclavos y del producto de su trabajo. En segundo lugar, tiende a desarrollarse una segregación entre aristocracia y pequeños terratenientes por la progresiva oposición de sus intereses en lo referente a las tierras comunales.

De este modo se desarrollaron en Grecia las relaciones esclavistas.

vistas sobre la base de multiplicidad de pequeñas ciudades-estado que sólo con posterioridad luchan entre sí por la hegemonía. En Roma, por el contrario, las relaciones esclavistas se establecen una vez que ya existe una ciudad estado hegemónica con un espacio económico y político relativamente importante. Este hecho es decisivo para la historia de la expansión romana y explica básicamente, el derrumbe de las ciudades-estado en Grecia.

La hegemonía de Roma no se obtuvo de una manera uniforme. En el proceso hubo la anexión de otros territorios y la federación con otros estados. El sistema federativo nació a partir de acuerdos tomados por los miembros de la liga latina. El territorio federado no era ocupado por ciudadanos romanos, sino que los pueblos que lo poblaban conservaban los derechos propios de la ciudad en que vivían. Aún cuando Roma concedía gran autonomía a los estados federados, el tratado raras veces se firmaba en condiciones de igualdad y proporcionaba a Roma las mayores ventajas. A la par del sistema federativo y gracias a éste Roma lograba anexar otros territorios. Por medio de la anexión Roma se convertía en la propietaria de los terrenos conquistados, que pasaban a formar parte del "ager Romanus". En el siglo III los territorios anexionados formaban un grupo compacto en el centro de Italia. Después de conquistar los territorios enemigos, los romanos fundaron en ellos colonias completamente nuevas, que eran pobladas por ciudadanos con plenos derechos, procedentes de Roma.

Roma, en medio del peligro de invasiones por pueblos foráneos y de las hostilidades entre las diferentes ciudades-estado, logra constituir la

unificación política y económica en Italia central y meridional.

En la medida que Roma logra esta unificación, aumenta también el "ager públicos" y el dominio de los patricios sobre los territorios. - Estos tienden a explotarlos de manera muy extensiva para la cría de ganado con base en mano de obra esclava. Estos esclavos los obtenía Roma en la guerra.

La esclavitud representa la más radical degradación imaginable del trabajo al convertirse los hombres en medios inertes de producción, privados de todos los derechos sociales y tratados como las bestias de carga. Legalmente el esclavo fue definido como "herramienta parlante". Una vez que el trabajo manual queda profundamente asociado a la falta de libertad no existe ningún estímulo para trabajar. El trabajo es absoluto y manifiestamente enajenado. El estímulo del trabajo tiene que ser, por lo tanto, extraeconómico: la vigilancia y la fuerza.

La esclavitud, basada en la propiedad privada de los medios de producción y esclavos, posibilitó la división del trabajo en gran escala. El producto del trabajo de los esclavos es re-distribuido mediante el comercio y este hecho permite el desarrollo progresivo de la división del trabajo.

En el modo de producción esclavista, la apropiación del excedente y la expansión económica, tienen su fundamento en la expansión geográfica. La aristocracia esclavista que se había transformado en una clase de grandes propietarios de esclavos y medios de producción, debido a su papel dominante se apodera de las tierras comunitarias que todavía no habían -

sido repartidas y que, desde los orígenes tienen bajo su control. El mero aumento de la población civil significó, desde entonces, una subdivisión de las parcelas y una pauperización progresiva. Razón por la cual los campesinos pauperizados estaban obligados a tomar préstamos de los esclavistas. Estos prestaban a los campesinos en especie o en dinero. En realidad, los campesinos no se hallaban en condiciones de pagar la deuda, los campesinos y sus familiares se transformaban en esclavos. La esclavitud por deudas constituyó, en consecuencia, una forma que permitía la reproducción ampliada de las relaciones esclavistas.

La esclavitud por deudas permite la reproducción ampliada, durante determinado tiempo, de las relaciones esclavistas, pero también es cierto que al exterminar de esta manera la tercera clase, también se está minando la base guerrera necesaria contra posibles invasores y para conquistar nuevos territorios y nuevos esclavos. Los civiles como guerreros, garantizan la reproducción del régimen de producción vigente y demuestran bajo esta condición su necesidad objetiva como tercera clase para reproducir la relación dominante entre amos y esclavos. En el momento histórico preciso que la tercera clase demuestra la necesidad de su existencia, para la reproducción de la relación dominante, queda suprimida la esclavitud por deudas.(21)

Ahora bien, como se desprende de lo anteriormente expuesto - las relaciones esclavistas en Grecia se desarrollaron sobre la base de una -

(21) Cfr. DIERCHXSENS, Wim. Formaciones Precapitalistas, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1983, pp. 110-117, 119-125, 127-130.

multitud de pequeñas ciudades-estado. La reproducción ampliada de las relaciones esclavistas de cualquier otra ciudad-estado requiere esta misma -- alianza para llegar a buen término. Esta contradicción desemboca, en una guerra permanente por la hegemonía entre las ciudades-estado. He aquí la base objetiva de la llamada guerra del Peloponeso.

La falta de una posición hegemónica de una u otra ciudad-estado en Grecia y la incapacidad de defenderse por sí solas contra un enemigo común, requiere un sistema de estados federados para mantener, entre los aliados, una flota común. Entonces, la expansión del poderío ateniense no se caracteriza tanto por la anexión de territorios sino por un sistema de estados federados subordinados a Atenas.

Sobre la base de una multitud de ciudades-estado esclavistas, Atenas fue incapaz de conseguir una integración institucional de estos aliados en un sistema político unificado, unificación que Roma ya había conseguido antes de la consolidación de las relaciones esclavistas en Atenas requiera necesariamente la subordinación de los otros estados griegos unidos en una liga. Ahora bien, en este contexto, la expansión ateniense y su situación hegemónica sobre los demás estados griegos adquirió su expresión máxima bajo Pericles (443-430).

Pericles construyó la democracia esclavista ateniense sobre la servidumbre de sus aliados, en nombre de sus derechos que le conferían las victorias conseguidas en común (Maratón, Salamina, Micala) y las obtenidas

sobre la polis que se habian opuesto a la dominación ateniense. "La desigualdad entre atenienses y ciudadanos de las polis aliadas se manifestaba en casi todos los terrenos." (22)

El esclavo es solamente un instrumento de producción y tanto jurídica como políticamente está reducido a la nada: no es sino una propiedad viva, como lo señala Aristóteles. Esta, permite a su propietario desentenderse del trabajo y de las tareas que tendría que realizar para poder vivir, por lo que puede dedicarse, totalmente a participar directamente en la discusión y manejo de los asuntos de la comunidad.

Es de esta manera como puede explicarse la existencia de una democracia directa en la antigüedad clásica.

La Polis como organización política es la comunidad social -- misma. El poder político lo ejerce directamente la comunidad ciudadana, aunque solamente son ciudadanos, lógicamente, los griegos varones y propietarios de esclavos. No existe la distinción entre gobernantes y gobernados, entre Estado y Sociedad, pues los ciudadanos deliberan directamente en la plaza pública sobre la guerra o la paz, celebran tratados de alianza con otras Polis, votan leyes, pronuncian sentencias, exigen cuentas a los magistrados, etc.

Para el griego, su universo es la Polis. Su vida no se concibe

(22) Vid. DIERCHXSENS, Wim, ob. cit. pp. 133, 142, 143.

fuera de ella, vive en y para la comunidad. La Polis es el todo que engloba la vida del hombre y esta vida se identifica con la de la comunidad; por lo tanto su vida no es privada, autónoma: su vida es pública. Razón por la cual no se hace una distinción entre lo económico, lo jurídico, lo político y lo religioso, pues todo se encuentra comprendido dentro de lo ético: es -- bueno todo lo que es bueno para la Polis, todo lo que la engrandece o embellece. El principio que rige la conducta de los hombres que viven en la Polis es la ética. (23)

La política significaba para los griegos -- quienes conocían -- solamente de modo inmediato -- en el período clásico, el Estado-Ciudad -- todos los fenómenos estatales, tanto las instituciones como las actividades. (24)

"La problemática política y ética aparecen en Grecia indisolublemente unidas, debido al hecho de que la polis helénica era un grupo religioso y político a la vez. Lo que Platón hace, en este aspecto, es también, fundamentalmente, Ética política y metafísica política, así como Filosofía de la historia del Estado. La cuestión predominante de su "República" sigue siendo la del Estado ideal, moralmente el mejor. En las "Leyes", sin embargo se acerca a una consideración más empírica del mundo político pues, en ellas, aparece el ideal de un Estado más próximo a la realidad dada, el se--

(23) OÑATE LABORDE, Santiago y PANTOJA MARIN, David. ob. cit., - pp. 25, 26.

(24) HELLER, Hermann. ob. cit., p. 28.

gundo en el orden de la bondad. El tipo de una ciencia política más semejante a la nuestra lo creó, en Grecia, Aristóteles, al dar el salto de la especulación lógica y metafísica al campo de lo empírico ... A Aristóteles - debemos una descripción y crítica, extensas y exactas, de las constituciones políticas históricas de los atenienses y espartanos, de los cretenses y fenicios. Al estudiar más de cien constituciones históricas ha venido a ser el fundador de la Ciencia histórico-descriptiva de la Política. En él apunta, también, la explicación sociológica de los fenómenos estatales por las transformaciones de la sociedad y, en este sentido, atribuye las innovaciones en la organización política de Atenas a las luchas políticas y sociales entre nobles y plebeyos, entre pobres y ricos." (25)

Una vez analizado el régimen esclavista, pasaremos al estudio del desarrollo de la servidumbre en el modo de producción feudal.

La crisis de reproducción de las relaciones esclavistas significa, al mismo tiempo, una crisis de desintegración económica del régimen esclavista.

En la medida en que la guerra deja de ser el instrumento fundamental para la obtención y reposición de esclavos, la adquisición comercial de esa mercancía peculiar se hace cada vez más compleja y costosa. El mantenimiento del ejército "romano", desde entonces, o sea, desde la Pax Romana, sirve esencialmente para defender el imperio contra posibles invasores y ya no para reponer los esclavos.

(25) Ibidem, p. 29.

En medio de la crisis, se desarrolla el colonato como respuesta a la crisis de reproducción de la fuerza de trabajo servil. Las grandes fincas se dividieron en reservas señoriales centrales, trabajadas todavía por esclavos, rodeadas por una gran masa de tenencias campesinas, cultivadas por colonos. Para permitir la reproducción de la mano de obra era necesario que los esclavos fueran establecidos en pequeñas parcelas y dejaran de ser esclavos debido a este mismo cambio. El resultado de este proceso fue la aparición y predominio final, del colono en la mayor parte de las provincias, esto es, el arrendatario campesino dependiente que estaba vinculado a la finca de su señor y le pagaba rentas por su parcela o entonces la cultivaba bajo un acuerdo de reporte de cosecha.

La nueva relación de producción, al permitir un mayor grado de libertad de la persona, requiere, en menor medida, la coerción económica a efecto de que los colonos generen un plus trabajo para el señor. -- Los colonos se quedaban la mayoría de las veces con la mitad del producto de sus parcelas.

Con el colonato, el hilo conductor de todo el sistema económico se desplazó, pasando básicamente a la relación establecida entre el productor rural dependiente, el señor y el Estado. El ex-esclavo se transforma en tributario. En efecto, la enorme maquinaria militar y burocrática del Imperio tardío tenía un precio exorbitante y ello sin generar mayores ganancias. Para tener asegurado el pago del impuesto, el Estado obligaba por ley a los colonos a permanecer en sus tierras.

Cuanto más se concretaban los esfuerzos por mantener el poder central, más se debilitaba éste. A partir de la crisis del siglo III, los esfuerzos por el centralismo, contradictoriamente, fomentan el localismo. Los grandes señores resultaban más fuertes que el poder central y cada vez más vanos eran los esfuerzos para preservar la unidad del poder central.

El poder central, el ejército y los tributos necesarios para mantenerlos constituyen un gasto improductivo en la medida que no permiten la reproducción de las relaciones esclavistas. La guerra desde entonces, en vez de ser el motor de la economía, como era bajo el régimen esclavista, se constituye en un gasto improductivo.

En la época en que el poder central sufre su crisis máxima el cristianismo fue reconocido por el estado como un intento más para conservar el centralismo.

El cristianismo nace y se extiende primitivamente en los medios sociales inferiores y explotados: el pueblo sufrido y los hombres de condición libre arruinados y a punto de perder su libertad. Estas masas populares subyugadas, oprimidas y reducidas a la miseria del Imperio romano habían buscado en los siglos II y I antes de nuestra era, una salida en la lucha abierta y en la insurrección. Es en el período en que las relaciones esclavistas de producción comienzan a mostrar sus propios límites de reproducción, que germina la esperanza de la llegada de un salvador, anunciándose asimismo el fin del mundo y el juicio final. Era, por tanto, una religión subversiva y

reprimida por el poder central.

El cristianismo había sido casi totalmente una religión de la ciudad. El desarrollo de las congregaciones (uniones de la plebe urbana, creadas con el fin de reducir su miseria por medio del esfuerzo colectivo), - por encima de sus límites, creó la necesidad de una división del trabajo. - La necesidad de instaurar una administración de las entradas y gastos de la congregación, en este momento aparecen los obispos.

Al cesar el abastecimiento de esclavos, motivó la desaparición de los grandes latifundios que producían para el mercado. De este modo, en el transcurso de los siglos III y IV, las autoridades eclesiásticas toman bajo su protección a todos los miserables, y las tierras y demás propiedades de los antiguos señores. Los monasterios las tomaron y las continuaron, puesto que reemplazaron el trabajo de los esclavos por el de sus propios miembros. En una primera etapa, los monjes hacían la mayor parte del trabajo con sus propias manos, pero posteriormente emplearon con exceso creciente las de los siervos. Estos trabajaban directamente para el monasterio las tierras que requerían especial atención. En el resto de las tierras los trabajadores agrícolas pagaban renta a los monasterios.

En el mismo período, los obispos comenzaron a reunirse en sínodos que dieron como resultado la reunión de las comunidades cristianas, - hasta entonces aisladas, en una organización centralizadora. Es cuando Constantino integra la burocracia de la Iglesia a la del Estado. Es una fuer

za centralizadora sobre base ideológica-religiosa.

No obstante, el imperio está desintegrado por una profunda - crisis económica. Su agotamiento interno hacía imposible sostener el poder centralizado. Es cuando los germanos, que eran poblaciones que vivían en la base de un estadio económico inferior, se lanzan hacia delante, como se habían lanzado antes, a la conquista de nuevos pastizales o nuevas tierras cultivables.

Los primeros años del siglo trajeron diferentes oleadas de migraciones. Las necesidades objetivas de quedar bajo la "protección" de un señor tienden a aumentar. Los grandes señores concedían a su vez tierras a otros, quienes en compensación habían de prestar servicios militares, estableciéndose así una pirámide de posiciones sociales, en cuya cúspide se encontraba el rey. La base económica de esta nueva jerarquía de poder la constituían los siervos.

No en todo el imperio prosperan de la misma manera las nuevas relaciones sociales. En Italia que era el centro del modo de producción anterior, el comercio no desapareció totalmente, ni el de esclavos, razón por la que podían perdurar por más tiempo las antiguas relaciones de producción. En Escandinavia, Alemania e Inglaterra, donde el dominio romano nunca había echado raíces y donde por tanto las relaciones esclavistas jamás fueron importantes y donde todavía predominaba la economía tribal, la transición hacia el feudalismo fué más lenta y estrictamente nunca se estableció en Suecia.

Se podría decir que la región cen tral del feudalismo europeo -
fué aquella en la que se establecen las relaciones esclavistas de producción.
Pero a medida que el imperio se descompone y adquieren importancia las --
fuerzas locales a costa del poder central, incrementándose, los germanos --
fundan dentro del territorio imperial, reinos soberanos. Por ello, es en esta
zona donde las relaciones esclavistas se extinguen primero, de manera gene
ralizada, y el colonato surge. Toda vez que los colonos podían ser recluta
dos de los antiguos esclavos, hombres libres o bárbaros instalados antes de la
caída del imperio.

En los inicios del feudalismo, la mayor parte de las tierras de--
Europa centro-occidental estaban divididas en dominios o feudos autosufi -
cientes. Era una economía natural. Un feudo se integraba por villa o aldea
y varios centenares de acres de tierra laborable. Los pastos, praderas, bos
ques y terrenos eran usados en común y proporcionaban todas las materias pri
mas en esta economía sin mercados. La tierra cultivable estaba dividida en
dos partes: una (sualmente un tercio del total) pertenecía al señor; la otra
parte estaba repartida entre los siervos. La manutención de una sola familia
aristócrata exigía una desmesurada superficie de tierras de labor, generalmen
te varias villas. (26)

A los dos aspectos importantes del sistema feudal, se le agrega
un tercero, que los arrendatarios trabajaban no sólo su propia pertenencia, si
no también la heredad del señor.

(26) Vid. DIERKXSENS, Wim. ob. cit., pp. 154-159.

¿Era entonces el campesino un esclavo? En realidad los arrendatarios en su mayoría eran los llamados siervos que viene del latín "servus", que significa "el esclavo".

Los siervos tenían el derecho de mantener su familia unida, fuese cual fuese la voluntad del señor del feudo. El esclavo era una propiedad que podía ser vendida o comprada dondequiera y en cualquier tiempo, pues era una res (cosa), pero el siervo no podía ser vendido aparte de su tierra. Su señor podía transferir la posesión del feudo a otro, pero eso quería decir que el siervo tiene otro señor y se quedaba en su pedazo de tierra. Esto es una diferencia importante, ya que daba al siervo una clase de seguridad que el esclavo jamás tuvo.

Existieron varios grados de servidumbre. Pero ha sido difícil establecer las diferencias entre las diferentes clases. Hubo los "siervos de la gleba", permanentemente unidos a la casa del señor y que trabajaban en sus campos todo el tiempo. Los hubo muy pobres, llamados "bordars" (de la palabra borde o límite) que disponían de dos o tres acres de tierra en el borde de la aldea y "colonos" que ni aún tierra poseían, sino sólo un casucho, y los que podían trabajar para el señor como jornaleros, a cambio del alimento. Y también los villanos que, al parecer, eran siervos con más libertades personales y económica. (27)

(27) HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre, México, Ed. --
Nuestro Tiempo, 1979, pp. 16-18 (Trad. Gerardo Dávila).

La garantía de la mano de obra la encontraron los señores feudales en primer lugar en los "siervos de gleba" que trabajaban las tierras del señor todo el tiempo, en consecuencia quedaban unidos permanentemente a la casa de su señor. Para la reproducción de la mano de obra servil en una economía sin mercados, los siervos de gleba podían contraer legalmente matrimonio, pero seguían dependiendo enteramente de su señor. Ellos formaban parte del equipo de la finca con su descendencia y sus bienes, debiendo obediencia ilimitada a cambio de alimento. La producción en los dominios del señor dependía de estos siervos de gleba.

La fuerza productiva de estos siervos y sus familias se encontraba así repartida entre el trabajo sobre su propia parcela, para asegurar su subsistencia, y las prestaciones en trabajo al señor. Los siervos no trabajaban solo temporalmente las tierras del señor; sino que estaban obligados a trabajar las tierras del dominio dos o tres días por semana, reduciéndose al mínimo necesario los siervos de la gleba y maximizando el plusproducto para el señor.

La renta en trabajo no se refería exclusivamente al trabajo agrícola; en la economía natural, los productos industriales y los servicios de transporte pasaron a formar parte de los cánones y prestaciones personales exigidos al siervo. El dominio producía víveres, materias primas, productos manufacturados y servicios proporcionalmente al rendimiento de la tierra por su extensión y al número de hombres que la cultivaban, En los primeros tiempos del feudalismo prácticamente todo el alimento y las ropas que se necesi-

taban era obtenido en el feudo. El siervo y su familia producían sus propios alimentos y con sus manos construían cuanto mueble necesitaban. Era una economía en la cual cada aldea feudal por su lado, agregó a su servidumbre los siervos que eran buenos artesanos, para que hicieran cuanto él necesitaba. El dominio señorial producía y consumía todo lo que requería.

Con la aparición de la renta en natura (especie), hubo un cambio cualitativo en el desarrollo de las relaciones de servidumbre. Ya establecimos anteriormente que el siervo de la gleba solo se distingue del esclavo en la medida en que tiene el "derecho" de autoreproducirse y que deja de ser una mercancía, pero su trabajo resulta completamente enajenado y no para sí. Con la renta en trabajo, el siervo percibe lo que produce en las tierras del señor como algo forzado. El desarrollo de la fuerza productiva trabajo no se desarrolla por casualidad en las parcelas del siervo: en las tierras del señor, el siervo se siente un esclavo temporal. Con la introducción de la renta en especie, el siervo considera que trabaja su tierra para sí y lo hace con toda intensidad. El trabajo enajenado para otros, queda más abstracto ya que sólo se refleja en el producto del trabajo. En consecuencia, la intensidad del trabajo y el potencial de las fuerzas productivas materiales tienden a desarrollarse. De este modo se observa, una vez más, que las relaciones de producción en sí constituyen en todo momento una importante fuerza productiva. (28)

(28) DIERCHXSENS, Wim, ob. cit., pp. 161, 162, 166, 167.

El trabajo del siervo de la gleba, en tanto que es el modo como esta época reproduce su vida material, es el fundamento, la piedra angular sobre la que se levanta toda la estructura social.

La tierra era la fuente única de riqueza, otorga a sus poseedores derechos de denominación sobre los hombres que la cultivan. El siervo es parte de la propiedad del señor feudal, a ella se encuentra ligado, al cual le debe sumisión y obediencia.

El señor feudal es el titular del poder político en razón de ser el poseedor de la tierra. Se podría decir que las complejas funciones que el Estado moderno tiene, ya las ejercía el señor feudal pero embrionariamente; toda vez que en las tierras de su dominio dictaba su ley, la ejecutaba, impartía justicia entre sus vasallos, acuñaba moneda e imponía tributos y derechos de peaje, pues utilizaba como instrumento de fuerza a sus ejércitos de mercenarios. Como puede observarse, el señor feudal es el órgano directo del poder político, en tanto que al poseer la tierra, posee al mismo tiempo el título de nobleza, los privilegios, la jurisdicción y las relaciones de mando que la tierra le da.

El hombre medieval estaba atado al país en que vivía. La economía de la época se circunscribe al mercado local, la cual era eminentemente agrícola. El sistema feudal fue la expresión natural de esta economía agrícola localizada. Un gobierno central poderoso necesita comunicaciones rápidas. Cuando estas faltan, el gobierno se descentraliza automáticamente, y cae en manos de los propietarios agrícolas locales. Se consideraba al monar-

ca, cuando más, como un tribunal de apelación y, en el peor de los casos, como un señor feudal más entre los señores feudales. Por tal motivo, en la Edad Media, se fue construyendo gradualmente una magnífica jerarquía de clases sociales en la cual, cada grado debía directa obediencia al inmediatamente superior, y sólo en grado secundario, a los más altos. Pirámide social de la obediencia y sumisión, basada en derechos de propiedad y otras obligaciones. En teoría el rey lo poseía todo; en la práctica, había entregado la mayor parte de la tierra a los barones y señores a cambio de determinados servicios. Estos, a su vez, traspasaban parcelas de esas tierras recibidas del rey a los inmediatamente debajo, también a cambio de servicios prestados, - hasta llegar al siervo, con multitud de obligaciones y poquísimos derechos. - En una sociedad como la descrita la ley era una cuestión de costumbre y tradición. La centralización sólo podía beneficiar a las clases más bajas, - mientras que a la nobleza territorial se le aparecía, como una amenaza peligrosa del poder real sobre sus privilegios y derechos.

Por otra parte, el rey no podía aumentar su poder sino apoyándose en los siervos contra sus señores inmediatos, lo cual no era muy fácil, o buscando alianzas en otro grupo social no integrado por señores ni por siervos. Si alguna vez surgiera un grupo semejante a éste, el sistema feudal se resquebrajaría desde su base. (29)

En las formaciones feudales la idea del Estado, como noción de

(29) CROSSMAN, R.H.S. Biografía del Estado Moderno, México, F.C.E., 1er. reimp., 1978, (Trad. J.A. Fernández de Castro).

un poder político centralizado que se ejerce en nombre y representación de un interés general de la sociedad, no se encuentra. Aún cuando teóricamente el poder real no es abolido, en la práctica se haya relegado a su mínima expresión, pues fuera de sus fronteras existen dos grandes potestades a las que les debe sometimiento: el jefe de la Iglesia católica romana, y la cabeza de reyes y príncipes que era el emperador y, en el interior de ellas, los señores feudales son centro de decisión política frente a cuyos poderes debe coexistir. Esta dispersación de poder político a lo que se le ha llamado "polarquía" es característica de la época feudal.

"No obstante, existía una institución que era universal e internacional, la Iglesia católica era la dueña espiritual del mundo civilizado.

Con una sede central en Roma, con una burocracia bien organizada, podía jactarse de poseer un completo control sobre el arte, la educación, la literatura, la filosofía y la ciencia de la cristiandad occidental. Durante siglos la Iglesia católica dió a la Europa occidental una cultura común que acataron y respetaron los reyes y señores feudales.

El Papa y el emperador se dividían la autoridad que estuvo unida anteriormente bajo los emperadores romanos; el primero actuaba como el supremo señor espiritual, y el segundo en la misma calidad, pero en lo temporal. No sólo tenía que luchar contra los avances del papado, sino también contra la independencia territorial de los distintos reyes y príncipes.

Mientras la Iglesia sí ejercía un verdadero control universal, los emperadores sólo estuvieron aspirando a él, viéndose dolorosamente sorprendidos cuando trataban de ejercerlo. Fué hasta el año 1330, debido al crecimiento y la unidad nacional de Francia, España e Inglaterra bajo monarcas locales, puso término a dichas operaciones, y a partir de ahí da comienzo la lucha real entre los reinos nacionales y la Iglesia imperial. (30)

El cristianismo paralizó la antigua concepción de la polis, dado que, para la antigüedad clásica, el Estado era un grupo a la vez político y religioso. El cristianismo, religión monoteísta que exalta el valor del alma del individuo, que tenía que considerar inadmisibles la idea del Estado como una comunidad total y, por consecuencia también religiosa; sólo podía admitir un Estado limitado en sus funciones, en lo concerniente a la esfera religiosa, por lo menos. Razón por la cual hizo su aparición el problema que constituyó el tema central del pensamiento político medieval; la cuestión de las relaciones entre el poder espiritual y el secular, entre el Pontificado y el Imperio. El problema primordial era el de si sólo el poder papal era de institución divina o si también lo era del Emperador, o si éste procedía de los hombres y nacía por consiguiente del pecado. Según se admitiese una u otra solución, el Emperador estaría subordinado al Papa o sería su igual. Alrededor de esta cuestión surgen diferentes teorías que van a tratar de justificar el poder que detentan ya sea la Iglesia o el Imperio. Como la que sustentó Mane-

(30) CROSSMAN, R.H.S. ob. cit., pp. 25-27.

gold von Lauterbach (circa 1085) al derivar el poder temporal del pueblo, el cual saca de esta "potestas populi" la conclusión de que le es lícito al pueblo expulsar a los tiranos, siendo el derecho de aquél tan superior. Y Juan de Salisbury (1159) que reclama para los sacerdotes incluso la potestad sobre los príncipes. Así como la teoría de las "dos espadas", según esta teoría -- Cristo había entregado dos espadas al soberano eclesiástico, quien, a su vez, entrega una al soberano secular, por lo cual aquél tiene supremacía sobre -- éste. (31)

Pero a la vez se da la lucha ideológica-política, entre el poder espiritual y el temporal; hay un desarrollo de las fuerzas productivas y una diversificación de las relaciones sociales, y con ello el nacimiento de la "burguesía".

El desarrollo de las fuerzas productivas tiende a modificar las relaciones de producción, aunque este cambio no signifique un agotamiento de las mismas. Esta Ley también es válida para el modo de producción feudal. -- Al multiplicarse las nuevas parcelas sujetas a renta explica el florecimiento de tantas casas religiosas y la prosperidad de la nobleza durante los siglos XI y XII y la fuerza política que ambos requieren. El movimiento de roturación hizo incrementar el censo demográfico y en última instancia la cantidad de siervos.

De este modo aumenta, en términos cuantitativos el excedente-económico.

(31) HELLER, Hermann, ob. cit., p. 30.

Este excedente económico no sólo es el resultado del crecimiento de la población, sino también del desarrollo cualitativo de las fuerzas productivas materiales (arado profundo, sistema de triple alternancia). El desarrollo de la fuerza productiva población y de las demás fuerzas productivas - permitió y requería un cambio en las relaciones de producción sin agotarlas: la tendencial sustitución de la renta de trabajo en especie. El propio cambio en las relaciones de producción, dialécticamente, significó un desarrollo en la fuerza productiva del trabajo. Ahora bien, el desarrollo de las fuerzas productivas sobre la base de la renta en trabajo genera nuevos cambios en las relaciones de producción.

El incremento cuantitativo del plusproducto solo tiene sentido - cuando éste se diversifica. La diversificación de la producción en una sociedad de autoconsumo relativamente pequeña, como es el feudo, tiene sus límites, aunque fuera exclusivamente por las condiciones naturales.

En la medida en que el sobreproducto aumenta, como fue el caso de los siglos XI y XII, los señores están cada vez más interesados en cambiar una parte de ese excedente para intercambiarlo por otros productos que no pueden ser generados en su dominio. El trabajo del transportista tiende a caracterizarse cada vez menos por el traslado en sí de productos, sino que, - por encima de ello y en lugar de ello, por la compra y venta de los mismos. Comprar y vender productos significa libertad de disponer de los mismos, fenómeno incompatible con una simple prestación en trabajo. Para proteger sus -

propiedades y mercancías contra toda clase de bandoleros, los nuevos merca
deres-transportistas necesitaban organizarse, poder cobrar los censos neces
arios entre sus miembros, etc. En otras palabras, se desarrolla una nueva rela
ción social y emerge una nueva clase social: "la burguesía", aún antes de -
que haya perecido la feudal.

Conforme se desarrolla el comercio, la producción en los domi
nios se especializa progresivamente y de acuerdo a las aptitudes naturales. -
Regiones enteras de Europa centro-occidental comienzan a especializarse en
uno y otro producto que solía ser el que se comercializaba por excelencia. -
Los señores exigían la renta en productos fácilmente negociables (trigo, ga-
nado o vino) y se concentraban en su poder las más considerables y valiosas -
producciones. Los grandes compradores trataban en primer lugar con los seño
res, y generalmente era también a través de ellos que los pequeños producto-
res podían colocar sus excedentes. De este modo los señores log ran fácilmen
te transformar la renta en especie en ingreso monetario, lo que les permite ad
quirir una gama creciente de mercancías.

A lo largo del siglo XI, con el desarrollo del comercio y la divi
sión social del trabajo en la agricultura, también se desarrolla la especializa
ción en la artesanía. Los señores autorizan a trabajar para otros a un número
creciente de sus artesanos especializados, a cambio de una retribución. En to
das las regiones un pequeño burgo activo se convirtió, para los diez o veinte
pueblos y aldeas circundantes, en el foco de actividad comercial y artesanal.

Las necesidades objetivas y el desarrollo eran incompatibles - con la organización señorial. En efecto, sin libertad — sin la facultad de trasladarse de un lugar a otro y de disponer de sus bienes —, facultad cuyo ejercicio excluye la servidumbre, sería imposible el comercio y la artesanía mercantil. La libertad se convierte en condición inherente al solar urbano y en el principio de una enconada lucha. Los mercaderes y artesanos tenían - que instalarse en terrenos que pertenecían a un obispo, monasterio, o señor - y como tal estaban subordinados a los últimos. Las autoridades intervenían - en el abastecimiento de los productos, en el control sobre la cantidad y la - calidad de los artefactos, reglamentaban el mercado y prohibían la venta de éstos.

Las regiones de las ciudades primitivas eran muy pequeñas de - modo que comenzaron a establecerse en ellas los mercaderes y los artesanos - tuvieron que hacerlo por fuerza fuera del burgo. A estos suburbios, que cre - cieron como manifestación del desarrollo ciudadano, se dan varios nombres: - "faubourg", "pourtus" o "novus burgus", muchas veces fortificados por nuevas murallas de tierra o piedra. Aceptando el principio de la libertad personal, los burgueses aspiraban a la supresión de cuantos impuestos señoriales habían y el reconocimiento de su autodeterminación. El mero crecimiento de la bur - guesía originó tensiones crecientes entre la nueva clase social y los príncipes laicos o eclesiásticos que tenían el dominio del burgo, lo que dió origen a re - beliones en Italia, Alemania, Francia e Inglaterra.

La violencia no fué el único medio de alcanzar la libertad; la -

mayor parte de los señores laicos —que no tenían interés en defender el estatuto de los antiguos ciudadanos — prefirieron ceder lentamente sus derechos, a cambio, en general de ventajas económicas. Ahora bien, excepto en Italia y sur de Francia, donde la baja nobleza se funde con la burguesía, los nobles abandonaron definitivamente la ciudad.

En el siglo XII el proceso estaba consumado: la ciudad era de la burguesía; el campo de la nobleza. Lo que en los comienzos había sido impuesto por el señor: las corporaciones, al mismo tiempo y en última instancia había sido la organización de liberación de los burgueses para defender sus intereses. La lucha para conseguir el autogobierno había sido llevada a cabo a través de las gildes, especialmente las de los mercaderes, como única forma de organización que se ofrecía a éstos. En muchas ciudades la gilde pasó a ser órgano del gobierno. Los consejos municipales se regían por procedimientos enteramente ajenos a los de las gildes. Ahora bien, cuando la ciudad se rescataba de la renta señorial o de su jurisdicción, automáticamente la tenencia se convertía en plena propiedad del suelo, y con ella se obtenía plena libertad. La tierra que se encontraba en la ciudad fue libre, es decir, que podía venderse o arrendarse sin limitaciones y sin dependencia. (32)

En el sistema de producción feudal la propiedad se caracteriza por ser privilegiada, es decir que tenía un reconocimiento político, por ser ella la que otorgaba poder político. Existía, en consecuencia, una estrecha-

(32) Cfr. DIERCHXSENS, Wim. ob. cit., pp. 168, 172, 174, 175.

relación entre el propietario y su tierra, lo que lo vinculaba a él y a sus descendientes con ella, haciéndola esencialmente inhábil para su cambio o transferencia.

Ahora bien, en razón de la hegemonía material de la Iglesia católica, se impone su preponderancia ideológica, de suerte que todas las actividades del hombre y todas sus manifestaciones culturales se ven inmersas en el marco de la religión dominante.

"En los últimos tiempos de la Edad Media se produce una progresiva secularización... Mientras, hasta entonces, la derivación del poder imperial del pueblo daba a aquél el peor título y conducía a someterlo al Papado, a partir del siglo XIV se emplea el mismo argumento para defender la independencia del Emperador respecto al Pontífice. En esta disputa interviene, también, la jurisprudencia romana conducida por Bartolo y Baldo. En lo fundamental, la literatura política de aquella época consagra su atención a dos problemas. El primero es el de si el Papa tiene derecho de nombrar y deponer al Emperador romano, como en 1314 había pretendido Juan XXII; y el segundo, relacionado con el anterior, es si el Emperador manda sobre la Cristiandad y, por tanto, también, sobre todos los príncipes extranjeros, lo que cobró actualidad con motivo de la contienda entre Bonifacio VIII y Felipe el Hermoso de Francia. La fundamentación del poder temporal sirve ahora, también, para justificar la independencia de los príncipes territoriales respecto al Emperador." (33)

(33) HELLER, Hermann. ob. cit., p. 31

Las tendencias generales de la Edad Media se encuentran, en esa época, en un estado de decadencia y decrepitud. Un nuevo espíritu crítico, apoyado en la historia, destruye lentamente, de manera gradual, los mitos y dogmas escolásticos de la Edad Media. Las teorías políticas, separados en un tiempo de la realidad, entran de nuevo en estrecha relación con los hechos que informan la vida política. (34)

La Iglesia misma contribuyó esencialmente a la destrucción de los antiguos poderes. Ya en la Edad Media era la única institución y la única organización racional. En aquella época era un poder centralizado, pues el estado sólo logró serlo al desaparecer el sistema feudal, que es cuando se inicia el estado moderno, absolutista y burocrático. La iglesia es la primera que reconoce las señales de la nueva época de la economía monetaria. Representante clara, ya en la Edad Media, de la idea del poder apoyada en medios racionales, percibe que la estructura de un gran aparato administrativo centralizado necesita, ante todo dinero; y atiende a esta necesidad de dinero para sus fines de poder con los medios de un fiscalismo propios de la época. La Iglesia, junto al estado moderno, es la fuerza impulsiva que derrumba la ordenación económica medieval.

La antigua forma de la estructura económica es quebrantada por la Iglesia de una manera decisiva al establecer un sistema de hacienda completamente racional, mercantilista y de monopolio. La economía financiera de-

(34) G. GETTELL, Raymond. Historia de las Ideas Políticas, México, Ed. Nacional, 2a. edición, 1959, p. 216 (Trad. Teodoro González).

los papas es una avanzada del capitalismo del Renacimiento, y la Cámara -- apostólica su mater pecuniarum. Sin el debido aprovechamiento de la nueva economía del crédito y del dinero no hubiera sido posible que la Iglesia alcanzara aquella posición de potencia material que tuvo en la época del Renacimiento.

Como era natural, la orientación económica de dicha organización no dejó de influir en la capa social que en ella participaba. Si la nobleza se aburguesaba, el clero se secularizaba, y ambas clases se acomodaban al espíritu de la época. Así, en la España de los siglos VI y VII se erigen iglesias como inversión de capital, especulando sobre las ganancias a obtener por las donaciones y fundaciones futuras, o cuando en 887 el obispo de Nápoles, Anastasio, celebra con los serracenos un contrato de compañía, en el que se reserva una participación en los actos de rapiña, amparados por él mismo. Conocido de sobra es el papel que en la Edad Media representa la -- venta de oficios eclesiásticos. En Roma del Renacimiento todo podía comprarse.

En la lucha contra la feudalidad germánica en Italia fueron aliadas políticas la burguesía urbana y la curia romana, y por esta comunidad de intereses -- frente a la dominación feudal de los "bárbaros", y por considerar la Iglesia como enemigos al imperialismo y al "universalismo" en manos del poder secular -- establecen un vínculo nacional, fundado en la italianidad, algo parecido a una comunidad nacional. Al final del Renacimiento y frente a los españoles, vuelve a producirse este fenómeno. Especialmente entre la burguesía Florencia y la Iglesia, existió desde la Edad Media una alianza ("guelfa")

contra las fuerzas "gibelinas" del imperio y la nobleza.

En los siglos XII y XIII existían todavía relaciones entre la burguesía y los herejes, pues — aunque por distintos motivos — ambos elementos formaban un frente único contra las temporalidades eclesiásticas. Desde mediados del siglo XIII, cuando la burguesía, eliminados sus rivales, aparece como la clase dominante en las comunas italianas, vemos que se vuelve contra los herejes. La mentalidad "burguesa" era hora hostil a todos los extremismos, partidaria del "acomodamiento" y de la colaboración con el poder de la Iglesia, pues el mantenimiento de buenas relaciones con ella le "convenía" por motivos políticos y, sobre todo, por motivos económicos y financieros, como no menos convenía mantener "al pueblo" en su religión — considerando así a la ortodoxia como freno y vallador para la "masa", el vulgus —. Se reserva para sí la cultura "superior" de intereses espirituales, intelectuales y estéticos, típicamente burgueses, cuyo ideal lo suministraba la Antigüedad interpretada por el humanismo, y reclamaba para sí una libertad que negaba a la capa inferior. Esta capa social inferior se sentía oprimida y se orientaba hacia el ideal proletario de igualdad de la iglesia primitiva, en oposición a la Iglesia militante y por ser más accesible a actitudes místicas, en tanto que la burguesía desarrollaba tendencias heréticas.

Frente a tales amenazas de lo "existente", debido al descontento, la burguesía se sentía representante del orden y aliada de la Iglesia y, viceversa, ésta con respecto a la burguesía. Estos grupos frente a los cuales la Iglesia ayudaba a imponer el orden burgués, la nobleza y la plebe, se vieron

empujados a la oposición social y religiosa y a veces marcharon unidas bajo el signo de la herejía. Pero esta unión de las partes de las capas de la nobleza feudal desplazada con las capas inferiores, este contacto entre la oposición de la izquierda y la derecha, contra la burguesía, es sólo un fenómeno periférico y transitorio. La unión religiosa tenía que ser como tal internamente falsa. La herejía sólo podía producirse como algo genuino entre las clases bajas, que, en su miseria, sentían de un modo real y directo la necesidad de salvación. Si, a su debido tiempo, encontraron simpatizantes en el movimiento herético de la aristocracia, las razones fueron puramente políticas y no hicieron sino contribuir a la decadencia de la idea religiosa. La nobleza, como clase social, hizo pronto las paces con la burguesía, acomodándose a su política y en general a su política respecto a la Iglesia.

Así como en la burguesía el interés por la Iglesia se transformó en interés puramente político, el interés político y el económico fueron determinantes para la curia. Las necesidades financieras de la curia crearon una nueva unión, totalmente antimediaval entre el papa y el comerciante, y convirtieron a los papas en protectores y socios de aquellos que, conforme, a la ética económica de la Edad Media, podían ser calificados como usureros.

En la Edad Media el clero formaba un orden social y espiritualmente privilegiado. Ahora participa en una evolución general inspirada por los laicos. Los clérigos se convierten en representantes de la nueva cultura en calidad de humanistas, poetas y artistas.

En la Iglesia mundana del Renacimiento, que entra en la alianza con la nueva burguesía gobernante y se asimila en gran medida su cultura, se expresa claramente aquel "compromiso" con el "mundo" al que "el tipo Iglesia", se siente inclinado por su propia naturaleza. Es la "Iglesia universal" que celebra alianza con la "cultura universal". El alto clero, y el sector monástico más ilustrado y más partidario de la educación y orgulloso de la inteligencia, se une a los representantes de la riqueza seglar y de la ilustración profana aceptando sus dictados culturales. A esta capa social superior del espíritu que se destaca por su rango e ilustración, el clero "mundano", se opone el tipo "simplista" de fraile, que se aparta del mundo, que abraza puritano la idea religiosa y excluye la idea de ilustración; es el tipo de fraile mendicante, ignorante y enemigo de la ilustración "mundana", que tiene el sentimiento de pertenecer a la clase media, a la pequeña burguesía, y cuyos representantes más destacados —se trata de los grandes predicadores de "penitencia" y el mayor de todos ellos, Savonarola— suministran con el rigorismo religioso, a una capa inferior inerme, las armas de las puras ideas en su rebelión contra la capa superior de la riqueza y contra la jerarquía secularizada que ha olvidado por la "vana poesía" y la "vergonzosa retórica" —lo "único" que en definitiva importa. En este sentido instauro Savonarola —una república frailuna sobre base democrática, por lo cual es perseguido por la encolerizada jerarquía, procesado como hereje y condenado a la hoguera. Semejante oposición iba dirigida contra el alto clero y contra la burguesía: —era la oposición de los únicos grupos que, en aquel tiempo, podían desafiar a los poderes establecidos. Pero la capa ínfima, la propiamente oprimida, el —

proletariado, representaba, por decirlo así, la oposición "externa", que se --
expresa religiosamente en el "tipo de sectante", que está a la "izquierda" del
mismo fraile y que es, por lo general, el más fervoroso en su piedad. Pero así
como en lo económico, social y político la burguesía era la determinante, así
lo era la Iglesia en lo religioso. Marcha junto con la alta burguesía para, a-
su vez, apoyarse en la pequeña burguesía, así como, religiosamente, se apoya
en el "tipo de monje" y tiene que apoyarse necesariamente en él. (35)

La nota más característica de las relaciones de poder, en la Eu-
ropa de la Edad Moderna, la constituye la disolución de la unidad del Imperio
medieval en una multiplicidad de Estados independientes, nacionales y terri-
toriales. Es con el Renacimiento cuando empieza a desarrollarse el pensar em-
pírico, también en lo político. El moderno Estado soberano nace de la lucha
de los príncipes territoriales para la consecución del poder absoluto dentro de
su territorio, contra el Emperador y la Iglesia, en lo exterior, y con los pode-
res feudales organizados en estamentos, en lo interior. Ciertamente que el -
pensamiento de la Edad Moderna continúa, todavía, justificando el poder del
príncipe, que entonces se había fortalecido considerablemente, con argumen-
tos ético-religiosos; junto a ellos aparece, con creciente fuerza, una teoría
de la Política completamente secular. De manera especial, se emancipa el -
Derecho Natural de la Teología y ya no se le considera como un mandato divi-
no, sino como interna necesidad de la razón. Maquiavelo y todos los autores
de la razón de Estado que de él arrancan, llegan, incluso, a eliminar toda -
clase de límites normativo-morales que puedan trabar la autoridad del prínci-

(35) VON MARTIN, Alfred. Sociología del Renacimiento, México, F.C.E.
9o. reimp., p. 113.

pe, y sólo lo someten a las normas técnicas del poder, a la ratio status. La cuestión de las relaciones entre el poder espiritual y el temporal pasa a un segundo plano, y el problema que se plantea entonces y que viene siendo, hasta hoy, el fundamental, tiene carácter político inmanente, y es el de la disputa por el poder entre el soberano y el pueblo. En los primeros tiempos presenta, en verdad, todavía, carácter religioso la lucha que, como consecuencia de la Reforma, se entabla en torno a la cuestión de la soberanía del pueblo o del monarca. Como antes había sucedido, ambos bandos utilizan como armas, en la lucha, concepciones jurídicas de origen hebreo, grecorromano, cristiano y germano. (36)

La aparición del Estado-nación constituyó un largo y complicado proceso. A fines del siglo XVI, la Reforma y la Contrarreforma habían dividido a Europa en una serie de Estados territoriales, ya católica o protestantes, todos ellos con numerosas minorías religiosas enérgicamente combatidas por el poder dominante.

Por otra parte la revolución económica se había desarrollado en diversas velocidades en los distintos países. En resumen, puede decirse que los países protestantes eran aquellos en los cuales la burguesía había obtenido ya su influencia permanente amenazando desde entonces la supremacía absoluta de los reyes, mientras que en los católicos, como sus monarcas obstruccionaban el desarrollo del capitalismo, ya comenzaban a mostrarse señales de su ul

(36) HELLER, Hermann. ob. cit., p. 31.

terior decaimiento. España, Portugal e Italia, iban a ser reemplazados como directores del comercio europeo por los Países Bajos e Inglaterra, mientras que Alemania, destrozada por la guerra religiosa e inhabilitada para adquirir, la unidad nacional, iba a ser desplazada a un último lugar en el escenario europeo; únicamente Francia, entre los países católicos, había comenzado a desarrollar las características del Estado moderno.

Las primeras teorías políticas del Estado — nación reflejaban claramente el carácter transitorio de los compromisos entre el despotismo centralizado y el nuevo capitalismo financiero de la burguesía. Las teorías de Maquiavelo, que se refieren al Estado, pertenecen al último grupo. Aunque incompletos y unilaterales dan cuenta de un hecho innegable, el de que el Estado moderno se basa definitivamente en una fuerza centralizada y que sin el respaldo de esa fuerza no puede prevalecer justicia ni moralidad de clase alguna. (37)

El Estado moderno aparece como el genuino representante del interés general de la sociedad, por cuanto que todos los individuos son iguales ante el Derecho como propietarios de mercancías y, en consecuencia, todos tienen "iguales" oportunidades de participación en los asuntos de la comunidad, pues los grupos sociales son abiertos y por que en este tipo de sociedad, el interés de cada uno supuestamente, en los más de los casos no es así, coin-

(37) CROSSMAN, R.H.S., ob.cit., pp. 48, 49.

cide con el de la comunidad entera, y el Estado actúa como protector de to dos los propietarios privados, al considerar a todos propietarios.

Debido a este tipo de organización social, surge el Derecho mo derno con sus características de abstracción, generalidad y coercibilidad.

Al dividirse la sociedad, diferenciándose de su organización - política, el Estado, se dividen también los campos del actuar humano en un - ámbito privado, interno que es regulado por la moral, y en otro externo, re-- glamentado por el Derecho.

Sociedad cuyo signo es la competencia mercantil, la consecuen cia lógica es la lucha por el poder político, originándose los primeros parti-- dos políticos que traducen las contradicciones de intereses existentes entre las dos principales fuerzas que se disputan la hegemonía: la aristocracia, destina da a desaparecer y que se manifiesta a través de los partidos conservadores, y la burguesía, cuyo instrumento son los partidos liberales.

Etapa, en la cual el trabajo del Estado consiste en mantener las condiciones para que la sociedad de mercado pueda desarrollarse libre --- mente, de ahí su denominación de "Estado liberal". Pero en la medida en la que la sociedad capitalista avanza hacia su fase monopólica de grandes com plejos industriales, aparecen las condiciones para que se presente una nueva fuerza social que empieza a organizarse para la defensa de sus intereses de - clase, el proletariado, a través de los primeros partidos obreros. Estas organi zaciones de masa presionan a las clases dominantes hasta arrebatarles algunas

reformas en sentido y en favor de la democracia, de las cuales en un principio, la más importante es el paso de un derecho de voto limitado (censitario) a los propietarios de bienes o riquezas, al derecho de voto concedido a todos los ciudadanos.

"Escribió Lenin: 'Allí donde aparece un grupo especial de hombres... dedicados exclusivamente a gobernar y que para ello necesitan de un aparato especial de coerción y de sojuzgamiento de la voluntad de otros -- por la violencia -- cárceles, destacamentos especiales, ejércitos, etc. -- aparece el estado'. En todas las sociedades con o sin estado, algunos individuos son dirigidos por otros. Pero en las sociedades sin Estado, la única fuerza coercitiva es la del pueblo armado. En estas sociedades es imposible que una minoría obligue a la mayoría, y les es imposible a los líderes dirigir la acción colectiva sin el acuerdo de la mayoría. Los líderes pueden en este caso únicamente persuadir a los más para que obliguen a los menos. En las sociedades con Estado, por otro lado, existe una fuerza coercitiva. Al poder del pueblo, que no está ya armado, se le opone ahora el poder de los grupos establecidos de especialistas, tales como la policía y los ejércitos permanentes, equipados y organizados para el monopolio de la violencia. En estas sociedades, a la minoría le resulta posible forzar a la mayoría, y a los líderes les es posible dirigir la acción colectiva sin el acuerdo de la mayoría. Los líderes pueden en este caso persuadir a los menos para forzar a los más. El Estado es -- aquella institución que subordina el poder de las masas al poder de una minoría

armada y organizada." (38)

Aún en las sociedades más primitivas existen ciertos asuntos en los que los funcionarios actúan en lugar del grupo. "En todas esas comunidades — escribe Engels — hay desde el principio cierto interés común cuya — preservación tiene que confiarse a algunos individuos, aunque sea bajo la su pervisión de la colectividad: la resolución de litigios, la represión de extra limitaciones de los individuos más allá de lo que está justificado, vigilancia sobre las aguas, especialmente en los países calurosos, y, finalmente funciones religiosas propias del selvático primitivismo de ese estadio. Tales funciones están, naturalmente, provistas de cierto poder y son los comienzos del poder estatal. (39)

Como causa del crecimiento de la división del trabajo en las sociedades primitivas desarrolladas, estos funcionarios se hacen cada vez más especializados y organizados, diferenciándose del resto del grupo. De acuerdo con Engels: Las fuerzas productivas crecen paulatinamente; la población, condensándose, crea en un lugar intereses comunes, en otro intereses en pugna entre las diversas comunidades, cuya agrupación en grandes complejos provoca una nueva división del trabajo la creación de órganos para proteger los intereses comunes y repeler los contrarios. Estos órganos, que ya como representantes de los intereses colectivos de todo el grupo asumen frente a cada -

(38) MOORE, Stanley. Crítica de la Democracia Capitalista, México, siglo-veintiuno editores, 6a. edición, 1981, p. 16 (Trad. Marcelo Normersztern).

(39) ENGELS, Federico. Anti-Dühring, México, Editorial Ciencia Nueva, - y Cid Ediciones, pp. 199, 200.

comunidad particular una determinada posición que a veces puede ser incluso de contraposición, empieza pronto a independizarse progresivamente, en parte por el carácter hereditario de los cargos, carácter que se introduce casi obviamente, porque en ese mundo todo procede de modo natural y espontáneo, y en parte porque esos van haciéndose cada vez más imprescindibles a causa de la multiplicación de los conflictos con otros grupos. (40)

Marx y Engels sostienen que el Estado se desarrolló primero en la sociedad asiática, que su función original era la de resguardar el interés común en el interior de los grupos de comunidades, y que estas comunidades no se caracterizaban por la propiedad privada de la tierra. Luego, con el desarrollo de la sociedad de clases, el estado tomó otra función. "La sociedad se escinde en clases privilegiadas y desheredadas, explotadoras y explotadas, opresoras y oprimidas; y el Estado — resultado de las comunidades de igual raza agrupadas espontáneamente para la defensa de sus intereses comunes (en Oriente, por ejemplo, el riego) y para protegerse contra los enemigos de fuera —, tiene entonces por objeto mantener por la fuerza las condiciones de existencia y el predominio de la clase dominante contra la clase dominada." (41)

La sociedad que se mueve en antagonismos de clase, tiene necesidad del Estado, es decir, de una organización de la clase explotadora de cada época, a fin de mantener las condiciones exteriores de producción; con el ob

(40) ENGELS, Federico. ob. cit., p. 200

(41) Ibidem. p. 167

jeto, en particular, de mantener por la fuerza a la clase explotada en las - condiciones de explotación exigida por la forma de producción existente (es clavitud, servidumbre, el trabajo asalariado). El Estado era el representante oficial de toda la sociedad, su síntesis en cuerpo visible, pero sólo en la medida en que era el Estado de los ciudadanos propietarios de esclavos en la an tigüedad; "Estado" de la nobleza feudal en la Edad Media y Estado de la bur guesía de nuestros días. (42).

"El rasgo distintivo de esta teoría es su explicación de la relación entre estado, clase y explotación... Los marxistas especifican que éste existe en todas las sociedades en los estadios de desarrollo que suponen la di visión del trabajo en clases, que no existía en aquellas sociedades en estadios de desarrollo previos a la división en clases y que no existirá en aquellas sociedades en estadios de desarrollo posteriores a la eliminación de las cl ases. Otros teóricos afirman que la función primaria del estado es la de proteger la propiedad privada y preservar el orden. Los marxistas especifican que en todas las sociedades basadas en la explotación, la función primaria del estado es la de proteger la propiedad de los explotadores y de preservar el orden de los explotados, que el orden en las sociedades antes del surgimiento de la explotación se preserva sin el estado, y que en las sociedades después de la abo lición de la explotación, el orden se preservará sin el estado.

El concepto de clase en la teoría marxista es inseparable del con

(42) Ibídem, p. 304.

cepto de explotación. En las sociedades en las que los medios de producción son propiedad de individuos aislados, le es posible a un grupo explotar al otro. Una clase explotadora es un grupo de individuos cuya propiedad de los medios de producción le permite apropiarse del producto del trabajo de otros. Una clase explotada es un grupo de individuos cuya utilización de los medios de producción supone la apropiación de sus productos por miembros de una clase explotadora. Las variaciones en las relaciones específicas de estos dos grupos con los medios de producción distinguen los tipos específicos de formaciones económicas de la esclavitud, el feudalismo y el capitalismo". (43)

La definición de Lenin reconoce la inseparabilidad de clase y explotación y la complejidad de las sociedades de clase. "Las clases —escribe— son grandes grupos de personas que se diferencian unas de otras por el lugar que ocupan en un sistema de producción social históricamente determinado, por las relaciones en que se hallan con respecto a los medios de producción (relaciones que, en gran parte, son establecidas y fijadas por leyes), por su papel en la organización social del trabajo y, en consecuencia, por el modo y la proporción en que obtienen la parte de la riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse del trabajo del otro en virtud de los diferentes lugares que uno y otro ocupan en determinado régimen de economía social. 'Relacionados con las complejida-

(43) MOORE, Stanley. ob. cit., pp. 19, 20.

des de la estructura de clases exhibidas por las instancias concretas de cada tipo de economía se producen las complejidades de la superestructura política exhibidas por las instancias concretas de cada tipo fundamental de estado." (44)

La clave para la comprensión de cada instancia de dominio de clase es la comprensión del tipo de explotación en el que se basa. "La forma específica—escribe Marx— en la que se le extrae el plus trabajo impago al productor directo determina la relación de dominación y servidumbre, tal como ésta surge directamente de la propia producción y a su vez reacciona en forma determinante sobre ella. Pero en esto se funda toda la configuración de la entidad comunitaria económica, emanada de las propias relaciones de producción, y por ende, al mismo tiempo, su figura política específica. En todos los casos es la relación directa entre los propietarios de las condiciones de producción y los productores directos — relación ésta cuya forma eventual siempre corresponde naturalmente a determinada fase de desarrollo del modo de trabajo y, por ende, a su fuerza productiva social — donde encontramos el secreto más íntimo, el fundamento oculto de toda la estructura social, y por consiguiente también de la forma política que presenta la relación de soberanía y dependencia, en suma, de la forma específica del estado existente en cada caso. Esto no impide que la misma base económica — la misma con arreglo a las condiciones principales —, en virtud de incontables diferentes cir-

(44) Ibíd., p. 22

cunstancias empíricas, condiciones naturales, relaciones raciales, influencias históricas operantes desde el exterior, etc., pueda presentar infinitas variaciones y matices en sus manifestaciones, las que sólo resultan comprensibles mediante el análisis de estas circunstancias empíricamente dadas". (45)

Marx escribe, por ejemplo, comparando las revoluciones inglesa y francesa: "El gran enigma para Guizot, que él sólo es capaz de explicar a través de la comprensión superior de lo inglés, el enigma del carácter conservador de la revolución inglesa, es la permanente alianza entre la burguesía y la mayoría de los grandes terratenientes, una alianza que distingue esencialmente la revolución inglesa de la revolución francesa, que destruyó la granpropiedad agraria por medio de la distribución de la tierra. La clase de los grandes terratenientes en alianza con la burguesía, surgida bajo Enrique VIII, se encontró a sí misma no en conflicto con las condiciones básicas de la vida burguesa, como fue el caso de los terratenientes feudales en Francia en 1789, sino en completa armonía con esas condiciones. La propiedad de la tierra de sus integrantes era, en realidad, no feudal sino capitalista. Por un lado, suministraron a la burguesía industrial la población necesaria para ejercer la manufactura. Por el otro lado, estaban en una posición tal como para darle a la agricultura el tipo de desarrollo apropiado a las condiciones de la industria y el comercio. De aquí su comunidad de intereses y su alianza con la burguesía". Dichas complicaciones de la estructura económica dan cuenta, en parte, del hecho de que las instancias concretas de un mismo tipo de dominio de clase va

(45) MARX, Carlos. Cit. pos., MOORE, Stanley. ob. cit., p. 23.

rían, primero, respecto de las conexiones entre los funcionarios estatales y el conjunto de los miembros de la clase dominante y, segundo, en relación con las conexiones entre los funcionarios oficiales y los miembros de las restantes clases. Estas diferencias se reflejan en la variedad de las formas estatales — monárquicas y republicanas, aristocráticas y democráticas — que se encuentran en sociedades diferentes basadas en el mismo tipo de explotación — esclavista, feudal o capitalista. Se reflejan también en la variedad de formas estatales que se encuentran en una misma sociedad durante un lapso en el que el tipo predominante de explotación no se modifica. (46)

'Tipo de Estado', es utilizado en forma precisa para distinguir entre los Estados esclavista, feudal y capitalista. 'Forma de gobierno' es utilizada en forma precisa para distinguir entre gobiernos monárquicos, aristocráticos y democráticos. Nosotros utilizaremos como sinónimos 'forma de Estado' y 'forma de gobierno'.

c) Formas de Gobierno.

La teoría marxista de lo político, como quedó anotado anteriormente distinguió ciertos "tipos" de Estado: despótico, esclavista, feudal y capitalista correspondientes a otros modos de producción determinados.

Por otra parte, Marx, Engels y Lenin delimitaron, en el interior de esos tipos específicos de Estado, "formas de Estado" y "formas de gobierno".

(46) Ibíd., p. 24

Las relaciones entre los tipos de Estado, formas de Estado y formas de gobierno, nos plantea en primer lugar, un problema de terminología: las expresiones formas de Estado y formas de gobierno por regla general los emplean esos clásicos del marxismo en un sentido idéntico para indicar, por ejemplo, "la república parlamentaria", la "monarquía constitucional", etc.

Se plantea la cuestión: ¿En qué medida se puede distinguir entre diversas formas de Estado de un mismo tipo de Estado? lo que es análogo al problema que plantea el tipo de Estado. Se trata de establecer una tipología de formas de Estado que las capte de tal manera que puedan a la vez ser localizadas en las relaciones entre las instancias y el campo de la lucha de clases de una formación social, y manifestarse como formas de un mismo tipo de Estado. (47)

La clasificación de las formas de Estado, los conceptos de monarquía, aristocracia, y democracia, se hallan expuestos en las "Historias de Herodoto". Aquí probablemente se encuentra la primer teoría de las formas de Estado. Herodoto estudia el momento en que cambia el trono de Persia y dice que los griegos discutieron sobre la forma de organización política, aquí es cuando se habla de los conceptos anteriormente mencionados.

Como se observa, desde antiguo se hicieron clasificaciones, atendiendo el criterio predominante del ejercicio del poder y sus aspectos exterior

(47) POULANTZAS, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, México, Editorial siglo veintiuno, 21a. Ed., 1984, p. 184.

res. Existe, por tanto, una clasificación clásica, que distinguen las formas según que el ejercicio del poder se encuentre en manos de uno, de pocos o de muchos. Desde Herodoto podemos encontrar tal clasificación, aunque no sean las que examinen otros teóricos de la política helénica, que hablan de monarquía, aristocracia y democracia. Herodoto definía la monarquía como el gobierno de un hombre, sin que tuviera responsabilidad ante otra autoridad; el gobierno de los pocos era la oligarquía o la aristocracia legal; en tanto que el gobierno de los muchos, lo que después se llamó democracia, él la denominaba isonomía, pero en la que los funcionarios "eran nominados por sorteo y estaban limitados en su autoridad por el derecho de todo el pueblo a intervenir en los asuntos públicos más importantes". (48)

Pero también se encuentran antecedentes y raíces de la doctrina sobre el Estado, en la sofística griega que, por primera vez en la historia, se propone conscientemente el problema de como debe organizarse la polis.

Protágoras, uno de los principales sofistas griegos, dice que, por voluntad de Zeus, la única forma posible de organización entre los hombres es la democracia, que tiende a la libertad, por que todos los seres humanos - por igual, se les dió el don de la política y el derecho a intervenir en los problemas de esta naturaleza.

Lo que preocupa esencialmente, a los griegos, es la mejor forma

(48) HERODOTO. Cit. pos., MORENO, Daniel. Derecho Constitucional, - México, Editorial Pax, México, 8a. Ed., 1984, p. 287.

de organización política, de gobierno; por ello su doctrina del Estado es, - por una parte, descripción de la sociedad; y por la otra, conocimiento de la mejor forma de gobierno; el Estado entre ellos no tiene realidad; lo único que se da es la comunidad humana, la Polis (de ahí el nombre de política), lo -- que se refiere a la comunidad y a su gobierno.

Platón sostuvo en su obra fundamental "La República", la idea de un Estado ideal, con un gobierno perfecto. El establece una delimitación sumamente escrupulosa de las atribuciones que corresponden a los distintos -- miembros del Estado, por lo que establece la división de la sociedad en tres sectores, de acuerdo con la actividad genérica de cada uno de ellos, y, ade más, en relación con las partes del alma (deseo, valentía y razón): los productores, dominados por el deseo; los gobernantes, por la razón. "El dios que - nos ha formado --dice "La República" -- ha hecho entrar el oro en la composición de aquellos que están destinados a gobernar a los demás, y así son los más preciosos. Mezcló plata en la formación de los guerreros, y hierro y bronce en la de los labradores y demás artesanos".

Lo expuesto no quiere decir que Platón preconice una rígida separación de clases, como en el régimen de castas de la India. Platón exige - que cada quien se entregue a la tarea que puede desempeñar eficientemente, sin invadir otras en las que sería torpe y mediocre; pero admite permeabilidad de los sectores sociales, siempre y cuando no provoque una confusión o una - paralización de actividades beneficiosas a la sociedad.

Así pues, todos los ciudadanos del Estado son, en principio, - iguales, en cuanto que son seres de la misma especie. Lo que los distingue, lo que los radica en un sector determinado, en una determinada clase, es su aptitud para una u otra actividad. No atribuye la superioridad de algunos - hombres a su nacimiento, sino a su capacidad para desempeñar una función - prevista, porque "cada ciudadano sólo debe aplicarse a una cosa, aquella pa - ra la que ha nacido, a fin de que cada particular, ajustándose a la profesión que le conviene, sea uno; para que el Estado sea también uno, y no haya ni - muchos ciudadanos en un solo ciudadano, ni muchos Estados en un solo Estado".

Es una concepción aristocrática del Estado, sí; pero este aristo - cratismo no se apoya en el linaje, ni en la riqueza, sino en el talento, en la constitución psíquica y en las facultades de cada uno, de suerte que los mejo - res, por el hecho de serlo, sean superiores a los demás, y, siendo superiores, sean por consecuencia los depositarios de la autoridad, del poder, no obstan - te su menor número: "Por consiguiente, todo Estado organizado naturalmente debe su prudencia a la ciencia que reside en la más pequeña parte de él mis - mo; es decir, en aquellos que están a la cabeza y que mandan. Y al parecer la naturaleza produce en mucho menos número a los hombres a quienes toca - consagrarse a esta ciencia; ciencia que es entre todas las demás, la única que merece el hombre de prudencia".

El hombre prudente, superior a los demás, el que forma parte de una élite de la virtud y de la inteligencia, es el único, que debe tener acce - so al gobierno. De aquí la exigencia de que los filósofos sean reyes, o los re - yes sean filósofos.

Una vez descrito el Estado perfecto y su gobierno en "La República", Platón se aplica a enumerar y caracterizar a los gobiernos que existen en la realidad y que sólo son corrupción del que él ha ideado, o sea el aristocrático.

Cuatro son esos gobiernos que proceden de la corrupción del aristocrático, y se les nombra en el orden que se alejan del ideal: la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía. A ellos no corresponde ya el hombre justo, sino el hombre timocrático, el hombre oligárquico, el hombre democrático y el tirano. Cada uno de ellos, en escala descendente, va siendo -- más y más adverso a la justicia.

La timocracia, o sea el gobierno de las clases superiores, viene cuando los filósofos comparten el mando con los hombres de armas, en virtud de un proceso degenerativo inevitable, al final del cual las razas de oro y de plata, guardando un equilibrio inestable, se reparten las tierras y las casas y convierten en esclavos a los demás miembros de la sociedad. La timocracia -- está transida de avaricia de riquezas y en el curso de ella cierto número de los hombres de las clases superiores viven en la opulencia, mientras otros caen en la pobreza. Aquéllos, por razón natural, llegan a dominar la situación, y -- cuando esto ocurre, adviene la oligarquía, en donde "el censo decide la condición de cada ciudadano; donde los ricos, por consiguiente, ejercen el mando sin que los pobres participen en él".

La oligarquía rompe la unidad del Estado. "Este Estado no es -- uno por su naturaleza, sino que encierra necesariamente dos Estados, uno com

puesto de ricos y otro de pobres, que habitan el mismo suelo y que se esfuerzan sin cesar en destruirse los unos a los otros".

La rivalidad entre pobres y ricos, al resolverse, puede engendrar una nueva forma de gobierno, la democracia. "El gobierno se hace democrático cuando los pobres, consiguiendo la victoria sobre los ricos, deguelan a los unos, destierran a los otros, y reparten con los que quedan los cargos y la administración de los negocios".

En el seno de la democracia, la población del Estado se fracciona en tres partes; los ricos que deben su riqueza al trabajo; el pueblo, que vive del trabajo de sus manos, y los demagogos, que viven de halagar al pueblo. De estos demagogos, los más audaces e inescrupulosos, los "zánganos con aguijón", se hacen pasar por protectores del pueblo, y cuando alguno de ellos, el peor por lo general, el más inescrupuloso, logra que le sea reconocido tal carácter, "sube descaradamente al carro del Estado, destruye a derecha e izquierda todos aquellos de quienes desconfía, y se declara abiertamente tirano".

Así, sucediendo una revolución a otra, el Estado degenera desde la forma más próxima al Estado ideal, hasta la más lejana, es decir, la más corrompida de todas, que viene a ser la tiranía. (49)

Aristóteles (385-322 a. de n.e.). en su obra fundamental "La Política", es donde se intenta exponer por primera vez un sistema científico de

(49) SALAZAR MALLEN, Rubén. Desarrollo Histórico del Pensamiento Político, México, UNAM, 4a. Edic., 1984, Tomo I, pp. 30-31, 34-36.

la política. En esta obra existe un rigor del que careció la de Platón.

Se podría establecer como una de las oposiciones fundamentales, la relativa al método elegido por uno y otro pensadores. Platón, inclusive en "Las Leyes", pretendió erigir una política dirigida hacia la perfección y hubo de apartarse de la realidad, en tanto que Aristóteles se apoyó vigorosamente en la experiencia y en la observación para proponer un sistema político. Por esto Platón se refugió en la deducción, mientras Aristóteles se valía de la inducción.

Para el filósofo de "La República", cuyo pensamiento es más especulativo que científico, el Estado, o, más exactamente, la población del Estado es un agregado de individuos que se han unido voluntariamente para satisfacer sus necesidades. Para el estagirita, el Estado es en último análisis una suma de comunidades.

Aristóteles no admite en ningún momento de la vida de la especie, el hombre aislado y solitario; para él, el ser humano es un animal político. "El hombre que no puede vivir en sociedad, o el que no necesita de nada ni de nadie, por que se basta así mismo, no forma parte del Estado: es un bruto o es un Dios", dice. (50)

Las ideas de Aristóteles, tienen como fundamentación un doble punto de vista: uno teleológico y el formal. El primero atiende a sus fines. De ahí la definición de formas puras e impuras: Las constituciones (gobiernos) que tienen en mira el interés público, resultan ser constituciones rectas de acuerdo

(50) SALAZAR MALLEN, Rubén. ob. cit., pp. 37-38.

con la justicia absoluta; y aquellas, en cambio, que miran exclusivamente al interés particular de los gobernantes, son todas erradas, como desviaciones — que son de las constituciones rectas, ya que son despóticas, mientras que la — ciudad — el Estado — es una comunidad de hombres libres". (51)

Aristóteles establece que: De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia (bien sea por ser el gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámase este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional. De las formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones (impuras) son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la democracia. La tiranía, en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos, y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común". (52)

Así también expresaba: "Que es un accidente el que los pocos o los muchos tengan el poder, aquéllos en las oligarquías y éstos en las democracias; y es así por que en todas partes los ricos son pocos y los pobres muchos. Así pues, las mencionadas causas de orden numérico no pueden constituir una diferencia esencial, pues en lo que verdaderamente difieren entre sí democra-

(51) ARISTOTELES. Política, Ed. Porrúa, México, 10° ed., 1982, p. 204.

(52) ARISTOTELES. ob. cit. pp. 24-205.

cia y oligarquía es en la pobreza y la riqueza. Dondequiera que un grupo de hombres, sean pocos o muchos, gobiernan por la riqueza habrá necesariamente una oligarquía y donde gobiernan los pobres, una democracia". (53)

De lo anteriormente expuesto, se desprende que Aristóteles aplica un criterio cualitativo y no cuantitativo para definir las diversas clases de gobierno.

"Esta sistematización sirvió de base para la famosa teoría aristotélica del proceso cíclico del poder político, esto es, la indefectible sucesión de las diversas formas de gobierno. Pero Aristóteles fue bien consciente del hecho de que no existen tipos de institucionalización del poder político - buenos o malos en sí, que su valor depende en cada ocasión del uso del poder político que hagan sus defensores." (54)

Aristóteles no es partidario de ninguna de las formas de gobierno descritas con anterioridad. Para él, la mejor es aquella en que predomina la clase media, porque "los hombres de esta condición media se someten muy fácilmente a la razón; pero el que posee en alto grado las ventajas de nacimiento y fortuna, como el que desprovisto de esas ventajas vive en la miseria, no se doblan a la razón con tanta facilidad. Unos con el orgullo de su cuna o su riqueza, llegan a permitirse los mayores atentados contra el gobierno; los otros aplican su maldad a fomentar desórdenes: jamás se cometen crímenes que no - -

(53) Ibídem. 205.

(54) LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, Barcelona, Editorial Ariel, 3er. reimp., 1983, p. 43.

sean inspirados, o por el orgullo de los poderosos o por el desprecio de los -- desheredados". No ocurre esto con la clase media: "Los ciudadanos de esta clase media son precisamente los que se mantienen en mejor actitud, pues no desean los bienes ajenos, como los pobres, ni son objeto de envidia, como -- los ricos. Su existencia está menos rodeada de peligros y de sinsabores, pues no sienten la tentación de perjudicar a nadie ni intenta nadie perjudicarlos a ellos".

Especial situación que pone a la clase media a salvo del rencor y del orgullo, la acerca a la justicia, que para Aristóteles no tiene un contenido ético, sino político en sus diversas acepciones" "el bien que la política busca es la justicia, es decir, el interés general". (55)

Aristóteles al considerar como la más deseable estructura de la sociedad a la política basada en la clase media; introduce de esta forma el elemento sociológico en la investigación sobre las formas de gobierno. Algunos de sus sucesores, siguieron esta línea creyendo que se llegaría a la "mejor" -- forma de gobierno (mixta) -- sin menoscabo de la clásica división tripartita -- según el número de los detentadores del poder -- integrando a las diferentes clases sociales en el Estado, estando cada clase representada por un propio órgano estatal. (56)

Bernaschina González, que al definir el concepto de formas -- de gobierno, nos dice: "Hasta ahora, la teoría sobre las formas de go-- bierno tenía carácter material, que se relacionaba con el poder y la li

(55) SALAZAR MALLÉN, Rubén, ob. cit. p. 44.

(56) LOEWENSTEIN, Karl, ob. cit.

bertad. La división de los gobiernos de Aristóteles, tomada por los filósofos de los siglos XVII y XVIII, tenía una base política, relacionada, con la libertad. Además, la forma afectaba al gobierno y no al Estado; se decía que el Estado subsistía aún cuando cambiara o adoptara una forma distinta". (57)

La clasificación tripartita aristotélica fue recogida con una brillante simplificación por Maquiavelo. Influida de manera perceptible por sus experiencias dentro del ámbito italiano, en el cual coexistían Ciudades-Estado republicanas y un neoabsolutismo post-feudal. Maquiavelo estableció que en un principado (monarquía), la soberanía radicaba exclusivamente en el detentador del poder, bien por derecho o por fuerza mientras que la soberanía en una república está distribuida en una mayoría o en una colectividad de personas que constituyen los detentadores del poder. Maquiavelo no reconoce a la aristocracia como una forma especial y la adscribe a la república. Aristocracia y democracia constituirán entonces una sola categoría, la de la república, ya que si ambas formas políticas presentan una diferente substancia sociológica, poseen la misma estructura gubernamental. (58)

"Entraña la posición de Maquiavelo, de un lado: 1º, la afirmación de la insuficiencia de las formas simples: "Un legislador, dice, que organiza en el Estado una de estas tres formas de gobierno, la establece por poco tiempo, porque no hay precaución bastante a impedir que degenera en la que es consecuencia de ella" (Dic. Lib. I); 2º, la necesidad de buscar en la-

(57) GONZALEZ, Bernaschina. Cit. pos., MORENO, Daniel. ob. cit., p. 286

(58) LOEWENSTEIN, Karl. ob. cit., p. 44.

forma mixta un complemento y una garantía en defensa del mejor gobierno.-
'... haciendo, dice, su poder mixto, se organiza una república perfecta'.-
(Ibid); 3º, la acción del influjo histórico que induce a Maquiavelo a con-
traer la diferenciación de las formas políticas a monarquías y repúblicas: el -
problema real se va concretando a una oposición entre príncipes y pueblos".
"Después, Maquiavelo, dice Jellinek, opuso a la dominación del príncipe la
de la República, la antigua doctrina griega de la tríada, monarquía, aristo-
cracia y democracia y sus formas degeneradas, aunque no fue suplantada por
la oposición entre monarquía y república, llegó a ser suplantada por esta divi-
sión dual, que es el fundamento de las teorías de las formas de Estado". (59)

En la obra los "Seis libros de la república," Juan Bodino, estableció
como su preocupación fundamental el cuerpo político, el Estado. Para él los
hombres eran cosa secundaria, y ni siquiera los consideraba elementos directos
del Estado, ya que éste, decía, está constituido por familias, no por indivi-
duos: "República es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es co-
mún, con potestad soberana".

La postura de Bodino fue, por tanto, parecida a la de Maquiave-
lo: aisló a la política de cualquier principio ajeno a ella misma. Desde esa po-
sición desarrolló sus ideas. Para él, la soberanía es "la potestad absoluta y -
perpetua de una república".

Es perpetua porque está presente siempre en la república, es de-

(59) JELLINECK, Jorge. Cit. pos., MORENO, Daniel ob. cit.

cir, en el Estado, cualquiera que sea la forma que éste adopte, en quién reside la autoridad y a qué cambios se vea expuesto. Por eso, en sentido general, las formas de gobierno son indiferentes, ya que la soberanía es la misma aunque su titular sea distinto. "...Es preciso ver en toda república quiénes tienen la soberanía, para juzgar que clase de Estado es. Si la soberanía reside en un solo príncipe, le llamaremos monarquía; si está en manos de la menor parte del pueblo, juzgaremos que el Estado es aristocrático".

Que la soberanía tiene por carácter ser absoluta, le parecía evidente a Bodino, porque "es preciso que aquellos que son soberanos no estén en modo alguno sujetos al mandato de otros y que puedan dar leyes a los súbditos y quebrantar o anular las leyes inútiles para hacer otras".

En esta facultad para "dar" y "quebrantar" o "anular" leyes se encuentra establecida la soberanía. Fue aquí donde Bodino se apartó totalmente del pensamiento medieval, que no admitía la violación del Derecho Natural, esto es, que no toleraba la elaboración de las leyes, ni la derogación de las preexistentes.

Bodino añade otra característica al concepto de soberanía: la indivisibilidad. Y esta indivisibilidad a pesar de todas las contingencias, de todas las condiciones existentes, de las diversas formas de gobierno. La monarquía real, por ejemplo, puede ser popular si "el príncipe da los cargos, oficios y beneficios tanto a los pobres como a los ricos, a los plebeyos como a los nobles". Si la soberanía reside en la mayor parte de los ciudadanos y "el

pueblo da los cargos, rentas y beneficios a los nobles... el Estado será popular gobernado aristocráticamente". Y, en el extremo opuesto, "si la nobleza —o algunos pocos ricos — tiene el señorío y los señores dan los cargos y beneficios a los plebeyos, tanto como a los ricos, el Estado será aristocrático gobernado popularmente". Más todavía, cuando ocurren cambios en las formas de gobierno, por causa de la violencia, del consentimiento o de la vejez del Estado, esos cambios pueden ser perfectos o imperfectos; pero no afectan a la soberanía, porque una cosa es ésta y otra su ejercicio. O sea, que la soberanía no se identifica con las formas de gobierno. (60)

Montesquieu, concibió a las instituciones gubernamentales como el marco de organización para el desarrollo de las fuerzas sociales operando en la sociedad estatal — habla del clima o del espíritu de las leyes —, acercándose de esta manera al elemento poder en el gobierno. Este doctrinario político plasma sus ideas en su obra "Del espíritu de las leyes", en la cual nos dice: "Hay tres clases de gobierno; el republicano, el monárquico y el despótico. Para descubrir su naturaleza no basta con la idea que tienen de estos tres gobiernos los hombres menos instruidos. Doy por supuestas tres definiciones o, mejor, hechos: uno, que el Gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico es aquel en que gobierna uno solo, con arreglo a leyes fijas y establecidas; por el contrario, en el Gobierno despótico una sola persona, sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad y su capricho". Luego afirma que la monarquía

(60) SALAZAR MALLEN, Rubén. ob. cit., p. 149 s.

descansa en un principio, el "honor"; el despotismo en el "miedo", y la república, que puede ser aristocracia o democracia, tiene como principio, en el primer caso la "moderación", y en el segundo, la "virtud". (61)

Montesquieu explica en qué consisten los principios correspondientes a cada una de las formas de gobierno. "La virtud, en una república, es la cosa más sencilla: es el amor a la república: es un sentimiento y no una serie de conocimientos; el último, de los hombres puede sentir ese amor como el primero". Ahora bien, "el amor a la república, en una democracia es el amor a la igualdad". En lo que toca a la segunda forma de gobierno republicana, "el espíritu de moderación es lo que se llama virtud en la aristocracia; corresponde en ella lo que en la democracia es espíritu de igualdad". El honor, en la monarquía, es "pedir honores, es decir, distinciones, preferencias y prerrogativas". Y en lo que al despotismo atañe, no hay principio alguno como no sea el temor, que propiamente no es un principio, sino la negación de todo principio.

Montesquieu, de la monarquía separó como una forma especial, como ya en la antigüedad lo había hecho Jenofonte, el despotismo como el ejercicio ilegal, arbitrario y tiránico del poder político a través de un único-detentador del poder. Contrapuso el despotismo a las formas monárquicas y republicanas que quedaban agrupadas bajo el concepto de Estado constitucional, es decir, en expresión moderna, estado de derecho. Esta nueva clasificación

(61) MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, España, Editorial SARPE, - 1984. (Trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega).

se fortaleció con su análisis del proceso del poder que hizo época; la trilogía de las funciones estatales o poderes, y la necesidad, debida a razones ideológicas, de establecer límites a dichos poderes por medio de frenos y contrapesos. (62)

Podríamos seguir estableciendo las diferencias entre otros autores, algunos tan importantes como Juan Jacobo Rousseau, el cual nos habla también de democracia, aristocracia y monarquía. Así también sostiene como muchos otros que con estas tres formas pueden resultar combinaciones de una multitud de gobiernos de tipo mixto. Por lo demás sostiene, que no hay gobierno simple. "Es preciso que un jefe único tenga magistrados subalternos, es preciso que un gobierno popular tenga un jefe". (63)

Una vez señalados las principales formas de gobierno reconocidas y estudiadas por diversos teóricos, vamos a entrar al examen y análisis de lo que durante los siglos XVIII y XIX, y primera mitad del actual, se ha sostenido como forma fundamental, aunque con posterioridad ha recibido numerosas críticas: el estado democrático y liberal burgués, que se halla en crisis, o más bien en franca descomposición. No obstante, el prestigio alcanzado por el sistema democrático, ha hecho que aun sus más enconados adversarios, sigan aprovechando la denominación. (64)

(62) LOEWENSTEIN, Karl. ob. cit., p. 45.

(63) ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, México, Editorial ESPAÑA-CALPE-MEXICANA, 3a. Ed., 1977, Col. Austral No. 1445.

(64) MORENO, Daniel. ob. cit.

B. - Concepto.

La palabra "democracia" proviene de los vocablos griegos Demos, pueblo y Kratos, autoridad o gobierno.

La democracia propugna el concepto de la "soberanía popular", o sea, el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo, con objetivos que representan el interés de todo el pueblo.

Abraham Lincoln, nos dice que la democracia es: "...el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo..."

Por "pueblo" va a entenderse "todo el pueblo". Pero como es imposible (La concepción de la humanidad absoluta) que se conciba a la humanidad en términos absolutos, en las decisiones adoptadas respecto a los intereses colectivos, lo que priva es la decisión de la mayoría. Al respecto, Thomas - Jefferson dice: "El primer principio del republicanismo (democracia) es que la 'Lex Majoris Partis' (Ley de la Mayoría) es la ley fundamental de toda sociedad de individuos con iguales derechos; considerar la voluntad de la colectividad, expresada aunque sea por mayoría de un solo voto, tan sagrada como si fuera unánime, es la primera de las lecciones que debe aprenderse, pero la última que se aprende completamente. Cuando se abandona esta ley no queda otra que la de la fuerza, que concluye inevitablemente, en el despotismo militar".

El que se adopte la decisión de la mayoría no significa que se prescinda de la minoría. La minoría ejercita la parte que le corresponde en la

soberanía popular, cuando desempeña las funciones de crítica y control que incumben a la oposición. Casi todos los sistemas electorales confieren a la minoría un margen específico de representación en los parlamentos u otros cuerpos colegiados.

"La democracia presupone la igualdad de los hombres y su derecho igualitario tanto a ejercer la soberanía popular como a alcanzar los fines que, de acuerdo con los conceptos esenciales de la filosofía liberal, tiene el hombre". (65)

De la filosofía liberal dice el profesor Sabine: "Puede tomarse el liberalismo, como amplia justificación histórica, como la culminación contemporánea de toda la tradición política occidental. En este lato sentido, liberalismo sería igual, en su significado, a lo que en el uso político popular se llama generalmente 'democracia'." (66)

El profesor Sabine, nos dice que lo que debe caracterizar al régimen democrático liberal: "El programa liberal de sus procedimientos, tales como el sufragio, la representación, la organización de partidos y el control de gobierno por los partidos, surge naturalmente y, al mismo tiempo, depende de la concepción de una sociedad libre que ha logrado encontrar una relación eficaz entre el bienestar colectivo y una multiplicidad de intereses privados, de grupo y de clase." (67) Lo que quiere decir que, así como es intolerable la -

(65) MONTENEGRO, Walter. Introducción a las Doctrinas Política-Económicas, México, F.C.E., 9a. reimp., 1976, Breviarios (122).

(66) SABINE, G.H. Historia de la Teoría Política, Mexico, F.C.E., 5a. reimp., 1972.

(67) SABINE, G.H. ob. cit.

existencia de privilegios individuales, tampoco puede aceptarse el predominio de intereses de grupo o clases a expensas del bienestar colectivo.

La democracia es una filosofía política que se caracteriza por - su elasticidad, por su flexibilidad.

En medio de tal flexibilidad, hay ciertos requisitos, que cumplidos, dan sello de autenticidad a un régimen democrático y que, aunado con un factor de orden educativo y moral, constituyen los instrumentos políticos y jurídicos imprescindibles para el funcionamiento de una verdadera democracia.

a) El sufragio o voto popular por medio del cual se expresa la voluntad del pueblo. Cuando emite su voto, cada ciudadano pone en juego "concientemente", la parte de soberanía popular que le toca. Así designa a sus representantes; a aquellos que, en el gobierno, actuarán por él. Toda vez de que no es posible que el pueblo delibere y actúe directamente en Asambleas políticas, dadas las dimensiones de las naciones modernas, se utiliza el sistema "representativo" o de "delegación de poder" a través del cual los gobernantes — (legisladores o ejecutivos) ejercen el poder — en representación de sus electores, o sea por mandato del pueblo. Por eso el pueblo tiene el derecho de reiterarles la representación, al cabo de un término señalado, eligiendo a otros ciudadanos para reemplazarlos. Los requisitos esenciales del voto son la libertad y el secreto, para eliminar toda posibilidad de coacción o corrupción.

b) Un estatuto constitucional, o cuerpo fundamental de leyes, que establece y limita los derechos y atribuciones del individuo y del Estado, y las

relaciones del uno con el otro a fin de evitar el abuso de la libertad por parte de los individuos y el exceso de autoridad de los gobernantes.

c) La división de poderes dentro del Estado. Un Estado centralizado tendería naturalmente al autoritarismo despótico. Es clásica la división de poderes en legislativo (el parlamento constituido por los representantes directos del pueblo), que formula las leyes; ejecutivo (el Presidente o Primer Ministro y su Gabinete, así como las diferentes ramas de la administración pública) que hace cumplir las leyes; y judicial que administra la justicia para castigar la infracción de las leyes. En la Constitución existen normas fijas e inviolables, en virtud de las cuales los tres poderes cumplen sus respectivas funciones y se controlan entre sí.

Aquí se podría establecer la observación de que no se trata de una división del poder en sí mismo, sino, más bien, es una división de funciones, toda vez que el poder es único y no se comparte. De ahí que mejor deberíamos de hablar de Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ya que el poder es soberano y dimana del pueblo, para el pueblo y se instituye para beneficio de éste.

d) La adopción y vigencia de principios fundamentales (establecidos en la Constitución y en las leyes secundarias) destinados a garantizar la vida, la igualdad y las formas capitales de libertad de los ciudadanos: libertad de pensamiento, de culto, de expresión, de petición, de reunión, de tránsito, etc. El ejercicio de esas libertades está condicionado solamente a los superio-

res intereses del orden social: seguridad del Estado y coexistencia pacífica de derechos individuales. Los derechos de cada uno se extienden, sin trabas, hasta el punto en que pudieran ser lesivos para los derechos de los demás y — allí se detienen. El concepto de que esos derechos existen como atributo inherente a la condición humana, y que se deben respetar, constituye la esencia ético-política de la democracia. (68)

Kelsen nos dice: "En el ideal de la democracia convergen dos — postulados de nuestra razón práctica y reclaman satisfacción dos instintos primarios de la vida social. En primer lugar, la protesta contra la coacción resultante del estado social, la reacción contra la voluntad extraña, ante la — cual la propia tiene que doblegarse y la retoma contra la heteronomía. Es la misma Naturaleza la que en su ansia de libertad se subleva contra la sociedad. El peso de la voluntad ajena, impuesto por el orden social, es tanto más abrumador cuanto más intensamente se manifiesta en el hombre la conciencia del — propio valer el rechazar la superioridad de los demás... Así la idea absolutamente negativa y antiheroica de la igualdad presta base a la aspiración, también negativa hacia la libertad."

'Del supuesto de nuestra igualdad — ideal — puede inferirse la tesis de que nadie debe dominar a nadie. Pero la experiencia demuestra que — para seguir siendo iguales necesitamos soportar un dominio ajeno'.

(68) MONTENEGRO, Walter. ob. cit., p. 61 s.

"Si la sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, -- por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena." -- (69)

Rousseau, plantea la cuestión relativa al Estado ideal, que es -- para él el problema de la democracia, en estos términos: ¿Cómo podría encontrarse una forma de sociedad que defienda y proteja a cada uno de sus -- miembros, y en la cual cada uno, aun uniéndose a los demás, sólo obedezca a sí mismo o mantenga, por consiguiente su libertad anterior? (70). La gran importancia que para él tiene la libertad como base y eje de su sistema político, está manifestada por sus críticas contra el principio parlamentario de Inglaterra. El pueblo inglés se cree libre, pero se engaña extraordinariamente, -- pues lo es sólo al elegir sus diputados; una vez elegidos, vuelve a la servidumbre y queda anulado. Rousseau, como es sabido, deduce esta consecuencia de lo indirecto de aquella democracia. Aún cuando la voluntad imperante en el Estado se ha constituido por decisión inmediata del pueblo, el individuo sólo ha resultado libre en un momento: el de la votación, y esto suponiendo que -- haya votado con la mayoría y no con la minoría derrotada.

(69) KELSEN, Hans. Esencia y Valor de la Democracia, México, Editora Nacional.

(70) ROUSSEAU, J.J. Cit. pos., KELSEN, Hans. ob. cit., p.18.

"En cuanto la democracia, inspirándose, al menos hipotéticamente, en la idea de la libertad, desarrolla por determinaciones de la mayoría el orden inicialmente creado por unanimidad, viene a conformarse con una mera aproximación a la idea original. Es un paso más en la metamorfosis de la idea de libertad que todavía se interprete como autodeterminación, o sea como gobierno exclusivo de la propia voluntad, el hecho de la sumisión a la voluntad de la mayoría.

'Pero esta concordancia entre la voluntad del individuo y la del Estado es tanto más remota, y tanto más problemática la garantía para la libertad individual, cuanto mayor es la mayoría necesaria para imponer un cambio a la voluntad del Estado'.

'El hecho de que se considere al mismo tiempo a la igualdad como un principio fundamental de la democracia, consiste en que no se atribuye la libertad a éste o aquél por valer más que el otro, sino que se busca hacer libre el mayor número posible de hombres'.

'La transformación del concepto de libertad, pasando de ser representativa de la no sumisión del individuo a la autoridad del Estado, a concebirse como una cooperación del individuo en ésta, refleja el tránsito del liberalismo a la democracia. Así, la democracia — siempre que el poder del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él — es compatible aún con el mayor predominio del poder del Estado sobre el individuo e incluso con el total aniquilamiento de la libertad individual y con la negación -

del ideal del liberalismo.'

La libertad del individuo, que fundamentalmente es imposible, pierde poco a poco importancia ante la libertad de la colectividad social. - La protesta contra el poder de quien no es distinto de los demás, determina en la conciencia política, una traslación, un desplazamiento del sujeto del poder — imprescindible hasta en la democracia — mediante la creación de la personalidad anónima del Estado, a la que se le atribuye el imperio, y no a ninguna persona — física. La personificación del Estado, que viene a ser fundamental para la teoría del Derecho Político, tiene también, sin duda, su raíz en esta ideología de la democracia". (71)

"La esencia de la democracia nos dice Modesto Seara Vázquez — está en el respeto a la voluntad de las mayorías, con ciertas garantías para los grupos minoritarios y sobre la base de la igualdad política de todos los miembros del cuerpo social." (72)

Pero en tal desarrollo democrático, la igualdad es algo más difícil de definir que lo que muchos pretenden, y el igualitarismo generalizado — puede llevar, a la negación de la democracia.

El vocablo igualdad, no significa otra cosa en el contexto social, si la igualdad política o jurídica, es decir, la posibilidad de que un individuo se halle en las mismas condiciones que los demás miembros del cuerpo social, -

(71) KELSEN, Hans. ob. cit., p. 19 s.

(72) SEARA VÁZQUEZ, Modesto, La Sociedad Democrática. México, UNAM, 1978, p. 14.

en cuanto a participar en la vida política, concurriendo en la toma de decisiones y pudiendo votar, o ser votado, para los cargos políticos.

La igualdad debe ser entendida interpretándola, no como el derecho absoluto de desempeñar funciones iguales a los demás, sino como el derecho a que, en contra de esa posibilidad, no actúen impedimentos de principio. La verdad es que para ocupar un cargo político no basta el derecho del sujeto para ocuparlo, sino que juzgarán acerca de los méritos y virtudes del que pretende el puesto, y serán los jueces últimos de la conveniencia o inconveniencia de tal nombramiento.

Aún cuando en la democracia liberal no es un sistema que permita el libre y auténtico juego de las fuerzas sociales; pues siempre hay fuerzas que están tratando de alterar el proceso en beneficio propio, y el Estado que se dice el representante de los intereses de la nación en su totalidad, debe intervenir, por lo menos como garante del proceso democrático, toda vez que la mayoría de las veces permite la deformación y falsificación (presiones económicas, manipuleo de información, etc.) del proceso político democrático.

Fué Alexis de Tecqueville quién en su obra "La Democracia en América", introdujo una novedad fundamental en el pensamiento liberal: en virtud de que caracterizó a la "democracia como una condición social en la cual prevalecía el principio y la práctica de la igualdad". Democracia e igualdad se funden entonces en el pensamiento de Tecqueville en una sola entidad sociológico-política, y aún cuando en su obra no se encuentra rigurosamente -

definidas las dos nociones fundamentales de todo su pensamiento, democracia y libertad, parecería ser claro que Tocqueville se aparta de la tradición clásica del liberalismo y produce una definición sustantiva, no formal, de la democracia. En la tradición teórica liberal de los siglos XVII y XVIII se estudiaba al ciudadano abstracto como parte atomizada de la vida estatal y sin prestar atención a las condiciones sociales concretas de los individuos. De ahí, que el discurso tendía inevitablemente a ser formal, superestructural: versaba sobre las formas posibles de gobierno y no sobre una condición de la sociedad civil. En Tocqueville, por el contrario, la democracia se define a partir de la sociedad civil: es la igualdad de condiciones, así como la aristocracia se determina por una situación estructural de privilegio y desigualdad institucionales. La democracia es entonces un nuevo tipo de sociedad que viene a sustituir al arcaico orden aristocrático, irremisiblemente condenado a desaparecer.

La igualdad que es el sustrato económico, social, cultural y psicológico de la democracia es compatible con la libertad, y por tanto con un régimen político también formalmente igualitario y democrático, sino que también con la tiranía, es decir, con el despotismo político. En ambos casos, libertad y tiranía no serían meros "efectos normales" de lo político, puesto que las formas de organización del poder social no se explican por sí mismas sino que remiten a las características estructurales de la sociedad civil. Es más, Tocqueville, nos previene que la tiranía puede incluso revestirse de formalidades democráticas. Ante este razonamiento se derrumban las ilusiones optimis-

tas y los fetichismos de la forma, y la democracia, su construcción y desarrollo, pasa a ser la empresa más formidable de nuestro tiempo y que demanda como ya lo había advertido Maquiavelo, un arte político: la famosa "virtud", esa rara amalgama de coraje, fortaleza, audacia, habilidad política y espíritu cívico, sin la cual es impensable la función de la hegemonía en el proceso de creación del moderno Estado nacional.

El individuo, oculto durante milenios, se instala en el centro del escenario social; el humanismo renacentista se encarga de glorificarlo y, como era de esperar, este significativo desplazamiento se proyecta en las más variadas disciplinas intelectuales. El individualismo se afirma como el "sentido común" de la nueva época histórica y el irrefutable punto de partida de cualquier reflexión filosófica, económica o política: Lutero, Calvino y Hobbes son incomprensibles al margen de este hecho fundamental.

Tocqueville, dice que el costo político del frenesí materialista es extremadamente gravoso: conformismo, apatía, despolitización, son los rasgos que caracterizan al hombre moderno, independiente e impotente a la vez. El ciudadano se encapsula en sus asuntos particulares y se desentiende de los de la comunidad.

El resultado final de esta transformación de la sociedad, posible, probable, no determinante pero preocupante en grado importante para Tocqueville es el despotismo moderno. Es decir que la tendencia masiva e irresistible hacia el igualitarismo, que sin embargo no alcanza para afectar los fundamentos de la sociedad capitalista, viene acompañada por una contra parte perversa

sa cuyos efectos perniciosos es necesario neutralizar: la centralización política y administrativa y la expansión burocrática.

Pero con la disolución de la sociedad feudal, carcomida por la potencia destructora y a la vez creadora del capitalismo, el poder central fue arrebatado a las viejas instituciones y estamentos de sus órganos y funciones políticas y administrativas.

Se constituyó así un Estado nacional que progresivamente logró de tener el monopolio de todas las funciones políticas, administrativas y militares, lo que dió lugar al crecimiento desorbitado de una burocracia absolutista.

Pero Tocqueville señala asimismo otras causas que denomina "accidentales" ¿Cuáles son? En primer lugar es fundamental verificar si la democracia, entendida como igualdad, se consolidó gradualmente o por un estallido revolucionario. Si la democracia es el resultado de un proceso paulatino, que se va desarrollando en una sociedad que ya conoce las ventajas de la libertad, tal fue el caso de los Estados Unidos, la centralización político-administrativa. En cambio, como ocurrió en Francia y en la Europa continental, una determinada sociedad carente de una previa experiencia de libertad accede abruptamente a la igualdad es desenlace casi irremisible la centralización burocrática, -impuesta, más allá de la voluntad de la nueva clase dominante, por la necesidad de suplir a los desaparecidos "poderes intermedios" de la vieja sociedad y - que fueron arrasados por el proceso revolucionario.

Marx plantea que las revoluciones no hacen sino perfeccionar la-

máquina del Estado: obedeciendo a una ley sociológica, concentra en su aparato burocrático el poder fragmentando que detentaban las clases, estamentos e instituciones del viejo régimen creando así las condiciones requeridas para la reproducción ampliada de la acumulación capitalista. Marx subrayaba de ese modo la conexión existente entre el ascenso de la burguesía y la ampliación, cuantitativa y cualitativa, de la vida estatal.

La centralización político-administrativa, esto es, el afianzamiento de la burocracia estatal y la consolidación de un tipo de articulación entre Estado y sociedad civil en el cual el primero establece su supremacía sobre la segunda constituye pues, a juicio de Tocqueville, el riesgo más serio de todos cuantos acechan el futuro de las democracias. La tiranía de la mayoría, ese espectro que horrorizó al pensamiento liberal desde sus orígenes, quedaba relegado a segundo plano en relación a una amenaza mucho más fuerte: la asfixia de la libertad a manos de una nueva forma de despotismo. (73)

El materialismo, el conformismo, la despolitización y la apatía; son los productos fatales de la moderna sociedad burguesa, son los que aseguran ese inmenso poder espiritual del despotismo contemporáneo.

"Marx aborda por primera vez y ampliamente el problema de la democracia en un escrito juvenil de 1843 en que se ocupa centralmente del Estado, o, para ser más exactos, en que revisa críticamente la doctrina hegeliana"

(73) BORON, Atilio H. Alexis de Tocqueville y las Transformaciones del Estado Democrático: una exploración después de siglo y medio. Véase Rev. Mexicana de Sociología, Año XLIV/Vol. XLIV/Núm. 4, octubre-diciembre de 1982, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p. 1099 s.

del Estado. En el problema de la democracia tal como se aborda aquí se involucran toda una serie de cuestiones fundamentales: las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre esfera política y vida real, entre individuo y comunidad, entre lo universal y lo particular, entre lo abstracto y lo concreto, entre forma (política) y contenido (social). En el examen de estas relaciones, el concepto marxiano de democracia desempeña un papel fundamental." (74)

"La democracia la define el joven Marx como unidad de forma y contenido; es decir: de la regulación u organización de las relaciones políticas y los modos de existencia de la vida real. La democracia es coincidencia del principio formal (Constitución política) y el principio material (existencia real del pueblo). En la democracia, el Estado deja de ser un elemento particular preponderante que aspira a organizar universalmente — como forma — todo el contenido de la vida real." (75)

"El concepto marxiano de democracia como: a) unidad de lo universal y lo particular, de la esfera política y social (a diferencia de la democracia burguesa, liberal, que limita esa unidad); b) democracia para la mayoría (que se distingue por ello de la democracia antigua) y c) democracia de la libertad (opuesta a toda democracia basada en la servidumbre), conserva su vigencia a lo largo del pensamiento de Marx." (76)

(74) MARX, C. Cit. pos., SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo. Marx y la Democracia, en Cuadernos Políticos, México, Editorial Era, N° 36 - abril-junio de 1983, p. 32.

(75) SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo. ob. cit., p. 32.

(76) Ibíd.

Lenin en su obra "El Estado y la Revolución", nos dice: "La Revolución democrática es la mejor envoltura política de que puede revestirse el capitalismo; y, por lo tanto, el capital, al dominar ... esta envoltura que es la mejor de todas, cimenta su poder de un modo tan seguro, tan firme, que no lo conmueve ningún cambio de personas, ni de instituciones, ni de partidos, dentro de la república democrática burguesa." Engels se refiere a ella como "La forma lógica del domino burgués". (77)

Para el autor Carlos Pereyra, "el concepto democracia no refiere a una ideología específica diferenciable de otras, sino a formas y mecanismos reguladores del ejercicio del poder político." (78)

Enseguida nos dice el autor citado, que "la descripción de tales formas y mecanismos puede resumirse en los siguientes términos: los órganos de gobierno han de ser elegidos (en una libre contienda de grupos políticos que compiten por obtener la representación popular) por un electorado compuesto por la totalidad de la población adulta, cuyos votos tienen igual valor, y que pueden escoger entre opciones diversas sin intimidación del aparato estatal. Esta descripción recoge aspectos fundamentales: representación popular y sufragio libre, igual y universal. El funcionamiento de un régimen democrático supone, junto con estos aspectos fundamentales, el conjunto de libertades políticas: de opinión, reunión, organización y prensa." (79)

(77) ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, Moscú, Editorial Progreso, Obras Escogidas, Tomo I, 1981, Cap. IX, pp. 339-40.

(78) PEREYRA, Carlos. El Sujeto de la Historia, Madrid, Alianza Editorial, - 1984, p. 236.

(79) PEREYRA, Carlos. ob. cit.

"Las formas y mecanismos democráticos reguladores del ejercicio del poder estatal procuran organizar la sociedad con base en dos principios inseparables: soberanía popular y libertad política.

La democracia representativa, tal como es sostenida por el liberalismo, lejos de impulsar la participación popular en la sociedad política y en la sociedad civil, tiende a inhibirla. No es por azar de la democracia liberal se muestran renuentes a aceptar modalidades de democracia popular - participante. La representación es pensada desde esta óptica como un sustituto de la participación. El sufragio libre y universal, máxima expresión de la democracia representativa propugnada por el liberalismo, constituye en verdad sólo un aspecto — si bien esencial — en la democratización de las relaciones sociales. La formación de un gobierno representativo es más una vía para lograr la delegación de la soberanía popular que para garantizar su realización efectiva." (80)

Tomando en consideración que el principio fundamental de la democracia, soberanía popular, se utiliza tanto en el capitalismo como en el socialismo. Es necesario tener presente que hay varios tipos de democracia, las que pueden distinguirse por un análisis de clase que identifique a los sujetos - de la dominación. Para poder distinguir, finalmente, entre las instituciones - de la ciudad-Estado y el parlamentarismo inglés.

Se debe reiterar que tanto las ideologías del capitalismo como las

(80) Ibidem. p. 237.

del socialismo (liberalismo democrático y marxismo originario, respectivamente) invocan la democracia como ideal político. El segundo no la niega sino critica sus modalidades burguesas. Además en ambos casos, se recurre a un principio común, el de la soberanía popular. De nuevo: tampoco el socialismo marxista critica ese principio, aunque cuestione la ilusión burguesa de que ya es real en el capitalismo, para afirmar que solamente con la abolición de la propiedad privada se plantea como posibilidad.

Se habla aquí de la democracia como aspecto normativo (referido al "debe ser") que ciertos discursos ideológicos imputan a dos formas antagónicas de organización social: el capitalismo y el socialismo. En esta parte se tratará a la democracia como ideología de dos formas diferentes de dominación de clase,

La invocación de la democracia/soberanía popular, tal como la elabora el liberalismo democrático, genera una contradicción. El núcleo - del problema reside en que en ese discurso lo no realizado es afirmado como ya-real. El objetivo de esa transmutación es desencadenar un mecanismo de ocultamiento, operación básica para el funcionamiento del sistema de dominación. Se pretende esconder o escamotear el hecho de que la igualdad en el terreno político está doblada por la desigualdad en el terreno económico. El hecho de que aquel discurso invoque la soberanía popular promueve, en ciertas situaciones históricas, la constitución de sujetos que la reclaman, que se movilizan para hacerla realidad o por revelar sus limitaciones, apoyándose en la influencia cultural que crea la difusión social de la invocación misma y en

la percepción de la doble estructura igualdad/desigualdad.

Esa invocación además de no realizada es no realizable (en su plenitud) en el capitalismo, por aquella escisión entre la igualdad que se supone a los ciudadanos y la desigualdad de los productores que es constitutiva del sistema social.

Sin embargo lo importante consiste en que, en aquellas situaciones históricas donde las clases subalternas se constituyen como fuerzas independientes (sujetos sociales), o sea cuando adquieren poderío propio o logran alianzas con las capas medias a través de sus representaciones políticas, aquel mecanismo de ocultamiento pierde su predominio o deja de estar simplemente sobrepuesto (fusionado) con el mecanismo de apelación. Se enfrenta entonces, un período de desajuste estatal que puede dar lugar a una crisis. Esos procesos son provocados por la presión de las clases subalternas por hacer realidad la invocación distintiva de la democracia, lo cual a su vez desencadena el abandono parcial o total, por parte de las clases dominantes, de aquella ideología que habían sustentado sin percibir sus potencialidades subversivas.

La convivencia entre democracia y capitalismo puede transformarse en crítica, por el despliegue, históricamente determinado, de una contradicción originaria y constitutiva, cuya raíz es la doble estructura igualdad-desigualdad y la doble función del discurso ideológico ocultamiento-apelación. Este raciocinio se ubica en las antípodas de aquél que define la democracia como "la forma ideal de la dominación capitalista."

No obstante, siendo aquella contradicción originaria y constitutiva, la relación histórica entre capitalismo-democracia no es permanentemente crítica. Las tensiones descritas solamente pueden expresarse a través de sujetos constituidos. Por lo tanto, su desarrollo histórico dependerá de -cuanta capacidad hegemónica logra desarrollar el movimiento popular, esta puede codificarse a través de dos indicadores principales: 1) el grado de unidad política de los sectores populares y su modalidad de representación a través de partidos que critican las insuficiencias de la soberanía popular en el-capitalismo, situándose en una perspectiva de superación (o sea socialista). Esto exige un tipo particular de partidos (políticos) populares, cuya especificidad se puede resumir en tres características: a) capacidad para sobrepasar las presiones integradoras de cierto tipo de capitalismo especialmente de - - aquellos dónde el Estado desempeña funciones integradoras o de bienestar; - b) la posibilidad de contrarrestar la eficacia ideológica que entonces adquiere el mecanismo de ocultamiento, y c) la posibilidad de operar dentro de una dialéctica compleja, de institucionalización o de inserción política en el Estado y de crítica de éste, a nombre de los propios principios de la soberanía popular. 2) El grado en que el movimiento popular es capaz de movilizar - políticamente a otras capas sociales o, alternativamente, el grado en que es capaz de constituir un bloque político con los partidos reformistas del centro, en todas aquellas ocasiones en que éstos poseen proyectos más o menos autó-nomos y en que son representativos de las capas medias y de una parte de los sectores populares.

Cuando esa capacidad hegemónica se despliega y se constituye una alternativa, la invocación de la soberanía popular pierde eficacia como mecanismo de ocultamiento. Esta crea en el Estado una fuerza de cambio de la sociedad, que opera desde dentro de ese Estado, exigiendo que aquéllo - que se manifiesta en el discurso como ya-real se concrete como contenido de las políticas estatales. En esas situaciones sociales, en que se crea un campo de fuerza donde el movimiento popular moviliza y articula, la democracia genera tensiones al desarrollo capitalista por la vía de la oposición entre dos lógicas: la soberanía popular y la acumulación capitalista.

Cuando esto sucede el discurso liberal (prototipo burgués de la ideología democrática) tiende a adoptar una forma neoconservadora. Esta es una manera de resolver las contradicciones sociales ya desplegadas a través de la elaboración de un mito. En él sin renunciar, formalmente, a la invocación democrática, la libertad (política) es definida como libertad-de-algunos y no como libertad-de-todos. El discurso ideológico se metamorfosea: sigue hablando de soberanía popular, pero la anula como principio formal de organización política.

El análisis precedente se sostiene sobre dos ideas. Una es común y conocida: la invocación de la soberanía popular es una apelación corriente de las ideologías de la democracia capitalista. Sin embargo, las luchas por materializar esa invocación terminan a veces por desarrollar un desajuste o crisis estatal, porque su despliegue estorba la "libre" realización de la acumulación capitalista y crea el espacio para una transformación autorita

ria del pensamiento liberal.

Hemos visto con qué y cómo tropieza la apelación de la soberanía popular en el capitalismo y de qué manera las invocaciones democráticas terminan en el mito conservador, donde la libertad-de-todos (que era la concepción burguesa en la fase emergente) se transforma en la libertad-de-algunos, que es la concepción prevaleciente en los momentos de desafío popular.

Pero no es suficiente quedarse aquí. ¿Qué pasa con la soberanía popular en el socialismo?

En realidad, en la democracia capitalista la creencia ideológica de que la soberanía popular es ya-real tienen una base lógica. En el pensamiento liberal designa un principio formal, que tiene relación con las normas de generación del poder, y no señala un contenido sustantivo. Se limita a crear un espacio de competencia política donde diversas fuerzas se "midan". Como teoría política el socialismo se desarrolló criticando ese formalismo del Estado burgués, en que cada ciudadano solamente participa molecularmente a través de la militancia en partidos políticos. Por eso, cuando las organizaciones populares están insertadas en el Estado capitalista viven la compleja tensión de proponerle contenidos al principio formal de la soberanía popular y de declarar esa empresa como irrealizable en sus puntos límites.

El gran problema político de los socialismos históricos es la pérdida casi absoluta de esa tensión, cuando ella solamente debió de haber cambiado de forma. En esas sociedades también la soberanía popular deviene --

principio formal. Se le considera como ya-real por la virtud nominal de la "clase en el poder", no se le percibe como una empresa por realizar en el tránsito del socialismo al comunismo; por ende, como una tarea de la lucha política.

La idea de que en el socialismo desaparecen los antagonismos de clase es la base de la despolitización de la sociedad. Esa pérdida de sentido se produce por dos razones: primero, porque el desarrollo del socialismo es pensado como consecuencia de un proceso evolutivo que avanzaría al ritmo de las fuerzas productivas. Si se abandona la idea de que las transformaciones sociales son el producto de la lucha de sujetos sociales constituidos, que se enfrentan o articulan por la realización de sus intereses o, más globalmente, por la reproducción de su dominación se abandona la idea de la política para reemplazarla por la idea de un proceso mecánico-natural.

La segunda razón tiene relación con la inmutabilidad supuesta de la representación. El hecho de que se piense que el Partido constituye per-se la expresión de la clase obrera, sin necesidad de validar esa representación, impide plantear como objetivo de la acción el poder estatal. Este se coloca más allá de la política, con lo cual ésta pierde algunos de sus sentidos más relevantes.

Evidentemente las ideologías socialistas nos plantean que la libertad real está-ya-realizada, no se olvidan que la emancipación culmina en el comunismo. Pero ese proceso se considera ya-en-realización: al tomar el poder el Partido de la clase obrera, la soberanía popular se realiza y se -

asegura, de una vez para siempre.

Entonces la invocación de la soberanía popular por las ideologías socialistas también deviene un mito. Ese proceso de degradación está relacionado, ya se dijo, con otro proceso: la disolución de la política.

Los socialismos históricos, que apelan al marxismo utilizan una perspectiva nominalista y positivista. Basta que un Partido Comunista esté en el poder o tenga poder para que pueda imputar heterodoxia. Eso es suficiente para que reivindique, sin cuestionamientos válidos, ser la encarnación absoluta de los intereses objetivos de la clase portadora del "sentido de la historia".

En verdad, este proceso de disolución de la política comienza mucho antes, con su encapsulamiento en el Partido. Ese encapsulamiento de la política y su posterior disolución coactiva transforma la invocación de la soberanía popular en un mito, porque la pretensión del Partido de ser quien la encarna no puede ser cuestionada, ni siquiera desde dentro de él.

Paralelamente se degrada la teoría. El análisis marxista de los socialismos históricos empieza a ser ejercido desde el "mundo en tinieblas", - desde fuera de la ortodoxia y del Partido. Cualquier análisis crítico, por ende teórico, acarrea inmediatamente los anatemas y las prohibiciones, puesto que debe cuestionar los mitos oficiales.

De ese modo lo que se planteaba como utopía se utiliza como mecanismo de mistificación. Para los marxistas la verdadera libertad debe -

considerarse como algo todavía no-realizado en el socialismo, pero que es realizable en el proceso de desarrollo del socialismo.

Pese a las ideas peyorativas (despectivas) que Marx y Engels difundieron sobre el pensamiento utópico, ellos plantearon la utopía del comunismo. Su idea del socialismo es como un momento transitorio de dominación de la clase obrera que debería abrir camino a la "verdadera libertad", aquella que permitirá a los hombres prescindir del Estado político. "Una vez que en el curso del desarrollo hayan desaparecido las diferencias de clase y se haya concentrado toda la producción en manos de individuos asociados, el poder público perderá su carácter político". (81)

La "verdadera democracia" aparece así vinculada necesariamente a la libertad: "En sustitución de la antigua sociedad burguesa, con sus clases y sus antagonismos, surgirá una asociación libre en la que el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición del libre desenvolvimiento". (82) Pero ¿Cómo sería esto posible sin la política, sin que se constituyan fuerzas autónomas que reivindicar frente al Estado, nada menos, que su extinción como aparato de control y coacción?

La superioridad del Estado socialista frente al burgués está referida a la necesidad y no a la libertad. Esta última referencia es imposible cuando se niega la política. De ese modo el Estado socialista puede postularse como Estado de la clase obrera, porque ésta no es un sujeto social, por tanto, no -

(81) MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Manifiesto del Partido Comunista, Moscú, Editorial Progreso, Obras Escogidas, Tomo I, 1981, p. 128.

(82) MARX, Carlos y ENGELS, Federico. ob. cit., p. 130

puede ser depositaria real del poder.

La invocación de la soberanía popular deviene un mito, tanto en el capitalismo como en el socialismo, cuando la libertad política se anula, permaneciendo como una invocación vacía de contenido. Aunque sea verdad, es un triste consuelo decir que en un caso aquéllo ocurre por la lógica del principio constitutivo, y en el otro por una deformación, la despolitización de la sociedad, que esteriliza sus potencialidades de desarrollo. (83)

"La democracia intenta ser una forma de organización de la soberanía popular y de la libertad política, que son sus dos principios fundantes inseparables; porque organiza un espacio de libertad política puede organizar el otro, el de la soberanía popular. Esta se materializa específicamente en la posibilidad de constituirse como sujeto social que expresa intereses, demandas, visiones alternativas de sociedad, o que realiza prácticas." (84)

Pablo Lucas Verdú en su tratado de "Derecho Político", define la democracia como un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y ejercicio del poder político, mediante la comunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, manteniendo el respeto y el derecho a la libertad.

(83) MOULIAN, T. Democracia y Tipos de Estado: Disquisiciones en dos movimientos, Teoría y Política en América Latina, México, CIDE, 2a. Ed., 1984, p. 313 s.

(84) MOULIAN, T. ob. cit.

La Revolución Mexicana que estalló como reivindicación del sufragio efectivo, aportó en la Constitución del 5 de Febrero de 1917, una magnífica definición integral y dinámica de la democracia, considerándola: "No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." (art. 3)

C. - Evolución del Concepto.

No todas las naciones del mundo actual son democráticas, pero todas reclaman para sí valores democráticos, proclamándose democráticas y refiriéndose a un mismo modelo democrático. Casi todos poseen una Constitución, aún cuando muchas de ellas son solamente programáticas. Recurriendo más de las veces al sufragio universal, aún cuando el voto no sea libre, - consistiendo únicamente en la ratificación de candidatos únicos. Casi todos poseen un Parlamento, aunque los diputados quedan reducidos a un débil papel. La mayoría tienen un sistema judicial en cuanto a la forma independiente, pero realmente son con cierta regularidad incondicionales del poder ejecutivo.

El modelo democrático que por consiguiente sirve de base, por lo menos en teoría, a todos los sistemas políticos existentes, de hecho se ha desarrollado en el seno de uno de ellos: el sistema liberal capitalista.

Es de esencial importancia distinguir el modelo democrático tal como en la realidad funciona en los Estados occidentales, y la idea que del mismo se tiene. En efecto, los Estados occidentales que aplican el modelo-

de forma efectiva, no lo hacen de manera coherente con la imagen que se tiene de él y que ellos poseen. Es característico el ejemplo del Parlamento en este aspecto, ya que en el modelo ideado ocupa un papel preponderante, y en la mayoría de los países occidentales su papel en la realidad es demasiado frágil y débil.

El modelo democrático no es una elucubración de teóricos, juristas o politicólogos, sino que es el resultado del devenir histórico a través de varios siglos en Europa. Muchas de sus instituciones fueron sustraídas de sistemas políticos pasados, en especial de las monarquías aristocráticas que funcionaron en esta parte del mundo con anterioridad al siglo XIX. Las cuales han sido rebasadas, superadas y transformadas, adaptándolas a las nuevas necesidades políticas de tal forma que han sido fundidas en un nuevo sistema. Utilizando el nuevo sistema los materiales y elementos de los antiguos sistemas a los que consecuentemente cambia, para adaptarlos a su propio desarrollo.

La formación del modelo democrático tuvo su origen en el seno del sistema aristocrático y monárquico que imperaba en Europa antes de la Revolución francesa. El surgimiento se debió a los diversos descubrimientos técnicos (rotación de cultivos, nuevos cereales, collarón, herraje de animales, arado disimétrico de cuña y orejera, instrumentos de hierro para arar, molinos hidráulicos y de viento, timón y brújula) que hicieron que en Europa occidental crecieran los rendimientos agrícolas y las condiciones de transporte. Lo que da como consecuencia una producción abierta al intercambio,

en lugar de una producción-consumo al interior de las comunidades o grandes dominios. La agricultura es dominante y determinante, pero los comerciantes, artesanos y financieros juegan un papel que aumenta en importancia. Formándose así una nueva clase social, que se agrupa en las ciudades: la burguesía (habitantes de los burgos).

Con la burguesía el beneficio se convierte en el motor y esencia de la economía, mientras que la producción feudal estaba fundamentada en la explotación de grandes extensiones de tierra, propiedades del señor feudal, donde las nociones de servicio, comunidad, lazos personales, privilegios, rango, se mezclaban con las de rendimiento. El desarrollo y evolución de las fuerzas productivas, de las condiciones materiales de producción, implica también una modificación en las estructuras y valores sociales y como resultado de ese cambio será el sistema democrático capitalista. Pero la evolución es muy larga y es hasta el siglo XVIII, que el nuevo sistema se desarrolla en un sólo país, Gran Bretaña. Generalizándose esta en todo el Occidente hasta después de las revoluciones americana y francesa.

En Gran Bretaña en el siglo XI, la burguesía logra libertades municipales para el desarrollo de municipios, es decir, de ciudades autónomas e independientes ubicadas fuera de la jurisdicción de los señores feudales y de los obispos o para compartir el poder con éstos. El municipio es administrado por un cuerpo de magistrados electos. Sus habitantes no están sometidos al vasallaje y censos feudales. Tienen sus propios tribunales para resolver sus controversias y sus propios impuestos para mantener los servicios

públicos de la ciudad, entre ellos los de formar milicias para protegerse con tra los invasores eventuales y no tener la necesidad de pedir la protección - del señor feudal. Los municipios se presentan así como islotes "plutodemo-- cráticos" (el sufragio es restringido y los ricos dominan) en el interior de un mundo aristocrático.

En el transcurso del siglo XIV, la representación de la burgue-- sía se eleva del plano municipal al plano nacional, con el desarrollo en to-- do el continente europeo de las "asambleas de estado". La novedad consiste en la adición de un nuevo elemento, la burguesía de las ciudades. Las asam bleas de esta forma constituidas adoptan diversos nombres según los países: - Estados generales, Cortes, Dieta, Parlamento, etc.

En cuanto a la estructura de las asambleas, se distinguen tres - "estados" (en el sentido de "estados" sociales): clero, nobleza y burguesía. Cada "estado" está representado de manera distinta: las eleccio-- nes se cele-- bran por estados, los que son electos de cada uno de ellos se agrupan separa-- damente salvo en casos excepcionales. Al igual que los ayuntamientos las - asambleas de estados poseen un carácter ambiguo. De un lado la burguesía es elegida por procedimientos muy modernos. Pero por otro, el hecho de que se incluya a los representantes de estos señores colectivos que integran los - municipios refuerza el sistema feudal.

Pero son las necesidades financieras las que juegan un papel su mamente importante para la transformación de las asambleas feudales en - -

asambleas de estados. En un mundo de economía cerrada, el monarca medieval extraña de sus propios recursos y dominios los medios necesarios para los poderes públicos: podía, por tanto, omitir la "ayuda" de sus vasallos sin tener demasiados problemas. El monarca del siglo XIV vive en un mundo muy distinto, donde los cambios económicos ya se han desarrollado, donde las técnicas militares cada vez más complejas encarecen los ejércitos y las guerras, donde la administración ha crecido tanto que le hace precisar de importantes recursos. Las "ayudas" feudales deben convertirse en impuestos modernos. Y es preciso reclamarlos a todos los que disponen de medios, en especial a los burgueses, clase social cuyo poder económico se encuentra en pleno desarrollo y apogeo.

Las asambleas generalmente se reunían para acordar subvenciones, las asambleas de estados acostumbran a reclamar el balance de las finanzas para justificar las demandas reales, para tener un control sobre la percepción de impuestos, para exigir precisiones en cuanto al empleo de los créditos acordados, para verificar posteriormente las cuentas. Como resultado de todo esto se abre la vía al poder presupuestario y fiscal de los Parlamentos modernos, asimismo acceden al control político formulando quejas antes de acordar unas subvenciones.

Con excepción de Gran Bretaña, "las asambleas de estados" -- desaparecen en todas partes a lo largo de los dos siglos siguientes. En Francia no vuelven a reunirse después de 1614. En España, la importancia de las Cortes disminuye a partir del siglo XVI y dejan de ser reunidas en Castilla. A fi-

nales del siglo XVII, las asambleas de estados no existen prácticamente en ninguna de las grandes naciones, salvo Inglaterra.

El desarrollo del modelo democrático en Inglaterra se puede decir que se debe al hecho de que una gran parte de la aristocracia terrateniente se incorpora rápidamente a un proceso de producción de tipo capitalista basado en el beneficio: convirtiéndose así en la aliada y cómplice de la burguesía que descansa sobre la misma base económica. En consecuencia se constituye una especial clase media cuya capacidad productiva no cesa de aumentar hasta llegar a ser predominante. La ascensión del Parlamento, expresión política de esta clase media, está en función de su desarrollo. En las sociedades esencialmente agrícolas, la burguesía urbana, era demasiado débil para llevar a cabo cambios de estructura esenciales y provocar, a su vez, el advenimiento de un nuevo sistema político.

La nobleza campesina que se dedica a la ganadería tenía intereses comunes con la burguesía comercial y especuladora y por consiguiente era tendiente a adoptar su mismo sistema de valores. Dejaba de considerar a la tierra como un fundamento de obligaciones, funciones y privilegios políticos y sociales, para ver en ella un lugar y una fuente de rentas. La concepción feudal del servicio era sustituido por la concepción capitalista del beneficio. Los nobles ingleses tendían a aburguesarse al mismo tiempo que los burgueses del continente buscaban ennoblecerse. La alianza de la burguesía y de la nobleza rural generó y dió origen al poder del Parlamento británico.

En Francia, en cambio, los nobles no tenían el comportamiento de empresarios agrícolas. Abandonaron la tierra, su explotación, a través de censos en dinero o en especies. Al aislarse la burguesía de ellos se acerca más al rey, prestándole la ayuda necesaria para que se desprendiera de la tutela de los señores feudales, en tanto, éste la introducía en la administración y la dirección del reino (por ejemplo, Colbert). De esta forma los Estados generales quedaron debilitados por la rivalidad de las fuerzas que los integran, lo que a su vez permitió al rey deshacerse de ellos.

A lo largo del siglo XVII, da comienzo otra forma de evolución paralela a la precedente antes de que la supere. Se trata de sustituir al rey por otro órgano gubernamental que ejerza el poder ejecutivo. A su vez que la monarquía limitada se amplía, transformándose en monarquía parlamentaria, donde el gobierno es dirigido, fundamentalmente, por un gabinete que tiene a la cabeza un primer ministro, los que no pueden mantenerse en el poder si carecen de la confianza de las asambleas, es decir, de la Cámara de los Comunes, cuya supremacía se afirma paulatinamente por la circunstancia de representar a las clases que poseen el poder económico esencial.

Al iniciar el siglo XVIII, el modelo de instituciones políticas de la democracia moderna está prácticamente terminado en Inglaterra funcionando de forma efectiva. El resto de Europa, en cambio, sigue dominado por los reyes y los nobles. Es entonces cuando estalla en Occidente una revolución cultural que cambia y conmueve todo el sistema de valores establecido y lo sustituye por otro radicalmente distinto. Pero el centro de todo el movi-

miento se sitúa en Francia, entonces potencia dominante, donde se encuentra un extraordinario equipo intelectual, con Voltaire, Rousseau, Diderot, D'Alembert, Condorcet, etc.

La nueva ideología así forjada tiene un considerable poder de atracción al propugnar la liberación de todos los hombres, aunque responda sobre todo a los intereses y aspiraciones de la burguesía, a quien la expansión industrial situará en posición predominante. Los términos de "revolución cultural" encuadran perfectamente, pues la antigua ideología es contestada en todos sus aspectos y en sus mismos fundamentos. La igualdad en el plano jurídico se opone a los privilegios y la jerarquía, la libertad de pensamiento y expresión al dogmatismo pontificio y real, la concurrencia económica a la inmovilidad del sistema corporativo y de la agricultura tradicional; el individualismo a las concepciones comunitarias, la búsqueda del beneficio existente pierde toda justificación. Si los hombres son libres e iguales nadie puede mandarlos a menos que de ellos reciba el mandato: esto arruina al poder de los nobles y de los reyes, y conduce a las repúblicas electivas.

Inicialmente, la revuelta de las trece colonias establecidas en el Continente Americano contra la metrópoli inglesa no es el combate de un sistema contra otro. Los colonos no luchan contra los nobles y el rey de Inglaterra; su rivalidad COMERCIAL con las empresas metropolitanas es la causa principal del conflicto, que se desarrolla, mientras tanto, entre dos burguesías y dos capitalismos.

No obstante, una vez iniciada la lucha era necesario darle una perspectiva ideológica, capas de unificar a todos los ciudadanos de las ex-- colonias y transfigurar su combate. Los principios que la revolución cultural de los filósofos acababa de propagar en Occidente nutrían la única base política posible, que correspondía por otra parte a la estructura social de la América inglesa y a sus concepciones igualitarias. Las luchas de las trece colonias por su independencia se convierte por lo tanto en el combate de una nueva sociedad liberal contra la vieja sociedad monárquica y aristocrática.

La Revolución francesa de 1789, tuvo resonancia mucho mayor que la Revolución americana, aún cuando cayó en el fracaso, en virtud que derrocó a la más antigua y más poderosa monarquía de Europa. La Declaración de Derechos del hombre y del Ciudadano afecta, aún más directamente, a los individuos y a los poderes que la Declaración de Independencia. Los diez años que transcurren entre 1789 y 1799, conmocionan el espíritu público en Europa. Después el sistema monárquico y aristocrático aparece ya viejo, caduco, anticuado, precario.

En los cincuenta años que sigue, se desarrolla en Europa un -- combate a muerte entre el antiguo régimen aristocrático y el nuevo régimen democrático. Apenas terminado el Congreso de Viena, las milicias de la Santa Alianza deben intervenir en varios países para aplastar las revoluciones liberales. En 1830, es mucho más fuerte y más extendida: desemboca -- en los regímenes parlamentarios de Francia y Bélgica. En 1848, una huelga revolucionaria sumerge a toda la Europa occidental y destruye definitivamente

te la monarquía francesa. En 1871, la Comuna de París es destrozada por la más sangrienta represión del siglo XIX.

Hasta el año de 1848 la subversión está sobre todo dirigida contra los nobles, los reyes y sus aliados, es decir, contra los partidarios del antiguo régimen. Las antiguas clases dirigentes no son el obstáculo principal para el desarrollo de la democracia "liberal", sin embargo la nueva clase oprimida -el proletariado- comienza acumular suficiente poder para amenazar al capitalismo. Esquemmatizando, puede decirse que con anterioridad a 1848 la burguesía lucha en un solo frente y posteriormente lo hará sobre dos; convirtiéndose el segundo en más importante que el primero.

En Europa y en los Estados Unidos la victoria del sistema democrático es casi general alrededor de 1870.

En los Estados Unidos, el triunfo del Norte en la guerra de Sacasión (1865) consolida la ideología liberal y el capitalismo, refuerza la federación y el gobierno central y les da a las instituciones una estructura moderna que durará hasta las reformas de F. D. Roosevelt.

La extensión del sistema democrático coincide con la expansión de la burguesía, engendrada ésta por el desarrollo de la revolución industrial entre 1780 y 1880. De el marxismo dice que, la evolución de las fuerzas productivas (es decir, el progreso técnico y las relaciones sociales que comportan) genera clases sociales, que se forjan a sí mismas ideologías e instituciones, - describe en una forma científica el desarrollo del modelo democrático.

La construcción de los elementos políticos del modelo (elecciones, parlamentos, separación de poderes) comenzó antes de la revolución industrial y del triunfo del capitalismo: como consecuencia de los descubrimientos técnicos de la Edad Media y del Renacimiento, que ocasionaron una primera expansión, si bien limitada, de la burguesía. Estas nuevas estructuras políticas fueron seguidas, más que precedidas, por la revolución cultural del siglo XVIII, que se vió favorecida por ellas, lo cual constituye otro resultado de la evolución iniciada a finales de la Edad Media y acelerada por el Renacimiento y la Reforma. El desarrollo de las fuerzas productivas y la expansión de la burguesía favorecen la extensión del modelo democrático en todo Occidente.

El modelo de esta manera elaborado y generalizado corresponde a lo que se ha denominado "democracia liberal". El término "liberal" está tomado en dos sentidos, uno político y el otro económico. Con relación al primero se traduce en que las instituciones políticas descansan sobre los principios fundamentales siguientes: soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, pluralismo político. De acuerdo a estos principios los ciudadanos poseen un amplio margen de autonomía y de medios de presión sobre los gobernantes.

Desde un punto de vista económico, "liberal" es sinónimo de "capitalista". Los instrumentos de producción son la propiedad privada de los industriales, comerciantes, explotadores agrícolas, etc. Cada uno es libre de crear una empresa, de administrarla a su agrado, de venderla y de hacer circular sus productos, en el marco de las "leyes del mercado", es decir,

de la libre concurrencia. Esto significa en la práctica que los ciudadanos y sus organizaciones no detentan solos el poder político sino que comparten fundamentalmente con los detentadores de capital privado e individuales y, sobre todo, las grandes firmas industriales, comerciales y financieras. Los diputados, los ministros y los jefes de gobierno pueden apoyarse en sus electores para resistir a la presión de los poderes económicos: pero ésta resulta muy fuerte, en tanto que también pueden influenciar a los ciudadanos. Las decisiones políticas son tomadas dentro del marco de fuerzas resultantes de la combinación de esos factores reales de poder. De esta manera el modelo democrático es en la realidad un modelo "pluto-democrático", toda vez que el poder radica en el pueblo (demos) y se inclina más todavía sobre la riqueza (ploutos).

Las instituciones políticas de la democracia liberal, como las que funcionan en Occidente de 1870 a los albores de 1939, se caracterizan por dos aspectos esenciales: La importancia de los Parlamentos y la debilidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión). El conjunto da al sistema una gran homogeneidad, a pesar de las diferencias constitucionales entre el régimen presidencialista americano y el régimen parlamentario europeo.

La Constitución de los Estados Unidos se establece sobre el modelo de la monarquía limitada que funcionaba en Inglaterra a principios del siglo XVIII. Un Parlamento dotado del poder legislativo frente a un monarca encarnando el ejecutivo, al que las asambleas no pueden derrocar: Los

constituyentes de Filadelfia representan este esquema en un marco republicano.

El régimen parlamentario responde a las necesidades de la democracia liberal de desarrollarse en Europa dentro de un sistema monárquico. La separación del ejecutivo en dos elementos -jefe del Estado, jefe del gobierno- tiene como objeto principal confinar al rey a un papel puramente decorativo y simbólico y transferir el poder real a un hombre emanado del Parlamento y apoyándose en él. La posibilidad para los diputados de forzar al primer ministro y a los ministros a dimitir apunta a impedir que el rey pueda escoger su gobierno sin el acuerdo del Parlamento. Todo esto nada significa para los Estados Unidos de Norteamérica, para los cuales la ruptura con la metrópoli fue también una ruptura con la monarquía.

La Constitución de 1787 adopta un régimen denominado "presidencial", y no el régimen parlamentario. Sin embargo el problema de las instituciones americanas era muy diferente. No se trataba de luchar contra un rey o unos aristócratas que no existían. Se trataba de debilitar la autoridad central para garantizar los derechos de los Estados. Las teorías de Locke y Montesquieu sobre la separación de poderes, concebidas por sus autores como limitación al poder real, fueron adoptadas para garantizar la libertad de acción de los gobiernos locales. El conflicto entre federalistas y antifederalistas no se centraba en el principio de la autonomía, que nadie cuestionaba, sino en el grado de autonomía que los Estados debían de poseer.

En el viejo continente, el Parlamento encarna el poder demo-

crático basado en la elección, frente a los reyes hereditarios que muy pronto los confinó a un papel puramente decorativo o, incluso como en Francia, llegó a suprimir. En el nuevo mundo, el Congreso de Filadelfia fue la primera expresión de la nación y de su voluntad de independencia. Los conceptos de "poder legislativo" y de "poder ejecutivo" sugieren claramente la superioridad del primero y la subordinación del segundo, lo que supone la formación histórica de la plutocracia sino también el principio fundamental de la ideología liberal. El Estado debe ser lo más débil posible, debe quedar reducido a su más simple expresión, confinado a tareas elementales de política interior y defensa nacional para no oprimir a los individuos y sobre todo, no obstaculizar a los empresarios en su libre iniciativa y concurrencia.

Por otra parte, el funcionamiento de las asambleas legislativas se adaptó, no obstante, de manera exacta a las atribuciones que el Estado liberal asigna a los poderes públicos: establecer la igualdad de derechos entre los ciudadanos a fin de facilitar la iniciativa de cada uno y la concurrencia de todos, proteger la propiedad y definir los principios para su adquisición y pérdida, determinar los límites de los contratos comerciales y sancionar su ejecución, asegurar las libertades protegiendo en todo momento el orden público contra los autores de crímenes y delitos. Incluso actualmente estos objetivos están mejor cumplidos por los procedimientos parlamentarios que por los decretos-leyes preparados por los técnicos de la administración.

Las estructuras económicas de la democracia liberal parecen corresponder perfectamente con estas estructuras políticas. Sin embargo la rea

lidad es distinta.

En apariencia, la democracia liberal presenta en consecuencia una aparente unidad. La organización política y la organización económica parecen descansar sobre las mismas bases: igualdad, libertad, igualdad, pluralismo, competencia, representación. La igualdad del derecho de sufragio y de candidatura tiene su equivalencia en el derecho de escoger su profesión, de fundar una empresa y de dirigirla a su conveniencia. La libertad de expresión de ideas tiene como corolario de libertad de patente industrial. A la concurrencia de los partidos en las elecciones equivale la concurrencia de firmas sobre el mercado. A las asambleas representativas -municipales, regionales y nacionales- corresponden las reuniones de accionistas de las sociedades anónimas. El poder ejecutivo elegido (directa o indirectamente) puede compararse a los presidentes-directores generales, designados en las mismas condiciones. Liberalismo político y liberalismo económico es el derecho y el reverso de una misma cosa.

La realidad es bastante diferente porque la propiedad privada -de los medios de producción, fundamento de toda la economía, introduce un mecanismo de desigualdad que se desarrolla por el juego de la herencia. Resulta que los capitalistas iniciales tienen muchas más ventajas en la concurrencia y que estas ventajas crecen de generación en generación.

Se desarrolla así una contradicción fundamental en el seno de las democracias liberales. Han establecido una igualdad jurídico-política -suprimiendo los privilegios de la aristocracia. Sin embargo engendran pro-

gresivamente la desigualdad económica, la cual tiende a restaurar una nueva aristocracia, basada en la propiedad capitalista.

La herencia de fortunas sucede a la herencia de títulos de nobleza, la herencia del poder económico a la herencia del poder político. En los Estados Unidos, Tocqueville ve elevarse "una aristocracia manufacturera...., una de las más sólidas que hayan aparecido sobre la tierra".

Fugazmente, en todo caso, la desigual sucesión de fortunas desarrolla la desigualdad entre las empresas, y la democracia económica hace sitio a una oligarquía donde se entretejen nuevos lazos de vasallaje.

La oligarquía económica no ejerce el poder político por sí misma. Dirige directamente la producción, pero indirectamente el gobierno a través de una especie de "clase intermediaria" formada por los políticos, funcionarios y aquellos que conforman la opinión pública. Los primeros agrupan inicialmente a los titulares de las funciones políticas y administrativas: ministros, diputados, senadores, gobernadores, miembros de las asambleas regionales y locales, etc.

Alrededor de estos personajes oficiales, gravitan los cuadros y los militantes de los partidos, los cuales aseguran el contacto entre los gobernantes y los ciudadanos-electores.

Los funcionarios públicos constituyen otro elemento. En los Estados Unidos se valora negativamente a los políticos, el sistema de favores -- permite a éstos disponer a su antojo de los empleos a favor de su clientela. --

Con frecuencia, los cuadros de los partidos son remunerados de esta forma.

El tercer elemento de esta clase intermediaria está constituido por todos aquellos que contribuyen a formar la opinión: profesores, educadores, periodistas, escritores, intelectuales, etc. En teoría, la democracia liberal no precisa una formación ideológica particular: simplemente tiende a desarrollar el sentido común, la razón, el espíritu crítico, los cuales permiten a cada uno juzgar por sí mismo. Los ciudadanos de Occidente están prácticamente condicionados desde la infancia a través de la escuela, la Iglesia, la moral familiar a creer en ciertos principios fundamentales -principalmente la propiedad privada, la libertad de empresa-, la competencia, la búsqueda del beneficio- que les predispone a respetar a la oligarquía económica y a soportar su influencia. Un análisis de los manuales escolares, de las obras de instrucción religiosa, de los periódicos populares, de los libros más extendidos, mostrará que tienden a desarrollar tal conformismo.

El modelo democrático se integra de tres elementos fundamentales:

- a) La designación de los gobernantes mediante elecciones por sufragio universal.
- b) La existencia de un parlamento con grandes poderes; y
- c) Una jerarquía de normas jurídicas destinada a asegurar el control de las autoridades públicas por jueces independientes.

Estas instituciones tienen como objetivo, impedir que el poder político crezca en forma desmedida que socave las libertades individuales, -

formar una barrera para salvaguardar las libertades de los ciudadanos.

En teoría la representación, a través de elecciones da opción a los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos terminan. La división de poderes (órganos) obliga a cada órgano gubernamental a controlar a otro órgano y a su vez ser controlado, tal como dijo Montesquieu, "el poder limita al poder". El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales.

La elección y la representación popular.

La elección es la base en la que se sostiene el modelo democrático. Es un procedimiento de designación de los gobernantes que se opone a la herencia, a la cooptación de la conquista del poder en forma violenta, - que son los medios autocráticos. Siendo las elecciones un medio de acción - muy considerable para las masas populares, los liberales desconfiaron de éstas; ya que la burguesía que utilizaba las elecciones para quitarle el poder a la aristocracia, no quería que a ella le fuese arrebatado de idéntica manera.

En la práctica el desarrollo de la elección se ha hecho de una manera constante, por la lógica misma del sistema; creando este desarrollo - instituciones que son mediadores entre los electores y los elegidos: los partidos políticos.

El principio de la representación popular.

Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo. Así todo poder descansa en la elección. Las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.

No obstante, las elecciones libres así definidas parecieron bastante peligrosas en ciertas épocas de los mismos que deseaban establecer la democracia liberal. En consecuencia se inventaron numerosas teorías de la representación popular para limitar el alcance de las elecciones.

Las teorías de la representación popular.

La teoría de la representación popular. Se desarrolló a partir de los siglos XVII y XVIII. Las democracias antiguas eran democracias "directas" que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las elecciones de gobernantes.

Un sistema semejante sólo funciona en Estados pequeños, la democracia directa encuentra imposibilidades materiales en las naciones modernas. La elección de los gobernantes se a impuesto como una necesidad. Se ha considerado que el elegido era el representante del elector inspirándose en la figura jurídica de la representación del derecho privado, es decir, en

la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede - dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre.

En la teoría democrática, la soberanía pertenece al pueblo. Pe- ro la noción de pueblo puede interpretarse de diferentes maneras, según se - haga hincapié en los ciudadanos que lo componen o en la comunidad que - ellos forman.

La representación fraccionada. - Para Jean-Jacques Rousseau, - la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía - que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. Esta doctrina - de Rosseau se llama tradicionalmente teoría de la "soberanía fraccionada". - Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciuda- dano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido.

Teoría bastante democrática. Conduce primeramente al sufra- gio universal, puesto que cada ciudadano debe participar en la elección de - sus gobernantes para ejercer su parte de soberanía. Decía Rousseau, "El de- recho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos -- por nada". Sin embargo, el desarrollo de los partidos políticos conduce tam- bién a transformar la representación hacia un sentido colectivo, muy diferen- te del concepto de representación fraccionada.

La representación nacional. - Durante la Revolución Francesa, la Asamblea constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía nacional no pertenece indivisa a los ciudada

nos, sino a la "nación", es decir, a la colectividad de los ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la "soberanía nacional" respondía exactamente a los intereses de la burguesía liberal, que aspiraba, a fundamentar el poder en la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharán del voto para conquistar ellas el poder.

Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos, que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho.

La noción de "electorado-función" sólo es la primera consecuencia de la teoría de la soberanía nacional. El carácter colectivo del mandante -la nación- tiene también como afirmación el carácter colectivo del mandatario: un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación.

Mandato imperativo o mandato representativo.- Son dos concepciones antagónicas precedentes de la soberanía popular y de la representación política.

El mandato imperativo.- Corresponde a la soberanía y a la representación fraccionadas. Traslada al derecho público el concepto del mandato de derecho privado. La designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. El mandatario-

recibe del mandante un mandato "imperativo". Significa en primer lugar, - que los electores dan al elegido las instrucciones que éste debe seguir.

En la teoría rousseauiana, el mandato imperativo no implica - solamente que el elegido deba ajustarse a las instrucciones de sus electores, sino que estos dispongan también de una función si el elegido no cumple su - mandato: es el principio de la revocabilidad de los elegidos. Pero este prin - cipio es muy difícil de poner en práctica. Generalmente a que un cierto nú - mero de electores pueda, por vía de petición, obligar al elegido a presentar - se de nuevo ante el sufragio universal. También cabe pensar en la interven - ción del partido a que pertenece el candidato.

El mandato representativo. - La teoría del mandato representati - vo corresponde a la de la soberanía nacional y de la representación nacional. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los repre - sentantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, - puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Esta, al - tratarse de un ente colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instruccio - nes a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es de - cir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y sus - decisiones, que son la expresión de la nación.

De hecho, por esta vía, la soberanía nacional conduce a defor - mar la idea de la representación política y a trasladar la verdadera soberanía de la nación al Parlamento. Esto responde siempre a la voluntad de la bur -

guesía de no parecer ahogada bajo la masa de los sufragios populares. La res
tricción del derecho de sufragio por la teoría del electorado-función consti-
tuía una primera pantalla protectora. La teoría del mandato representativo y
de la soberanía parlamentaria constituía una segunda protección: ponía el po
der político en manos de una oligarquía de diputados.

Sin embargo, la teoría de la soberanía parlamentaria ha conoci-
do una gran popularidad porque primero el Parlamento se opuso a gobiernos -
monárquicos o aristocráticos, y por que más tarde desempeñó el papel de con
trol popular sobre las decisiones gubernamentales.

La representación jurídica.- Las teorías clásicas de la represen-
tación utilizan la palabra representación en el sentido jurídico: corresponde-
al hecho de que una persona, el mandante (aquí el elector), da a otra perso-
na, el mandatario (aquí el elegido), el poder de actuar en su nombre, que se
llama mandato. Pero el vocablo representación se emplea también en sentido
diferente, que concierne a las instituciones políticas. Cuando, por ejemplo,
un sistema de escrutinio se califica como "representación proporcional", se to
ma la palabra en sentido sociológico y no jurídico.

La representación sociológica.- El término representación no de
signa en este caso una relación de derecho entre dos personas, mandante y --
mandatario, sino una relación de hecho entre la opinión pública, expresada
en las elecciones, y la composición del Parlamento que resulta de ella: la se
mejanza entre ambos define en este caso la representación.

El problema es averiguar si el marco impuesto a la representación expresa las estructuras profundas de la sociedad, si corresponde a las líneas esenciales de la estructura de la opinión.

No existe una opinión pública preestablecida que se exprese a través de sus "representantes". Por medio de la campaña electoral y también por sus discursos, sus actos y sus votos, los diputados influyen en la opinión pública. La modelan tanto como la representan. La propaganda ejerce una influencia considerable sobre la conducta y la opinión de los ciudadanos, tanto como la publicidad comercial sobre la conducta y la opinión de los consumidores.

El desarrollo de los partidos políticos que caracteriza a las democracias modernas refuerza esta acción de los "representantes" sobre los "representados"; los partidos contribuyen a formar la opinión pública desarrollando la conciencia política de los ciudadanos.

La separación del gobierno y del Parlamento.

La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansa en un principio, el de la separación de poderes. Se le atribuye al autor inglés John Locke, en su "Tratado de gobierno civil" (1690), y a Montesquieu en su "Espíritu de las leyes" (1748). Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean indepen

dientes unos de otros.

El Estado estaría naturalmente dividido en varios "poderes", designando con este término, a la vez, el órgano y la función que ejerce. Locke y Montesquieu formularon las primeras definiciones de estos "poderes" - del Estado. Distingue la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y está confiada al Parlamento; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confiada al gobierno, y la función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces.

Esta concepción filosófico-jurídica de tres "poderes" que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es discutible. En realidad, - esta teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente.

Se llama Parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas, o "cámaras", compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.

La palabra gobierno es más difícil de precisar, pues tiene varios sentidos: 1º puede designar el conjunto de órganos políticos del Estado, incluyendo el Parlamento; 2º puede designar un órgano de gobierno particular, que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, en

oposición al Parlamento, que encarna el poder legislativo; 3º también puede designar sólo un elemento de este ejecutivo, el ministerio o gabinete ministerial, por oposición al jefe de Estado.

Para que el Parlamento pueda hacer contrapeso al gobierno eficazmente, y que el conjunto esté equilibrado, es necesario que el Parlamento sea independiente en el ejercicio de sus poderes y que a la vez éstos sean bastante importantes. (85)

(85) Vid. DUVERGER, Mauricio. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Editorial Ariel, 3a. reimp., 1984.

CAPITULO II

A. - EL PACTO SOCIAL

Todas las Sociedades que han desfilado por la Historia, se han originado por Leyes Sociales que rigen su desarrollo.

"Las causas de los cambios sociales y revoluciones políticas no deben buscarse en las cabezas de los hombres ni en las ideas que ellos se forjan de la verdad eterna ni de la eterna justicia, sino en las transformaciones operadas en el modo de producción y de cambio. Cuando nace en los hombres la conciencia de que las Instituciones Sociales vigentes son irracionales e injustas, de que la razón se ha tornado en sin razón y la bendición en plaga, esto no es más que un indicio de que en los métodos de producción y en las formas de cambio se han producido calladamente transformaciones con las que ya no concuerdan el orden social, cortado por el Padrón de condiciones económicas anteriores." (1)

En otras palabras, el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino por el contrario, el

(1) ENGELS, Federico, Del Socialismo Utópico al Socialismo Científico, Moscú, Editorial Progreso, Obras Escogidas, Tomo III, p. 141.

ser social es lo que determina su conciencia. (2)

Esto no quiere decir que el factor económico sea el único determinante. La situación económica es la base, pero los diversos factores de la superestructura que sobre ella se levantan las formas-políticas de la lucha de clases y sus resultados, las Constituciones que redacta la clase triunfante después de ganada una batalla, las teorías políticas, jurídicas, filosóficas y religiosas, ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinan, predominantemente, en muchos casos, su forma.

La lucha del pueblo inglés, encabezada por la clase revolucionaria de entonces, la burguesía en ascenso, logró imponer su voluntad sobre el rey, establecer derechos y libertades que garantizaban el desarrollo de la nueva estructura social al consumarse la revolución de 1688, en particular al firmar, obligado, Juan Sin Tierra, la "Magna Carta".

En esta Carta Magna, que influirá en la proclamación francesa de los derechos del hombre y en las Constituciones de América, se sancionó la "Ley de la Tierra", conjunto dispositivo consuetudinario tendiente a la protección de la libertad y de la propiedad privada. También estableció el principio de la soberanía parlamentaria, como expresión de la soberanía de la nación, hasta la fecha característico de las instituciones básicas del Estado inglés.

(2) Cfr. MARX, Carlos, Contribución a la Crítica de la Economía Política, - Moscú, Editorial Progreso, Obras Escogidas, Tomo I, p. 518.

La institución parlamentaria inglesa serviría, después, de molde al Congreso de los Estados Unidos, a la Asamblea Nacional Francesa y a los Congresos de las Repúblicas Latinoamericanas; aunque, clara está, con estructura y funcionamiento distintos, acordes con las peculiaridades de cada país. Así, mientras que en Inglaterra sigue siendo un control, cada día más relativo, de la actividad y política del Gabinete inglés, es decir, una institución real que configura el Estado; en México, el Congreso de la Unión es un simple -- adorno institucional. Una de sus principales causas se debe al peculiar régimen presidencial de nuestro país.

Sin embargo la burguesía inglesa se cuidó de no llevar su revolución antifeudal hasta los extremos de la francesa. Paralelamente al florecimiento de las ideas renovadoras, se aferró a su religión con implicaciones posteriores en Norteamérica, a formas feudales, como expresión de las transacciones que hizo con los terratenientes, y a la conservación de una casta de parásitos sociales, que la representa en los actos solemnes, le proporciona modas, "buenas maneras", y oficialidad para su ejército.

La institución aristocrática inglesa es explicada por algunos autores como derivado de la timidez de la burguesía, en realidad es un instrumento hábil que explotan los capitalistas ingleses para impedir el rompimiento de las relaciones sociales establecidas, tomando en consideración la ideosincracia histórica del pueblo inglés.

"El hombre ha nacido libre y en todas partes está encadenado.-"

Hay quien se cree señor de los demás y es más esclavo de ellos. Mientras un pueblo se ve obligado a obedecer y obedece, hace bien, tan pronto como pueda sacudir el yugo y lo sacude, obra mejor aún; pues al recobrar su libertad por el mismo derecho que se le ha arrebatado, o tiene razón para reivindicar la, o no la tenían para quitársela. Pero el orden social es en derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. No obstante, este derecho no viene de la Naturaleza; luego se funda en convenciones." (3)

Indudablemente Rousseau, filósofo individualista, recoge y resume ideas de todos los que antes habían sustentado la doctrina del contrato como fundamento jurídico del Estado; pero es, no cabe la menor duda pese a su objetivo de dar las bases para una organización justa del futuro, el representante más significativo de la escuela democrática francesa, individualista y liberal; el que contribuye en forma determinante a la estructuración de los Estados modernos, aunque éstos hayan dejado de lado la democracia directa propuesta por él.

Basado en la concepción mecánica de la naturaleza sobre las modernas Ciencias Naturales y la Filosofía que la acompaña, Thomas Hobbes, en Inglaterra, inicia la teoría moderna del contrato social al fundamentar, el paso del Estado natural al Estado racional, desarrollada y transplantada al Continente por Pufendorf, quien explica los actos implícitos en el Contrato de - -

(3) ROUSSEAU, Juan Jacobo, ob. cit., p. 16.

Hobbes: un contrato de unión mediante el cual los individuos forman un pueblo; un decretum por el cual el pueblo adopta la forma de Estado; un contrato de sujeción por el cual se traspasa al soberano el poder de gobernar. Sin embargo, Rousseau en su Contrato Social no explica, como aquéllos, el sistema existente, más bien trata de mostrar y justificar el Estado que corresponde a la naturaleza del hombre y fundamentar un Estado ideal, por eso llega a desaparecer, dentro de su concepción el Estado; puesto que los principios de libertad e igualdad sólo pueden darse en una democracia directa, en donde la Ley sea el resultado del acuerdo del pueblo soberano.

De todas maneras, la idea de los derechos de libertad expresamente formulados, los derechos públicos del individuo, los principios de los partidos políticos y económicos liberales, característicos del Estado de Derecho, se derivan del influjo de las teorías de Rousseau.

Entre las hipótesis relativas al origen del Estado, ocupa un sitio especial aquella que se refiere a la idea de una convención establecida entre los individuos con el objeto de fundar el Estado. Por otra parte, los autores que en el curso del siglo XVIII difundieron la teoría del origen convencional del Estado, apoyaron su teoría en la hipótesis de un estado natural, condición primera de la humanidad y base del orden jurídico denominado derecho natural.

La teoría del contrato social en cuanto explica la formación del Estado, no se puede exponer aislándola de todo el contexto financiero, las líneas esenciales de este movimiento de la filosofía política del siglo XVII son

lo suficientemente conocidas. Para los filósofos de la Escuela del derecho de la naturaleza, como Rousseau, la teoría de la formación contractual del Estado no tiene por objeto director dar una explicación del origen del Estado, sino servir de fundamento lógico a todo un sistema filosófico. Se trata más bien de la constitución de la sociedad política en general, y no de la forma claramente caracterizada que ésta reviste en el régimen del Estado. Se habla de manera indistinta de la Sociedad civil, de la Ciudad del Estado, enfatizándose las condiciones en las cuales se realiza el acuerdo entre los individuos más que el carácter de la institución originada por dicho acuerdo. Por otra parte, no parece que los teóricos del contrato siempre hayan distinguido entre el contrato social propiamente dicho y el pacto de sujeción posterior al primero, por medio del cual el pueblo, considerado como titular de la soberanía, delegaría el ejercicio de la misma en uno o varios individuos, imponiéndoles el respeto a ciertas condiciones.

Se trata, en definitiva, de una concepción a priori del nacimiento del Estado. Por lo tanto, se puede decir que los filósofos de los siglos XVII y XVIII renovaron la teoría del origen convencional del Estado. (4)

Los grandes hombres que en Francia emanciparon los espíritus, mostráronse muy revolucionarios; no reconocían autoridad ninguna, cualquiera que fuese. La religión, la cosmogonía, la sociedad y el orden social, to-

(4) (fr. BURDEAU, George, Tratado de Ciencia Política, México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1985, Tomo II, Vol. II, p. 77 (Traduc. Brunilda Gordon.)

do se sometió a implacable crítica. Todo debía justificar su existencia ante el tribunal de la pura razón o dejar de ser. La razón era el único criterio - que a todo se aplicaba. Era la época en que, como dijo Hegel, el mundo "se ponía sobre la cabeza"; primero, porque la cabeza y los principios elaborados por el pensamiento servían de base a toda acción y asociación humanas; luego, porque no se vacilaba, más tarde, en derrocar cuanto se oponía a los principios y doctrinas proclamados. Todas las constituciones sociales y políticas, todas las naciones legadas se echaron por la borda. El mundo hasta entonces, - se había dejado gobernar sólo por los prejuicios; todo cuanto pertenecía al pasado no merecía sino compasión y desprecio. Al fin, vino la aurora, y en lo sucesivo todo prejuicio, superstición, arbitrariedad, privilegio y opresión debía ceder su puesto a la verdad eterna, a la justicia, a la igualdad, a los derechos imprescriptibles del hombre.

Al presente sabemos que ese imperio de la razón no fue otra cosa que el reino idealizado de la burguesía; que la eterna justicia se realiza en la justicia burguesa; que la igualdad se comprendía en la igualdad ante la Ley; que la propiedad se proclamó como uno de los derechos esenciales del hombre; que el Estado ideal, según el Contrato Social de Rousseau, no podía realizarse sino bajo la forma de una república democrática burguesa. Los grandes pensadores del siglo XVIII, como sus predecesores, no podían superar los límites que su tiempo les imponía. (5)

(5) Vid. ENGELS, Federico, Anti-Dühring, México, Editorial Ciencia Nueva y Cid. Ediciones, pp. 21-22.

La creación del Estado nacional, producto histórico de las sociedades capitalistas, no sólo se generó por las ideas individualistas y liberales; su existencia obedece, también a las ideas materialistas derivadas de la nueva fuerza social que la burguesía engendró: el proletariado y su lucha contra el capitalismo .

A las primeras sublevaciones revolucionarias de la clase obrera, corresponden las manifestaciones teóricas que se conocen como utopías materialistas. Baste recordar, como ejemplo, el Partido Cartista de Inglaterra, - originado por haberse privado a los obreros del derecho de sufragio y en la -- gran revolución francesa, Babeuf. Pero la reivindicación no se quedaba so lamente en los derechos políticos, se extendía también a la situación social - de los individuos; era preciso abolir no sólo los privilegios de clase, sino la - distinción de clase. Después vinieron los tres grandes autopistas: Saint-Simón, en quien conserva aún la tendencia burguesa cierta importancia al lado de la - tendencia proletaria; Fourier y Owen. El último en la patria de la producción capitalista más desarrollada y bajo la influencia de las contradicciones engendradas por la misma, desenvuelve sistemáticamente en relación directa con el - materialismo francés, sus proyectos de abolición de la distinción de clases.

Fourier se expresaba así acerca de la nueva sociedad inglesa: "en la ci vilización, la pobreza brota de la misma abundancia". Y Owen - quien demo stró que no eran indispensables el fabricante y el comerciante, con sus experien cias de Manchester y New Lanark, Escocia -, propuso la abolición de la pro -- piedad privada, la religión y la forma de matrimonio existente, porque eran --

obstáculos para la verdadera reforma social.

El materialismo moderno nacido en Inglaterra - los que influyeron determinantemente en los materialistas franceses fueron Locke, Bacon, - Hobbes-, contribuyó en forma importante al florecimiento de la ciencia y de la técnica, indispensables para el desarrollo de las fuerzas productivas del - nuevo sistema implantado; pero, al mismo tiempo, alentó y desarrolló la lucha del proletariado para arrancarle a la burguesía concesiones y derechos - que, en la actualidad, son parte del derecho fundamental, como expresión de la estructuración formal de los Estados.

El materialismo llevó a los franceses- especialmente a los enciclopedistas-, no sólo a la crítica de las tradiciones científicas e instituciones políticas del pasado y de su tiempo, sino hacerla extensiva a las materias religiosas. Crítica que permitió, al pueblo y burguesía franceses, la destrucción de la aristocracia feudal y que, en cierta medida, obligó a los burgueses ingleses a acogerse a la religión para frenar el desarrollo y exigencias del movimiento obrero. Sin embargo, ante la tendencia de los jacobinos, la burguesía francesa se aferró al régimen bonapartista, que aseguró, con el Código Civil -primera y magistral adaptación del Derecho Romano -, las relaciones capitalistas, mediante la reglamentación y protección del derecho de propiedad.

El Estado se da como un ser con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Es el órgano del poder social y que se sitúa por encima de la vida social. La autonomía respecto de las formaciones sociales de

todo tipo es su nota característica y su distinción como organización moderna.

"No hay Estado, escribía Maurice Hauriou, en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación el régimen civil, es decir, cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública y, de ese modo se ha operado una separación entre la vida pública y la vida - privada". (6)

Formulación que coincide con la siguiente de K. Marx: "El Estado como Estado ... anula la propiedad privada, el hombre declara la propiedad privada como abolida de un modo político cuando suprime el censo de fortuna para el derecho de sufragio activo y pasivo ... Sin embargo, la anulación política de la propiedad privada, no sólo no destruye la propiedad privada, sino que, lejos de ello, la presupone. El Estado anula a su modo las diferencias de nacimiento, de estado social, de cultura y de ocupación al declarar el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias no políticas, al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender a estas diferencias, como partícipe por igual de la soberanía popular, al tratar a todos los elementos de la vida real del pueblo desde el punto de vista del Estado. No obstante, el Estado deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación actúen a su modo, es decir, como propiedad privada, como cultura y co-

(6) HAURIUO, Mauricio, cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, en su obra, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, Editorial Grijalba, 13a. ed., 1976.

mo ocupación, y hagan valer su naturaleza esencial. Muy lejos de acabar con estas diferencias de hecho, el Estado sólo existe sobre estas premisas, sólo se siente como Estado político y sólo hace valer su generalidad en contra posición a estos elementos suyos". (7)

En cualquier sociedad que no se de tal separación, todas las esferas de la vida social se identifican: lo religioso equivale a lo político, lo político a lo social, lo social a lo ético, etcétera. Estado y sociedad son entonces la misma cosa.

La palabra Estado, que se emplea para denominar a la organización política, es de origen moderno. Los antiguos usaron las palabras polis, civitas, regnum, imperium; San Agustín dió igual significado a las palabras república, civitas, regnum, las cuales se siguieron usando en el medioevo cristiano, con significaciones diferentes (civitas: el Estado ciudadano; regnum: las monarquías territoriales, y república, reservada en la mayoría de los casos para designar a la república cristiana, la reunión de todos los fieles en Cristo.)- En ningún caso se usó la palabra Estado. En realidad, se trata de estructuras políticas y sociales diferentes.

Para los griegos, el "Estado" (polis) era la sociedad misma, la "ciudad" en la que lo político y lo jurídico se identificaban y compenetraban con lo religioso y con lo moral, y en la que, siguiendo a Hauriou, puede decirse que no existía distinción alguna entre lo público y lo privado, de mane-

(7) MARX, Carlos, cit. pos., CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., p. 22.

ra tal que la vida del hombre era inmediatamente vida en y para la comunidad y la vida de la comunidad se identificaba con la vida de cada momento de sus integrantes.

La comunidad, que para los griegos lo era todo, la polis, para el hombre moderno no es algo que se dé de inmediato en su vida real. Lo privado se contrapone a lo público, y la vida de la Sociedad se da bifurcada, desmembrada en dos esferas, de modo que lo político, lo público, lo "general", se da separado y autónomo de lo privado, lo particular, lo cotidiano, y no sólo no necesita de esto para realizarse y actuarse, sino que puede y debe hacer a menos de ello para tal propósito.

Las relaciones entre los individuos dejan de ser relaciones naturales, para convertirse en relaciones de voluntad, sociales; las mismas relaciones políticas dejan de ser determinaciones naturales (vinculación por la fuerza o por el nacimiento), para convertirse en determinaciones de voluntad. No por otra cosa se comienza por contraponer a las relaciones de dominación del antiguo régimen relaciones fundadas en el acuerdo de los individuos miembros de la sociedad, y no por caso a la teoría del derecho divino de los reyes se contrapone la moderna teoría del contrato social, concebido como el acuerdo de los individuos de vivir en sociedad y de darse voluntariamente una organización política. "La teoría del contrato social, excepción hecha de antecedentes ocasionales que pueden encontrarse en escritos antiguos, es un producto moderno. Constituye el carácter distintivo de la teoría política del individuo

lismo y está íntimamente vinculada con la teoría moderna del derecho natural." (8)

Por otra parte, las relaciones de cambio invaden la esfera de las relaciones políticas, sociales y culturales, liberándolas de las jerarquías totala que se encontraban sometidas en el régimen de la comunidad natural y dándole la apariencia de ser relaciones puramente ideales, voluntarias o racionales. La nueva organización política aparece de inmediato como una sociedad que ya no es el simple agregado natural de los hombres, sino como resultado de un "acuerdo de voluntades", del "contrato social", convertido en el instrumento por medio del cual los hombres modernos, cada uno considerado como una potestad en sí misma, deciden organizar el Estado civil. Lo que ya se demostraba en los hechos, en el acto de cambio, se refrenda en la esfera de la organización política: los hombres están dotados de una voluntad y su voluntad constituye el lazo de unión a través del cual organizan libremente la sociedad. La sociedad deja de ser aquel conglomerado jerárquico, en el que los hombres se encuentran dispuestos por nacimiento o por que fueron reducidos por la fuerza a la categoría de seres inferiores, para transformarse en una sociedad que exige que se le dé como fundamento la voluntad libre de todos sus integrantes.

Este hombre potestad en sí es el elemento recurrente en todas las doctrinas contractualistas modernas, desde Althusius hasta Rousseau, pasan

(8) PASSERIN D'ENTREVES, A., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., p. 27.

do, por Hobbes y Locke y constituye la esencia de ese individuo presocial y aislado, que aun cuando ha organizado ya la sociedad, sigue viviendo como una entidad autosuficiente que ve a la sociedad como una simple necesidad exterior. Todavía en Rosseau lo encontramos como una entidad natural y sus fuerzas propias son al mismo tiempo naturales y espirituales, y éstas, basadas en aquéllas, pasan después al contrato como las determinantes. Ya en Kant este individuo presocial se presenta como simple voluntad y la voluntad como una forma pura y simple, común a todos los "seres racionales" y absolutamente independientes de toda determinación material (intereses, existencia material, etcétera).

En la forma, el Estado moderno constituye por tanto el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad. En los hechos, el Estado moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos, atados a la jerarquía de la comunidad natural, y la transformación de las viejas relaciones de propiedad. El desarrollo del cambio ha puesto, a partir de un cierto punto, a dos tipos de propiedad frente a frente: una propiedad, la feudal, titular de sí misma, cuyos accidentes son los hombres y sus relaciones, y una propiedad, la capitalista, que por el contrario, presupone al hombre como su titular; la primera, una propiedad inmóvil, que encadena en su inmovilidad a los hombres; la segunda, una propiedad que cambia continuamente, que se transforma sin cesar y que sigue a los hombres, o mejor, a la voluntad de éstos y que se somete al destino que ellos le quieran dar.

La propiedad en el ancien régime tiene un carácter directamente político. El propietario es inmediatamente el órgano del poder político y es órgano del poder político en cuanto es propietario. En el momento que deja de serlo deja también de ser el depositario del poder. No resulta extraño, por tanto, que en la Edad Media se prohibiese a los feudales vender o traspasar sus propiedades: ello hubiera significado la destrucción del mismo régimen social. Y es precisamente por el carácter que asume la propiedad en el antiguo régimen que la revolución anti-feudal es en esencia una revolución política y la emancipación social que deriva de ella es fundamentalmente una emancipación política. De lo que se trata no es de igualar socialmente a los hombres, sino jurídica y políticamente. No se trataba de abolir la propiedad en general, sino aquella forma específica de propiedad que tenía directamente un carácter político y las relaciones que de ella derivaban.

Que los hombres sean equiparados jurídica y políticamente no quiere decir, por tanto, que sean igualados en cuanto a sus fortunas o en cuanto a sus condiciones materiales, sino solamente en cuanto a sus voluntades. Y lo que la revolución política persigue es precisamente la abolición del privilegio, es decir, aquella condición jerárquica de los hombres en la que la voluntad de éstos es lo menos que cuenta. Al viejo privilegio se opone ahora el derecho, como forma genérica a través de la cual se reconoce a todos los hombres exactamente las mismas posibilidades respecto a la propiedad, lo que vale tanto como decir exactamente las mismas condiciones de hombres dispuestos para la producción y el cambio de mercancías.

La voluntad de los hombres, antes de que llegue a revestir una apariencia racional, a pesar de ella, es y sigue siendo un hecho, un hecho social a través del cual se da la unión entre los hombres, y al mismo tiempo natural, en cuanto se da así y los hombres no pueden hacer a menos de someterse a su realidad. Es el elemento genérico del que se reviste el acto de cambio y, en general, toda la economía de mercado y la misma sociedad política, el Estado: es su modo de ser social particular (por oposición a la naturalidad de las pasadas formaciones económicas de la sociedad, cuya socialidad estribaba precisamente en su naturalidad), el elemento que equipara y relaciona a los hombres y a través del cual se legitima el Estado.

Por lo que se ve específicamente al Estado moderno, Engels introdujo una concepción que se ha extendido al marxismo militante y que Lenin transformó en la verdadera palanca de la teoría revolucionaria: el Estado, según Engels, no es más que un instrumento de dominación de clase, que obedece a los intereses de la clase dominante, y que se coloca por encima de la sociedad, absorbiéndola y dominándola. Afirma al mismo tiempo que el Estado aparece con la sociedad dividida en clases, como un producto directo suyo, con lo cual asienta, además, que el Estado desde que aparece en la historia es simple y sencillamente un instrumento de dominación. Para Arnaldo Córdova (9) este planteamiento es esquemático y simplista y que las vicisitudes que ha sufrido el nombre de la organización política, el cual no puede redu-

(9) Vid. CORDOVA, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, Editorial Grijalba, 13a. ed., 1976, p. 39.

círse a una mera sucesión de palabras, sino de nombres que indican realidades diferentes.

El Estado, el derecho, etcétera, constituyen fenómenos sociales que pueden y deben ser explicados en su específica existencia, sin mezclarlos con otros fenómenos (económicos) y transformándolos en fenómenos derivados. Es una exigencia que plantea nuestra época, porque es ahora cuando se dan - por separado, como autónomos. La original gestación y consolidación del mundo moderno lo demuestra palpablemente.

"La teoría moderna del derecho natural fue una construcción racional y una afirmación del valor del individuo. Pero fue también y sobre todo una reivindicación de derechos. Como tal, pudo transformarse en una teoría de la revolución; y se transformó en ella precisamente en 1776 y en 1789".
(10)

En realidad, el individuo "titular" del nuevo derecho natural es el hombre miembro de la sociedad civil, el productor de mercancías y, en general, el poseedor de mercancías, que se mueve por debajo del Estado sin que sea reconocido en cuanto tal por éste, pero en el que encuentra su finalidad última, de la misma manera que el cristianismo la reconocía en el más allá.

El acto de cambio revoluciona no sólo la producción, que se transforma en producción de mercancías, y las mismas relaciones políticas, sino además la entera cultura universal.

(10) PASSERIN D'ENTREVES, A., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit. p. 40

Resulta claro por qué el hombre autónomo de la sociedad moderna lo primero que descubre es su capacidad de pensar y en ella se afirma y se confirma como ser autónomo. Ello, en un momento en que todavía no siente la necesidad imperiosa de transformar sus relaciones cotidianas (dadas en la esfera del intercambio) en relaciones puramente ideales (o de voluntad). Y es de gran importancia comprobar que lo último que descubre en este proceso de idealización de sus propias relaciones es precisamente la voluntad individual (con Kant), en cuanto capacidad de ponerse en relación con los demás, es decir, aquel fenómeno que, con el cambio, había comenzado a revolucionar las estructuras sociales. Del hombre racional (homme nature) se pasa directamente a la concepción de la sociedad como algo organizado racionalmente, en contraposición al diseño divino del mundo, una sociedad que es al mismo tiempo un contrato, un acuerdo de voluntades, una sola voluntad general, pues la voluntad aparece al mismo tiempo como la manifestación social por excelencia del hombre que se ha independizado a través de la razón. En efecto, antes de que se teorice la voluntad individual, aislada, autosuficiente y que determina por sí sola su actuar, independientemente del mundo de relación, se comienza por afirmar aquella voluntad que es tal solamente en cuanto se manifiesta en acuerdo con los demás, como voluntad general, con Rousseau, el gran ginebrino que todavía consideraba el amor entre los hombres y su educación social como los puntales de una sociedad decidida y organizada por ellos mismos,

Cuando se llega a ese punto es que ya la política se ha separado de la economía y aquel bloque compacto que era la comunidad de los esclavis

tas o la jerarquía medieval se ha desintegrado en la sociedad individualista. Ahora las fuerzas sociales se conciben personificadas en la sociedad y los hombres dejan de ser determinaciones naturales para convertirse en seres racionales que, por ello, deben organizar el Estado, la sociedad, sin auxilio de potencias extrañas a los mismos. Cada individuo es considerado dentro de la sociedad como una potencia en sí, una potencia que, por una parte tiene necesidad de que se le deje actuar libremente, y que, por la otra, debe asegurársela de modo que su libre actuar no se vea dañado por el libre actuar de los demás. El feudalismo, el ancien régime, había sancionado el privilegio con la religión: nadie podría negar ni discutir los diseños de la jerarquía social. La divinidad había dispuesto a todos los seres integrantes del universo en una jerarquía que no tocaba a los hombres modificar, pues era y había sido siempre asunto exclusivo de la divinidad. El Renacimiento descubre el ser natural: el individuo que lo representa como una entidad pensante y actuante. Al ascetismo de la vida cristiana sucede un nuevo hedonismo que contempla al individuo de carne y hueso hecho para la acción y que no debe encontrar más límites que los que imponga la razón razonante. Razón y naturaleza van de la mano y jamás estuvieron tan íntimamente identificados como entonces. Lo racional es lo natural: lo humano natural es lo racional. Y la razón, llega a cobrar tal importancia, que Descartes asegura que lo único que puede demostrar sin lugar a dudas nuestra existencia es la capacidad de pensar: Dios mismo reivindica su existencia sólo cuando se justifica como ser racional.

No ha sido Dios quien ha organizado la sociedad. Han sido los -

mismos hombres: el hombre precede a la sociedad, él es la fuente de todos los valores sociales y el único titular de todos los predicados sociales. La idea del contrato social, que por principio de cuentas es visto por Althusius como el acuerdo en virtud del cual los hombres viven en comunidad, se transforma con Hobbes en el pacto de sujeción (*pactum subjectionis*) del pueblo al monarca; Locke lo presenta como el pacto en virtud del cual el Estado se convierte en la potencia que asegura la propiedad y la vida de los individuos, y desemboca en Rousseau con características nuevas: el contrato social ya no es un acuerdo entre los hombres, por una parte, y el príncipe, el Estado, por la otra, sino un acuerdo entre los hombres mismos para fundar el Estado; un Estado del que siguen siendo parte, la parte principal, que determina continuamente su vida y su existencia a través de sus deliberaciones (y todo ello, aún cuando a Rousseau el "soberano", el Estado, la "volonté générale", se le transforma en las manos de modo que resulta a final de cuentas una potencia inaferrable, incontrolable y completamente ajena a los individuos concretos, contradicción interna de su sistema que ha valido a la concepción roussoniana el mote de "autoritarismo democrático").

El Estado deja de ser aquella comunidad en la que la vida privada de los individuos era un elemento secundario, porque la vida misma de los individuos se mezclaba con la vida del Estado (en la Antigüedad a través de la comunidad de los esclavistas; en la Edad Media en la persona del señor feudal y en la disposición jerárquica de los hombres sobre la propiedad territorial). Ahora la vida social se divide de la vida privada de los ciudadanos y

cada uno de éstos, en cuanto privados, se convierte en una esfera autónoma y separada del resto. Es ahora, y no antes, cuando el Estado se transforma en un poder aparte de la sociedad, en un poder encima de ella.

En la Antigüedad el Estado es la sociedad, la sociedad de los esclavistas, su comunidad, y se halla directamente identificado con ella, y en la época medieval el Estado es el señor feudal y el poder del Estado se identifica directamente con sus mesnadas armadas; en la época moderna el Estado es algo diferente de la sociedad, un poder aparte que se identifica consigo mismo como poder general de la sociedad. Su interés deja de ser directamente el interés de un grupo o de un individuo, para imponerse como el interés general de toda la sociedad.

Antes de Rousseau el Estado no logra independizarse completamente de las determinaciones feudales en las teorías políticas modernas (recuérdese cómo en Hobbes el contrato es un contrato con el monarca y no entre los miembros de la sociedad, *uti singuli*), es decir, no logra presentarse como entidad completamente independiente de los individuos privilegiados. Aun cuando ya se veía que el Estado debía darse en función de la sociedad y, sobre todo con Locke, se concebía la acción protectora, sancionadora y de compromiso del Estado respecto a los intereses individuales, sin embargo, no se veía como la sociedad pudiera expresar directamente sus intereses generales en el Estado, cómo determinarlos como algo diferente de lo que era propio y particular a los individuos, sin que ambos tipos de intereses, el interés privado de cada uno y el interés general, entraron en choque. Rousseau se lo propone al concebir -

una nueva forma del derecho como expresión directa de toda la sociedad, o - mejor dicho, de la voluntad de toda la sociedad, la voluntad general.

Rousseau llegó a plantear la efectiva participación de todos los ciudadanos en la dirección del Estado, cosa que para él constituía la única forma en que el Estado podría verse a sí mismo como la efectiva personificación y materialización del interés general. Pero Rousseau, a pesar de sus incipientes críticas a la propiedad privada, nunca llegó a criticar de manera sistemática las relaciones de propiedad de la sociedad que fundaría el Estado que se recomienda en el Contrato Social. En última instancia, sigue vigente el problema de la propiedad privada, aun cuando ésta se transforme en una propiedad fundada por el Estado y al Estado se le reconozca como el propietario originario.

En el fondo no es con Rousseau con quien se consolidan teóricamente las modernas relaciones sociales y políticas; él nada más apuntó la problemática: la necesaria constitución del interés general, por oposición al privilegio feudal y de una voluntad que se propusiera por encima de los intereses particulares, pero que se partiera de ellos y los consolidara. Con Kant tendremos nuevamente, sólo que desarrollados de manera profundamente original, algunos de los elementos fundamentales de la concepción de Rousseau: la organización estatal por encima de la sociedad y la función de la voluntad general en la ley, el derecho.

"El derecho es ... el conjunto de las condiciones a través de las cuales el arbitrio de uno puede ponerse de acuerdo con el arbitrio de otro, se

gún una ley universal de libertad"; el imperativo categórico del derecho es formulado por Kant en los siguientes términos: "actúa exteriormente de modo que el libre uso de tu arbitrio pueda coexistir con la libertad de otro, según una ley universal." (11)

Que el "pueblo" rusoniano deje de ser en Kant (y en la realidad histórica) la sociedad real, hecha de hombres de carne y hueso, para transformarse en una "comunidad de seres racionales" que postulan el derecho como el -- "sistema en que coexisten", no es más que la operación a través de la cual se genera la transformación del principio de la soberanía popular en el principio de la "soberanía de la ley". El mismo concepto de constitución política, que hasta Kant se había venido identificando de inmediato con la estructura de la sociedad o del Estado, sencillamente por que sociedad y Estado se daban como un todo y no se distinguían como entidades separadas, del mismo modo en que no se distinguía ningún elemento de la sociedad refundida en la comunidad natural, en Kant comienza a tomar el significado de "ordenación jurídica", como "voluntad" que reúne a un pueblo en un estado de condición jurídica, que se identifica con el derecho y el Estado.

Mas no para aquí el proceso de "formalización" operado por la doctrina kantiana en el campo del derecho y de la política. Otra innovación del pensador de Koningsberg, quizá la más grave, es la racionalización del concepto de pueblo y su transformación en un simple organismo electoral, cu-

(11) KANT, I., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., p. 50.

ya única función, fuera de lo que pasaba en Rousseau, consiste en designar a quien tendrá la función de "legislar por todos", sin posibilidades de juzgar la actividad de este legislador, ya no digamos de controlarla, como si se tratara de Dios.

"Toda verdadera república no es ni puede ser más que un sistema representativo del pueblo, instituido para la protección de sus derechos, en su nombre, es decir, en nombre de todos los ciudadanos reunidos y a través de -- sus delegados (de sus diputados). Pero desde el momento en que un jefe de Es tado en persona (bien sea el rey, la nobleza o todo el pueblo en su conjunto, la unión democrática) se hace representar, entonces el pueblo reunido ya no - representa solamente al soberano, es él mismo el soberano; porque en él (en el pueblo) reside originariamente el poder supremo, del que deben emanar todos los derechos de los individuos como simples súbditos (en todo caso como servidores del Estado), y la república, una vez que ha sido establecida, no tiene ya necesidad de dejarse escapar de las manos las riendas del gobierno y de ponerlas en quienes las tuvieron antes (es decir, del pueblo) y que ahora podrían des truir de nuevo, con su arbitrio absoluto, todas las nuevas instituciones". (12)

Recuérdese su crítica al sistema de participación electoral impuesto al pueblo de Inglaterra: "El pueblo inglés piensa que es libre, pero se engaña profundamente; él es libre mientras elige a los miembros del parlamento: una vez elegidos, vuelve a ser esclavo y es anulado. Durante los breves momentos de su libertad, por el uso que hace de ésta, bien merece que la vuelva a per-

(12) KANT, I., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., p. 52.

der". Para Rousseau la voluntad del pueblo no se representa; o es ella misma o es otra muy diferente: no hay punto medio. Los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, son simplemente sus comisarios. Toda ley que "le peuple en personne" no haya ratificado es nula, es decir, no es una ley (loc,cit.). La democracia socialista se inspira en esta concepción del Estado democrático russoniano y hace de ella una verdadera realidad.

En realidad, el despotenciamiento del pueblo se plasma en la división y separación cada vez más radical y absoluta de las dos esferas en que se divide la vida social. Esa separación se consuma teóricamente en la transformación kantiana del derecho en la esencia del Estado, hasta llegar a identificarse con éste. Esa misma separación llega al punto de eliminar virtualmente al pueblo, no sólo como existencia material, empírica de los individuos que se supone como súbditos del Estado, sino como copartícipes eficaces del ordenamiento estatal: se revela entonces la verdad inconfesada de la operación kantiana, cuando nos percatamos de que aquella primera equiparación de los individuos no tuvo otra finalidad que sustituir la "voluntad de todos" por una sola voluntad (la del supremo legislador), en el supuesto de que, al ser todas iguales (incluida esta última) y todas capaces de iguales determinaciones voluntaristas (en cuanto universales), vale tanto decir que las planteen todas las voluntades reunidas como fruto de su acuerdo, como que lo haga una sola de ellas, al convertir esa determinaciones en derecho. La participación del pueblo se vuelve innecesaria e inútil. El Estado de derecho se engulle la voluntad de todos y ésta no viene a ser más que el campo pasivo e impotente de la aplicación de la-

ley. La ley, soberana sobre todo y sobre todos, voluntad abstracta (en cuanto universal) sobre los ciudadanos y sobre el Estado mismo, reúne en sí, de ahora en adelante, todas las cualidades del mundo de relación de los hombres, representa ya el máximo de la socialidad (una "socialidad" como conviene a unos seres racionales puros: totalmente ideal).

El Estado kantiano, la cima del pensamiento liberal que tuvo sus comienzos en la Revolución Francesa, se revela como el principio del autoritarismo moderno, fundado en la absoluta exclusión de los ciudadanos de la esfera estatal y postulado, contradictoriamente, por la democracia moderna (una democracia también puramente abstracta, voluntarista). Ese autoritarismo va implícito en la dogmática aceptación de la ley como soberana e inmutable, la que a su vez supone el rechazo total del derecho a la rebelión, es decir, aquel derecho (natural) que es la máxima expresión de una real y efectiva participación del pueblo en los asuntos públicos. Con ello, la escisión entre la sociedad y el Estado está completa.

Este movimiento del Estado (y de la ciencia del Estado, en general, reducida al derecho) hacia el autoritarismo, y la progresiva separación de la sociedad respecto a los asuntos políticos, en el fondo, está indicado, al mismo tiempo que la anulación política del individuo, también la transformación del organismo estatal en un simple "guardián nocturno" de los intereses individuales y, sobre todo de las relaciones de propiedad.

Es en este punto donde la voluntad general se manifiesta, no co-

mo un poder puesto por encima de los individuos, sino como una función constante de sus relaciones con el Estado. Lo "constitucional" equivale a "garantía de la libertad" y la legitimidad de la autoridad estatal estriba en ser "constitucional", es decir, en "garantizar la libertad".

Para los antiguos, libertad pudo muy bien haber significado el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, de manera que la sociedad estaba destinada a propiciar esa participación, pero para los modernos libertad quiere decir algo muy distinto; quiere decir el derecho de cada uno a no ser sometido más que a las leyes, a no ser encarcelado, ni muerto ni maltratado; el derecho de cada uno a externar su opinión, de elegir su oficio y ejercerlo, de disponer y hasta de abusar de su propiedad, de ir y venir sin necesidad de pedir permiso y sin dar cuentas de sus intenciones y de su propia conducta; el derecho de reunirse con otras personas y de influir en la administración, nombrando a los funcionarios o a través de peticiones. Pero de todos estos derechos que constituyen la "libertad" de los modernos, Constant considera esencial el derecho de propiedad, tanto (al igual que Kant) sin tal derecho sencillamente no se puede llegar a ser un verdadero ciudadano, pues sin él lo menos que puede importar al individuo es cómo vayan los asuntos públicos.

Si se quisiera precisar en una palabra el fundamento social y político del Estado moderno, diríamos sin temor a equivocarnos que es el consenso del pueblo, es decir, el "acuerdo" que, teóricamente, da lugar a la organización del Estado y que prácticamente, acepta el orden establecido y se somete al mismo; un acuerdo, por tanto, que es continuo y permanente y que se trans

forma en abierta rebelión (es decir en algo ilegítimo) cuando tal no sigue siendo. El consenso está en la base de todas las concepciones políticas modernas y es la razón misma de la existencia del Estado.

El Estado y el derecho "reproducen" las condiciones (cifradas en un tipo específico de relaciones de propiedad o de producción) que dominan en la sociedad, imponiéndolas a todos sus miembros como un "interés general" (o "social"); pero lo hacen de modo tal que ese interés general no puede confundirse con los diferentes intereses particulares (y cuando ambos chocan prevalece indefectiblemente el interés general en la forma de la ley, soberana absoluta): el derecho y el Estado imponen el derecho de propiedad (como interés general), pero este derecho no puede confundirse con el derecho de cada uno (es más, puede un individuo tener "derecho sin tener "propiedad"); la propiedad de cada uno deja de ser la causa para convertirse de inmediato en lo causado del derecho, y todo individuo se encuentra sometido a éste, que es un interés general, pero sólo porque ya de antemano estaba sometido a las condiciones reales de la propiedad. De esa manera, el derecho y el Estado aparecen al mismo tiempo como el fundamento y como el resultado de las relaciones reales: como el fundamento en cuanto legitiman y garantizan un estado de hecho (las relaciones de propiedad); como el resultado, en cuanto reproducen genéricamente ese mismo estado de hecho. En última instancia, en ambos casos Estado y derecho quedan como simples medios de la constitución de la propiedad.

Marx, dice: "Ninguno de los derechos del hombre va... más allá del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad civil, es de

cir, del individuo replegado en sí mismo, en su interés privado y en su arbitrariedad privada, y disociado de la comunidad. Muy lejos de concebir al hombre como ser genérico (esto es, como hombre social), estos derechos hacen aparecer, por el contrario, la vida genérica misma, la sociedad, como un marco externo a los individuos, como una limitación de su independencia originaria. El único nexo que los mantiene en cohesión es la necesidad natural, la necesidad y el interés privado, la conservación de su propiedad y su persona egoísta". (13)

La voluntad individual se encuentra en el intercambio de mercancías y cuya expresión es la libertad jurídica, no es más que la función social; de un tipo de propiedad dedicada al comercio. La voluntad general que se llega a plasmar en el derecho es tan sólo la garantía de la propiedad. El consenso del pueblo se identifica con su sumisión al derecho y, más profundamente - con sus condiciones de vida, es decir, con las condiciones de propiedad. Todos son elementos que estructuran un mismo sistema: ninguno puede faltar y cada uno de ellos se explica en función de otros.

Interconexión de los elementos sociales que sólo en apariencia se presentan como disociados, y cuyo viso constituye el modo específico en que se encuentran relacionados (Marx).

Marx, afirmó como principio de la política moderna la voluntad,

(13) MARX, K., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., p. 60.

pero la voluntad como se ha visto, como voluntad que se plantea por encima de los hombres concretos, es decir, como voluntad general, y no como se pretende por parte de algunos estudiosos como una voluntad particular del hombre que detenta el gobierno.

"Qué significa la democracia para el mundo moderno y para su transformación total. No sólo son incapaces de impedir sino hasta de explicar se por qué un movimiento tan profundo y universalmente democrático como una revolución se transforma rápidamente en un mero poder burocrático en la medida en que se elimina la participación de las masas en la dirección del Estado y, con ello, se despega el camino para el entronizamiento de dictaduras personalistas y para el 'culto de los héroes', que se funda en las pasiones y en los sentimientos más bajos y primitivos de las masas populares. Los mismos partidos comunistas parecen perder toda posibilidad de desarrollarse como organizaciones voluntarias de ciudadanos conscientes de la necesaria transformación de la sociedad en sentido socialista". (14)

"No es la voluntad de la clase dominante la que se esconde detrás del poder político; es la misma constitución de la sociedad la que determina que el Estado no pueda servir a la sociedad sino como Estado de clase, como Estado de los propietarios privados (un espíritu, el de los propietarios privados, de que está imbuida no sólo la clase dominante, sino la entera sociedad). Al poner como fundamento del derecho en general el derecho de propiedad y

(14) Ibíd., p. 63.

todos los derechos derivados que le son inherentes, el Estado no tiene necesidad de 'interpretar' la 'voluntad de la clase dominante'. Se ha instituido de una vez y hasta su fin como Estado de la clase de los propietarios privados, para lo cual le ha sido preciso imponer la condición de tales a todos los miembros de la sociedad. Sólo en este caso 'voluntad general' puede darse al mismo tiempo como modo de sojuzgamiento y de poder del Estado". (15)

Karl Marx, en "La ideología alemana" afirma que la vida material de los individuos (que en modo alguno depende de su simple "voluntad"), su modo de producción y la forma de intercambio, que se condicionan mutuamente, constituyen la base real del Estado y se mantienen como tales en todas las fases en que siguen siendo necesarias la división del trabajo y la propiedad privada, con absoluta independencia de la voluntad de los individuos. Y estas relaciones reales, lejos de ser creadas por el poder del Estado, son por el contrario, el poder creador de él. Los individuos que dominan bajo estas relaciones, independientemente de que su poder deba constituirse como Estado, tienen que dar necesariamente a su voluntad, condicionada por dichas determinadas relaciones, una expresión general como voluntad del Estado, es decir, como ley. Su poder personal descansa sobre condiciones de vida que se desarrollan como comunes a muchos y cuya continuidad ha de afirmarlas como dominantes frente a los demás y, al mismo tiempo, como vigentes para todos. La expresión de esta voluntad condicionada por sus intereses comunes es la ley. Precisamen

(15) Loc. cit.

te la tendencia a hacerse valer los individuos, independientemente los unos - de los otros, y de hacer valer su propia voluntad, teniendo en cuenta que, so bre estas bases, su mutuo comportamiento es necesariamente egoista, hace ne cesaria la renuncia a sí mismo en la ley y en el derecho, renuncia a sí mismo que es excepcional y que constituye la afirmación de sus propios intereses en la clase media. Y lo mismo ocurre con las clases dominadas, de cuya volun- tad no depende tampoco la existencia de la ley y del Estado. El Estado no exis te, pues, por obra de la voluntad dominante sino que el Estado, al surgir co- mo resultado del modo material de vida de los individuos, adopta también la - forma de una voluntad dominante. (16)

Antonio Gramsci, escribe lo siguiente: "El Estado se concibe, - es verdad, como organismo que es propio de un grupo y que está destinado a - crear las condiciones favorables para la máxima expansión de tal grupo; pero ese desarrollo y esa expansión se conciben y se presentan como la fuerza mo- tris de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías "nacio nales"; es decir, al grupo dominante se le ve coordinado concretamente con - los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal se concibe como un continuo formarse y superarse de equilibrios inestables del grupo fun- damental y los intereses de los grupos subordinados, equilibrios éstos en los que los intereses del grupo dominante prevalecen sólo hasta cierto punto, es decir, no se reducen al grosero interés económico corporativo." (17)

(16) MARX, K., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., pp. 63, 64.

(17) GRAMSCI, A., cit. pos. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., p. 65.

Si un Estado se impone como voluntad dominante es por que la - sociedad misma se encuentra organizada voluntaristamente, o sea, porque las relaciones sociales no son ya simples yuxtaposiciones naturales, sino nexos en los que el elemento humano (social) de la voluntad hace de puente (que lo social se dé en lo voluntario, no hace más que comprobar cuan limitado es históricamente). La sociedad que antes no contaba para el Estado, simplemente porque no se distinguía de él (o viceversa), ahora constituye su presupuesto - necesario; pero la sociedad no como existencia natural, sino organizada sobre la base de relaciones voluntaristas. Se entiende entonces por qué el consenso popular constituye la verdadera sanción del orden establecido, y se comprende también por qué para cambiar ese orden existente se hace necesaria una revolución. A tal grado que mientras no se da una sociedad de ese tipo, voluntarista, y el consenso no llega a ser elemento indispensable para el Estado, ni siquiera se puede hablar de una verdadera revolución (por lo menos a nivel político, es decir, moderno). Para que se dé lo político es indispensable que se superen las barreras locales, es decir, que la historia devenga historia universal. Y la historia universal es fruto de más producción destinada al cambio y - del comercio a nivel nacional e internacional. Una revolución es la organización voluntaria de un consenso que no es del Estado, o bien, el consenso que le viene a faltar al Estado. La revolución política antifeudal, para Marx, es la revolución de la sociedad civil, y la sociedad civil es la sociedad de mercado, en la que las relaciones son relaciones de voluntad no universalizada materialmente. Marx plantea la universalización de esas relaciones en la sociedad civil misma, sin el intermedio del Estado; pero para ello es necesaria la destruc

ción del Estado político en el que lo social se reduce a lo político, o sea, en el que la universalización de las relaciones humanas es puramente ilusoria. - Sin la destrucción del Estado político no es posible eliminar aquella división - entre sociedad civil y sociedad política, que constituye la razón de ser del Estado como poder separado y por encima de la sociedad; ni se puede procurar a la sociedad los elementos de la socialización de sus relaciones. Para ello, es necesario ante todo una revolución, la que a su vez, es la heredera del viejo derecho de rebelión expulsado del ordenamiento estatal junto con el pueblo. Pero al igual que con el derecho de rebelión, en cuanto fenómeno netamente moderno, la revolución social no puede dejar de ser el resultado de un consenso popular, que no es ya el consenso del Estado, pero que debe partir de él. - Se comprende, en fin, por qué para Marx la democracia es el principio y el - medio de una verdadera transformación de la sociedad, y se comprende en qué sentido es posible hablar de una proyección de Rousseau en Marx. La abolición de la dicotomía entre sociedad y Estado significa para él la restauración del - hombre social, una restauración que es al mismo tiempo universal. Todo movi miento en ese sentido debe partir del hombre, del hombre tal y como lo encon tramos en esta sociedad, del hombre real: en ese sentido se concluye que no - hay ni puede haber verdadera transformación que pueda partir del Estado, pues ello significaría la desaparición del Estado. (18)

En efecto, si se da una mayor participación a la población en las funciones del Estado, participación democrática, se lograría una paulatina fun-

(18) Cfr. CORDOVA, Arnaldo, ob. cit. pp. 65, 66, 67.

sión de lo político con lo social, con proyecciones nuevas, universales y humanas, que daría como resultado una sociedad universal.

Pero mientras el Estado exista, cualquier forma que adopte, no se podrá afirmar que haya una verdadera emancipación social del hombre.

"Solo cuando el individuo real recobra en sí al ciudadano abstracto y se convierte, como hombre individual, en ser genérico, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales, sólo cuando el hombre ha reconocido y organizado sus fuerzas propias como fuerzas sociales y cuando, por tanto, no desglosa ya de sí la fuerza social bajo la forma de fuerza política, sólo entonces se lleva a cabo la emancipación humana". (19)

Los estados modernos se fueron conformando a partir de una serie de condiciones materiales de existencia, que hacen que una serie de elementos los asemejen, pero desde luego dándole a cada Estado especificidades propias. En el caso del Estado mexicano, al igual que en los demás Estados esas condiciones materiales de producción corresponden a su pasado histórico. México se conformó sobre lo que había sido el Virreynato de la Nueva España, y éste sobre los estados y pueblos indígenas que se encontraban asentados en parte del territorio americano desde varios milenios antes del descubrimiento de América.

Durante tres siglos lo que hoy es México formó parte del Estado español. Ese Estado para finales del siglo XVIII era absolutista. Ya desde an

(19) MARX, K., cit. pos. CORBOVA, Arnaldo, p. 67.

tes de la independencia, el anhelo de los mexicanos fue constituir a la nación como un Estado de derecho, esto es, un Estado en el que la Constitución y no el poder divino de los reyes fuera la norma fundamental. Las características de ese Estado de derecho son derivaciones del propio devenir histórico de la población del territorio. Los primeros cincuenta años de vida independiente, fueron de tanteos, y las discusiones giraron en torno al modo, la forma en que debía constituirse el nuevo Estado. Monarquía constitucional, república central y república federal fueron las opciones posibles. Después de la Revolución de Ayutla triunfó la opción que proponía una república federal para la constitución del Estado mexicano. La intervención francesa y el segundo imperio sirvieron para encontrar plataformas afines desde las cuales liberales y conservadores partieron para unir esfuerzos e intereses en torno a la forma federativa de gobierno. Tras la restauración de la República el Estado de Derecho fraguó sobre los principios del liberalismo, entonces en boga, y a fines del siglo XIX el Estado liberal comenzó a sufrir los embates de grupos sociales que luchaban por ser incorporados a la toma de decisiones. Finalmente, la Revolución Mexicana permitió la incorporación de nuevos postulados, esta vez de tipo social, al texto de la Constitución. (20)

La historia del Estado moderno es el desarrollo de la racionalización del poder. Ese proceso alcanza sus expresiones más avanzadas en el siglo XVIII, cuando los monarcas absolutos disponen de los medios de gestión econó

(20) Cfr. GONZALEZ, M. del Refugio, et. al., Formación del Estado Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1984, pp. 9, 10.

mica y de dominación de la sociedad a través de personeros o "funcionarios", que ejercen sus cargos por delegación del soberano y sin poder alegar para - ello prerrogativas o derechos adquiridos en el orden político. (21)

En la última etapa de la Nueva España (aproximadamente entre 1789 -muerte de Carlos III- y 1821) rige el trono español la renovada pero ya decadente dinastía borbónica y en esos años se pone en crisis hasta hacerlo de saparecer el poder español. (22)

En cuanto al poder del monarca, es cada vez más absoluto. En efecto, la lucha de los soberanos europeos por imponerse a la iglesia y la nobleza había logrado sobresalientes victorias en las tierras españolas. El proceso del "regalismo" hispánico estaba lejos de llegar a la meta final del sometimiento absoluto de la iglesia al poder estatal, pero había logrado avanzar mucho en el sometimiento del clero. (Representado por sus jerarquías vaticanas, nacionales y el clero). En este avance tiene mucho que ver la formación de un clero (incluyendo las órdenes) nacional y "nacionalista" y la decidida vocación de poder de los déspotas ilustrados borbones: la paulatina supresión de fueros al clero; los ataques a la inmunidad eclesiástica y al derecho de asilo; el control de la inquisición; la expulsión de los jesuitas y los incipientes esfuerzos desamortizadores son solamente algunos ejemplos de la ancha vía que se formaba el poder del Estado encarnado en su soberano. (23)

(21) LIRA, Andrés, et. al., ibídem, p. 136.

(22) MORENO, Roberto, et. al., idem, p. 16.

(23) Ibídem, p. 17.

Después del siglo XVIII el poder que el rey ejercía sobre el "pueblo", era absoluto. Se distingue, claro, el tercer Estado llano formado por la burguesía, que en su ascenso y lucha desesperada por lograr un mejor lugar en la injusta sociedad en que se desarrollaba, se había aliado con el monarca para lograr un Estado absoluto, simplemente porque eso era lo que estaba acorde con la razón.

La Nueva España, por su parte, tuvo un desarrollo con características propias. Si bien la metrópoli española arrastraba un carácter feudal - muy peculiar y por distintas causas las nuevas condiciones no le permitían modificarse sustancialmente, el Estado español del siglo XVI concibió sus dominios americanos como fundaciones modernas. Esto es, que mientras la propia España lucha contra sus formaciones feudales con esfuerzos prolongados y titubeantes en intentos no demasiado enérgicos para acabar con la descentralización administrativa, los poderes concretos y gravitantes de la iglesia y la nobleza, la legislación propia y distinta en ciertos reinos de la Península y otros factores más, la Nueva España no tenía los mismos problemas. En efecto, había sido fundada en un territorio que se unificó legal y administrativamente, - porque aun cuando la población indígena se le dio un "tratamiento especial", este tratamiento se recogía en un solo cuerpo legislativo y de doctrina jurídica; aparte, sí, pero paralelo a la legislación castellana que regía al resto de la población; y toda la estructura burocrática-administrativa estaba formada - con franca tendencia a depender del centro, a cuya cabeza con indisputado poder, se encontraba un virrey, representante personal del monarca a imagen

suya. Esta centralización política y administrativa de la Nueva España tiene tan sólo un límite, que es la obligada recurrencia a la fuente natural del poder, encarnada en el rey, pero en todo cuanto se refiere a su ejercicio inmediato y práctico la corte virreinal de la Ciudad de México es, en palabras de la época, "cabeza del reino". (24)

La construcción del nuevo Estado inevitablemente tuvo que partir de la realidad social que heredaban de la colonia. "Los hombres -decía - Carlos Marx- hacen su propia historia pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y que les han sido legadas - por el pasado". La vinculación de la antigua colonia con el mercado mundial representó una ruptura. El colapso del "pacto colonial" suprimió la relación - que había establecido la Nueva España con el mercado mundial, a través de puertos y aduanas españoles, abriendo entonces la posibilidad de buscar nuevas conexiones, más directas, sobre todo con el centro hegemónico: Inglaterra. - En los inicios del siglo XIX el pujante capitalismo europeo se expandía a través del mercado mundial mediante mecanismos comerciales y bancarios y, de manera mucho más restringida, por medio de inversiones de capital. De ahí que su dinámica de expansión industrial descansara no tanto en el control de los centros de producción de los países periféricos, sino prioritariamente en el control de sus abastecimientos de productos primarios (agromineros) y, por tanto, en el

(24) Ibid., p. 19.

control de su red de comercialización en el mercado mundial. En gran medida, el Estado-nación se construyó en base a esta "circunstancia histórica", donde la posibilidad de inserción y desarrollo "nacional" en la estructura capitalista mundial, abierta por la mecánica de expansión de los centros hegemónicos, tenía que hacerse realidad mediante la formación de una fracción nueva de propietarios, al interior del país, capaz de reorganizar bajo su control los centros de producción internos dedicados a la exportación y de establecer vínculos con la red de comercialización comandada por Inglaterra. Todo este proceso económico interno revelaba como problema central una cuestión política que nos remitirá a examinar otra de las rupturas tajantes con el pasado colonial: la disgregación del antiguo bloque de poder usufructuario del "pacto colonial" y el surgimiento de nuevos centros de poder en las regiones que integraban el país. A partir de la implantación de las reformas borbónicas (1776) tanto el Consulado de Comerciantes, como el Consulado de Mineros, los hacendados y la iglesia, sufrieron una dura embestida contra dos de sus pilares de sustentación como bloque de poder hegemónico: el fin de su posición como únicos compradores (oligopsonio) y como únicos vendedores (oligopolio) de los flujos de mercancías interoceánicas, al decretarse una relativa "libertad de comercio", que permitió la intervención de nuevos comerciantes, así como una reorganización profunda del aparato administrativo y de dominación colonial que desalojó a la burocracia aliada a las corporaciones y recuperó funciones antes delegadas a ellas. Con esto se inició la decadencia de los antiguos grupos de propietarios, la otrora poderosa oligarquía indiana, aprovecharon este relativo debilitamiento del control sobre los circuitos internos de comercialización, iniciando

un fuerte desarrollo, que sólo pudo lograrse mediante una lucha continua contra la antigua oligarquía. La construcción del nuevo Estado-nación, se inició sin la existencia estable de un bloque de poder hegemónico; antes bien, en lugar de alianzas duraderas existían duras luchas entre los grupos propietarios, en las que se asentó la inestabilidad política del período. Así, el reestablecimiento de nuevos vínculos con el mercado mundial dependía en lo fundamental en la medida en que las masas campesinas habían sido derrotadas - militarmente - de la lucha y alianza entre las fracciones propietarias internas, de la final hegemonía de algunas de ellas, como condición indispensable no sólo para asegurar el control sobre las tierras y la fuerza de trabajo que una economía agroexportadora implica, sino también para extender la red de alianzas hacia las regiones y centros productivos que eran marginales al mercado externo, pero indispensables para atender los requerimientos de consumo interno, así como de insumos que demandaban las zonas exportadoras.

La formación del nuevo Estado se convirtió en un problema prioritario, cuando se consumó la independencia de las oligarquías coloniales con respecto a su antigua metrópoli, en abierta reacción contra el triunfo de la revolución liberal española de 1820. La previa derrota de los ejércitos campesinos de Hidalgo y Morelos facilitó el hecho de que el nuevo Estado fuese resultado directo de un compromiso entre las oligarquías regionales, las altas jerarquías eclesiásticas y militares, junto con los restos, todavía poderosos, de la oligarquía indiana. (25)

(25) Cfr. CARDOSO, Ciro, et. al., México en el Siglo XIX, México, Editorial Nueva Imagen, 5a. ed., 1984, pp. 66, 67.

Por otra parte, los liberales más ligados a la burguesía comercial de la Nueva España, a fracciones del ejército descontentas y a la intelectualidad de las capas medias y por ello más próximas al malestar que bullía en la gran masa del pueblo, una y otra vez forjaban un proyecto nacionalista, que dados los profundos cambios y transformaciones del área capitalista estaba destinado a frustrarse sí, como se concebía - e históricamente era imposible que los liberales lo concibiesen de otro modo- tendrían que ajustarse al diseño del desarrollo del propio capitalismo. Mucho se ha discutido y escrito acerca de los caracteres "mexicanos" que se imponen en México al liberalismo y al positivismo. Mejor sería decir que tales caracteres son los que tienen tales doctrinas, como resultado de las transformaciones en escala mundial de conceptos - como libre comercio y competencia hacia etapas superiores del capitalismo. - Topaban los liberales con la aspereza histórica consistente en que el marco - ideal de su doctrina ya no existía, ni era uno en el cual pudiera darse el desarrollo independiente en las nuevas circunstancias mundiales. La nueva ley del más fuerte no era el liberalismo clásico. Ya tenía éste dos filas: libres mercados en las zonas periféricas y dependientes; economías cerradas, exclusoras, - impositivistas de condiciones del privilegio en el comercio para beneficio de - las nuevas metrópolis, poseedoras del control económico. En este sentido, aunque con categorías históricas diferentes, ni los proyectos de los conservadores- ni los de los liberales conducían a la independencia económica. (26)

(26) Cfr. CARRION, J. y AGUILAR M., Alonso, La Burguesía, la Oligarquía y el Estado, México, Editorial Nuestro Tiempo, 6a. ed., 1983, p.25

La Constitución de 1824 fue antes que nada un documento político donde se consagró el compromiso, la alianza, entre los centros de poder resultantes del último período de la colonia. Así, a las oligarquías regionales se les reconoció su demanda política fundamental, planteada y ganada desde la celebración en 1812 de las Cortes de Cádiz; la autonomía política regional, que evolucionó desde el inicial planteamiento de la diputación provincial, órgano de gobierno elegido en cada región, hasta la propuesta final de un Estado Federal que reconocía la autonomía política de las regiones que integraban al país. A las altas jerarquías eclesiásticas se les respetaban sus bienes materiales, el cobro de los diezmos a la población trabajadora y se mantenía intacto su poder espiritual y de dirección cultural e ideológica de las masas. También el ejército se mantenía como una corporación que retenía sus fueros, que lo colocaban en una situación de excepción, con sus propios procedimientos e instancias jurídicas.

En realidad, este compromiso inicial se asentaba, en fuertes contradicciones entre los "aliados", propiciando que se iniciara una abierta lucha entre las oligarquías y las corporaciones, la cual liquidó cualquier posibilidad de estabilidad política duradera. El nuevo Estado no tuvo, por tanto, condiciones políticas para concentrar el poder de las distintas fracciones propietarias en su seno, y tampoco oportunidades efectivas para fortalecerse económicamente. En efecto, en la medida en que la solución de compromiso era entre los usufructuarios del excedente económico, cada uno de ellos trató de asegurar sus prerrogativas, aun a costa de los demás. Así el 4 de agosto de 1824,

cuando los intereses locales dominaban ampliamente el Congreso Federal, se decretó una ley que decidió repartir los ingresos de la federación entre los estados, exigiéndoles como contraparte el pago de un "contingente" que raramente fue aportado. También en 1824, el Congreso Federal decidió otorgar la nove na parte de los diezmos a los estados, lo que anteriormente correspondía a la Corona. La dispersión del poder político era correspondida con la dispersión de las fuentes de ingresos estatales.

En esta fase inicial de la vida independiente, ya aparece un rasgo que se conservaría como una constante de la vida política del siglo XIX: a raíz de la derrota militar impuesta a los ejércitos campesinos en la guerra de independencia, las masas rurales y urbanas fueron excluidas totalmente de cualquier participación en las instituciones y decisiones políticas nacionales. En esa medida, la lucha política fue de manera prioritaria un enfrentamiento entre los intereses divergentes de los grupos de propietarios. Una lucha de minorías que correspondía totalmente con la fase precapitalista de la economía y de la sociedad global. Las masas campesinas permanecían en extremo atomizadas y dispersas; las concentraciones urbanas se habían estancado como consecuencia de la crisis de la economía y del comercio, agudizada por las guerras de independencia. De esta situación sólo se saldría hacia finales del siglo, cuando el desarrollo del capitalismo reorganizó la distribución y concentración de la población, haciendo sólo entonces posible la presencia de las masas en la escena política. (27).

(27) CARDOSO, Ciro, et. al., ob. cit. p. 67ss.

En verdad las "chusmas", las masas, habían sido derrotadas al - ejecutarse a Hidalgo y Morelos; al confinarse Guerrero en las montañas sureñas ya sin el apoyo de aquéllas, cuyo ascenso revolucionario interrumpe la - victoria de los realistas sobre el ejército insurgente. Los realistas estaban de - rrotados de antemano en la propia España, en un mundo en que la división del trabajo internacional, ya no admitía estancos coloniales, ni puertos amuralla - dos, ni barcos "lastreados de oro y plata" para trasiego del mercado suntuario - español al mercado industrial y financiero de Europa. Un mundo en que la eco - nomía mercantil era impuesta tanto por la fuerza de las nuevas poderosas flotas - navales, como por el vigor de las propias leyes económicas del capitalismo com - petitivo, lo mismo a la metrópoli que a sus antiguas colonias. Un mundo en - que los mismos ganadores, la fracción de los criollos y su conservadurismo, es - taban destinados a la derrota, ya que la fuerza auténticamente triunfadora, el - capitalismo, ensanchándose desde sus centros hacia la periferia dominada, arra - saría las pretensiones de mantener el viejo orden colonial. Sustituiría a éste - no por el peso único de las armas - como lo quiso hacer Francia más tarde - sino por la pesadumbre, de un sistema integrado a la estructura internacional del ca - pitalismo en la fase circunstancial: un sistema capitalista, subdesarrollado y - dependiente no importa cuán vehementes profesiones de fe liberales, libertarias, - soberanistas o individuales se hiciesen. (28)

No obstante, éstas ejercieron una influencia determinante sobre -

(28) Vid. CARRION, J. y AGUILAR M., Alonso, ob. cit., p. 22.

las reglas permitidas en la lucha política entre las minorías, en los enfrentamientos existentes en el seno de la oligarquía. Ante la menor evidencia de su intervención en la lucha política -a través de revueltas y rebeliones- las oligarquías y las corporaciones privilegiadas se unificaban para enfrentar al enemigo común, olvidando por el momento sus ideologías contrarias y sus intereses materiales contrapuestos.

Entre 1824 y 1829, ya promulgada la Constitución Federalista y establecido, al menos jurídicamente, el nuevo Estado, la naciente vida política nacional que albergaba de manera predominante a los intereses de las oligarquías y de las corporaciones, se polarizó en torno a las disputas entre federalistas y centralistas. Generalmente tiende a explicarse este conflicto como una desavenencia exclusivamente "jurídica" sobre la forma del nuevo Estado, o en otras versiones, se pretenden localizar aquí los primeros conflictos entre las incipientes fuerzas "burguesas" y las fuerzas que defendían la herencia -- "feudal" de la colonia. En realidad, es justamente en este período donde se percibe con claridad cuáles son las fracciones de las oligarquías dominantes - que se enfrentan, qué intereses materiales defienden y cuál es el proyecto de nación que deseaban construir.

Las primeras formas políticas de agrupamiento de los intereses en contrados de oligarquías y corporaciones fueron las logias masónicas. Importantes políticos provenientes de las provincias fundaron las primeras logias yorkinas, que contaron con el apoyo, no exento de interés, del embajador norteamericano Poinsett.

Aunque estas logias se nutrieron posteriormente de los estratos - medios de la sociedad (burócratas, profesionales liberales, empleados del comercio, pequeños propietarios de tiendas o talleres artesanales, etc.), recibieron su orientación fundamental de los llamados "políticos provinciales", de mostrando, en repetidas ocasiones y de las más diversas formas, su apoyo a la autonomía política regional. En el otro polo político, la logia escocesa tenía como principal eje social de poder a los antiguos usufructuarios del eje comercial ciudad de México-Veracruz que defendían una opción de reorganización política centralista (la llamada oligarquía indiana). Esta fracción de propietarios, junto con las altas jerarquías eclesiásticas y militares, estaba lejos de propugnar íntegramente una vuelta al pasado colonial. Quería, en el mejor de los sentidos, restaurar su antiguo poder y esto sólo era posible si se modificaban en algo las cosas. No aceptaban del pasado un principio político fundamental: la rigurosa verticalidad del sistema político, en la medida en que no contemplaba cualquier clase de representatividad de los grupos propietarios. Al igual que los federalistas, demandaban un gobierno donde existiese cierta participación de los gobernados.

Para 1824 era ya clara la identificación de los españoles y de los criollos europeos con las logias escocesas. A través de ellas pretendían recuperar el terreno perdido ante las oligarquías regionales con la promulgación de una constitución centralista y no federalista, haciendo avanzar un proyecto que centralizara el poder político como condición indispensable para centralizar, a su vez, los circuitos comerciales internos que, en la fase previa a las re

formas borbónicas, controlaban desde la ciudad de México. En efecto, a través de una amplia red de agentes e intermediarios que partían de los grandes almacenes de dicha ciudad, llegaron a controlar tanto las mercancías que compraban las regiones como las que pretendían vender a los grandes centros de consumo del país, imponiéndoles un intercambio desigual. La intención de reconstruir su red comercial era la raíz económica del proyecto restaurador de los centralistas, que se apoyaba también de manera fundamental en el renacimiento de las viejas fuentes productivas del poder económico: la minería y el, en otros tiempos, emporio agrícola del Bajío.

Los estratos medios en este período se movilizaron por motivos estrictamente particulares, al margen de cualquier proyecto nacional propio. Les molestaba fundamentalmente la permanencia de la antigua jerarquía económica burocrática y militar, que contradecía las aparentes expectativas de ascenso social abiertas por la independencia. Ante el asombro de los estratos medios, era la antigua oligarquía colonial, encarnada en españoles y criollos, la principal beneficiaria del "nuevo orden". Esto condujo a que se aliaran con las oligarquías regionales, engrosando las filas de las logias yorkinas. Aprovechando iniciativas de los políticos provinciales, dirigidas a excluir a los ministros centralistas del ejecutivo, los estratos medios iniciaron una ofensiva contra todos los funcionarios españoles o criollos, creando una agitación anti-española que ganó sus primeros frutos con la aprobación, en 1827, de leyes que establecieron que ningún español, incluidos los del clero regular y secular, podía detentar puesto algunos en la administración pública, civil o militar, has

ta que España no reconociese la independencia; sin embargo, estas leyes también estipulaban que los españoles podían seguir cobrando su sueldo (11) y reteniendo sus propiedades y riquezas. El 20 de diciembre de ese mismo año, se aprobó la primera ley de expulsión de españoles, que, sin embargo, respetaba sus propiedades. Estas leyes sólo afectaron en forma efectiva a los españoles carentes de influencia, de dinero o de ambas cosas.

Al afrontar de esa manera la lucha contra los centralistas, los estratos medios permitieron que se violara la sagrada regla del juego político oligarca: la permanente exclusión de las masas. Al amparo de la bandera anti-española se sucedieron varias invasiones de haciendas por campesinos indígenas, provocando con esto un fraccionamiento en las logias yorkinas. Los políticos más identificados con las oligarquías regionales se separaron de los estratos medios, para entonces calificados como "baja democracia" y "advenedizos", para formar un nuevo agrupamiento político llamado "Los Imparciales", iniciando con esto la separación de las oligarquías regionales de sus antiguos aliados. Para los imparciales, tanto los centralistas como la baja democracia, se habían orillado a no respetar las reglas consagradas del juego político. Los estratos medios habían propiciado la entrada violenta de las masas, mientras que los escoceses habían llegado a un punto tal de nulificación política, que no tenían más alternativa de sobrevivencia que la rebelión militar. Evidentemente, por las dos vías el recién creado sistema político de convivencia entre las oligarquías se caía al vacío de poder institucionalizado y de las abiertas soluciones de fuerza.

El fracasado levantamiento militar de Tulancingo, promovido - por los escoceses a fines de 1827, sólo condujo al fortalecimiento de la baja democracia que, convencida de su triunfo, postuló a Vicente Guerrero como presidente de la República. Este no sólo cargaba con el pecado de ser ardiente partidario de la baja democracia, sino que, además, era mulato. Fue entonces que toda la alianza de las oligarquías regionales con los estratos medios se rompió para dar paso a la formación de un frente compacto de las oligarquías (centralistas y federalistas) y de sus variantes político-ideológicas, el cual se declaró en contra de los "demagogos, incitadores del pueblo, preconizadores de la democracia pura, de la soberanía popular e igualdad para todos". Sus demandas: ley y orden, así como el respeto irrestricto a la propiedad. Su lazo de unión: su condición oligárquica. La súbita unificación del bloque de propietarios inició un brusco viraje de la lucha política oligárquica, que desde 1824 habían dominado los yorkinos.

En efecto, el "proyecto" arribista de los estratos medios, justamente acusados de "empleomanía", llegaba a sus límites, revelando de paso su importancia secundaria en comparación a la fuerza de los proyectos oligarcas. Los hechos que precedieron a las elecciones presidenciales de 1828 lo vendrían a demostrar. Guerrero fue derrotado y los estratos medios buscaron en vano que una rebelión militar les permitiera restablecer su hegemonía perdida; pero, en realidad, sin la fuerza aliada de las oligarquías regionales no representaban ningún poder social determinante. Esta fue la razón de que, a pesar de recurrir a golpes militares y a la rebelión popular en la Ciudad de México,

los yorkinos sólo pudieron mantener por breve tiempo a Guerrero en la presidencia. La puntilla a sus aspiraciones de una hegemonía duradera provino del agudizamiento de la crisis fiscal y el agotamiento de los préstamos ingleses que le habían permitido anteriormente mantener a su lado la fidelidad del ejército.

La coalición de intereses oligárquicos, que derrotó a los estratos medios radicalizados en su búsqueda de puestos en la administración o en las corporaciones y que echó de la presidencia a Guerrero, accedió finalmente al poder gubernamental en la persona de Bustamante. Todavía en plena fase de la coalición oligárquica se inició la desaparición de las pautas ideológicas (federalistas contra centralistas) y de las formas político organizativas (las logias) que enmarcaron el conflicto entre las oligarquías desde 1824 hasta 1829. Empezaron a plasmarse otras formulaciones ideológicas, que presentaron como cambio principal el relegar a un plano secundario las argumentaciones jurídicas, para dar paso a criterios socioeconómicos. Los proyectos de nación ya no se formularían y se opondrían exclusivamente en el plano jurídico de las formas centralizadas o federalistas del Estado; desde entonces empezó la disputa sobre la mejor manera de organizar la riqueza de la sociedad. Se iniciaba el nacimiento de los conservadores y de los liberales. Estos últimos empezaron atacando a la iglesia y al ejército por su carácter de corporaciones privilegiadas consagrados en la Constitución de 1824 como parte del compromiso inicial que dió origen a la nueva nación.

Por su parte, la administración del presidente Bustamante, organizada y controlada por Lucas Alamán, recordaría con su práctica política y ad-

ministrativa que seguían existiendo fuertes antagonismos al interior de la coalición oligárquica. En su breve período (1830-1832) quedó plenamente demostrado que no toda la oligarquía había accedido al poder; sin lugar a dudas, era el turno de la vieja oligarquía central, que de inmediato empezó a organizar, en el terreno político y en el terreno económico, la restauración de su poder y de su proyecto de Estado-nación.

Las políticas de la oligarquía central terminaron por volver a unificar a los estratos medios y a las oligarquías provinciales, que en 1832, gracias a la rebelión militar y a la recuperación de las fuerzas liberales en los congresos, terminan por derrotar a la vieja oligarquía y a su proyecto de restauración.

Ahora sería el turno de las oligarquías regionales, que en su nueva oportunidad tendrían presente una enseñanza básica de esta fase: su proyecto de Estado-nación sólo podía edificarse a expensas de las corporaciones, ya que éstas se habían revelado en la práctica como enemigas del Estado Federal.

Al mismo tiempo, se procedió a dismantelar la fuerza económica de los aliados políticos de la oligarquía central, la iglesia y el ejército regular, mientras se hacían esfuerzos por salvar de la quiebra al Estado Federal. Estos fueron, en realidad, los dos grandes objetivos de las reformas liberales impulsadas por Gómez Farfás desde la vicepresidencia de la República, que obedecían estrictamente a necesidades inmediatas de la coyuntura y de ninguna manera estuvieron asociadas al inicio de una transición que reorganizara -

globalmente a la sociedad.

Las reformas contra el clero consistieron esencialmente en la confiscación de bienes, la secularización de misiones, el cierre de colegios, la supresión de la obligación civil de pagar diezmos y de la obligatoriedad civil de los votos eclesiásticos, etc. Todas las medidas estaban encaminadas a bloquear la reconstrucción de la jerarquía eclesiástica, debilitar la capacidad económica de las corporaciones, sustraer recursos y dirigirlos hacia las exhaustas áreas estatales y reducir la dirección ideológica y moral que la iglesia ejercía sobre el pueblo mediante la extensión de la educación laica estatal. Las reformas jamás se aplicaron prácticamente, los ataques a la iglesia apenas si llegaron, pero no aplicados, mientras que las reformas del ejército no trascendieron siquiera de la discusión en el recinto parlamentario.

El proyecto reformista no logró afectar el usufructo del excedente económico por parte de las corporaciones, las cuales financiaron una rebelión militar, que a diferencia de todas las anteriores, exigió la supresión de la constitución federalista de 1824. Con esto, no sólo se imponía la supresión del compromiso inicial, roto ya en la práctica, sino la declaración abierta del antagonismo irreconciliable existente entre las oligarquías. Sin embargo, cada una de ellas, en su oportunidad, había demostrado que sus proyectos no podían dar origen a un verdadero Estado-nación, que este nuevo Estado no podía nacer o bien de la fuerza de las corporaciones o de la fuerza de los intereses regionales.

Se requerían nuevas fuerzas y nuevos proyectos para consolidar el Estado, ya no era posible restaurar el poder de las oligarquías crecidas al amparo colonial. Aprovechando la desarticulación del comercio colonial, los comerciantes libres de la corporación del consulado empezaron a ganar terreno en el control del comercio interno y del comercio externo, asociándose, además, con los militares realistas o insurgentes que aprovecharon el control directo de sus tropas sobre las rutas y caminos que antes controlaba el consulado. Este nuevo grupo de comerciantes asociados a militares y a núcleos de la administración pública, comenzó a monopolizar las materias primas, las mercancías, la moneda fuerte, mediante la especulación con los precios y la escasez, empezó a romper las barreras regionales, al mismo tiempo que se ligaba con las nuevas casas comerciales (inglesas y francesas) recién establecidas en puertos mexicanos y en la Ciudad de México, y que, en general, desplazaban a los antiguos miembros del consulado.

Las décadas de 1830 y 1840 siguieron dominadas por la lucha entre las oligarquías, en la que los centralistas lograron imponer una Constitución reeditada bajo los principios de la organización central del poder político, con el establecimiento de un Supremo Poder Conservador que integró los poderes ejecutivo, legislativo y judicial exclusivamente con representantes propietarios. Pero ni esta nueva situación política, ni los graves atentados que sufrió el país por parte de las naciones imperialistas en estas dos décadas, como la Guerra de Texas (1835-1836), los primeros incidentes con Francia (1838), la guerra con Estados Unidos (1845-1848), lograron frenar el avance de esta nue

va fracción de propietarios. En realidad, éstos mediaron vorazmente bajo -- cualquier gobierno, independientemente de su signo político. A través de su relación con la deuda interna, con la compra y especulación de los bonos de la deuda pública, se convirtieron en pilares financieros de una tambaleante -- hacienda pública. De ahí que cuando los liberales pudieron retornar al poder con la Revolución de Ayutla de 1854, encontraron en los intereses de esta frac-- ción emergente un asiento material ya fuerte y consolidado sobre el cual des-- cansar sus proyectos de reorganización nacional.

Una vez instalado el gobierno liberal, encabezado por Don Juan Alvarez, se manifestó una división entre los liberales radicales y los modera-- dos, por la promulgación de la llamada Ley Juárez. La Ley de Administración de Justicia, expedida en 1855 y en la cual se suprimió a los tribunales especia-- les, con excepción de los eclesiásticos y militares. Bajo el afán de moderni-- zar la organización de los tribunales y acabar con una arbitraria e ineficiente organización del poder judicial que se caracterizaba por una anárquica disemi-- nación de tribunales especiales, esta ley perseguía convertir al ejército en bra-- zo armado del poder civil, erradicando su carácter de corporación al margen -- de él. Pero la escisión sólo apresuró las medidas reformistas. En 1857, siendo presidente Comonfort, se expidió la trascendental Ley de Desamortización o -- Ley Lerdo, cuyo objetivo esencial fue el de movilizar y hacer circular gran -- parte de la propiedad raíz. Lateralmente, también se buscó modernizar el sis-- tema de impuestos que dependía en forma fundamental de los gravámenes al co-- mercio exterior e interior, para hacerlos depender, de manera progresiva, de

la propiedad raíz.

La Ley Lerdo era bastante moderada. Establecía un mecanismo que convertía a las corporaciones, de rentistas vitalicios en acreedores hipotecarios de sus inquilinos, los cuales se transformarían, previo pago, en propietarios. La Ley estableció la obligación de las corporaciones de vender sus propiedades y la facultad de los inquilinos para adquirir bienes arrendados. Cuando el inquilino renunciaba a su derecho, la propiedad podía ser denunciada por cualquier comprador, o bien podía rematarse. Bajo ninguna circunstancia la corporación podía recuperar el inmueble.

Posteriormente en 1859, destacó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos que, buscando segar las fuentes de riqueza con que las corporaciones financiaban la rebelión, estipuló su nacionalización sin pago alguno, convirtiéndose, por tanto, en un instrumento legal para transferir la propiedad territorial hacia los latifundios laicos. Con otro conjunto de medidas legislativas, el Estado no sólo se separó de la iglesia, sino que inició la reducción de su poder espiritual sobre las masas populares; tal es el caso de la declaración de la validez única del matrimonio civil, la responsabilidad del Estado para formar el Registro Civil, la secularización de los conventos de mujeres y el cierre de los conventos de hombres, estipulando finalmente la no obligación de la observación de las fiestas religiosas.

La reforma liberal pretendía crear una generación de pequeños propietarios urbanos y rurales que ampliaran las clases medias, en las cuales -

se hacía residir todo el progreso del país.

Las facilidades de pago que estableció el gobierno, posibilitaron que un reducido grupo de negociantes impidiera la distribución equitativa de la tierra para reconcentrarla en sus manos. Puede afirmarse, que los mayormente beneficiados por la Ley Lerdo fueron, en primer lugar, los latifundios que anteriormente habían hipotecado sus tierras a la iglesia, ya que pudieron rescatar sus hipotecas, pagando intereses muy bajos. Otro grupo beneficiado por la Ley fue el de los agiotistas, prestamistas y usureros que rondaban la deuda pública-interna para especular con los valores de los bonos. Finalmente, un tercer grupo que se aprovechó de la situación fue el formado por comerciantes extranjeros y profesionales liberales. Las propiedades rurales fueron generalmente adquiridas por nacionales, mientras que las urbanas fueron adquiridas por extranjeros.

Por encima de las intenciones de los reformadores liberales, fue la realidad estructural y la fuerza de las fracciones de propietarios lo que realmente decidió el curso concreto de las reformas. En lo inmediato, éstas fortalecieron a las grandes haciendas, y, en la medida en que la definición de corporación incluía a las comunidades indígenas, facilitaron el despojo de sus tierras y la proletarización de los campesinos. La reorganización de la propiedad de la tierra y de la fuerza de trabajo agrícola a favor del gran latifundio laico se realizó no tanto a costa de la propiedad rural eclesiástica, cuya importancia se había ido reduciendo desde la expulsión de los jesuitas en 1776, sino fundamentalmente a costa de la propiedad de las comunidades. Este hecho donde la nueva legalidad sólo sirvió para acelerar y justificar un proceso secular de violentos -

despojos, condujo a crear núcleos de resistencia campesina contrarios a las leyes de reforma, y, por lo mismo, contra los liberales, quienes frecuentemente aparecían aliados al clero, defendiendo, junto al derecho de su propiedad, los privilegios corporativos de la iglesia.

Las reformas introdujeron cambios esenciales que, con el transcurso del tiempo, revelarían toda su importancia. Tal vez, su principal efecto a largo plazo fue el de iniciar la superación de la larga "crisis orgánica" que había padecido a lo largo del siglo el poder de los grupos oligarcas. En efecto, las reformas pusieron la primera base estructural para integrar un sólido bloque de propietarios (comerciantes-hacendados) al margen de las ideologías liberales y conservadoras, cuyo punto de unión era su oposición a los bienes de la iglesia, ya sea porque deseaban eliminar su cadena de hipotecas contraídas con el alto clero. Con la secularización de los títulos de propiedad territorial, y la consiguiente eliminación de los títulos estamentales y corporativos, los grupos oligarcas, que según las circunstancias eran liberales o conservadores, empezaron a unificarse en un nuevo mundo de propietarios.

Fue en el marco de este profundo avance histórico que se promulgó en Querétaro y en 1857, la nueva constitución. En ella, la naciente coalición de fuerzas dirigida por el grupo político liberal reafirmó su decisión de reorganizar a la sociedad entera. La dominación espiritual de las masas rurales y urbanas, ejercida tradicionalmente por la iglesia, iniciaba un cambio de forma y de contenido al promulgarse las libertades de enseñanza, de pensamiento y de imprenta, al mismo tiempo que se facultaba al gobierno federal para legis

lar en materia de cultos. De esta manera se daba el primer paso en un proceso bastante largo, donde la dominación espiritual ejercida desde el púlpito iba a dar paso a la dominación cultural ejercida desde la educación pública. De igual manera, la supresión de los fueros, pasó imprescindible para lograr la igualdad ante la ley, se sumó a esta voluntad por secularizar a la sociedad nacional, aumentar el poder del Estado laico y minar la fuerza de las corporaciones militares o eclesiásticas. (29)

El problema de la construcción del Estado nacional en México estaba estrechamente ligado al modelo de organización política en el cual se expresaron las diversas tendencias de las clases dominantes. El establecimiento de un modelo era necesario para desarrollar un mínimo de poder interno con estabilidad que fuese la expresión política de los intereses económicos de esas clases dominantes.

Es ya un lugar común en los estudios históricos presentar la lucha política mexicana de la primera mitad del siglo XIX, como un enfrentamiento entre liberales y conservadores. No obstante, dicha imagen está lejos de corresponder a la situación que se presentó en aquellos turbulentos años.

Ambas corrientes, con todos los matices intermedios posibles, se fueron elaborando desde antes de la Independencia, y no se perfilaron en un programa delineado con mayor claridad, sino hasta después de la guerra con -

(29) Cfr. CARDOSO, Ciro, et. al., ob.cit., pp. 70, 90.

los Estados Unidos, cuando se convirtieron en banderas de acción de la lucha entre los grupos políticos, mismo período en que surge el desarrollo más amplio de la conciencia nacional ante la gravedad de la crisis; la guerra fue la mejor prueba para medir la integración nacional y para evaluar sus resultados en el desenlace del conflicto.

Aparentemente, existía una flagrante contradicción entre los principios liberales plasmados en la Constitución de 1857 y la realidad socioeconómica del país. De acuerdo a la Constitución, existiría igualdad jurídica y política entre todos los mexicanos, dada su condición de ciudadanos. Propuso que la sociedad tuviese como eje rector al individuo y a sus libertades individuales, mientras que el Estado sólo debía garantizar y promover los intereses particulares. Definió también al Estado como totalmente laico, separado de la iglesia, el cual asumía la forma de una república democrática, representativa y federal. Aceptaba la soberanía de los estados que integraban la república y mantenía, como garantía de un equilibrio democrático del poder, la tradicional división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. También se declaró abiertamente a favor del libre cambio, la de plena circulación de mercancías sin traba alguna, tanto en el mercado interno como en el externo, de mandando la supresión de alcabalas y las aduanas interiores. Exigió la redistribución de la propiedad de la tierra, fuertemente concentrada, con el objetivo de impulsar la formación de los medianos propietarios privados, considerados como la garantía social de la democracia política.

La realidad de la nación en el plano de las relaciones sociales-

materiales apuntaba en otra dirección; las oligarquías regionales seguían detentando el poder político, la libertad del trabajo se enfrentaba a formas de explotación no capitalistas como el peonaje, y la igualdad jurídica y política chocaba contra el predominio de estructuras de dominación impregnadas de matices estamentales y raciales. Pero esta contraposición, lejos de reflejar la simple "imitación" de modelos políticos de los países capitalistas más desarrolladas o un burdo trasplante de ideologías e instituciones al margen de los procesos internos, reafirmaba, por el contrario, la especificidad del desarrollo del capitalismo en nuestro país, cuya génesis se encarnaba en la fracción de propietarios (empresarios-comerciantes) interesados en reorganizar las zonas de producción y las vías de comercialización para insertar vigorosamente al conjunto del país en la nueva estructura capitalista mundial, y cuyo principal medio de acción y de control era el capital comercial. La ideología liberal, con su énfasis en el libre cambio interno y externo, estaba ligada a los intereses de esta fracción de propietarios y al proyecto de nación que deseaban construir. Como se sabe, a diferencia del capital industrial, el capital comercial no requiere ni impulsa modificaciones en las relaciones técnicas y en las relaciones sociales de producción. De ahí que el liberalismo no sólo podía sino que debía coexistir con una diversidad de formas de trabajo no asalariado, que iban desde el peonaje "acasillado" hasta la simple y llana esclavitud.

El resultado final de las jornadas reformistas fue la instauración de un Estado que, por primera vez en la historia nacional, podía definirse como "capitalista"; era un poder público clara y legalmente diferenciado de los

intereses particulares, llámense oligarquías o corporaciones privilegiadas. Expresada, por tanto, la separación específica del Estado capitalista entre los intereses particulares inmersos en la "sociedad civil" y el interés general, público, representado en el Estado. (30)

B. Centralismo.

El centralismo es un sistema en el cual la acción política y administrativa está concentrada en manos de un gobierno único y central, que absorbe las funciones propias de los órganos locales. (31)

Cuando un Estado posee -dice Prélot- sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado simple o unitario. Un buen número de estructuras políticas actuales responden a esta forma, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la persona jurídica estatal. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.

La denominación Estado unitario -escribe Prélot- se justifica - porque en esta forma política el poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales.

(30) Ibídem, pp. 81 - 82.

(31) Diccionario Enciclopédico Larousse, Ed. Planeta, 2a. Edic. Barcelona, 10 Vol. Tomo II.

a) "La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único."

b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad de poder).

c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales. (32)

El Estado unitario es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total. Ello permite configurar ciertas formas complejas de Estado unitario en contraste con su manifestación simple.

El Estado unitario simple implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la estructura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice. En toda su sencillez, esta estructura es meramente ideal e irrealizable: un Estado en el cual ninguna entidad inferior poseyera órganos propios, sería el Estado unitario por excelencia. Salvo en lo relativo a la ges-

(32) PRELOT, M., cit. pos., FERNANDO BADIA, J., El Estado Unitario, El Federal y El Estado Regional, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 34-40.

ción de su eventual propiedad privada, las colectividades inferiores no serían sino los resortes de la competencia territorial de los órganos del Estado. La centralización sería absoluta. Pero, en la realidad, no existe un Estado tan centralizado, abstracción hecha de aquellos Estados minúsculos en los que las entidades locales menores no tienen cabida.

Estados unitarios complejos son aquellos que comportan tan solo una "descentralización administrativa", pues, en un plano político, la descentralización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal o regional.

El problema de la centralización o de la descentralización de los Estados es el problema del carácter central o no central de sus órganos y se condensa en esa alternativa: órganos de competencia personal ilimitada o total, u órganos de competencia personal limitada o parcial.

El objetivo central implica que el órgano a que se aplica constituye un centro (no que está en el centro): el centro jurídico de una colectividad o de un grupo humano. Es decir, la competencia del órgano central irradia hacia todos y cada uno de los individuos que componen la colectividad, sin distinción. En cambio, un órgano cuya competencia se limita a una fracción de esa colectividad no es un centro unitario y común a todos sus miembros, sino a una parte de ellos, de manera que la existencia de una pluralidad de estos órganos supone la de una pluralidad de centros en la colectividad. En suma, centralización significa centro único, unidad de centro, descentralización, centros -

múltiples, pluralidad de centros. El Estado centralizado posee un aparato gubernamental unitario sobre la colectividad a la vez que el Estado descentralizado lo posee dividido.

Son centralizadas todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. En consecuencia, centralización equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único.

El fenómeno de la centralización, afirma Prélot, posee un alcance general, no sólo político y administrativo, sino también sociológico. "Se le puede considerar natural -según Prélot-, pues la tendencia hacia la unidad se observa, no sólo en el Estado, sino en todo ser viviente. En el organismo animal, el cerebro ordena la colectividad del cuerpo, en el organismo social, el poder central dicta las órdenes que movilizan todos los sectores de la comunidad".

La integración se manifestará, pues, a través de la institución de un centro de atracción que querrá someter primero y absorber, después, a todos los demás centros. Al movimiento centralizador sucederá un proceso de coordinación, después uno de subordinación, y, finalmente, uno de sustitución. El poder central dominará a los poderes locales o particulares: provinciales, municipales, etc. "Asegurará su autoridad mediante un adecuado procedimiento de intervención. La centralización se tipifica de esta manera como la primacía del Estado sujeto sobre el Estado-sociedad, gracias al monopolio que aquél se atribuye de satisfacer las necesidades del país por medio de sus propias deci

siones y de sus propios agentes. En cuanto a realización de unidad estatal, la centralización es, pues, un fenómeno muy general y muy antiguo. El Estado -afirma Hauriou- no surge del contrato social (Rousseau) ni del político (Locke), sino que "el fundamento jurídico de un Estado reside normalmente en una fundación acompañada de adhesiones". La fundación por el tiempo se transforma en una institución que implica un consentimiento habitual. La constitución jurídica el hecho social del agregado humano institucionalizado. La centralización de facto o de iure ha servido para el nacimiento del Estado moderno.

La centralización es un proceso correlativo a la misma formación del Estado. Desde que aparece un jefe con poder sobre un territorio y pueblo concretos nace fatalmente un proceso centralizador. Casi todos los fundadores de los Estados modernos "han sido centralizadores..., todos se han forzado para poner fin a la diversidad de centros de poder que existían durante la época feudal, y para reducir a la unidad la compleja variedad del mundo medieval". De ahí que la primera manifestación del Estado aparezca como la reunión, en manos de una autoridad única, de todos los poderes de orden temporal para hacer del mismo una unidad política completa: legislativa y judicial, diplomática y militar, jurídica y económica". (33)

La concentración, no obstante su fundamento histórico "natural", puede, conducir a extremos desastrosos. Tocqueville ha sido uno de los críti-

(33) PRELOT, M., cit. pos, FERRANDO BADIA, J., ob. cit., pp. 41-43.

cos más duros a la misma. Las sociedades "aristocráticas" contienen "cuerpos intermedios o cuerpos secundarios", como diría Montesquieu, que se interponen entre el pesado Estado y los individuos. Las sociedades "democráticas" se basan en la idea contraria de "un poder único y central que se ejerce sin intermediario y se abate con todo su peso sobre los individuos; entre el Estado y el individuo, nadie, ninguna sociedad parcial. Las sociedades igualitarias - tienden al poder único y central . Pero frente a este gran poder que impone a todos las mismas leyes, el individuo se siente pequeño e indefenso; la idea aristocrática de poderes intermedios es sustituida por la "idea del derecho omnipotente y, por decirlo así, único de la sociedad". La centralización se presenta a Tocqueville como la asfixia mortal de la libertad. La centralización absoluta traería como resultado un despotismo que, a diferencia de las tiranías antiguas que sólo pesaban sobre algunos, se impondría a todos. El despotismo de estilo antiguo era violento, pero restringido. El de mañana será -dice Tocqueville- "más extenso y más suave, y degradaría a los hombres sin atormentar los".

Cuando se habla de centralización, sin concretar, quisiera expresarse la centralización administrativa, que refuerza la unidad política del Estado. La Administración unificada y jerarquizada, como luego veremos, al sustituir a las Administraciones locales diversas y yuxtapuestas, facilita la unificación política. El poder administrativo centralizado imprime así una dirección uniforme que implica tres elementos esenciales: "1) una concentración de poder desde el triple punto de vista de la fuerza pública, de la competencia técnica y de las facultades de decisión y de nombramiento. 2) Una super

posición jerarquizada de autoridades y de los agentes ejecutivos; y 3) Una atribución al superior de un poder jerárquico sobre el inferior". (34)

Cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales, nos encontramos ante un caso de descentralización, o sea, ante una fuerza contraria al movimiento centralizador que se ha calificado de natural.

El Estado centralizado es aquél en el que ninguna de las colectividades que lo componen, ya sean de carácter geográfico, sociológico, profesional, religioso u otro, puede hacer valer un derecho propio al establecimiento de las normas que las conciernen. Así, la centralización se analiza en que el Estado sea el único intérprete del bien público y que sus órganos sean los únicos componentes para promulgar la legislación que postula y para poner en práctica la obligación necesaria para su observación. En todas partes en donde se ejerce el poder público se hace en nombre del Estado y bajo su autoridad. A veces se distinguen dos clases de centralización: la centralización política que, de hecho, conduce a la unidad de derecho o de la ley en los países y la centralización administrativa, que conduce a la unidad de las ejecuciones de las leyes y a la unidad de administración de los servicios. En realidad, la distinción es errónea, porque lo que se designa por centralización política es el carácter unitario del Estado. El Estado unitario puede estar descentralizado en lo administrativo.

(34) PRELOT, M., cit. pos., FERNANDO, J., ob cit., pp. 43-45.

El Estado unitario centralizado se caracteriza en lo político como en lo administrativo. En lo político tiene como fundamento una idea de derecho única que los gobernantes ponen en práctica por una legislación uniforme en su contenido y universal en su aplicación. En lo administrativo, por que la ejecución de las leyes y la administración de los servicios dependen exclusivamente de autoridades independientes del medio que regulan las leyes o del grupo al que interesan los servicios.

La centralización está ligada a la calidad del órgano o del agente del poder central, de la autoridad que actúa: calidad que se debe a la naturaleza del poder puesto en práctica, que tiene como soporte las representaciones de la colectividad estatal globalmente considerada. Por ende, el poder unitario centralizado sólo puede legitimarse con referencia a la existencia de una comunidad plenamente unificada y homogénea.

La unidad de poder es una unidad orgánica; en ella se realiza la síntesis de las voluntades particulares en una voluntad única que las preserva todas porque toma de cada una aquéllos de sus objetivos que le son comunes con todos los demás. Nadie mejor que los filósofos del siglo XVIII y los oradores de la Asamblea Constituyente han puesto de relieve este carácter orgánico de la unidad del poder. La teoría de la soberanía nacional, la teoría de la representación, lo mismo que la parte aún válida de la teoría de la voluntad general, son según Rousseau, otras tantas piedras traídas al edificio de un poder unitario, porque es el órgano de una colectividad, unificada ella desde el momento que expresa su voluntad.

Toda centralización se apoya, al principio, sobre prerrogativas que indiscutiblemente correspondan al poder estatal en que expresa la idea de derecho nacional, para extender progresivamente su ejercicio en campos en los que su empleo se hace cada vez más discutible en razón de la lejanía de las agrupaciones interesadas.

El principio sigue siendo que la centralización absoluta es condenable en razón del riesgo de aplastamiento que hace correr a los organismos de todas las especies que se escalonan entre el individuo y el Estado. Prácticamente, no puede evitar lo arbitrario para imponer una uniformidad jurídica a una sociedad que encierra todas las contradicciones de la vida. Sin embargo, ni la centralización sistemática impuesta, ni la discriminación es racionalmente criticable porque es opresiva, cierta centralización es en el Estado legítima y necesaria.

La centralización en primer lugar es indispensable para asegurar al poder una autoridad indiscutible. La dispersión del poder de decisión y su fragmentación entre autoridades centrales y no centrales (emanando, ya sea de las colectividades locales, de grupos sociales o profesionales restringidos) corren el peligro de arruinar el prestigio de las primeras, exponiéndolas a ver su competencia impugnada por las otras. Por otra parte, la unidad de órgano y decisión para el conjunto del territorio y para la totalidad de los individuos, asegura en todas partes la presencia del poder estatal y, por eso, lo reafirma. Es cierto que el reconocer una cierta autonomía a los grupos secundarios les incita a exigir más y a denunciar de usurpaciones las intervenciones de los órga

nos centrales.

Políticamente, la centralización es todavía un medio de realizar y de mantener la unidad de la colectividad nacional. Es posible que al comienzo, las iniciativas de funcionarios sin lazos particulares con el grupo o la región puedan parecer abusivas, pero progresivamente se crea el hábito de ver las decisiones tomadas por los órganos nacionales; a ellos es a quienes uno se dirige y los particularismos locales se esfuman en la medida en que jurídicamente están desprovistos del medio para afirmarse. El grupo se integra más a la colectividad nacional respecto a la que se siente solidario: la unidad de derecho estimula la unidad de mentalidad.

Históricamente, la centralización se estableció por vías muy diversas donde la fuerza no siempre estuvo excluida. Para subordinar los poderes primarios preexistentes en la nación, los jefes que ejercían el poder estatal sacaron provecho de las rivalidades que habían entre estos poderes para imponerse como árbitros, otras veces sustituyeron directamente su autoridad por la de los antiguos poderes (nobleza, iglesia, corporación, universidad). Resulta así la centralización desde el punto de vista sociológica, del agrupamiento, entre las manos de un jefe único, de las competencias y de las prerrogativas territorialmente fomentadas o dispersas en cuanto a las personas que estaban sujetas a ellas.

Jurídicamente, la centralización se realiza por la concentración del poder público, concentración que hace posible la organización de los agentes en un cuerpo jerarquizado. Estos dos aspectos de la técnica de la centraliza-

ción, concentración y jerarquía son las dos caras de una misma operación: la unificación del poder.

La concentración del poder público significa el monopolio reservado a los gobernantes en la emisión de las normas jurídicas y la centralización en su provecho de los medios materiales de asegurar su ejecución. Poder normativo y fuerza pública están en manos de los únicos agentes del poder estatal. Por otra parte, esta concentración no se opone a que ciertas agrupaciones conserven el derecho de administrarse e incluso de promulgar normas aplicables a sus miembros. Pero esta facultad que se les ha dejado sólo tiene un carácter privado. Las órdenes dadas por el grupo considerado tienen el valor jurídico que desee atribuirles el Estado y no implican una sanción jurídica más que si el Estado, pone a su servicio el poder de coacción del que sólo el dispone.

La concentración del poder público exige que todos los agentes encargados de ponerla en práctica, tanto por la emisión de normas como por el cumplimiento de actos materiales, correspondan a un cuerpo jerarquizado, colocado en dependencia del poder central. "Jerarquía significa en sí, superposiciones de grados en una organización autoritaria de los agentes, de tal suerte que los agentes inferiores cumplan sus funciones, no bajo la obligación única de observar la ley, sino bajo la obligación de obedecer al jefe que se interpone entre ellos y la ley". (35)

(35) HAURIOU, Mauricio, cit. pos., BURDEAU, Georges, ob. cit., p. 44.

La incorporación a la jerarquía de todos los funcionarios conduce a que el gobierno reserve el nombramiento en todas las funciones públicas, lo que significa para éste la garantía de que serán desempeñadas conforme a sus directrices. Por añadidura, el poder jerárquico, por el cual el superior ejerce su autoridad sobre el subordinado, introduce en la función pública una disciplina que excluye toda independencia con respecto al poder central.

Se tiene la idea de asociar la centralización al absolutismo, porque otorga el monopolio del poder público a órganos centrales y fundamenta la totalidad del orden jurídico sobre su única voluntad. Por el contrario, la descentralización iría a la par con la tendencia democrática. Comprendido de una manera absoluta, este paralelismo es inexacto. Un Estado puede ser centralizado y proseguir una política centralizadora sin ser obligatoriamente absolutista. Para que ello sea así, basta con que respete los derechos individuales y asegure la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder. En un Estado cuya filosofía oficial hace hincapié sobre la igualdad de los ciudadanos, la centralización aparece como un medio para romper los privilegios. Así la proclamação de la unidad y de la indivisibilidad de la nación ha tenido como contrapartida la obstinación con que la revolución ha combatido los "cuerpos intermedios". Democracias centralizadoras son los regímenes políticos nacidos de la Revolución Francesa en Europa Occidental (como la democracia de Estados Unidos de América), que a pesar de su estructura federativa, se ha revelado centralizadora.

Lo que es verdad, es que el Estado centralizado es incompatible con una cierta forma de democracia de grupo, es decir, con el tipo de organización política que descansa sobre una distribución de las prerrogativas de poder público entre las diferentes formaciones sociales naturales a las que pertenecen los individuos. Pero la democracia individualista del estilo clásico, la que no reconoce derechos más que al individuo, abstracción hecha de sus lazos con tal o cual medio o de su pertenencia a grupos corporativos o locales, de ninguna manera está ligada, ni por la lógica, ni por la historia, a una política descentralizada. (36)

Kelsen nos dice que la centralización y la descentralización, generalmente consideradas como formas de organización estatal, referidas a la división territorial, tienen que entenderse como dos tipos de ordenamientos jurídicos. La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado tiene que buscarse en una diversidad de sus ordenamientos legales.

La concepción de orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende; ello significa que todas sus normas poseen la misma esfera territorial de validez. Algunas de las normas son válidas para todo el territorio -sino fuese así, el territorio no sería de un solo orden-, mientras que otras sólo son válidas para diferentes porciones territoriales. A las normas válidas para todo el territorio se les podría dar el nombre de normas centrales,

(36) BURDEAU, Georges, ob. cit., pp. 37, 44, 48, 49.

y a las que sólo valen para una parte del territorio se les llamaría regionales o locales.

La centralización o descentralización de un orden jurídico pueden ser cuantitativamente de diverso grado. El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales. De acuerdo con este criterio podemos distinguir entre descentralización y centralización totales o parciales. La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio. La descentralización es total si todas las normas son válidas para partes distintas del territorio, para subdivisiones territoriales. Cuando ni la centralización ni la descentralización son totales, hablamos de descentralización parcial y de centralización parcial lo que equivale a lo mismo. La descentralización y la centralización totales son polos ideales. Hay un cierto mínimo al cual no puede descender la centralización, y un cierto máximo que la descentralización no puede rebasar, sin que produzca la disolución de la comunidad jurídica; una norma cuando menos, la básica, tiene que ser norma central, es decir, tiene que ser válida para todo el territorio, ya que de otro modo éste no sería el territorio de un sólo orden jurídico, ni se podría hablar de la descentralización como una división territorial de la misma comunidad jurídica. El derecho positivo sólo conoce la centralización y la descentralización parciales. (37)

(37) Vid. Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 3a. reimp., 1983, pp. 361, 363, 364.

Decir que el Estado unitario se caracteriza por la existencia de un centro único de poder es, sin duda, explicación suficiente para el Derecho Constitucional, pero, sociológicamente, es infinitamente más delicado explicar cómo esta unidad de poder pueda ser realizada sin artificio. Que, desde un punto de vista de la organización política positiva, la multiplicidad de voluntades individuales sea considerada como unificada y, por esta razón, susceptible de dar origen a una idea de derecho lo suficientemente amplia para ser tenida como idea de derecho de la colectividad entera, esto no es más que una hipótesis. "Y la legitimidad de un poder estatal único depende de la exactitud de esta hipótesis. Para comprender la significación profunda del Estado-unitario, no nos podemos limitar a considerar la superestructura a través de las instituciones, que aparecen uniformes, se armonizan con la exuberante diversidad de su infraestructura social". (38)

Como es bien sabido, el hombre forma parte de una pluralidad de grupos sociales; el hombre es, por tanto, portador de una pluralidad de status; es miembro de una familia, vecino de un municipio..., feligrés de una parroquia, pertenece a un lugar de trabajo o de profesión... Pero, por encima de estos grupos sociales, en los que el hombre está inserto, inserta está la superestructura jurídico-política estatal. Su existencia no implica necesariamente la desaparición de los grupos secundarios, sino que tan sólo necesita que la actividad y especialmente los comportamientos que los grupos sociales exigen

(38) BURDEAU, Georges, ob. cit., p. 317.

a los miembros, no esté en contradicción con el interés público del grupo social global o sociedad del que el Estado, es decir, el poder político jurídico institucionalizado (de hecho los gobernantes), es responsable.

Frente al pluralismo social y político, el Estado puede adoptar dos actitudes: o reconocerlo o negarlo. La actividad espontánea de los gobernantes ha sido, históricamente, durante el siglo pasado, desconocer sistemáticamente la existencia de grupos secundarios. Por un instinto de defensa los gobernantes se han inclinado a concentrar todas las prerrogativas en un único poder, vinculado a la idea de un interés nacional, a una idea global y uniforme del llamado bien común, y, por tanto, del derecho, único e indiferente. Históricamente, esta desconfianza del Estado frente a los grupos sociales se explica por el proceso, en virtud del cual se ha establecido el poder estatal en la mayor parte de los países. Este se ha constituido superponiendo su poder al de los diversos cuerpos o colectividades para subordinarlos a él o para, finalmente eliminarlos. De esta manera, los gobernantes han realizado al mismo tiempo la unidad de derecho y la unidad de poder de coacción sobre todo el territorio nacional. El poder estatal soberano se constituyó, pues, históricamente, por una centralización progresiva de las prerrogativas del poder público que durante el Medioevo se hallaban esparcidas en pluralidad de centros de decisión política autónoma. El poder establecido tendió a convertirse, a la vez que en centralizado, en centralizador.

El Estado unitario centralizado triunfó con la Revolución Francesa. Es sabido que la filosofía política de la Revolución Francesa ponía el acento

to sobre los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos (principalmente sobre el primero). De ahí que la centralización apareciese como medio de eliminar los privilegios. La afirmación de la unidad y de la indivisibilidad de la nación soberana tenía como consecuencia la destrucción de los cuerpos intermedios.

La Revolución Francesa colocó a la nación como soberana, por encima de la voluntad de los ciudadanos. A la comunidad estamental del Antiguo Régimen, la Revolución Francesa opuso la comunidad nacional, la soberanía nacional, identificando la nación con el "tercer estado", es decir, la burguesía.

Jurídicamente, la centralización se opone a la yuxtaposición de centros de decisión relativamente independientes del Estado. Filosóficamente, se presenta como una consecuencia de las teorías individualistas que, en nombre de la libertad sin trabas, y de la igualdad no toleran ningún intermediario entre el Estado y el individuo y centraliza en las manos de los gobernantes la totalidad del ejercicio del poder que ha surgido -se afirma- indivisiblemente de la colectividad nacional. Socialmente, la centralización responde al intento de identificar la nación con la burguesía, que surge después del predominio sucesivo del clero y de la aristocracia, apoyaturas de las monarquías absolutas. Por tanto, podemos afirmar que la centralización política y administrativa es consecuencia lógica del carácter individualista de la democracia política surgida de la Revolución Francesa. La democracia política, tal y como se presentó desde los principios mismos de la Revolución Francesa, eliminó a todos los -

grupos sociales secundarios que podían interponerse entre los individuos y el Estado.

Es conveniente disociar los conceptos de democracia e individualismo. Frente a la democracia individualista, propia de la Revolución Francesa, modernamente está apareciendo un nuevo tipo de democracia: la democracia de grupos tanto sociales como políticos = la democracia pluralista.

La democracia individualista y, por ende, centralizadora, fue un producto de la burguesía en su intento por destruir a los otros grupos intermedios y de controlar la vida del país en beneficio propio. De ahí que los conceptos de soberanía nacional, electorado-función y de sufragio censitario se hallen íntimamente trabados, no sólo por vínculos lógicos, sino -y ello es lo más importante- en la mente y en el corazón de la burguesía triunfante.

Pero, a medida que los otros grupos sociales, tanto los de interés como los de promoción, etc., así como los políticos, se han ido fortaleciendo, el Estado se ha visto obligado a reconocer su existencia, y, por ende, a descentralizarse administrativamente en beneficio de tales grupos, en el primer caso, y a reconocer funciones políticas -previa regulación legislativa- en el caso de los partidos.

La democracia pluralista implica el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de grupos sociales y políticos intermedios entre el individuo y el Estado. De ahí que la democracia pluralista se vea obligada a recurrir a la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una verdadera democracia.

Retomando lo anteriormente expuesto, procederemos al análisis de lo que ha sido el centralismo en nuestro país, así como su influencia y permanencia en el espíritu nacional.

El año de 1835, reviste una importancia especial en la historia de las ideas políticas en nuestro país, toda vez que representaba el triunfo de las tendencias conservadoras, mediante la promulgación de la Constitución centralista de 1836 o "siete leyes" y la afirmación -bien efímera por cierto- de este partido en el poder, coyuntura que, por muy diversas causas, jamás se ha repetido en nuestra patria. (39)

El carácter moderado de la Constitución de 1824 hubo de ser, en efecto, causa fundamental de su poca vigencia; pues si a su amparo llegaron a formarse los primeros gobiernos del México republicano, bien sabido es que éstos no tardaron en presentar las agudas pugnas inherentes, de manera fundamental, al sistema de organización que dicha carta preconizaba para el Ejecutivo Federal. Del hecho de que el vicepresidente de la República no fuera otro que el que hubiere seguido en la votación al que resultó electo presidente, es decir, el rival vencido de éste, ya fuera liberal o conservador, lo que derivó una serie de graves consecuencias que sobre las fratricidas luchas internas entre liberales y conservadores y al cabo de once años tan solo, llegaron a cambiar en centralista nuestro naciente régimen republicano federal.

(39) Cfr. NORIEGA, Alfonso, El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano, México, UNAM, 1972, p. 17.

En efecto, de 1824 a 1835, en que se presume la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824, se suceden una serie de pronunciamientos, planes, proclamas y cuartelazos que, a fin de cuentas, no alcanzan sino a hacer nugatoria dicha vigencia. (40)

La forma federal era "algo", en cuanto hacía posible el advenimiento de las clases liberales al poder. La polarización de lucha política en torno a federalismo o centralismo, no era artificial ni producto de meras inquietudes intelectuales. Ciertamente es que, hubo un proceso ideológico que condujo a identificar la forma federal con el sistema liberal; pero a más de ello, las realidades y los intereses hacían que las clases liberales fuesen federalistas y que las fuerzas coloniales fuesen centralistas: las primeras estaban diseminadas, descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas. Federalismo y centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana: o se conservaban las fuerzas coloniales centralizadas por sí o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia.

Así, la necesidad de abolir los privilegios del clero y del ejército, Mora la explica como derivada de la forma representativa y federal, adoptada por la Constitución de 1824 y de los intereses creados y fortalecidos a su amparo. La administración de 1833-34 partía en su lucha en contra de los fue

(40) Vid. SAYEG HELU, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, UNAM-ENEP ACAILAN, 19 reimp., 1983.

ros de haber visto al clero y a la milicia "resueltos a poner en acción todo su poder, no sólo para la abolición de las formas federales, sino para hacer que desapareciesen con ellas las bases del sistema representativo". (41)

La lucha se polariza en torno a federalismo-centralismo en cuanto una y otra forma son instrumentos políticos de las órdenes sociales en pugna. Constituyan el instrumento para dilucidar la contienda; la lucha, el choque entre dos sociedades se concreta y adquiere su sentido inicial, su fondo y fin en torno a mantenimiento o supresión de los privilegios. Así como el principio liberal de división de poderes es la divisa de los liberales apenas realizada la independencia y en las primeras labores legislativas; así, en vigor la Constitución de 1824 y en un amplio período del México fluctuante, la igualdad -valor democrático- aglutina voluntades y es el arma teórica de los liberales, después de superar en la lucha misma las reservas doctrinales al respecto, opuestas por el liberalismo ilustrado. La Constitución misma como texto de transición, dejaba la contienda en pie, manteniéndose entre la igualdad y el privilegio, al consignar los privilegios o fueros del ejército y de la iglesia. De un lado, pues, privilegios de clases deseminadas a lo ancho y largo del territorio.

Si, según Montesquieu, en un país extenso sólo el federalismo - puede impedir que el despotismo surja de su propio seno, ¿no estaba esto a la vista cuando eran perceptibles los intereses centralizados de las clases privilegiadas defensoras del retorno cabal a la sociedad virreinal? los intereses y ex

(41) MORA, José Ma. Luis, cit. pos., REYES HEROLES, Jesús, El Liberalismo Mexicano, México, F.C.E. 2a. reimp., Tomo II, 1982, p. 31.

pectativas de las clases privilegiadas se cifraban en el centralismo. Pero, al consumarse la independencia estas clases comparten el poder con los liberales, pierden un punto que era avanzada para las futuras luchas: la consignación de la forma federal y el reconocimiento de la soberanía de los estados. Los intereses de la sociedad virreinal dominaban en la capital y en un régimen de centralismo fácilmente podían adueñarse del poder imponiéndose en la capital. Los intereses y grupos liberales se encontraban difundidos en el país y en un régimen federal que reconocía la soberanía de los estados, se hallaban en aptitud de repeler, de combatir e incluso prever los ataques de los elementos coloniales centralizados y centralizadores. (42)

Electo constitucionalmente, en el propio año de 1824, don Guadalupe Victoria (Miguel Fernández Félix) como primer presidente de la República, tuvo que hacer frente al pronunciamiento que abanderado por el Plan de Montaña (abolición de sociedades secretas, renovación del cuerpo ministerial, expulsión del enviado estadounidense: Poinsett; observancia puntual de la Constitución federal y las leyes), se vió jefaturado por el propio vicepresidente de la República: Nicolás Bravo.

Para combatir a Bravo, Victoria nombra a Vicente Guerrero, -- quien iría a contender con Gómez Pedraza, a la sazón Ministro de Guerra, -- para la ya muy próxima renovación constitucional del Poder Ejecutivo. De los votos emitidos por las legislaturas de los Estados, a Gómez Pedraza correspon-

(42) REYES HEROLES, Jesús, ob. cit., pp. 30-32.

dieron once, siendo nueve para Guerrero y seis para Bustamante. Constitucionalmente pues, Gómez Pedraza sería el nuevo presidente.

Pero Guerrero no acepta su derrota y al tenor del Plan de Perote, Antonio López de Santa Anna, que venía ser la exacta personificación de la - anarquía que con él comenzara a enseñorearse del país, se rebela por segunda vez; la primera había sido en contra del Imperio y en pro de la Federación: - (Casamata) declarando en nombre del ejército y del pueblo, nula la elección de Gómez Pedraza; pidiendo que fuese electo presidente de la República el General Vicente Guerrero.

Al pronunciamiento de Santa Anna, siguió, en el mismo sentido, el de la Acordada; consecuencia de todo ello sería que Guerrero y Bustamante fueran elevados a la presidencia y a la vicepresidencia respectivamente; pero la semilla de la anarquía ya estaba echada y al cabo de ocho meses y medio, - ante la invasión española de Isidro Barradás, cuyo objeto era la reconquista de México, el ejército de reserva bajo el mando del propio vicepresidente Anastasio Bustamante, se pronuncia en Jalapa, mediante el Plan del mismo nombre y derroca a Guerrero, es decir, ataca al presidente, con las mismas tropas que - éste le había confiado y "nada más y nada menos", que para hacer cumplir la Constitución y las leyes, pues la denominación de los sublevados fue la del -- Ejército Protector de la Constitución y de las leyes. (43)

(43) SAYEG HELU, Jorge, ob. cit., pp. 51-53.

El centralismo de hecho empieza a operar al amparo del mecanismo que venía a instaurar el artículo 4o. del Plan de Jalapa. La lucha, así no fuera cabal en un principio, se realizaba entre los poderes coloniales, clero y ejército y las fuerzas liberales dispersas en los Estados. El gobierno de Bustamante no toca el federalismo de jure, pero practica un centralismo de facto. El artículo 4o. del Plan de Jalapa autoriza la destitución de las autoridades constituidas en los Estados de la Federación.

Para Mora, Alamán dejó obrar "a los poderosos agentes de su administración, el clero y la milicia". El primero dirigió el pensamiento, la segunda arregló la acción. Bajo estos principios se destituyeron autoridades de los Estados y se procedió a reemplazarlas: "En el programa de la Administración de Alamán no entró el hacer cesar las formas federales (a lo menos que se sepa)". La intervención que se daba a los Estados en los negocios graves se hacía tarde y "pro forma". (44)

La integración del ministerio no dejaba lugar a duda. Alamán y José Ignacio Espinosa estaban ligados al clero. José Antonio Facio representaba el ejército privilegiado. Rafael Mangino se acomodaba, pero el pensamiento centralista de éste era conocido. Había formado parte de la Comisión de Constitución que presentó el Acta Constitutiva y había presentado un voto particular, separándose de la mayoría, en que sostenía que la soberanía residía en la reunión de los Estados y que las facultades de los distintos cuerpos o per

(44) MORA, José Ma. Luis. Cit. pos., REYES HEROLES, Jesús, ob. cit., - p. 33.

sonas provendrían de su atribución en el Acta y en la Constitución. Alamán encubría su indudable centralismo.

El cerebro más organizado de las fuerzas coloniales tenía, poco después del surgimiento del federalismo, ideas muy claras sobre la antítesis entre éste y la vieja sociedad, remozada como veremos, a que Alamán aspiraba. El fondo es el centralismo debilitando a las provincias, suprimiendo la soberanía de los Estados y manteniendo cierta descentralización puramente administrativa.

Alamán, el cerebro político de las fuerzas conservadoras, sabe que es imposible el mantenimiento del cuadro colonial inmutable; que no es posible que permanezca la sociedad inmóvil. Su conservadurismo es complejo y orientado, a diferencia de la mayoría de los conservadores mexicanos que se inspiraban en las corrientes francesas o españolas, éstas últimas generalmente derivadas de las primeras -Chateaubrand, De Maistre, De Bonald y Donoso Cortés-, en el tradicionalismo inglés y sobre todo, en la escuela política fuertemente pragmática y rica en perspectivas históricas de Edmundo Burke. En estas condiciones, Alamán anticipa la formación de una nueva clase que no quiere ver, como en Francia, destruyendo las clases tradicionales, nobleza y clero, sino incorporándose a ellas como clase privilegiada. Las privilegiadas de nuestro país son el clero y el ejército. Es preciso impulsar la formación de la nueva clase para fortalecer a las tradicionales ampliándolas. Es en el fondo la idea de Edmundo Burke de integrar a la nueva clase en el cuadro de las anti-

guas. Para Burke el pecado fundamental de la Revolución Francesa consistió en que la clase de la "riqueza monetaria" había surgido una clase que se unió a ella; "los intelectuales políticos". Los intelectuales, dice Burke, por distinguirse no se oponen a las innovaciones, sino que las propician. La alianza de los intelectuales con la clase de la "riqueza monetaria" (burguesía) dió lugar a la violencia sobre la que Burke reflexiona. Pero Burke, a diferencia de los tradicionalistas franceses, no se asusta ante el surgimiento de la "riqueza monetaria", aspirando a detener y retraer la historia, sino que considera que era posible y deseable la integración de esta clase con las privilegiadas, no dándose al respecto incompatibilidades insuperables". (45)

En México no existe la clase de "riqueza monetaria"; se da, en cambio y con gran fuerza, la de los "intelectuales políticos". Las clases privilegiadas están constituidas fundamentalmente por el clero y el ejército, dado que la nobleza, como hemos visto, era un endeble aristocracia territorial. Clero y ejército disfrutaban de sendos privilegios jurídicos. Si se procede a fomentar la clase industrial mediante privilegios, se impedirá la alianza de ella con la de los "intelectuales políticos", integrándola dentro de las clases privilegiadas y conciliando progreso económico con conservación política y social. Tal es el enfoque político. La tesis, contradictoria en sí: colonia - con industria. (46)

(45) BURKE, E., cit. pos., REYES HEROLES, Jesús, ob. cit. pp. 163-164.

(46) Ibidem, p. 169.

La Constitución de 1824 daba salida a las fuerzas nuevas. Transando con el cuadro colonial -admisión de los privilegios, intolerancia religiosa, etc.-, con el federalismo y la consignación de otros liberales, como la de imprenta, permitía la consolidación y ampliación de las fuerzas nuevas. Las Siete Leyes intentaron reprimirlas. Por consiguiente, tanto la Constitución de 1824, como las Siete Leyes chocaban con la realidad; la primera en cuanto contenía elementos de innovación -tesis histórica de los conservadores- y las segundas en tanto pretendían negar las fuerzas nuevas. Empero, el cotejo de ambos textos con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia: la Constitución de 1824 transaba hábilmente con las fuerzas viejas y negadoras de las fuerzas nuevas. De esta diferencia provino el que con la Constitución de 1824 se pudiera gobernar dentro de la elástica acción y reacción liberal. En cambio, las Siete Leyes auspiciaron la zozobra y durante su vigencia formal convirtieron en guerra, en lucha civil permanente, la que sólo en potencia existía y se exteriorizaba en brotes intermitentes. (47)

En efecto, el sistema federal de gobierno fue encarnizadamente combatido y el 23 de octubre de 1835, habría de darse paso al centralismo que inauguraban los catorce artículos de las Bases Constitucionales, como preludeo al constitucionalismo oligárquico que instauraban las infaustas Siete Leyes de 1836.

(47) Idem, p. 235.

Ahora bien, la primera de las constituciones centralistas de esta época: la de 1836, no significa, en esencia, sino la consolidación de la situación de las clases privilegiadas. El criterio antiigualitarista en el que está aquella fincada se halla sancionado no solamente por la acentuación de tratamientos especiales a clero y milicia, y por el hecho de que, en crecido número, tanto unos como otros figurasen en la propia carta fundamental entre los consejeros del presidente, sino atendiendo, fundamentalmente al requisito de riqueza como obligación impuesta al mexicano; pues si expresamente se exigía a éste poseer una determinada renta anual para alcanzar la categoría de ciudadano, un tanto más elevada era la que debería percibir, para poder desempeñar los principales cargos políticos.

Es necesario mencionar que otra de las características de la carta de 1836: fue el hecho de dividir el poder para su ejercicio, ya no en los tres tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; a ellos agregó, con el fin de controlarlos y mantener el equilibrio constitucional, un cuarto: el Supremo Poder Conservador, autorizado, pues, para declarar cuál es la voluntad de la Nación. Poder que fue aprobado contra la influencia de Santa Anna. La forma centralista de gobierno, por lo demás, se precisaba en la Sexta Ley: La República se dividirá en departamentos... los departamentos en distritos y éstos en partidos (artículo 1o.). El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobiernos y sujeción al gobierno general (artículo 4o.). Habrá Ayuntamientos en las capitales de los departamentos (artículo 22). En cada cabecera de partido habrá un sub-prefecto... (artículo 9).

La situación inestable del gobierno, con la separación de Texas y el movimiento separatista de Yucatán que no se logró llevar a cabo, desemboca en las Bases de Tacubaya de 1841, que traen de nuevo al poder a Santa Anna, y que señalan la necesidad de convocar a un nuevo constituyente, dada la anárquica situación que habían creado las Siete Leyes centralistas de 1836. Atento a ello, el Plan de Tacubaya no se pronunciaba por ninguno de los dos sistemas en pugna: el centralismo o el federalismo.

El 12 de junio de 1843, en efecto el gobierno provisional sancionaba las Bases Orgánicas acordadas por la Junta Legislativa integrada el 6 de enero de 1843. Antonio López de Santa Anna, que ya había visto pasar la "situación difícil", regresó de su "descanso" para promulgar la carta que sobre conservar la hegemonía de las clases privilegiadas, se encargó no sólo de mantener, sino de fortalecer el sistema central de gobierno.

Era tal, empero, la desorganización política que nos deparó el centralismo y tanto se había acrecentado, en consecuencia, los sentimientos federalistas, que llegó a juzgarse en ese momento que mientras no se expidiese la nueva ley constitucional debería ser restablecida la Constitución de 1824. Dicha determinación fue tomada, asimismo, por el constituyente de 1846 ante la amenaza de la invasión yanqui y el peligro inminente de dejar inconstituido al país.

Mariano Otero llegó a considerar, empero, que ante la imposibilidad de dictar una nueva constitución, dada la penosa situación por la que atravesaba el país, en esos momentos, y si bien la carta de 1824 resultó pródi

ga en aciertos, se hacía menester no adoptarla sin introducirle algunas reformas. Consideraba que éstas no podían ser pospuestas o diferidas para otra época o para otro Congreso, como pretendía la mayoría de la comisión, sino que se hacía necesario adoptarlas desde ese momento. Y desde ese mismo día: 5 de abril de 1847, las sometió, en veintidos artículos, a la consideración de la asamblea correspondiente. El congreso comenzó así, a discutir el voto particular de Otero, una vez rechazado el dictamen de la mayoría; y apenas con algunas ligeras adiciones y modificaciones sería sancionado, como Acta Constitutiva y de Reformas, el 18 de mayo de 1847. Con esto la Constitución de 1824 con algunas reformas, vuelve a entrar en vigencia y en consecuencia se restablece el sistema federal en el país, después de los brotes constitucionales centralistas. (48)

C. Federalismo.

Es un sistema político en el cual el poder está repartido entre un estado central y los diversos estados o territorios federados.

Considerado como un nuevo humanismo por los federalistas contemporáneos, el federalismo es sobre todo un principio de organización interna de las sociedades humanas (descentralización política o administrativa) y un intento de organización exterior de sus relaciones (abandono de una parte de la soberanía de cada sociedad en provecho de un poder común). Estos dos significados del concepto federalismo pueden ser, en ocasiones, opuestos. (49)

(48) SAYEG, HELU, Jorge, ob. cit., pp. 58-68.

(49) Nueva Enciclopedia Larousse, Ed. Planeta, 2a. Ed., Barcelona 1984, - Diez Volúmenes, Tomo IV, p. 3870.

Karl Loewenstein, lo considera un "control vertical" ya que funciona en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores del poder instituidos y la comunidad como tal o algunos componentes. - Nos dice que el federalismo es el enfrentamiento de dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro y a la inversa. (50)

Los impulsos para una asociación federal suelen ser paralelos con aquellos que tienden a crear una unidad nacional entre diversos Estados hasta entonces separados, prefiriéndose, sin embargo, por razones específicas el tipo federal al tipo unitario. La unidad nacional se busca a través de la diversidad regional. La razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal. (51)

El sentido del federalismo es así, el de sobreponer a las órdenes jurídicas estatales, un conjunto de normas obligatorias para todos los grupos asociados, no obstante sus sistemas normativos particulares. Esta superposición

(50) LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, España, Editorial Ariel, 3a. reimp., 1983, p. 353.

(51) LOEWENSTEIN, Karl, ob. cit., p. 255.

de las normas se exterioriza en la jerarquía de las instituciones: una institución supra estatal teniendo bajo su jurisdicción las instituciones nacionales en todo lo que concierne al dominio de actividades comunes.

El federalismo no solamente se analiza en este proceso centralizador; de ser así no se distinguiría de los sistemas políticos tendientes a unificar, bajo la férula de un poder único, las actitudes contradictorias de una colectividad inorganizada para terminar finalmente en el Estado unitario. La originalidad (y el valor) del federalismo, por el contrario, radica en que no aspira a una unificación total. No solamente deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que también utiliza ésta para fundamentar la autoridad del poder federal.

Cada grupo social tiene necesidad de autonomía para desarrollar su propio genio según sus recursos materiales, su situación geográfica, sus aptitudes espirituales. El federalismo no ahoga esta necesidad de la que proceden los poderes nacionales, sólo le impide que paralice otro imperativo de las sociedades humanas: la necesidad de colaboración y de paz, cuyo respeto asegura sustituyendo a la anarquía de los Estados soberanos la armonía del orden federal. (52)

Se puede convenir en el principio de negociación como premisa in-formadora del federalismo; tal principio es una de las herencias del liberalismo y proporciona la base para consolidar la compenetración de voluntades bajo el

(52) BURDEAU, Georges, ob. cit., pp. 193-194.

imperio de la "libertad" y dentro del mando de la costumbre y de la buena fe. Esto no implica que el federalismo como "proceso" y como organización política, sea válido para todas las situaciones. Más aún, la pluralidad de factores trae consigo el fortalecimiento progresivo del Poder Ejecutivo, tanto en el marco de los estados unitarios como de los federales.

La organización federal, en parte por necesidades reales y en parte por imitación, pasó de los Estados Unidos a varios Estados Iberoamericanos, y a Suiza (1848), a Alemania (1871), a varios dominios británicos y, a partir de la primera guerra mundial, a otra serie de países.

Se distinguen dos modos fundamentales de formación de los Estados federales: puede ser el resultado de la transformación de un Estado unitario en federal, que es el antiguo Estado unitario constitucionalmente transformado: Brasil en 1891, Austria en 1920, México y la U.R.S.S. se formaron según este procedimiento. El segundo modo, tiene lugar cuando se reúnen varios Estados, hasta entonces independientes, originando un nuevo Estado federal. Tal es, - por ejemplo, el caso de los Estados Unidos, de Suiza, de Argentina, de la Confederación de Alemania del Norte, etc.

García Pelayo apunta las necesidades a las que responde el Estado federal, entre las que pueden destacarse como fundamentales las siguientes:

a) "En primer lugar, hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes y no simplemente de relación de supra y subordinación como -

en los imperios coloniales".

b) El Estado federal puede también responder a la necesidad de integrar unidades autónomas en una unidad superior. "En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política", tal es, por ejemplo, el caso de Suiza y el de la Unión Soviética.

c) Y, en fin, en esta misma línea, "el federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad". (53)

El Estado federal se nos presenta como la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad. Por consiguiente, el contenido y las posibilidades de esta síntesis van a depender de la intensidad de cada una de dichas tendencias. El condicionamiento dialéctico aparece especialmente claro en algunos casos límites: el deseo de una pequeña unidad territorial, con escasas fuerzas militares y económicas, de mantener su existencia autónoma le conduce necesariamente a integrarse en una unidad superior, pues de otra manera, estaría inerme ante el exterior, siendo así su propio particularismo el que engendra, en este caso, la tendencia hacia el federalismo; por otro lado, el deseo de formar un poder único territorialmente muy extenso lleva en sí mismo la necesidad de amplia autonomía de

(53) PELAYO García, M., cit. pos., BURDEAU, Georges, ob. cit., p. 71

las partes integrantes. El nacimiento del Estado federal puede responder a una serie de factores tales como la contigüedad espacial, los económicos, sociales y es de suma importancia el factor de necesidad de defensa común, al menos - en los comienzos de la formación del Estado federal. (54)

El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente - para partes de este territorio, los territorios de los Estados "componentes" (o -- miembros). Las normas centrales generales o "leyes federales" son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la "federación", mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. En el Estado Federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales. Mientras más amplia es la competencia de los órganos centrales, la competencia de la federación, más restringida es la de los órganos locales, es decir, la de los Estados miembros, y tanto mayor resulta el grado de centralización.

Las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que corresponde a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado Federal. Esta comunidad parcial constituida por el orden jurídico central es la "federación". Las - locales, válidas solamente para determinadas partes de todo el territorio, for-

(54) PELAYO GARCIA, M., cit. pos., BURDEAU, Georges, ob. cit., p. 21.

man órdenes jurídicos locales por los que constituyen comunidades jurídicas - parciales. Cada comunidad jurídica parcial comprende a los individuos que - residen en cada uno de esos territorios parciales. Las comunidades jurídicas - parciales son "Estados miembros". El Estado Federal, o comunidad jurídica total, está pues constituida por la federación, que es una comunidad jurídica - central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales.

Cada una de las comunidades parciales, federación y Estados -- miembros, descansa en su propia Constitución, la Constitución Federal y las de los Estados componentes. La Constitución de la federación o "Constitución Federal", es simultáneamente, sin embargo, Constitución de todo el Estado Federal. (55)

El Estado central o "federación" tiene una propia soberanía estrictamente separada de la soberanía de los Estados miembros, estando esta última considerablemente limitada por aquél. El Estado central ejerce a través de sus propios detentadores del poder -los órganos "federales"- un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional, sin intervención de - los Estados miembros. La distribución de competencias entre el Estado central y los Estados miembros se hace de manera que permita el funcionamiento del - Estado Federal independientemente de los Estados miembros y, por otra parte, otorga a estos últimos el grado de independencia frente al Estado central, que

(55) KELSEN, Hans, ob. cit., pp. 376-377.

aparece como deseable para la continuación de la personalidad estatal de las regiones.

Los fundamentos esenciales de las relaciones federales se fijan en un documento constitucional formal. Ningún Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita; ésta es la encarnación del contrato sobre la "alianza eterna". Por medio de este pacto, los Estados miembros, hasta entonces soberanos, prescinden de ciertos derechos inherentes a su soberanía en favor del Estado central, siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidad estatal mayor. La organización federal se basa en la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional. (56)

Como en el Estado unitario, el Estado federal resulta de una institucionalización del poder, ya sea que éste proceda de una idea de derecho común a varias colectividades hasta entonces independientes y que por primera vez sea llamado a incorporarse a una institución estatal (ésta es la hipótesis que corresponde históricamente al federalismo contractual y que, eventualmente, podría realizarse por el establecimiento de un federalismo, principio de organización internacional), ya sea que este Poder institucionalizado sea introducido en una estructura estatal nueva de forma federal, cuya adopción se manifiesta necesaria para responder a las aspiraciones de la idea de derecho actualmente válida en el grupo (ésta es la hipótesis que responde al federalis

(56) LOEWNSTEIN, Karl, ob. cit., pp. 355-356.

mo descentralizado). De cualquier manera que se lleve a cabo la institucionalización, ella se exterioriza en el Estado federal, como en todo Estado, a través de la Constitución, que enuncia las condiciones según las cuales ciertos individuos, los gobernantes, podrán ejercer las prerrogativas del Poder Federal; establece, además, en beneficio de los Estados miembros, es decir, de sus órganos propios, competencias exclusivas de las que sólo una forma constitucional podría privarlos. La Constitución federal, es el único fundamento jurídico y la única garantía de la forma federal del Estado. La precisión de la dosificación en materia de distribución de competencias, la minuciosidad del mecanismo que permite a los Estados miembros participar en la formación de las decisiones federales, la garantía que les asegura el procedimiento de la reforma constitucional, son incompatibles con la incertidumbre de una reglamentación consuetudinaria y es por lo que una de las primeras constituciones escritas fue precisamente una Constitución Federal: la de los Estados Unidos de América del Norte. Para las trece colonias, aparecía esencialmente como una carta de sus libertades que compensaba el sacrificio parcial de su independencia que ellas concedían a la Federación.

La importancia que así se consagra a la Constitución federal, explica las particularidades de su establecimiento. Indudablemente, cuando se trata de un federalismo establecido por transformación de un Estado primitivamente unitario, por ejemplo la URSS y México, la elaboración de la Constitución no difiere, en cuanto a las voluntades que hace intervenir, de la práctica seguida para la adopción de una Constitución unitaria. Pero por el contra

rio, la originalidad del procedimiento de elaboración constitucional es muy - marcada cuando son colectividades independientes las que deciden constituirse en Federación. Este fue el caso de los Estados Unidos de Norte América, - en donde la Constitución federal fue ratificada por la legislación de los miembros de la antigua Confederación.

Al hablarse de federalismo contractual. ¿Debe deducirse que la Constitución Federal sería en sí misma un contrato? Eso sería ir contra la noción de constitución, la que no puede ser más que un acto unilateral, de naturaleza legislativa, que se impone como norma suprema tanto a los gobernados como a los gobernantes. ¿Pero en qué queda entonces el acuerdo contractual entre las colectividades que se unen, acuerdo cuya realidad es innegable históricamente, como lo pone de manifiesto la formación de los Estados Unidos? - apoyándose sobre la incompatibilidad entre la Constitución y el contrato algunos autores del siglo pasado han negado la existencia del Estado federal como categoría jurídica autónoma. El fundamento del Estado federal, dicen, son los tratados intervenidos entre los Estados particulares; ahora bien, dos cosas deben considerarse: primero los tratados subsisten y entonces sólo pueden engendrar una Confederación de Estados; segundo, hay que ver en la Constitución federal un pacto, lo que es incompatible con la naturaleza jurídica de la Constitución, y en consecuencia, el Estado federal no descansa sobre ninguna base jurídica.

¿Qué son estos tratados intervenidos entre las colectividades independientes sino el equivalente psicológico del acuerdo que se establece entre los representantes de las diversas fuerzas políticas en el momento en que se

ha decidido la elaboración de la Constitución de un Estado unitario? Ahí también se enfrentan múltiples intereses y la Constitución se instala sobre la base de un compromiso juzgado aceptable por opiniones que encuentran en él una salvaguarda suficiente de los principios a los que sirven. Hoy ya nadie piensa en valerse de este convenio final para pretender que la Constitución sea un pacto entre los ciudadanos o aún entre los partidos políticos. Toda ley supone transacción y no sin razón Ihering veía en ella un tratado de paz. No hay que confundir los antecedentes de la ley con su naturaleza jurídica: ella es el resultado de un acuerdo, pero este resultado es una regla objetiva que, jurídicamente, nada debe a las condiciones en las que ella ha nacido.

En realidad, si algunos autores consideran una importancia excesiva a los tratados que anteceden a la formación de la Federación, es porque están preocupados por el problema de la soberanía. Atributo esencial del Estado, esta es una e indivisible. Para que el Estado federal la posea, es necesario que la tenga de los Estados particulares; si éstos la ceden, la pierden, ya no son Estado. El contrato hace explicable una limitación -sin cesión completa- de la soberanía, de lo que resulta que sólo él debe tomarse en consideración, de ahí que el fundamento posible del federalismo sea el Tratado y no la Constitución.

G. Burdeau, nos dice que el gran defecto del razonamiento expuesto en el párrafo precedente, es el de hacer intervenir la noción de soberanía, ahí donde no tiene nada que hacer. La característica del Estado es el poder estatal, es a él a quien corresponden los atributos de unidad e indivisi-

bilidad, pero nada se opone a que coexistan en la Federación dos poderes estatales, precisamente porque coexisten dos categorías de Estado, por una parte el Estado federal, por otra los Estados miembros.

Las ideas de derecho subyacentes a estos diversos poderes sirven de señal a su delimitación recíproca: el Poder correspondiente a la idea de derecho federal se institucionaliza en el Estado federal y su estatuto define la Constitución federal. No hay necesidad de recurrir a la idea de contrato. Si los Estados miembros intervienen es como agentes de expresión de la idea de derecho de las colectividades que representan; una vez lograda la unanimidad, sobre la substancia de la idea de derecho federal, es decir, de hecho, sobre la delimitación del orden político-social del que los órganos federales tendrán la responsabilidad y sobre los procedimientos jurídicos, por lo que las colectividades miembros de la Federación participarán en la formación de las decisiones colectivas; todo pasa como para la elaboración de la Constitución de un Estado unitario. En el Estado federal, como en el unitario, el Poder constituyente corresponde al soberano. Este soberano es, hoy en día, el pueblo. Si le parece que el orden social deseable debe ser más fácilmente alcanzado en el marco federal que en el marco unitario, le corresponde a él establecer directamente o por medio de sus representantes el estatuto del Poder encargado de realizar su idea de derecho federal. Pero, como por otra parte, ha establecido un poder estatal para la administración de los asuntos que se reserva, es natural que haga intervenir a este Poder para debatir las condiciones de coexistencia de los dos órdenes jurídicos que se derivan de la dualidad de las ideas de derecho

federal y estatal. La necesidad de una ratificación por los Estados miembros no es así más que un procedimiento, entre otros, de satisfacer la indispensable obligación de una decisión del soberano para validar la Constitución. A lo sumo, conviene observar que esta intervención formal de las colectividades regionales a través de los órganos estatales, postula obligatoriamente el carácter democrático del establecimiento de las constituciones federales. (57)

El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa Comunidad, de tal manera que los Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones.

Esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada. Dichos estados se encuentran ligados por ciertos principios de la Constitución federal. Por ejemplo: de acuerdo con tal Constitución, los Estados miembros -- pueden encontrarse obligados a tener Constituciones democrático-republicanas.

La centralización en el Estado federal, esto es, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tenga validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del Estado federal: consta de dos cámaras; los miembros de -

(57) BURDEAU, Georges, ob. cit., pp. 214-219.

una de ellas son directamente elegidos por todo el pueblo del Estado federal. La primera es la llamada Cámara de los representantes, o de Diputados, también llamada popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano legislativo de cada Estado miembro. Los representantes de los Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de los Estados o Senado. Corresponde al tipo ideal del Estado federal que los Estados componentes se encuentren igualmente representados en la Cámara de los Estados o Senado y cada Estado miembro, independientemente de su extensión, es decir, de la amplitud de su territorio o del número de habitantes, envíe al Senado el mismo número de representantes. (58)

La importancia de la Constitución federal es revelada por su procedimiento de reforma constitucional. Es evidente que la situación jurídica de los Estados miembros sería crítica si pudiera ser modificada, sino contra la voluntad de uno solo, al menos contra el consentimiento de la mayoría. El derecho positivo, para satisfacer esta necesidad inherente al federalismo, ofrece toda una gama de soluciones que van desde una protección efectiva de la independencia actual y futura de las colectividades miembros de la Federación, hasta garantías tan escasas que se vuelven ilusorias.

En varios Estados federales, la reforma constitucional exige a la vez el consentimiento de un órgano federal y el consentimiento de la mayoría de los Estados miembros. El órgano constituyente es así, un órgano complejo,

(58) KELSEN, Hans, ob. cit., p. 378.

puesto que su decisión descansa en el voto concordante de dos mayorías. El procedimiento de reforma constitucional puede también comprender la intervención, obligatoria y facultativa de los Estados Unidos, en el que la iniciativa puede emanar; ya sea del Congreso, de los dos tercios de las legislaturas de los Estados miembros. En México, la reforma constitucional es obra del Congreso de la Unión; debe ser votada por mayoría de las dos terceras partes en cada Cámara y ratificada a continuación por la mayoría de las legislaturas de los Estados miembros (art. 135).

En el Estado federal no solamente la competencia legislativa se encuentra dividida entre la federación y los Estados miembros, sino de la competencia judicial y administrativa. Además de los tribunales federales, existen los de los Estados miembros; al lado de los órganos administrativos de la federación, encontramos los de los Estados componentes. La Suprema Corte federal no sólo tiene competencia para la solución de ciertos conflictos y para sancionar ciertos delitos de particulares, sino también para la decisión de conflictos entre los Estados integrantes de la federación. Al frente de la administración federal hay un gobierno federal investido del poder ejecutivo.

Entre las materias que en un Estado federal corresponden usualmente a la competencia de la federación, se cuentan todos los asuntos extranjeros y, por tanto, de manera específica, la conclusión de tratados internacionales, la declaración de guerra, los tratados de paz y el control de las fuerzas armadas. Esto equivale a sostener que el ejército, la armada, la marina y la fuerza aérea

son órganos de la federación, no de los Estados miembros, quienes, como tales, para nada intervienen en los asuntos exteriores. Por regla general, las fuerzas armadas se encuentran bajo el mando del jefe del Estado federal. Puede suceder que los Estados miembros retengan relativamente a las fuerzas armadas, cierta jurisdicción. Pero tal jurisdicción sólo puede ser de muy escasa importancia, ya que las fuerzas armadas se encuentran más íntimamente conectadas con la política exterior, que pertenece exclusivamente a la federación. Precisamente en estos campos en que el llamado poder de Estado es más notorio, la Constitución federal impone una restricción muy considerable a la competencia de los Estados miembros, o a su soberanía, como en este respecto suele llamarse su competencia.

Al frente de la administración de cada Estado miembro está el gobierno de tal Estado. La forma de gobierno de la federación y de sus partes puede ser monárquica o republicana y, en el último caso, corresponde más o menos a los principios democráticos. El gobierno puede ser un individuo o un órgano colegiado, es decir, puede consistir en un solo individuo o en varios, y éstos pueden, aunque ello no es necesario, constituir un cuerpo colegiado que adopte sus resoluciones por voto mayoritario. El gobierno, especialmente el jefe del Estado federal republicano, es electo, ya directamente por el pueblo, ya por el órgano legislativo. (59)

Los Estados miembros gozan de autonomía legislativa y constitu-

(59) Ibíd., pp. 380-381.

cional y de que la autonomía se limita solamente a la potestad legislativa.

Los Estados miembros se dan, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal. Por eso hemos de afirmar que la autonomía constitucional del Estado miembro no es absoluta. En todas las constituciones federales, se limita la potestad constituyente del Estado miembro, mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecidos por la misma constitución federal. Y sólo corresponde a los órganos constituyentes federales -si bien integrados con representantes de los Estados miembros- determinar tal reparto y, por tanto, restringir los poderes de los Estados miembros.

El principal límite al poder constituyente de los Estados miembros deriva de que el reparto de competencias entre los poderes centrales y locales viene establecido por la Constitución federal. A los órganos constituyentes federales, les corresponde determinar tal reparto y, por tanto, ampliar o restringir los poderes de los Estados miembros, si bien éstos deben participar en la reforma constitucional, interviniendo así en la actividad suprema de la vida constitucional. Interesa subrayar, una vez más, que esta participación "directa", - en materia constitucional, junto con la participación "indirecta" en materia legislativa ordinaria, es una de las principales consecuencias de la naturaleza estatal de los Estados miembros. La constitución federal impone otros límites a las Constituciones federadas, así, por ejemplo, en relación con la forma de gobierno y con la estructura constitucional de los órganos de los Estados miembros: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a los -

Estados miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno - (art. 115), igual que la Constitución de los Estados Unidos de Norte América.

Los poderes federales -y en general, las entidades con autogobierno, local en cualquiera de sus formas-, teóricamente, pueden desplegar su actividad en el marco de cualquier sistema o régimen político o condición de que no se asienten, ni de jure- y particularmente ni de facto, sobre ningún - tipo de confusión de poderes. Modernamente, los regímenes llamados por Duverger unitarios, es decir, regímenes "de partido monolítico", realizan a través del partido la concentración de poderes, dando lugar, de hecho, a una dictadura de tipo personal o estableciendo la dictadura del partido. Afirma Duverger que, aun en el caso de que las Constituciones de los regímenes unitarios establecieran "una separación jurídica de poderes", esta sería ilusoria, - pues "todas las prerrogativas (estarían), en realidad, concentradas en las manos del Gobierno, que domina absolutamente la asamblea por medio del partido". (60)

El Estado federal -como cualquier otro tipo de autogobierno local- es incompatible, de facto, con todo tipo de régimen que fácticamente realice - la confusión de poderes. Modernamente se lleva a cabo mediante los partidos, bien en provecho del propio partido y de sus dirigentes. Si bien teóricamente - un régimen unitario puede admitir en su Constitución una descentralización de

(60) Vid. DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, España, Editorial Ariel, 3a. reimp., 1984, (Trad. Eliseo Aja, et. al.).

entidades autónomas, de hecho, y como ya hemos indicado, sería puramente ilusoria dicha declaración constitucional. El autogobierno local, en sus diferentes formas, es particularmente incompatible con el régimen unitario en cualquiera de sus versiones. En los regímenes unitarios, los órganos representativos de las colectividades con autogobierno legislativo, si las hubiere, realizarán más bien la voluntad de los órganos centrales del Estado -es decir, del jefe o del partido- antes que la voluntad del colectivo representado.

Una parte de la doctrina afirma que, pese a la superación del antiguo Estado liberal, el principio federal, como técnica de organización política, corresponde a la vertiente liberal. Su concepción es oriunda de ella, porque tiende a garantizar un poder central "debilitado" a los efectos de asegurar la libertad decisoria de los centros de autoridad particulares. Ese es el efecto de la "descentralización" del poder que el Estado federal significa, con ello una mayor libertad de actuación de los grupos locales en el orden político, económico y social.

Otros autores señalan que el Estado federal es una consecuencia de la democracia. Debido a que los derechos democráticos de todo pueblo se encuentra el derecho a la autodeterminación, que es un derecho colectivo democrático. Es decir, el concepto mismo de la democracia lleva consigo el derecho a imponerle a otro las pautas políticas porque ha de regirse. El que la autodeterminación constituya un derecho democrático parece algo indiscutible. Pero ello no puede conducir en lógica consecuencia, que ese derecho de autodeterminación vaya a cristalizar, como forma jurídica de Estado, en un Estado

federal. La autodeterminación puede conllevar, también a la configuración - de un Estado unitario fuertemente centralizado, a un Estado unitario descentralizado, o a un Estado regional, pero no tiene por que conducir necesariamente a un Estado federal.

a) Influencia del federalismo norteamericano.

Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada - una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias. De este modo las colonias, independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés.

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la - independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquélla. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión, a fin de presentar un frente común vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la - recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno.

Varias leyes que expidió el Parlamento inglés a partir del 1764 (ley de Ingresos, Ley del Timbre, Leyes de Townshend), gravando con impuestos el comercio colonial, provocaron oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación. El problema se planteó en términos estrictamente constitucionales. Las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento inglés, que establecía los impuestos, porque ellas no elegían miembros de la Cámara de los Comunes. Por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses (tal como lo habían hecho los ingleses desde la Carta Magna) los impuestos en cuya fijación no habían participado.

Por iniciativa de la Cámara de Massachusetts, en octubre de 1765, se reunió en Nueva York el primer congreso intercolonial de tendencias revolucionarias, que censuró la Ley del Timbre. Allí brotó una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes, cuando el representante de Carolina del Sur dijo: "Debemos mantenernos firmes en el vasto campo de los derechos naturales. Aquí no debe haber ni ciudadanos de Nueva Inglaterra ni de Nueva York, sino que todos nosotros somos americanos". (61)

Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron causa común con ésta y, a instancias de Virginia, se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre de 1774, los delegados de doce colonias para formar el Congreso Continental.

(61) Cit. pos., TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, - México, Editorial Porrúa, 19a. Ed., 1983, p. 104.

Ya para entonces había madurado la idea que esta llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como nuestro país, lo limitaron. Las arbitrariedades que las colonias - atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos: "En virtud de que la autoridad del poder legislativo supremo deriva de la Constitución - afirmaba Massachusetts- no cabe admitir que aquel poder se desprenda de - los lazos de ésta sin destruir sus propios cimientos". De aquí se hacía derivar la nulidad de los actos que traspasaran la autorización constitucional, con lo que se llegaba a la primera y capital idea de la supremacía de la Constitución rígida.

Minada de este modo la soberanía del Parlamento inglés, los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas - por la Constitución, lo cual era el federalismo.

No obstante todo lo que se había adelantado, no llegó a nada concreto en punto a federalismo, pues el proyecto que en ese sentido presentó Peyton Randolph, y que era más tímido que el anterior de Benjamín Franklin (Plan de Unión de Albany, 1754), no fue aceptado por la asamblea.

El Segundo Congreso Continental se reunió en la misma ciudad de

Filadelfia el 10 de mayo de 1775, formuló la Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776 y se llevó a cabo la guerra con Inglaterra. En cuanto a su aportación al sistema federal, cabe señalar la orientación que dió a las colonias para convertirse en Estados independientes y la alianza en confederación que logró de las mismas.

El consejo del Congreso para que las colonias formaran nuevos gobiernos, pronto fue seguido por todas, redactando nuevas constituciones. En Massachusetts y New Hampshire la transformación se operó a través de asambleas constituyentes elegidas especialmente para expedir la Constitución, la cual fue sometida al referéndum popular, este método se consideró el típico en la elaboración de Constituciones. La experiencia colonial, las prácticas inglesas y la doctrina de Montesquieu sirvieron de guías a las asambleas constituyentes.

En julio de 1776, se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de artículos de la Confederación y Unión Perpetua. Largamente discutido por el Congreso no se aprobó hasta noviembre de 1777 y previa ratificación de los Estados entró en vigor en 1781. Los Estados conservaban su soberanía, pero buen número de atribuciones (relaciones exteriores, sostenimiento de fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesas y medidas, correos, etc.) se otorgaban al Congreso, en el que cada Estado gozaba de un solo voto. Para el éxito del sistema faltaba que el Congreso tuviera el control de las contribuciones, que existieran como poderes federales el ejecutivo y el judicial y que el desacato por los Estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción.

En mayo de 1787 se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una Convención Federal que, a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, iba a dar una genuina Constitución federal.

Pronto se esbozaron dentro de la asamblea dos tendencias principales: la de los Estados grandes y la de los Estados pequeños. Los primeros presentaron, tan luego como se iniciaron las deliberaciones, el plan llamado de Virginia, por el que se proponía la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población, y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Para el serio problema de la observancia del derecho federal por parte de los Estados, se proponían el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los Estados remisos.

Los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, llamado el plan de New Jersey, donde se adoptaba de la Confederación el sistema de la cámara única, con representación, igual para todos los Estados y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal. Sin embargo, el plan de New Jersey, contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.

El plan de Virginia no era aceptado por los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. El plan de New Jersey era rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes. Un tercer plan, que formuló una comisión integrada por un miembro de cada Estado, acertó con una solución feliz que conciliaba los intereses de ambos grupos y que, aceptada por la asamblea, iba con el tiempo a ser elemento característico del sistema federal. El tercer plan, conocido por transacción de Connecticut, recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De este modo nació un bicamatismo propio del sistema federal, en el que una Cámara representa directamente al pueblo y la otra las entidades federativas. Como complemento del sistema, en la revisión de la Constitución tendría que intervenir, además del Congreso, las legislaturas de los Estados o convenciones de los mismos.

Así fue como la asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados con-

servaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes.

Esto es en síntesis la génesis del sistema federal de los Estados Unidos, plasmado en la Constitución de 1787. (62)

Una consideración actual del federalismo americano debe partir de los siguientes elementos que han institucionalizado la supremacía federal:

1. El presidente se ha convertido en el pilastre más poderoso de todo el poder político. El carácter federal del colegio electoral ha desaparecido por completo y el presidente es elegido por los votos de la totalidad del electorado bajo la acción de los partidos nacionales. La elevación del presidente a la categoría de indiscutible líder político tuvo que debilitar necesariamente la importancia de los Estados miembros en el proceso político. La política federal determinada por el presidente ha eclipsado completamente el interés de los ciudadanos en sus propios Estados.

2. El Senado ha perdido su carácter original de protector de los Estados miembros. Concebido en principio como una ciudadela de los derechos de los Estados miembros -lo que quedaba de manifiesto en el hecho de que cada Estado enviase el mismo número de senadores, así como en la imposibilidad de que fuese privado, de este derecho por enmienda constitucional, perdiendo

(62) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 19a. ed., 1983, pp. 102-108.

lo sólo por libre consentimiento- el Senado había caído bajo la influencia de los partidos nacionales mucho antes de que la enmienda XVII (1913) estableciera la elección popular de los senadores. Desde entonces está dominado absolutamente por los partidos. La protección de los derechos de los Estados miembros ha quedado relegada a la media luz de un patronaje y de un favoritismo - funcionando entre bastidores. En el Senado no se oyó más la voz de los Estados miembros, sino la voz de los partidos organizados a nivel nacional.

3. Como consecuencia de la Industrialización y del crecimiento de las ciudades, el particularismo ha perdido su cualidad original de representante de unidades territoriales unidas socioeconómicamente, pero con diferencias esenciales entre sí. La "American Way of life" es un producto estandarizado que da a toda la nación un sello imborrable de uniformidad superando las fronteras de los Estados que la componen y anulando, así, la individualidad de éstos. Y lo que todavía es más decisivo: los ciudadanos han dejado de sentirse enteramente obligados hacia sus Estados o distritos, como ocurría en otras épocas, a excepción de algunos provincianos en los Estados del Sur, y en el norte de Nueva Inglaterra.

4. La erosión de la soberanía estatal se acentúa por la creciente dependencia de la mayor parte de los Estados de las subvenciones federales, - sin las que no podrían llevar a cabo ni las mismas funciones que les están asignadas constitucionalmente y mucho menos podrían montar los servicios necesarios en el Estado de bienestar. El gobierno federal, sin embargo, ha mostrado tendencia a ayudar a los Estados miembros sin imponer condiciones centraliza

doras.

5. Los partidos políticos desarrollan su actividad a nivel nacional. Esto está en contradicción con el mantenimiento tenaz de su estructura interna federal; de hecho los partidos políticos no significan mucho más que flojas asociaciones entre los correspondientes partidos de los Estados miembros. En el proceso del poder nacional, los partidos políticos funcionan, sin embargo, como máquinas homogéneas y concentradas; los intereses de los Estados miembros pueden jugar un papel en la elección de los candidatos, pero han desaparecido completamente en los programas y en la política de los partidos, que están orientados nacional y no regionalmente. Aun cuando las votaciones de los diferentes representantes en el Congreso frecuentemente suelen estar teñidas, en razón de la deseada reelección, por los intereses económicos de su distrito electoral o de su Estado, esto es un fenómeno que tampoco está ausente en los parlamentos de los Estados unitarios.

6. Todos los restantes grupos pluralistas de la sociedad americana -patronato, sindicatos, asociaciones profesionales y burocráticas- están igualmente organizados y operan a escala nacional. En el curso del tiempo, el federalismo norteamericano se ha adaptado a los hechos implacables de la vida social y económica. Por muy amplio que sea el territorio de un Estado industrial, no cabe fragmentarlo para establecer tan sólo fronteras artificiales. Una nación progresiva no puede tolerar que los servicios estatales y la justicia social fuesen diferentes territorialmente. Oasis y desiertos económicos no pueden coexistir; una economía con un mercado común no puede ser frustrada por barreras regiona

les y por intereses "adquiridos" de las diferentes regiones.

El resultado final de esta acumulación de fuerzas centralizadoras es que el federalismo americano se encuentra en un proceso de erosión y retroceso. Se ha alcanzado un punto en el que ya no puede oponerse con eficacia al poder político de la Federación. (63)

El sistema federal de los Estados Unidos, fué adoptado por Estados unitarios, como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos de importancia en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó al cabo en 1824. Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional. Considera Felipe Tena Ramírez que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. En realidad el Estado Mexicano se ha convertido en centralizador.

El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden -

(63) LOEWENSTEIN, Karl, ob. cit., pp. 362-364.

conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo. (64)

b) Evolución del federalismo mexicano.

En la gestación del federalismo mexicano deben atenderse, por una parte, los factores reales del país que le llevaron al sistema federal y por otra el mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificar liberalismo con federalismo. (65)

Durante la sociedad fluctuante la lucha se paralizó en torno a federalismo o centralismo, no por capricho o dogmatismo intelectual, sino porque una u otra forma suponían la consolidación política de las clases liberales distribuidas en el país o de las clases con intereses centralizados y centralistas por sí. Esta polarización, al mismo tiempo que produce el auge de los planteamientos relativos a la forma federal, cosa altamente positiva, engendra una tendencia que no deja de tener sus inconvenientes: se abordan los problemas desde un enfoque político el aspecto político predomina sobre el jurídico. Federalismo y centralismo forman los términos decisivos de una alternativa política. El triunfo de las ideas y, sobre todo, de los intereses que en torno a ambos términos de la alternativa adquiere una gran intensidad. Escoger uno u otro era decidir los destinos nacionales: la orientación liberal del país o el mantenimiento del statu -

(64) TENA RAMIREZ, Felipe, ob. cit., p. 108.

(65) REYES HEROLÉS, Jesús, ob. cit., Tomo I, p. 357.

quo y un eventual retroceso conservador.

Por otro lado, lo que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal. Por tanto, en este punto el liberalismo, que se identifica con el federalismo, no pugna, como en las libertades o en la abolición de los fueros, por avanzar, sino por mantener, y a partir de 1842 perfeccionar. Cuando las Siete Leyes, las Bases Orgánicas y la última recaída santanista, el objetivo político no era el obtener sino el restaurar, contando para ello con la legalidad y la tradición jurídica. Y es que en ningún tema el liberalismo mexicano es tan deudor de nuestros primeros legisladores, como en lo relativo a la forma federal. Recordando a Mora, la Constitución de 1824 fue algo, en cuanto consignó el federalismo.

La integración teórica del federalismo no es simple, ni en sus orígenes, menos aún, en sus posteriores etapas. Es complicada, tanto en sus influencias doctrinales, como en la determinación de la perspectiva desde la que se procede a su adaptación. Inicialmente concurre la idea federal europea, - particularmente Montesquieu y el esquema jurídico norteamericano, o sea, el texto constitucional; más tarde se confirma esta última influencia, con una proyección política jurídica, a través de la concurrencia de "El Federalista", de Hamilton, Madison y Jay y posteriormente, la influencia norteamericana recibe una nueva ratificación, sólo que en una forma triangular: el fenómeno norteamericano, la idea federal enriquecida en su realización, es captada por el fino criterio de un europeo. Tocqueville y de Europa nos llega. Las dos vertientes se reiteran en esta forma. Ya en 1823-24 la argumentación profedera-

lista encuentra su inspiración en Montesquieu, en Paley y autores Europeos secundarios y el modelo en la Constitución Norteamericana; entre 1827 y 1842 - la influencia de los autores de "El Federalista" obtiene singular impulso, y de 1837 en adelante es Tocqueville quien se entreteje y acaba por predominar. Como estas influencias se dan en etapas sucesivas y no excluyentes, a veces coexisten y para 1856-57 se presenta una rica conjugación de ellas.

Los liberales mexicanos se encuentran en una posición confusa. - Por una parte, necesitan probar que el federalismo consolida la unidad nacional, conteniendo las tendencias centrífugas que desde el principio se manifiestan en Texas y Yucatán. Pero, junto a ello, necesitan contrarrestar las maniobras de las clases privilegiadas que pretenden obtener el centralismo, de facto en la primera administración de Bustamante y de jure más tarde en las Siete Leyes y las Bases Orgánicas, defendiendo la descentralización, la vida política autónoma y libre de las provincias y de sus grupos dentro de la Federación. Esta incómoda postura explica tanto la reserva en la exteriorización de ciertas fuentes doctrinales, como la selección de éstas. El reproche que desde nuestros primeros congresos se hace a los federalistas, es que el federalismo en México significa desunir lo unido, disgregar el país. El reproche es injusto y por el contrario, la adopción del federalismo vino a salvar al país de la disgregación política que lo estaba amenazando y la consignación de esta forma en el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, sancionó una situación que, de hecho, ya privaba en el país, por el pronunciamiento que a favor de la Federación habían tenido muchas de las provincias. Y por ello, apenas adoptada la forma federal, la preocupa-

ción fundamental de los liberales, que saben que sólo con ella pueden triunfar, está constituida por la necesidad de probar que el federalismo conviene a los intereses generales de la nación y consolidar la unidad nacional. Estas condiciones, prácticamente desde que se inicia la vida de México bajo la forma federal, tratan los liberales de demostrar que esta forma conviene a México, con solida la unidad y permite su desenvolvimiento y progreso.

De 1826 es la publicación del importante folleto "Demostración teórica práctica de las ventajas del sistema federal en la República Mexicana".

En el primer aspecto sostiene que la federación es base del fácil gobierno de las fracciones que la componen, puesto que el autogobierno en que se funda el sistema federal permite que los Estados sean gobernados por los nativos o arraigados en ellos.

La federación, en cuanto amplía la libertad y protege la seguridad, fomenta indirectamente la industria, población e ilustración. Directamente los promueve, dado que la proximidad de los gobernantes a los gobernados engendra una acción pública informada y fructífera, a diferencia de lo que sucede en "un gobierno central lejano y semiextranjero". Esto repercute favoreciendo la inmigración, ayudando a "cuantiosas introducciones de personas y capitales extranjeros".

La forma federal contribuye, por la descentralización gubernamental, a difundir la subsistencia, "haciendo que las revoluciones sean difíciles de

emprender y más aún de lograrse. "En un gobierno central, "todo el trabajo revolucionario se reduce a derrocar el gobierno de la capital", empresa que no es difícil, pues depende "de un solo golpe acertado". La sujeción de las provincias después de ello resulta fácil. Esto no sucede en la forma federal, "que tiene tantos gobiernos independientes, como cuantos estados tiene".

Contrayéndose a México, el ensayo aclara que el federalismo - está establecido y adelantando y que intentar su variación trastornaría todo el orden de la República.

"El Aguila Mexicana", al abordar el problema de la federación en 1828, lo hace sobre las líneas tradicionales europeas, principalmente Montesquieu, y con fundamentos "ad hoc" a la situación política mexicana.

En otra vertiente se manifestará una mayor información sobre la literatura política norteamericana: aquella que está preocupada por demostrar que el federalismo consolida la unidad nacional, rebatiendo el reproche de los centralistas. Ahora bien, "El Federalista", de Hamilton, Madison y Jay, había nacido precisamente en busca de unidad y afianzamiento. Esto hace que la obra clásica norteamericana se acepte en su sentido originario: instrumento de afianzamiento unitario de colectividades con derecho a la autode terminación: reducción de facultades de las entidades federadas en aras de la unidad que ellas en su conjunto deben constituir.

Hamilton tiene desde este ángulo evidentes ventajas. No hay abstracciones en su pensamiento; el genio de Hamilton y de "El Federalista" -

estuvo en fortalecer la Federación, con la "atracción de ciertos intereses económicos "acreedores, comerciantes, industriales" y en detrimento de la clase agraria.

Los federalistas mexicanos se sirven de Hamilton, por una parte, para demostrar que el federalismo, lejos de quebrantar la unidad, la articula y suelda. Y por otra, con un propósito estrictamente técnico. Pero los federalistas mexicanos, en el fondo, pretenden defender a los Estados miembros, "conservando sus facultades o restaurándolas. Observar una expectativa política: el acceso al poder de las clases medias dispersas en la nación. En México, los federalistas defienden los pequeños intereses dispersos en la república y son los grandes intereses "clases privilegiadas", los que apoyan el centralismo. Hamilton fríamente luchó por consolidar el dominio de los grandes intereses. Esto hace que sea empleado con reserva o sea ambiguamente, por los federalistas mexicanos. Servía para demostrar que el federalismo no iba "contra la unidad nacional; pero desde otro aspecto, era peligroso servirse como instrumento de una teoría de centralización, cuando se estaba peleando "por la descentralización.

Tradicionalmente se ha sostenido la poca influencia de "El Federalista" en la evolución constitucional de México. Pero, en realidad esta tesis carece de fundamento. El conocimiento de "El Federalista" es, tomando "en cuenta las magnitudes de la época, hasta popular para la clase política dirigente. Ya para 1827, "El Observador de la República Mexicana", con la "pluma de José María Luis Mora, recurre a Hamilton para sostener los derechos

del ciudadano frente al poder militar y la necesidad de que los ciudadanos - no estén, en lo posible, sujetos a la jurisdicción militar.

"El Correo de la Federación Mexicana", el 24 de mayo de 1828 da a conocer un prospecto "Para publicar por suscripción una traducción de la obra titulada: "El Federalismo". El prospecto recuerda los orígenes y las características de "El Federalista", subrayando su sentido político.

Otro órgano liberal, "El Atleta", traduce y publica una importante parte de "El Federalista". El número del 26 de diciembre de 1829 trae la continuación del Ensayo IX de Hamilton, sobre "La unión como defensa contra el espíritu faccioso y las insurrecciones domésticas".

Documento verdaderamente importante es la representación dirigida por la ciudad de Veracruz "para que no se varíe la forma de gobierno adoptada por la nación en el año de 1824", de 6 de noviembre de 1835. La representación es reveladora no sólo del conocimiento de los problemas que en relación con el federalismo se presentan en el país, sino también de una información de primera mano y una correcta adopción de ella. Empieza con Reynolds, recordando la importancia que la estabilidad en la forma de gobierno reviste y los males que derivan de provocar su mudanza por miras particulares o por capricho, lo que expone a la sociedad a la disolución.

Se dirige al Presidente Interino de la República en un momento en que está pendiente la decisión sobre la forma de gobierno -federal o cen-

tral- que en el país debe privar. En primer lugar rebate el argumento de que el gobierno federal sea demasiado costoso y la República unitaria o central me nos dispendiosa. Tal acerto es hijo de la ignorancia o de la mala fe, pues, en realidad, el costo del gobierno central es mayor que el del federal.

Las revoluciones de México no son imputables al federalismo. Se han visto turbulencias y agitaciones cuando ha existido un régimen unitario. - Existen agitaciones y sacudimientos políticos en Colombia, Perú y Chile, que son repúblicas centrales y lo mismo puede decirse de países como España, Portugal y Francia. Por consiguiente, "ni es la forma de gobierno que nos ha regido desde 1824 la causa de los desastrosos acontecimientos que lamentamos, ni puede ser el medio de evitarlos la medicina que se propone". Para encontrar esta causa hay que extender la vista más allá de los objetos inmediatos: se halla en la existencia de dos sociedades en pugna: la naciente y la que no acaba de morir.

En cuanto a que faltan virtudes para el régimen federal, Montequieu ayuda a la argumentación, pues cuando asienta que la virtud "es el resorte esencial de un estado popular, no distingue ciertamente el unitario del federativo". En Mexico no existen elementos para una aristocracia, pues los nobles son insignificantes..."

La experiencia nos ha revelado "los vicios del pacto de 1824 y los medios de remediarlos" y lo prudente es "reformular ese pacto" y no "derribarlo". Se puede "formar una constitución federal original", acomodada a los usos y exigencias de nuestra sociedad. El régimen federal permite "el que cada una de -

las grandes fracciones en que se divide el territorio nacional, pueda adaptar todas las medidas que requieran sus particulares necesidades"; permite regir fácilmente un país tan extenso, "tan vario en su fisonomía y en su clima, - en sus producciones naturales y en las costumbres de sus habitantes y facilita derimir las contiendas sin "marchas penosas y cuantiosos gastos para acudir a jueces y tribunales distantes"; impulsa el espíritu público, enseña a los hombres a ejercer sus atribuciones, los educa políticamente; permite a los Estados premiar a sus mejores hijos y en cada Estado encuentra un plantel de altos funcionarios para la Federación. Pero, además, el federalismo "fomenta el patriotismo territorial", preparando a los ciudadanos para adquirir el amor patrio, base de las democracias. Y el federalismo es un régimen que en resumen: ... según expone el ilustrado Hamilton, a las ventajas de todo gobierno republicano para conservar la libertad y la propiedad, une la de mantener las facciones y de enfrentar la ambición de los poderosos, dificultándoles los medios de convertirse en déspotas prevalidos de su influjo y de la cooperación de sus paniagudos, haciendo desaparecer los pretextos de que pudiera valerse la intriga extranjera para atacar la unión, poniendo límites a los establecimientos militares, los cuales suelen servir de aliciente para mantener la guerra, entre estados desunidos, y preservando a la nación contra las prácticas que han socavado los cimientos de la prosperidad y del crédito, derramando la desconfianza entre los ciudadanos".

Estas son las fundamentales ventajas del régimen federal y las razones que abonan su permanencia en México. La representación, en conse--

cuencia, pide la conservación del pacto de 1824 "con las reformas que exigen las necesidades e intereses de los pueblos y las luces del siglo."

Políticamente, la representación considera que el centralismo paralizaría el comercio, las artes y la agricultura; agravaría la situación del erario, en cuanto tendría que aumentar el ejército para sujetar a los pueblos y -- obligarlos a "conformarse con un orden de cosas que repugnasen en su mayoría".

Por lo tanto, pues, se desvirtúa la afirmación tradicional de que -- hasta 1842, en el dictamen de la mayoría, aparece citado Hamilton. Pero se tiene la posibilidad de afirmar que en 1842 Hamilton influye en el voto de la minoría, mucho más de lo que se supone. Este es un documento escueto, sin -- citas, que no da pistas; pero Otero publica en ese entonces unos artículos en -- que se pone de relieve el conocimiento que tiene de "El Federalista". En efecto, "El Siglo Diez y Nueve", el 2 de octubre de 1842, anuncia que la redac -- ción del periódico se había propuesto hacer algunas reflexiones sobre los pro -- yectos de Constitución y principalmente sobre el que firmó la mayoría, pero -- que, estando con este propósito, recibió una carta de Otero, que transcribe, en que éste les envía el "Examen analítico del Sistema constitucional, contenido en el proyecto presentado al Congreso, por la mayoría de su Comisión de Cons -- titución".

No obstante, el carácter incompleto de este ensayo, él aclara no sólo los términos del diálogo, sino la información de Mariano Otero para 1842, ésta consiste en el manejo fundamentalmente de dos libros: "El Federalista", de Hamilton, Madison y Jay, y "De la democracia en la América del Norte",

de Alexis de Tocqueville. Sobre Hamilton, Otero lo cita para explicar el sistema norteamericano. La división de poderes, la soberanía compartida, compartida entre los estados federales y la unión, hizo fácil señalar los deberes y derechos del Gobierno Federal y difícil precisar los de los gobiernos de los Estados y, por consiguiente, se definieron esmeradamente las atribuciones del Gobierno Federal y se declaró que cuanto no se hallara comprendido en la definición se incluía en las atribuciones de los Estados, por lo que este último quedó siendo el derecho común, y el otro la excepción. Para aclarar esta distribución de facultades o "promediación de soberanía", entre la Unión y los Estados particulares, nuestro autor, en el ensayo analítico, recurre precisamente al artículo XLV de "El Federalista", debido a Madison, en que se detallan los poderes de la Unión.

En realidad Otero sigue a Tocqueville, de cuya "Democracia en la América del Norte" transcribe largos párrafos. Pero se sabe que Otero al igual que Rejón, maneja a Tocqueville por lo menos desde 1841.

El primer volumen de "De la democracia en América del Norte", que es traducido en 1837 influye decisivamente en nuestra evolución jurídica-política, ayudando al federalismo mexicano en cuanto: 1) Permite entender el papel de los Estados dentro del principio de la soberanía del pueblo; 2) Facilita la comprensión del papel y sentido de la Constitución federal; 3) Explica la acción del Poder Judicial en el régimen federal; 4) En unas cuantas páginas resume el juicio constitucional y el control jurisdiccional de la constitucionalidad

de las leyes en los Estados Unidos; 5) Da la naturaleza y alcance de la "soberanía compartida" entre los Estados y la Federación y el significado histórico de la disolvente doctrina de la "nulificación", expuesta en 1833 por Calhoun: la Constitución Federal como un contrato entre partes que no conocen un árbitro común, reservándose, por tanto, cada una de ellas el derecho de juzgar la amplitud de su obligación. Pero, junto a estas aportaciones y otros elementos técnicos, el libro resulta arma de dos filos para los federalistas mexicanos, en cuanto Tocqueville del caso México extrae la conclusión de la Constitución de los Estados Unidos, el federalismo norteamericano, no es producto de exportación: "La constitución de los Estados Unidos se parece aquellas bellas creaciones de la Industria humana que colman de gloria y bienes a sus inventores, pero que quedan estériles en otras manos, como lo hemos visto poco ha en México, pues sus habitantes, queriendo establecer el sistema federalivo, tomaron por dechado, y copiaron enteramente la constitución federal de los anglo-americanos, vecinos suyos; pero transportando entre ellos la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que le da vida, y así se vió que se encontraban apurados sin cesar en el rodaje de su duplicado gobierno, por cuanto a la soberanía de los Estados y la de la Unión, saliendo del círculo que había trazado la Constitución, iba internándose cada día más una entre otra, y aún actualmente se halla la República de México remolcada de continuo de la anarquía al despotismo militar, y del despotismo militar a la anarquía.

Tocqueville se mantiene persistentemente y, su obra es calificada

de preciosa en el Congreso Constituyente de 1856-57.

En 1847, en el Congreso Extraordinario, el sentimiento federalista es general. El dictamen de la mayoría -Rejón, Joaquín Cardoso y Zubieta- propone, a reserva de que se presenten las reformas, que se declare vigente la Constitución de 1824, "ya sin las modificaciones del decreto de 21 de diciembre de 1845" (que introduce la vicepresidencia de la República, entre otras cosas). Su proyecto de resolución es: "Se declara que el pacto de federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales poderes de los supremos poderes de la Unión, a los Estados y a cada uno de los habitantes de la república, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso".

Se quiere la restauración del federalismo de 1824. El voto particular de Marino Otero es muy claro al respecto. Esperaba acuerdo en la Comisión, en virtud de no haber divergencia en los puntos cardinales: "La conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos que corresponden a nuestro siglo, el desarrollo rápido y seguro de la democracia". Para Otero, no puede disputarse la conveniencia de adoptar "con reformas" el texto de 1824.

El poder público se encuentra abrumado por las dificultades de una guerra "y con las de una organización en que todo es transitorio, en que ningún poder tiene la conciencia de su estabilidad, en que se notan tendencias

de desunión muy alarmantes, en que se echan de menos ciertas condiciones de orden y todo esto cuando la guerra civil ha sido un hecho, cuando todavía es tal vez una amenaza". Por lo consiguiente, es preciso dar a las instituciones la fuerza que necesitan introduciendo las reformas reclamadas. En 1835, dice Otero, "se cometió el crimen de destruir una constitución sobre cuya legitimidad jamás se ha cuestionado". La Constitución de 1824 está unida al establecimiento "de las libertades locales, tan queridas de la nación". Por lo tanto, debe restaurarse la Constitución de 1824; pero: "Jamás, desde 1834 hasta la fecha se ha proclamado la restauración del sistema federal, sin pedir como una necesaria condición para dar firmeza al principio federativo y regularizar sus consecuencias, las importantes reformas en la antigua constitución". Quiere fortalecer el federalismo, pero una de sus proposiciones busca suprimir que las leyes relativas al sufragio correspondan a los Estados, lo que es peligroso, "porque así se abandona por el poder federal a otros poderes extraños un objeto esencial como la forma misma del gobierno".

En esta parte Otero vuelve a demostrar su conocimiento del federalismo y la superación de la concepción europea, fundamentalmente de Montesquieu, siguiendo el camino que traza en 1842: ... "el sistema federal en su último estado de perfección y como nosotros quisimos adoptarlo, no es como lo fue antiguamente, una simple sociedad de sociedades, sino que por el más admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado que entre sí forman una sociedad perfecta para los negocios de su administración interior, reunidos con los de los otros Estados, forman por sí y sin el intermedio de sus poderes locales

otra nación, no menos perfecta, cuyo gobierno es el general; de donde resulta que la acción del ciudadano sobre el Gobierno y la del Gobierno sobre la del ciudadano, en todo lo relativo a la Unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados".

Pero no sólo en esta forma indirecta el voto particular impulsa al progreso federal, sino que lo hace directamente cuando se refiere a un punto "omitido" "o por lo menos tratado muy ligeramente" en el texto de 1824, y que ha sido causa de permanentes conflictos: "¿ Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites, ¿ cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades?"

Otero contaba con un importante antecedente mexicano de intento del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Nos referimos al voto particular de don José Fernando Ramírez, de 30 de junio de 1840. Ramírez, pretendió adicionar a la Suprema Corte con una nueva facultad: "Cuando el Supremo Gobierno parte de los Senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso".

Preveña, igualmente, la intervención de la Corte en ciertos conflictos de poderes "Lo mismo sucederá cuando en los propios términos los Dipu-

tados, Senadores o Juntas Departamentales reclamen algún acto del Ejecutivo!"

En los fundamentos que José Fernando Ramírez da a esta adición de una nueva facultad de la Corte, se percibe en forma expresa la inspiración de Tocqueville. Ramírez se da cuenta, además, de la importancia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes puede tener para la estabilidad política de un país.

El problema, Otero lo plantea en todo su rigor. Nada parece más urgente que solucionar esta fuente de conflictos, este mal "que amenaza de -- muerte las instituciones". A evitar los conflictos y a superar las deficiencias -- al respecto existentes en la Constitución de 1824, van dirigidas importantes reformas propuestas en el Voto Particular. El artículo 14 señala que los Poderes de la Unión "se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción". Este precepto, al declarar que los Poderes de la Unión "son poderes excepcionales y limitados, sólo a los objetos expresamente señalados en la Constitución", según Otero, "da la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse". Pero, por ello mismo, añade, --atendiendo a la teoría ya expuesta, de que la Federación es "la sociedad de sociedades de Montesquieu"-- se impone: ... "declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismo, en uso de su soberanía individual, to-

mar resolución alguna acerca de aquellos objetos, no proveer a su arreglo, - más que por medio de los Poderes Federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce".

A tal fin propone: "Art. 15. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los Poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre alguno de los Estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su federación".

Estas declaraciones requieren que se establezcan "los medios de hacerlas efectivas", para lo que es necesario "distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos". Otero expone el método para resolver los conflictos entre las facultades de los Poderes Públicos: "Para este último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas - leyes sólo pueden iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y - circunspección; y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los

Estados tenga el derecho de decidir en todo caso, si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones". Estas ideas de Otero son recogidas por el Acta de Reformas.

El punto abordado por Otero obtiene su resolución definitiva en la Constitución de 1857. El 16 de junio de 1856, Ponciano Arriaga da lectura al Dictamen de la Comisión de Constitución, y después de afirmar que la República Mexicana tiene su derecho, sus tradiciones constitucionales, su derecho consuetudinario y que no se puede caer en la pura innovación, da por supuesto que la unidad nacional implica el federalismo.

Arriaga se pregunta qué prestigio podría tener en ese entonces una constitución central y dice que el centralismo se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias. Los pueblos, añade, se quejan, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; por consiguiente, sería inexcusable retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo. Resulta, pues, con palabras de la parte expositiva de este dictamen, que el proyecto de ley fundamental debe basarse en "el mismo principio federativo que entrañaba la constitución de 1824".

En ella se habla de la reforma "tal vez más importante" que contiene el proyecto: las cuestiones que se suscitan por leyes o actos de la Federación.

ción o de los Estados, que ataquen sus respectivas facultades o que violen las garantías otorgadas por la Constitución. Se trata de aclarar las soberanías co-existentes y establecer un sistema dirigido a evitar los conflictos y a resolverlos cuando surjan.

Arriaga se refiere a los conflictos que han privado a lo largo de nuestra historia, a la luz de las realidades y de los artículos 38, fracción IV; 49, fracciones II y III y fracción I del artículo 137 de la Constitución de 1824, así como el artículo 23 del Acta de Reforma.

Para la Comisión, ésta es la teoría "más trivial y más obvia para la decisión de las controversias que se promueven en la práctica del sistema federal, y así la explana el señor de Tocqueville en su obra "De la democracia en América del Norte". Tocqueville es citado con amplitud. Habiendo soberanías distintas, tenía que haber colisiones. Para evitarlas, la Suprema Corte fue investida del derecho de derimir las competencias. Con Tocqueville se explica el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. La "obra maestra" de la Constitución de los Estados Unidos, según Tocqueville, consiste en que las audiencias federales, obrando a nombre de las leyes, sólo se ocupan de individuos.

En un régimen federal coexisten, la soberanía de los Estados y la de la Federación. Esto da lugar a colisiones y mutuas invasiones. A evitar los conflictos y a resolverlos, así como a restaurar las garantías individuales violadas, está dirigido el juicio de amparo del derecho mexicano. Con procedimien

ros jurídicos, a petición de parte agraviada y sobre casos particulares, las con-
troversias y conflictos de soberanías se resuelven, sujetando a cada una de ellas
dentro de su estricto ámbito y restaurando la invadida. La Comisión, fundan-
do en Tocqueville la reforma introducida concluye sobre su significado: "No
habrá, pues, en lo adelante, y siempre que se trate de leyes o actos anticon-
stitucionales, ya de la federación, o ya de los Estados, aquellas iniciativas rui-
dosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes, en que se ultrajaba la -
soberanía federal o la de los Estados, con mengua y descrédito de ambas, y no
table perjuicio de las instituciones; ni aquellas reclamaciones públicas y ofi-
ciales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos: habrá,
si, un juicio pacífico y tranquilo y un procedimiento en formas legales que se
ocupe de pormenores y que dando audiencia a los interesados, prepare una sen-
tencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ul-
traje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por -
medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia autoridad."

La doctrina expuesta, al ser introducida en nuestro país, era exi-
gencia de nuestra propia historia. Habíamos pasado por las amargas y doloro-
sas experiencias que nos llevaron a adoptar y enriquecer la magistral solución
norteamericana expuesta a través de la honda y reflexiva sabiduría del pruden-
te Alexis de Tocqueville. Así, el federalismo tiene que ser medido en función
de la integración de nuestro país. Para ello, la sabiduría de los constituyen-
tes de 1856-57 es fundamental. El federalismo resultó la forma y el instrumen-
to de la integración nacional. Su rendimiento es obvio en la evolución y desa-

rollo de México, considerando que las formas políticas difícilmente corrigen o modifican las realidades; sólo las expresan o las presionan. La idea federal, aparte de forma jurídica, por estar en conciencia de los mexicanos, es ideal -operante y ninguna mejor prueba podemos obtener sobre su reciedumbre. La -identidad federalismo-liberalismo, tan peculiar de nuestra evolución política, obedeció a una auténtica necesidad. Fue una forma que permitió la evolución liberal y la consolidación de las constituciones democráticas. (66)

A partir de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la república federal, pero debemos señalar que toda-vía el país tuvo que soportar la intervención extranjera y el transitorio gobier-no imperial de Maximiliano de Austria, que llegó a dominar con el apoyo de las armas francesas, gran parte del país. Sin embargo, fue una lucha tenaz a lo largo de los años de 1863, salió el gobierno republicano de la capital, has-ta julio de 1867, en que la república federal se restaura definitivamente. (67)

Una vez adoptado, el sistema federal, pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de im-puestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irrespon-sables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

(66) Ibidem, Tomo III, pp. 337-344, 347-354, 385-395.

(67) Cfr. MORENO, Daniel, Derecho Constitucional, México, Editorial Pax-
México, 8a. Ed., 1984, p. 364.

Así, se formó una conciencia favorable a la centralización; que fácilmente toleró la práctica (a veces consagrada en la constitución y en las leyes) de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. Más al lado de esta práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano, vigilando celosamente la supervivencia de las palabras.

Para el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, el Estado federal ocupa un sitio, intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que se estudia, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo-

tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, la del Canadá el segundo. Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso se adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124 (Constitución de 1917), que dice así: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". (68)

Lo anteriormente expuesto, nos conduce a señalar que existe entre ambas entidades, una clara delimitación o lo que se llama en materia constitucional distribución de competencias. El artículo 115 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. En tales circunstancias es de advertirse que al igual que en la Federación, en los Estados se cuentan con tres poderes: el Ejecutivo, representado por el gobernador; el Legislativo, que lo integra la legislatura local, ya que solamente en casos muy excepcionales hubo senado, en otras

(68) TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. cit., pp. 112-113.

épocas; pero no en la actualidad, en virtud de que la Constitución federal establece la forma de integrar el poder legislativo.

La elección de los gobernadores se hace de manera directa, y por un período de seis años. El poder Judicial se forma con el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados del orden común: civiles, penales, etc. Las legislaturas de los Estados tienen un número de representantes proporcional al número de habitantes de cada uno.

Entre las facultades consignadas entre los Estados se halla la de arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, con la aprobación del Congreso de la Unión. Tienen una serie de limitaciones, que en cierta forma constituyen la contrapartida de las facultades al Congreso general. Entre otras: celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados, ni con las potencias extranjeras. Esta prohibición del artículo 117 obedece en buena parte, que en el pasado siglo durante los conflictos entre federalistas y centralistas, en más de una ocasión, hubo esa coalición de Estados, por cierto siempre en sentido federalista.

Otra de las prohibiciones son: emitir papel moneda, acuñar moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúa por aduanas locales, requiera -

inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. En estas últimas prohibiciones se encuentra la supresión del régimen alca balatorio.

Existe por tanto, una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros. En esta distribución se han señalado diversas posibilidades. Así se habla, por una parte de materias exclusivas, cuya legislación y en algunos casos la ejecución, pertenece exclusivamente a una entidad, sea la Federación o los Estados.

Por lo que hace a la distribución de competencias, entre los Estados y la Federación, se debe distinguir las facultades explícitas, o sea las que expresamente le han sido concedidas al régimen federal, y que se enumeran en la fracción XXIX del artículo 73 y en otros preceptos. Pero para la realización de todas las facultades el propio Congreso de la Unión tiene una facultad más, que establece la fracción XXX de la misma disposición: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

Precepto que está tomado del sistema norteamericano, donde se debatió ampliamente, por la absorción paulatina, por parte de la Federación respecto de las facultades de los Estados.

Pero tal absorción de las facultades de los Estados, se ha verificado, ampliando las facultades del Congreso; es decir, añadiéndole facultades -

expresas o explícitas.

Diferente fue la situación en los Estados Unidos, sobre todo en los comienzos de su vida institucional. Ya en las páginas de "El Federalista", Madison hizo la defensa de ellas: "Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que esta: y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente más invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la Constitución sería letra muerta."

Las facultades expresas, además del artículo 73 constitucional, están expuestas en números preceptos, tanto de la organización de los poderes, como del funcionamiento de los mismos.

El Senado de la República tiene facultades para intervenir en los asuntos internos de los Estados. En efecto, el artículo 76 en su fracción V establece como facultad del Senado:

"Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta - en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y, en los recesos, por la Comisión permanente, conforme a las mismas reglas".

Esta facultad, que trató de establecer el presidente Juárez, pero que no logró sino su sucesor, D. Sebastián Lerdo de Tejada, ha sido un arma - que ha roto el sistema federal desde su establecimiento. Cuando no existía, - los presidentes y el gobierno federal se valían de lo que se llamaba "estado de sitio", con lo que las fuerzas armadas federales asumían el control en determinada entidad. Así lo hicieron Juárez y en muchos casos Lerdo. Con esta facultad otorgada al Senado, en 1875, se tuvo un instrumento más para reducir la autonomía de los Estados. (69)

El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos determinadamente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México. Recientes y autorizados estudios de profesores extranjeros han considerado este fenómeno. Para J. Lloyd Mecham "el federalismo, jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista". (70) Toda vez que la facultad federal de intervenir en la vida de los Estados o provincias para protegerlos contra la subversión exterior o interior. La intervención de hecho se ha sabido desviar de sus objetivos para ser ejercida con fines políticos: desplazar a los gobernantes electos, por sufragio popular que no resulten gratos al gobierno central y reemplazarlos por agentes designados por el poder ejecutivo. Lo que demuestra la tendencia a redu-

(69) Vid. MORENO, Daniel, ob. cit., pp. 366-370.

(70) LLOYD, J., cit. pos., TENA RAMIREZ, Felipe, ob. cit., p. 112.

cir las posibilidades de descentralización autonómica y reforzar los resortes - del poder central.

Por las razones sustentadas y el proceso que ha seguido la evolución del federalismo mexicano, tanto de centralización de facultades en el legislativo federal, como por la acumulación excesiva de atribuciones al Poder Ejecutivo, el sistema federal ha quedado reducido a su mínima expresión, toda vía más debilitado, en el orden político, con la existencia de un partido "único" oficial todo poderoso, por lo cual la realidad federal ha devenido en mito.

El proceso de centralización ha ido acrecentándose día a día, y si en 1857 se estableció definitivamente en lo formal, en la realidad ha ocurrido todo lo contrario.

Al respecto el jurista Rafael Mateos Escobedo, nos dice: "He aquí por qué fue ilusoria la creencia de que había finiquitado el debate con el advenimiento de la Constitución de 57 y con la derrota del segundo imperio. No fué así, porque los centralistas sólo cambiaron de táctica. Aceptaron el nombre del federalismo, pero, con el pretexto de extinguir los rezagos de las contiendas civiles que, casi sin interrupción, conmovieron al país, hasta más allá del segundo tercio del siglo pasado, se propusieron y lograron crear un vigoroso poder central que, en las manos hábiles y enérgicas del general Porfirio Díaz, produjo hasta el año de 1910, la impresión viva de una nación unida, fuerte y acorde con un medio de gobierno, que no conservaba del federalismo más que un vago recuerdo en la sonoridad del nombre". (71)

(71) MATEOS ESCOBEDO, Rafael, cit. pos., MORENO, Daniel, ob. cit., p. 271.

En el propio Congreso de Querétaro se habló con toda franqueza de la conculación del principio federalista. Al presentarse el nuevo proyecto de Constitución, por D. Venustiano Carranza, dijo: "Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también una promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en sistema de gobierno federal, adoptado por la nación entera, los poderes del centro se han ingerido, en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a órdenes de aquélla, o sólo se ha dejado en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas".

(72)

En el año de 1948 se celebró la Tercera Convención Nacional Fiscal, que reformó en parte el sistema fiscal, de manera que a través del régimen

(72) CARRANZA, Venustiano, cit. pos., MORENO Daniel, ob. cit., p. 372.

impositivo, las entidades federales han quedado prácticamente despojadas de sus principales ingresos.

A raíz de la independencia el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían un amplio poder económico. Sin embargo, con el correr del tiempo, aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales, ya que, en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas. Estos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos la República Mexicana es federal. La constitución del Estado nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así pues, federalismo y centralismo son dos conceptos que actualmente conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida pública de México.

CAPITULO III

A. - DESARROLLO HISTORICO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO

El territorio que ahora constituye México entró en el imperio español, y con ello en el mercado mundial, con la conquista española del imperio azteca en 1521. Para fines del siglo, el Virreinato de la Nueva España - se extendió hacia el sur desde el valle central de México hasta Centroamérica y hacia el norte para abarcar gran parte de lo que ahora es el sudoeste de Estados Unidos. Su importancia política derivaba de su significación económica como fuente de minerales, particularmente plata, para su exportación a España. (1)

El poder colonial ejerció su dominio en lo que llamaron la Nueva España, utilizando a la burocracia -nativa de España- controlaba la economía por medio de minuciosas regulaciones que nada dejaban fuera y cuyo - aspecto principal estaba constituido por el comercio monopolístico con la madre patria, ejerciendo férrea censura en lo político, con una vigilancia sobre los criollos y sin conceder la mínima libertad a los indígenas; controlando las -- conciencias por medio de la religión y ayudada por la inquisición limitaba se veramente las manifestaciones culturales, y asegura el predominio militar (de fensa de la unidad interna y externa) de la Nueva España y del imperio. (2)

-
- (1) HAMILTON, Nora. México: los límites de la autonomía del Estado, -- México, Editorial Era, 1983, p. 51
- (2) RETCHKIMAN K., Benjamín. Estado, Federalismo, Concentración, México, UNAM, 1981, p. 11

La tremenda desigualdad en la distribución de la riqueza, provoca que se caracterice la década anterior a la independencia por revueltas pasivas de indios y mestizos unidos a los criollos en busca de la autonomía de la dominación española. Esta cuestión esencial para una revolución solo la produjo a medias pues las bases de la desigualdad eran tan amplias y tan profundas e involucraba a tantos "interesados" en mantenerla, que a pesar de que la guerra de independencia movilizó a importantes sectores del pueblo, de las masas desposeídas, su consumación fué realizada por grupos y sectores entre los que se localizaba el alto clero y con él la institución de la Iglesia, la organización militar, los propietarios de las 5000 haciendas que abarcaban todo el país, los dueños de minas, la burocracia y otros detentadores de la riqueza nacional, que constituían una oligarquía imbuída de una superioridad y de la certeza de que las "miserables chusmas" nunca podrían vencerlos, además de que serían incapaces de gobernar un país.

La conquista de la independencia en 1821 no trajo ninguna mejora a la situación de la población indígena; las cosas siguieron igual: en materia de Estado, accedieron a los puestos de mando la minoría criolla y se "desplazó" a los nativos de España, pero la explotación de los campesinos, los trabajadores mineros y los que operaban las incipientes empresas de transformación, es decir, indios, negros y mestizos, no presentó cambios. Durante los cuarenta años siguientes el poder político estuvo fragmentado entre centros regionales relativamente aislados controlados por terratenientes y caciques, -- mientras que una coalición conservadora de terratenientes y de la Iglesia lu-

chaban contra profesionistas e intelectuales liberales anticlericales de la clase media urbana por la supremacía política nacional: la guerra entre liberales y conservadores por el poder.

Esta lucha por el poder, cuya ferocidad y duración destrozó al país, lo redujo a la mitad en extensión y sentó las bases para que cualquier intento de integración de una comunidad social moderna fracasara, ya que el caudillaje, la simulación política y la explotación económica continuaron --sentando sus reales, pues las grandes masas miserables, al margen de todo contexto político y social, fueron utilizadas únicamente como carne de cañón.

No obstante, la lucha entre conservadores y liberales y del apoyo de los unos al centralismo y al federalismo de los últimos, el esquema político mexicano estaba dirigido a la consecución de un gobierno unitario todo -poderoso, y la existencia de estados libres y soberanos -paradigma del federalismo- se encuadra dentro de los intentos -fallidos- de importar una forma de Estado occidental con parlamento, democracia y por añadidura federalismo.(3)

Los Estados centroamericanos se separaron de México poco des--pués de la independencia, y para 1850 México había perdido más de la mitad de su territorio como consecuencia de la anexión de Texas por los Estados Unidos y de la guerra mexicano-norteamericana. En 1855, los liberales lograron el control del gobierno y promulgaron nuevas leyes que amenazaban las tierras y prerrogativas de la Iglesia, así como una nueva Constitución (la Constitución

(3) RETCHKIMAN K., Benjamín, ob. cit., pp. 12-13.

de 1857) que estableció las bases para un Estado liberal y una democracia electoral. Siguió un período de guerra civil, durante el cual los terratenientes y el clero colaboraron con el gobierno francés para imponer un régimen títere bajo Maximiliano, hermano del emperador austríaco, que fue designado emperador de México. Este gobierno fue derrotado por los liberales en 1867 bajo el liderazgo de Benito Juárez, quien fue nombrado presidente del sucesivo gobierno reformista.

La Reforma introdujo dos importantes cambios. En primer lugar, las propiedades de la Iglesia fueron expropiadas y vendidas (generalmente intactas) y las concesiones de vastos territorios no cultivados en el norte de México fueron otorgadas por el gobierno a los generales que habían luchado con Juárez contra la intervención francesa. En segundo lugar, las tierras pertenecientes a comunidades indias fueron divididas entre sus habitantes y declaradas transferibles. Si bien se pretendía crear una clase de pequeños propietarios, en realidad estas tierras fueron a menudo vendidas, llenando a parar muchas de ellas a las haciendas o empresas agrícolas y dejando desposeídos de tierras a los anteriores, propietarios indios. Así, el proceso de concentración de la tierra se aceleró, y nuevos terratenientes reemplazaron a la Iglesia y a las comunidades indígenas. (4)

Por otra parte, desde el punto de vista económico, la orientación de la sociedad mexicana en el mercado mundial es la misma que la de la Nueva España, ya que continúa la exportación de materias primas minerales y agríco-

(4) HAMILTON, Nora, ob. cit., pp. 52-53.

las; otra característica que se prosigue de la Nueva España es que la economía opera en beneficio del extranjero; inicialmente, la pobreza de las arcas públicas hizo necesario recurrir a empréstitos con agiotistas internacionales, endeudamiento que se proyecta durante todo el siglo XIX como uno de los -- grandes problemas del país; pero también la inversión directa del exterior inicia una penetración que nunca se ha terminado.

La breve experiencia de México con la democracia liberal acabó en 1876 cuando Porfirio Díaz, que había sido general del ejército de Juárez, derribó al gobierno de Lerdo de Tejada, sucesor de Juárez. Con excepción de un período de cuatro años (1880-1884) cuando fue presidente Manuel González, Díaz controló directamente la presidencia, principalmente mediante elecciones fraudulentas, durante los siguientes treinta y cinco años. En este período estableció las bases para el subsiguiente desarrollo de México: eliminando obstáculos a la creación de un mercado nacional, abriendo México a la inversión de capital extranjero y consolidando el Estado mexicano a través de la centralización del poder bajo el control del gobierno nacional. Los costos de este proceso fueron una represión acentuada del campesinado, que soportó lo más recio de las nuevas formas de explotación añadidas a las ya existentes, y la pérdida de control sobre sectores vitales de la economía a favor de intereses extranjeros. (5) Por medio de un Estado fuertemente centralizado -- trae la paz y el crecimiento económico que era posible dentro de los pará--tros en que estaba organizada la sociedad mexicana, durante todo su gobierno

(5) Ibídem, p. 53.

se magnifica la concentración de la riqueza; la propiedad rural -el latifundio- y la urbana dependen de unos cuantos propietarios; se agudiza la penetración de capital extranjero; la dictadura -y un Estado autoritario- instituye el atraso político y social. Todo ello envuelto en un lenguaje democrático, representativo y federal -de estados soberanos y municipios igualmente libres- y en medio de palabras y discursos que glorificaban una oropelesca y falsa fiesta de la libertad y el progreso de la nación.

El desprecio de Díaz y sus asociados por las disposiciones constitucionales de 1857 relativas al sufragio efectivo así como a otros principios democráticos se convirtió en el pretexto que movilizó a los diversos grupos opuestos a Díaz. Esta oposición se fusionó en torno a dos grupos. El primero estaba dirigido por Francisco I. Madero, Luis Cabrera y otros representantes de los terratenientes regionales, industriales y banqueros que se oponían a la dominación económica y política de ciertos individuos y familias a nivel local y al apoyo a estos grupos por parte de Díaz. El segundo consistía en grupos liberales: intelectuales y periodistas, incluyendo a Ricardo Flores Magón y Antonio Díaz Soto y Gama entre otros, que empezaron a agitar por los objetivos del liberalismo del siglo XIX, democracia, anticlericalismo y libre empresa. Aunque inicialmente dirigido a las clases alta y media, el liberalismo de este último grupo evolucionó hasta una posición más radical y anarquista y ampliaron su orientación para incluir demandas de los campesinos y los obreros. Fundaron el Partido Liberal y en 1906 elaboraron un programa que constituyó la declaración más articulada hasta la fecha de lo que se convertiría en parte de los objetivos principales de la revolución: entre ellos la educación completa

mente laica y obligatoria; la eliminación de las escuelas de la Iglesia y la nacionalización de sus tierras, expropiación de tierras improductivas y concesiones mínimas de tierras a quienes las trabajasen. Para los obreros la jornada de ocho horas, salario mínimo, condiciones de trabajo higiénicas y seguras, indemnización por accidentes de trabajo y otros beneficios.

Una promesa hecha por Díaz en 1908 de renunciar a su cargo en 1910 tuvo como resultado la formación del Partido Antireeleccionistas, que dirigía Madero como candidato a la presidencia, con el lema "Sufragio efectivo, no reelección". Pero Madero, candidato popular, fué encarcelado por Díaz antes de que las elecciones pudieran celebrarse. Escapó, huyó a los Estados Unidos, y posteriormente elaboró el Plan de San Luis Potosí, llamando a los ciudadanos de México a tomar las armas y acabar con el gobierno de los "científicos" que estaban derrochando la riqueza de la nación. Una promesa de devolver las tierras injustamente usurpadas a los pequeños propietarios logró -- a traer el apoyo de las guerrillas campesinas del estado de Morelos dirigidas por Emiliano Zapata, quien, después de años de infructuosos esfuerzos por reclamar las usurpadas tierras comunitarias por medios legales, finalmente se había alzado en armas. La insurrección de Madero fue la señal para una serie de levantamientos en estados clave, que derrotaron a las tropas federales, teniendo como resultado la renuncia de Díaz en 1911 y concluyendo así la primera fase de la revolución.

Seguidamente se celebraron elecciones que Madero ganó fácilmente. Pero suponiendo que un gobierno democrático constituía en si mismo

el fin de su insurrección, Madero dejó intacto el aparato estatal existente, incluyendo al ejército, y fracasó en entregarse plenamente a los problemas sociales y económicos de México. La represión laboral continuó, mientras Madero trataba de apoyar a las empresas en sus conflictos con los obreros, aunque se estableció un Departamento de Trabajo y su primer director, Antonio Ramos Pedraza, hizo algunos esfuerzos para mejorar las condiciones laborales con el fin de controlar y canalizar el movimiento obrero. También, bajo las condiciones más abiertas del régimen de Madero, se formaron nuevas organizaciones laborales, incluyendo la anarcosindicalista Casa del Obrero Mundial, establecida en 1912 por obreros, artesanos e intelectuales de la ciudad de México bajo la influencia de anarquistas españoles y de los hermanos Flores Magón.

Pero las presiones de los terratenientes del sur y los oficiales del ejército federal convencieron a Madero de posponer la puesta en práctica de su promesa de devolver las tierras ilegalmente usurpadas a los campesinos. Rechazó las propuestas de algunos consejeros, como Luis Cabrera, de una reforma agraria limitada que proporcionaría tierras comunales a los campesinos comprando parte de las haciendas, con objeto de eliminar causas de inquietud. El hecho de que no se restituyeran las tierras a los campesinos puso a Zapata y sus seguidores en contra del gobierno de Madero, y los zapatistas se rebelaron en 1911. Su programa, el Plan de Ayala, exigía el derrocamiento de Madero e iba más allá de las demandas previas, de los ejércitos campesinos, proponiendo no sólo la devolución de las tierras usurpadas a las comunidades, sino también la expropiación de un tercio de las grandes propiedades para distribuirlas entre

los campesinos sin tierras. Si bien el movimiento de Zapata, centrado en Morelos, era el más cohesivo, las rebeliones campesinas en otros estados -Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Guerrero- consiguieron también tomar algunas de las tierras previamente expropiadas a las haciendas.

En febrero de 1913 Madero fué destituido por un ataque contrarrevolucionario encabezado por Victoriano Huerta, un general porfiriano al que Madero había permitido conservar su puesto enviándolo contra las fuerzas de Zapata en Morelos. Con la complicidad del embajador americano, Henry Lane Wilson (pero aparentemente no con la del gobierno de los Estados Unidos), Huerta arrestó, a Madero y a su vicepresidente Pino Suárez; posteriormente los mandó asesinar, disolvió el Congreso y tomó el gobierno. Esta acción unificó a las diversas fuerzas que inicialmente se oponían a Díaz y que ahora se volvieron contra el gobierno contrarrevolucionario de Huerta. En el norte, el ejército constitucionalista se formó bajo la dirección de Venustiano Carranza, terrateniente de Coahuila, con tres divisiones: la del noreste, bajo Pablo González; la del noroeste, bajo Alvaro Obregón, un pequeño terrateniente del estado de Sonora; y la División del Norte centrada en el estado de Chihuahua, bajo el mando de Francisco (Pancho) Villa. El ejército constitucionalista estaba formado principalmente por campesinos y trabajadores rurales, pero a excepción de la División del Norte, la mayor parte de sus oficiales pertenecía a la pequeña burguesía provinciana: maestros, empleados municipales, granjeros y rancharos. La división de Villa atrajo a miembros del proletariado móvil de mineros, trabajadores rancheros y agrícolas y ferrocarrileros, teniendo estos últimos un

importante papel al poner trenes y vías férreas a disposición de las fuerzas revolucionarias. En el sur, las fuerzas guerrilleras formadas por campesinos de los estados del sur y trabajadores de las haciendas de la meseta central se unieron bajo el mando de Zapata, y también combatieron al gobierno de Huerta - aunque nunca formaron parte del ejército constitucionalista.

Huerta estaba apoyado por intereses británicos así como por los grupos dominantes de terratenientes - porfirianos, banqueros y grandes industriales, y por el clero. Sin embargo, miembros de la burguesía regional que habían apoyado a Madero en oposición al gobierno de Díaz, ahora apoyaban a Carranza, y lo mismo sucedía con ciertos intereses norteamericanos, especialmente la Standard Oil, debido a su oposición a los intereses petroleros británicos en México.

Los ejércitos revolucionarios y las divisiones mantuvieron una insegura alianza hasta la derrota de Huerta en 1914, pero la victoria sobre un enemigo común concluyó su unión, y la tercera y última fase de la revolución fue de hecho una guerra civil entre el ejército constitucionalista de Carranza y Obregón y las fuerzas de Zapata y Villa que habían roto con Carranza. En esta lucha, los generales constitucionalistas buscaron ganar el apoyo popular - mediante amplias reformas en aquellas áreas que quedaban bajo su control y la promulgación de una ley de reforma agraria. También tuvieron éxito en obtener el apoyo de la clase obrera mediante un acuerdo con los trabajadores de la Casa del Obrero Mundial, quienes aceptaron luchar con el ejército constitucionalista a cambio de concesiones laborales. Esta alianza fue importante porque

indicó el fracaso del proletariado urbano y el campesinado para lograr una alianza que hubiera podido desarrollar un programa nacional cohesivo y enfrentar eficazmente el problema del Estado. Los principios del Plan de Ayala de Zapata (que Villa también aceptó) se limitaban a los objetivos del campesinado expropiado y de los trabajadores rurales sin tierras. Los ejércitos de Villa y especialmente de Zapata podían, como en efecto lo hicieron, transformar el campo, tomando las haciendas y distribuyendo la tierra. Aunque en el caso de los ejércitos de Villa el resultado fue generalmente una reconstrucción de la hacienda bajo la propiedad de los generales de Villa, el sur, y especialmente Morelos, se caracterizó por una efectiva reestructuración del sector agrícola con la entrega de tierras a comunidades campesinas y la experimentación de nuevas formas de gobierno democrático.

Pero las limitaciones de una revolución campesina ya se habían hecho evidentes en 1914 cuando los ejércitos de Villa y Zapata conquistaron la capital así como dos tercios del territorio mexicano. Incapaces de prolongar su dominio militar con un programa nacional, perdieron el control político de la revolución mucho antes de su derrota militar por parte del ejército constitucionalista. La lucha militar continuó durante varios años (hasta el asesinato de Zapata en 1919 y la rendición de Villa en 1920).

Para el mes de abril de 1916 las fuerzas constitucionalistas tenían suficiente control para permitir que Carranza regresara a la ciudad de México, donde tomó el poder como primer jefe del ejército constitucionalista y presidente provisional y convocó a una convención para diseñar una constitu-

ción que legitimase su posición. Sin embargo, divisiones a largo plazo entre las fuerzas constitucionalistas resultaron evidentes en la convención constitucional, donde los delegados se dividieron entre una facción liberal, consistente por lo general en seguidores de Carranza, y un grupo radical más estrechamente identificado con Obregón: los "jacobinos", que incluían oficiales del ejército constitucionalista tales como Francisco J. Múgica, quienes como gobernadores provisionales en estados controlados por los constitucionalistas habían realizado importantes reformas.

El 10. de diciembre de 1916 Carranza presentó a los delegados a la asamblea un proyecto de constitución, que seguía muy de cerca a la constitución de 1857 e incorporaba el principio liberal de un Estado no comprometido con ningún sector de la sociedad. Pero se apartaba de la constitución de 1857, que establecía la supremacía legislativa, demandando un ejecutivo fuerte, con poderes ilimitados para la legislatura, y expandía el papel del ejecutivo proponiendo leyes y legislando por decreto, así como elecciones presidenciales directas.

Sin embargo el documento final reflejó también la aportación de los obregonistas bajo la dirección del general Múgica, así como ciertos principios de la plataforma del Partido Liberal de 1906. Mientras que el proyecto de Carranza preveía un ejecutivo fuerte pero un Estado liberal, la constitución de 1917 proponía un fuerte Estado intervencionista, que expandiera sus funciones para abarcar medidas que garantizaran la soberanía nacional sobre los recursos naturales, el acceso de las comunidades campesinas a la tierra y los derechos-

de los trabajadores. (6).

La revolución mexicana fue un movimiento transformador que creó las condiciones para el ulterior desarrollo del capitalismo, mientras que, en segundo término, dió lugar al surgimiento y consolidación del Estado moderno en México. De ello fue esencialmente responsable el Congreso Constituyente de 1916-1917, pues de él emanó el sistema jurídico que instauró el nuevo régimen de propiedad y el nuevo orden constitucional del Estado. La revolución no abolió la propiedad privada ni logró liberar por completo a nuestro país de la dependencia económica, política y cultural respecto del imperialismo, despojó a la propiedad privada de los privilegios que le permitían explotar indiscriminadamente la fuerza de trabajo, destruyó el monopolio sobre la propiedad de la tierra, liberó a los trabajadores del campo de los vínculos de dominación personal que ese tipo de propiedad les imponía (peonaje acasillado, tienda de raya, etcétera), recuperó para la nación la propiedad de nuestros principales recursos naturales y sentó las bases para el desarrollo de una sociedad abierta y competitiva, siempre en un sentido claramente capitalista.

Por lo que se refiere a la formación de un Estado moderno en México, basta señalar que la Revolución cumplió con el hecho que señala en todas partes la aparición del Estado que Marx llamó "el Estado político", es decir, el Estado que se independiza del dominio directo de los propietarios privados; que se ostenta como representante de toda la sociedad (y ya no sólo de los mismos-

(6) HAMILTON, Nora, ob. cit., pp. 63-67.

propietarios que lo detentan); que forma su propia burocracia; que ofrece un programa de conciliación social de clases, con capítulos especiales para cada grupo social; que se funda en la legitimación que da el consenso de la sociedad y que, sobre esa base, inaugura el sistema de la lucha política por el poder del Estado mismo, es decir, la lucha de todos contra todos.

En cuanto a lo expuesto se hace la pregunta: ¿En qué tipo de sociedad y en qué tipo de Estado pensaban nuestros constituyentes de 1916-17? En primer lugar, en un Estado que fuera capaz de representar todos los intereses de la sociedad, como base legítima y realista de su gobierno. Si es cierto que el Estado debe representar los intereses de la clase dominante, el problema radica en cómo lo hace, en qué se funda. Un Estado que mejor pueda representar los intereses de toda la sociedad. ¿Cómo defender los intereses de los propietarios sin volverse, al mismo tiempo, defensor de los no propietarios? Esta pregunta pasa siempre por la mente de los constituyentes. Una idea tradicional de justicia, que nos viene desde los tiempos de Ulpiano, indicaba que hoy que dar a cada quien lo suyo; otra cosa, por supuesto, es decidir qué es lo de cada quien; pero el principio funcionaba. El artículo 123 quiso ser la respuesta, con la ventaja de que, dejaba también, en este caso la facultad de decidir qué correspondía a cada quien al Estado surgido de la Revolución.

El programa agrario y las reivindicaciones nacionalistas del artículo 27 implicaban una afectación indispensable de los intereses privados. Pero para tener una sociedad abierta no había más camino que destruir la vie

ja propiedad latifundista. Para dar al Estado la capacidad de dirigir la economía nacional no había otra salida que convertir en propiedad nacional todos los recursos naturales en manos de particulares, nacionales o extranjeros. Para todos los que se preocuparon del destino que podía haber a la propiedad privada no debieron existir dudas acerca de que la única fuerza capaz de garantizar su existencia en una sociedad como la nuestra lo era únicamente el Estado; pero que para que ello fuera posible el Estado mismo debía tener la capacidad de representar y satisfacer, así sólo fuese en teoría, los intereses de las demás clases sociales, sobre todo los de los trabajadores del campo, que tanto habían luchado y sufrido, y de los que había dependido en tan gran medida el triunfo de la Revolución.

A diferencia del Estado oligárquico, que escasamente representaba a un puñado de cerca de mil grandes propietarios de tierras (hay que recordar, que los propietarios del 96 por ciento de las tierras laborales del país lo representaban menos de 900 familias durante el porfirismo, y que hubo latifundistas de 11 millones de hectáreas) y a unos cuantos extranjeros, el nuevo Estado representaba a los propietarios privados en virtud de lo dispuesto por el -- nuevo artículo 27; representaba a los trabajadores del campo, en razón de que el mismo artículo 27 lo encargaba de realizar la reforma agraria; y lo hacía representante de los trabajadores asalariados, pues el artículo 123 le encomendaba velar porque las garantías al trabajo fuesen observadas y cumplidas.

Los constituyentes pensaron también en una sociedad abierta, libre y democrática. En ello fueron contradictorios, pues al mismo tiempo pen-

saron en un Estado de gobierno fuerte, que era necesario, según ellos, para - llevar a cabal cumplimiento las reformas sociales que la Constitución dictaba. Lo que en el fondo hace el artículo 27, en efecto, es dar al Poder Ejecutivo - la facultad de intervenir en el sistema social de relaciones de propiedad para reordenarlo y para dictar su desarrollo futuro. Como lo pensaba Molina Enríquez, no hay poder mayor que pueda ponerse a disposición de un Estado que - el de intervenir en las relaciones de propiedad por mandato constitucional. El artículo 123, por lo demás, no sólo estatuye y garantiza los derechos de los - trabajadores asalariados; también establece los derechos de la clase patronal. Y encima, lo más grave, hace del Estado la potencia que arbitra y decide en - todo momento los conflictos de esas dos clases fundamentales de la sociedad. - Tal parece, estando así las cosas, que no haya mucho de donde deducir que el Estado pueda ser abierto, liberal y democrático, de acuerdo con nuestro régi- men constitucional.

A los constituyentes los atormentó la idea del Estado de gobierno fuerte. Sin duda alguna sus preocupaciones tenían fundamento. Un Estado de Ejecutivo débil habría sido incapaz de llevar a cabo el programa de reformas - sociales de la Revolución y, probablemente, no habría durado mucho. Ellos se decidieron por la única carta que parecía factible en el juego de la política - mexicana, vale decir, dar al Ejecutivo directamente la facultad de realizar el programa de reformas sociales. Esto constituye la quinta esencia de nuestro pre - dencialismo: la institución del programa reformista como tarea constitucional - del Ejecutivo.

El hecho de dar al Ejecutivo facultades extraordinarias se justificaba plenamente. En donde se podría decir que los constituyentes no tuvieron razón, fue en el sentido de que pensaron que el Ejecutivo cumpliría a pie juntillas con los postulados constitucionales. Con la muy relativa excepción del gobierno cardenista, los gobiernos presidenciales mexicanos no han cumplido con el programa de reformas sociales de la Revolución. Si éste se hubiese cumplido, hoy indudablemente tendríamos una sociedad más igualitaria, más libre y más democrática. El programa de reformas sociales que el Constituyente de 1917 inscribió en nuestra Constitución no ha servido sino para fortalecer un Poder Ejecutivo que ha venido actuando, en contra de la voluntad popular, a favor de los intereses capitalistas. Los intereses generales que ese programa preconizaba se han venido aplazando una y otra vez. (7)

B. - CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA EN LA - CONSTITUCION DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

El concepto que de la democracia se tiene en nuestro país, nos lo aporta la Constitución de 1917, cuya definición integral y dinámica de la democracia, la determina:

"No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." (Art. 3)

(7) Vid., CORDOVA, Arnaldo, et al., La Revolución Mexicana y la lucha actual por la Democracia, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984, pp.9-10, -23-24, 26-27.

En efecto, podemos hablar de la necesidad de un desarrollo de la cultura como base esencial para el ejercicio de la democracia; y por otra parte, también, se precisa la vigencia de un régimen democrático para que se garantice la igualdad de oportunidades de acceso a la cultura. Por lo anterior, se puede afirmar que se requiere de una cultura para que se dé la democracia y al mismo tiempo se necesita de una democracia para hacer realidad la cultura. (8)

El Estado que surge con la Constitución de 1917, es integrador al tratar de erradicar la influencia de la Iglesia en la educación y retomar todos los valores culturales para de esta forma lograr la identidad y conciencia nacional.

Inspirado por la Revolución Mexicana y con el propósito de eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio ilegítimo, el artículo 3º establece el fácil acceso a la enseñanza y asegura a todos los mexicanos una instrucción general, al suprimir las diferencias económicas y sociales en las escuelas.

La educación es uno de los grandes problemas humanos; por su conducto el niño y el joven traban contacto con la cultura patria y la universal, y mediante ella llegan a ser hombres conscientes de su destino. El que la educación sea patrimonio de todos los hombres constituye un deber de la sociedad y del Estado, pues la ignorancia también es una forma de esclavitud. Este

(8) Vid. SERNA ELIZONDO, Enrique. Democracia y Cultura en México, en MULTIDICIPLINA, Rev. de la E.N.E.P. ACATLAN, N° 6, Año II, enero marzo de 1982.

postulado es relativamente reciente: en el pasado sólo los privilegiados tenían acceso a la enseñanza y las grandes masas vivían al margen de sus beneficios.

Por esta razón, el artículo 3º constitucional establece una serie de principios, propósitos y condiciones que regulan la tarea de educar y que son esenciales para el logro de tan altos fines.

La educación, señala el precepto, debe ser:

- a) Laica, ajena a toda creencia religiosa.
- b) Democrática, para que el progreso se realice en todos los órdenes: económico, social y cultural, y en beneficio de todo el pueblo.
- c) Nacional, a fin de proteger los intereses de la patria, y
- d) Social, con lo que se indica que, además del respeto a la persona como individuo, debe enseñarse el aprecio a la familia y el sentido de solidaridad con los demás, así como los principios de igualdad y fraternidad para con todos los hombres. (9)

Se enlaza en la Constitución como parte de lo que es la democracia el constante mejoramiento cultural del pueblo.

Alfonso Reyes define como cultura: "Lo único que queda cuando

(9) RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1984, pp. 22, 26-27.

todo lo demás se ha olvidado". Se podría decir que la cultura es la suma de conocimientos, costumbres, tradiciones y formas de vida que un pueblo va acumulando a lo largo de su historia. (10)

Puede inferirse que el contenido fundamental de la cultura denota la relación global entre sociedad e individuo y a la vez entre individuo y sociedad. El individuo recibe por la cultura los elementos que le permiten pertenecer y operar en la sociedad y a la vez posibilita a los individuos para -- aportar los elementos de enriquecimiento de esa misma cultura.

El contenido de la cultura es para la sociedad su propia identidad y, al mismo tiempo, la de los individuos que la conforman.

La sociedad ofrece a los individuos que le pertenecen su cultura con la totalidad de sus contenidos. Esta incide operativamente como patrones de conducta, costumbres y usos con que se espera que actúen los individuos y las instituciones sociales existentes en la Sociedad.

Los individuos y las instituciones sociales sólo a través de la cultura alcanzan el sentido y la intención de la vida individual y social. Ello en razón de que la cultura reúne, contiene e interpreta los valores de una sociedad. Los individuos ligados por valores comunes sienten encontrar su identidad y en consecuencia diferenciarse de aquellos que tienen distintas connotaciones culturales. Por lo que resulta claro deducir que una cultura común es base de-

(10) Vid. SERNA ELIZONDO, Enrique. Democracia y Cultura en México, en MULTIDICIPLINA, Rev. de la E.EN.E.P. ACATLAN, N°6, Año II, enero-marzo de 1982.

solidaridad social. La cultura ofrece una óptica importante: los individuos, pertenecientes a una sociedad, perciben que trabajan juntos para lograr objetivos comunes valiosos. Esta constituye el más sólido cimiento para la colaboración y solidaridad colectivas.

Desde otro punto de vista, la cultura sirve justamente para establecer la diferencia entre una sociedad y otra. Esta diferencia es quizá más honda que la frontera territorial y política. Es un factor determinante y predominante en la conformación y constitución de una personalidad social.

Por lo anteriormente expuesto, podríamos llegar a denominar cultura política al conjunto de normas y creencias de una sociedad que tiene como objeto fenómenos políticos y que sirven para poder operar aceptablemente en un sistema político dado. Una sociedad determinada tiene su propia fisonomía política particular, derivada de su cultura y estructura políticas. En la medida en que éstas sean congruentes habrá mayores y mejores posibilidades de armonía social.

La democracia es en el ámbito cultural un producto específico de la cultura, de la cultura política. La democracia aplicada es asimismo una manera de organizar la estructura política. Cuando la estructura política es democrática y la cultura política está permeada por valores democráticos se encontrarán la armonía y viabilidad de una situación específica. (11)

(11) Cfr. TREJO LOPEZ, Antonio. Cultura y Democracia una Aproximación, en MULTIDICIPLINA, Rev. de la E.N.E.P. ACATLAN, N° 6, Año II, enero-marzo de 1982.

La cultura, como patrimonio universal, no es un derecho exclusivo de un país o de un grupo social determinado, por rico o poderoso que éste sea; constituyen un bien que debería estar al alcance de todos. Por ello, hacer realidad esta igualdad de oportunidades de acceso a la cultura deberá ser una prioridad fundamental dentro de las políticas de gobierno.

Es necesario hacer notar que la democracia económica, social, política y cultural es indisoluble, es decir, que no podemos aspirar a una democracia cultural mientras no se haga realidad una democracia económica, política y social, pero al mismo tiempo tampoco podemos aspirar a una democracia económica, política y social, si no se lleva a la práctica una democracia cultural.

En una sociedad de clases, como en la que vivimos, con profundas desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales. Sabemos que de la misma manera que se concentra la riqueza y el bienestar, así también los beneficios de la cultura sólo llegan a una minoría de privilegiados. Por ello la cultura se ha convertido en una demanda insatisfecha de un sector importante de nuestra población.

La cultura como medio que contribuye a elevar los valores, los principios y las formas de vida en las sociedades debe ser accesible para todos los niveles económicos y sociales.

De acuerdo al proyecto nacional que preconiza nuestra Carta Magna, corresponde al Estado constituirse en promotor y rector de la cultura, -

cuyo fin último es asegurar una auténtica democracia en México. (12)

C. - ESTRUCTURA DEL PODER.

La Constitución de 1917 se encuentra influida de las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre "la soberanía popular", las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los "tres poderes" y las de los contrapesos y balanzas" del poder, a que se refiere Madison en "El Federalista", son la base filosófica-jurídica de nuestras constituciones políticas.

Pero la realidad es muy distinta, la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios de XIX. No es a través de éstos como se puede llegar a descubrir y conocer su funcionamiento real. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los "tres poderes", la "soberanía de los estados federales", y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de "la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder", o con el equilibrio y control de unos "poderes", por otros, o con una "federación de estados libres y soberanos". La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos símbolos que encubren y protegen una realidad muy dife--

(12) Vid. SERNA ELIZONDO, en MULTIDICIPLINA, Rev. de la E.N.E.P.-ACATLAN, N° 6, Año II, enero-marzo de 1986.

rente. (13)

Tal es el papel dinámico que el elemento político juega en el desarrollo de México, que las fuerzas productivas modernas y en general la economía de mercado parecen ser creación del Estado constituido como entidad nacional.

Esto debido a que como en todos los países subdesarrollados, el Estado se convierte a partir de un cierto momento en el principal promotor, - si no es que en el único, del desarrollo social, en razón de la enorme dispersión de los factores productivos y a la debilidad de las relaciones económicas modernas. No resulta extraño, que en México un desarrollo a escala nacional comience cuando se da por primera vez, con los gobiernos de Juárez, de Lerdo y fundamentalmente de Díaz, un poder también nacional, que se impone sobre los elementos tradicionales que tendían hacia la disgregación.

El período que comprende los dos primeros tercios del siglo XIX, llamado por los ideólogos porfiristas, con sobrada razón (con fines de alabanza respecto de su propia sociedad) como el período de anarquía, contempla - un Estado nacional que lo es sólo de nombre, sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una cantidad muy grande de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales.

(13) GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, Editorial Era, México, 15a. edición, 1984, p. 23.

Los gobiernos de Juárez y de Díaz, así como el régimen emanado de la revolución, se caracterizan ante todo por una extraordinaria concentración de poder (debido al fortalecimiento del ejecutivo), podría afirmarse - que la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política. Gran verdad es, que por definición, la economía mexicana es una economía mercantil: lo es ya desde los primeros tiempos de la Colonia; pero se encuentran evidencias y pruebas para demostrar que, mientras no se dió un mercado nacional en amplia escala, la economía de México, insuficientemente desarrollada, impuso al país una particular división económica y política, que la ligó, fraccionada de esa manera, a distintas economías extranjeras.

En realidad, en el porfirismo encontramos claramente una coincidencia, no casual, sino necesaria, de dos hechos que, unidos, condicionan el desarrollo posterior de México: por un lado, el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder nacional y la sumisión de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos a este régimen, o la conciliación de los intereses económicos en una política de privilegios, de estímulos y de concesiones especiales; por otro lado, una concepción del desarrollo convertida en política económica, en la que no sólo no se distingue entre extranjeros y nacionales, sino que se busca la colaboración de ambos, en el entendido de que tanto

unos como otros, teniendo que invertir e invirtiendo ayudan al engrandecimiento de la patria.

Desde el ángulo social y político, generalmente se piensa que el Estado y las clases sociales surgidos de la revolución no tienen en común con el porfirismo ni deben a éste nada en lo absoluto. Si se mira con atención, se hallará que el Estado posrevolucionario reúne todas las condiciones excepcionales que los porfiristas buscaban en el poder político y algunas más de fundamental importancia; las clases sociales, por otra parte, son las mismas, con dos excepciones esenciales: la destrucción de la vieja clase terrateniente y la aparición en el campo de una gran masa de pequeños productores (propietarios o poseedores). Si se atiende al desarrollo de lo que llaman los sociólogos civilización urbana, puede decirse con certeza que el proceso ha sido el mismo desde el ascenso de Díaz al poder, con los retrasos y los saltos que ha impuesto la revolución y que confirman, en lugar de negar, dicho proceso. En esencia, las reformas sociales, que cobran vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, y que constituyen, por lo demás un medio insospechado por los porfiristas para la organización del poder en México, forman y definen todo lo nuevo logrado con la revolución, desde el punto de vista estructural, social y político.

Sin duda, la Constitución de 1917 puede ser considerada en más de un sentido como un documento que no se ha aplicado; pero también es verdad que la Constitución ha sido desde un principio un formidable instrumento de poder, a un grado en que no lo fue para Díaz la Constitución de 1857. Al

término de los primeros 90 años de vida independiente, incluida la época porfiriana, ha escrito un autor estadounidense, "la Presidencia se había convertido en un puesto dictatorial que guardaba poco respeto de las normas constitucionales. El uso caprichoso de facultades extraordinarias se hizo tradicional, así como el desprecio por los poderes Legislativo y Judicial. Siempre que era necesario, el Ejército se encontraba a la mano. Pocas tradiciones de gobierno se desarrollaron además de ésta... Las gentes se agrupaban en torno de individuos y no de principios. Los Presidentes, los auxiliares del Ejecutivo y los diputados al Congreso a nadie tenían que dar cuenta de sus actos, salvo al pequeño grupo que los había llevado al poder." (14) Existen suficientes razones para pensar que, de hecho; las cosas no han cambiado mucho; y sin embargo, en lo que se refiere a la estructura del poder político en México, no puede decirse que la Constitución sea "letra muerta".

El constitucionalista don Emilio Rabasa, en su obra La Constitución y la dictadura, publicada en 1912, justifica la dictadura porfirista como resultado de una irrealizable, utópica y demagógica división de poderes, inscrita en la Constitución de 1857, que imposibilitaba el funcionamiento real del Ejecutivo. Estaba convencido de que un país en formación como el nuestro sólo podía llegar a su madurez institucional por obra de un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver, sobre el terreno y sin tropiezos de ninguna especie, los problemas que una realidad fluctuante planteaba en cada momento.

(14) SPENCER GOODSPEED S., Cit. pos., CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Editorial Era, México, 8a. edición, 1980.- p. 17.

En 1916, al entregar al Congreso Constituyente, reunido en Que
rétaro, su proyecto de Constitución reformada, Carranza manifestó, al igual-
que Rabasa, la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplica-
ble en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de ba-
se. Carranza proponía la organización de un gobierno fuerte, rechazaba el -
despotismo, y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coin-
cidiese con la legalidad. Lo primero, la conservación del orden, se haría --
una realidad positiva prestigiando al Ejecutivo por medio de la elección direc-
ta del presidente y fortaleciéndolo con atribuciones que sólo indirectamente -
podrían ser fiscalizadas por el Legislativo. Lo segundo, el apoyo a la ley, se
efectuaría reglamentando escrupulosamente las funciones del Ejecutivo y respe-
tando la libertad, la igualdad y la seguridad de los derechos del pueblo mexi-
cano.

El nuevo poder de decisión que se otorga al Estado, y especial-
mente al Ejecutivo, en virtud de los artículos 27 y 123 constitucionales, en -
particular el primero de ellos, no sólo constituyó desde siempre un arma poder-
osísima para dismantelar el sistema propietario fundamental del porfirismo, le
vantado principalmente sobre la propiedad de la tierra, y no sólo ha sido, des-
de su aplicación más o menos intensiva, a partir de Obregón, un medio formida-
ble para extender y consolidar el mercado interno nacional; sino además, y so-
bre todo, este artículo ha puesto en manos del Ejecutivo un instrumento discre-
cional para convertirse en director o cuando menos en verdadero árbitro de los
sectores urbanos o modernos de la producción. Esta ha sido la verdadera y fun-
damental novedad del nuevo orden, las reformas sociales contenidas en los ci-

tados artículos, que dan al Estado ese carácter ambiguo entre paternalista y reformista. Es sabido que Carranza no pensaba incluir entre las garantías individuales (los derechos del hombre de la Constitución de 57) a las que suelen llamarse "garantías sociales". Fue un grupo mayoritario de congresistas el que las impuso en el texto constitucional. Grupo en el cual destacaban principalmente, Múgica y Jara. La concepción de esos próceres de la Revolución Constitucionalista es fruto de un largo proceso de acercamiento entre constitucionalistas y masas populares, proceso del cual el reparto de tierras de Lucio Blanco, la Ley del 6 de enero de 1915, las reformas de Salvador Alvarado en Yucatán, no son sino hechos que anuncian la evolución del pensamiento revolucionario.

Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es aún más importante, la base (real e ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar toda la armazón del colaboracionismo social posrevolucionario. Por primera vez en la historia del país (y también del mundo) los derechos de los obreros a mejores condiciones de trabajo y de los campesinos a poseer la tierra tenían acogida en un texto constitucional.

En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; primero constituyeron un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pie fácilmente a que se pensara y se teorizara la Revolución como revolución "socialista" y al Estado como Estado del pueblo;

tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los simplemente electorales, como en el caso de Obregón, hasta los altamente nacionalistas, como en el caso de Cárdenas); quinto: daban al statu quo un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro.

La Constitución de 1917 fue tardía en aplicarse. Durante todo el ejercicio constitucional de Carranza, el presidente gobernó con facultades extraordinarias y ninguna de las reformas sociales fue puesta en marcha de modo convincente. Obregón inició aquí y allá el reparto y la restitución de tierras, gobernando también con facultades extraordinarias. Pero, desde un principio la presencia de un gobierno fuerte fue indiscutible y desde entonces la Constitución abrió los cauces para la total transformación del país. Es verdad que en mucho el poder personal seguía arbitrando esa transformación: Carranza, Obregón y Calles fueron, ante todo, exponentes de este tipo de gobierno. Pero su propia obra iba a sepultar para siempre el poder personal. El poder personal estaba jugando entonces el papel de verdadero aglutinador de las diferentes fuerzas sociales y con ello cavaba su propia tumba; todo lo que tenía de arbitrario, espontáneo e imprevisto y que contribuía a definir la política mexicana como relación entre grupos de políticos sin arraigo social o entre caudillos facciosos, iba a convertirse en verdadero "contrato social", generalizado a partir de los grupos que se empezaban a combinar en el poder y aceptado, de

grado o por fuerza, de todos los mexicanos. (15)

Como factor importante en la estructuración del poder en México, es menester entrar el estudio de la esencia de la Revolución Mexicana, ésta ha sido definida como una revolución democrática-liberal, agraria, popular y antimperialista. Fue democrático-liberal, por que se planteó como un movimiento cuyo objetivo era la destrucción de la dictadura porfirista y la implantación de un régimen político que garantizara, por medio del derecho, las libertades del ciudadano y la participación efectiva del pueblo en la designación de sus gobernantes. Fue agraria y popular, pues aspiraba a la movilización del pueblo para la lucha contra el orden establecido y recogía en sus banderas las demandas del pueblo trabajador en el campo y la ciudad, y fue an--timperialista, ya que la dictadura mantenía el desarrollo material del país en la entrega de nuestros recursos naturales al capital extranjero, y la Revolución planteaba su rescate como exigencia necesaria e inmediata de su lucha contra la dictadura.

Arnaldo Córdova, define la Revolución Mexicana de conformi--dad con el modelo conceptual de la teoría política clásica, que hace la dife--rencia entre revolución política y revolución social. La primera es aquella -- que se dirige a la destrucción del poder político que, como el feudal, se con--funde y se funda directamente en la propiedad, haciendo de ésta una propie--dad privilegiada. La propiedad, en este supuesto, tiene un carácter político,

(15) CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México, Editorial Era, 8a. ed., México, 1980, pp. 9-10, 13, 15-23.

confiere a su propietario por el hecho de serlo un poder político exclusivo re conocido por el orden político existente, ya de hecho o ya de derecho. La revolución política se propone la destrucción de este orden público y la reforma de la propiedad, eliminando su esencia privilegiada y transformándola en propiedad simplemente privada. (16)

Ahora bien, una revolución social, por el contrario, significa no solamente la destrucción total del orden político existente, sino además, la eliminación y desaparición de la propiedad privada. Marx hizo notar que la revolución política comienza por abolir la propiedad y acaba por restaurar la; apartándose de esto, una revolución social sólo cumple con su objetivo -- cuando ha abolido toda forma de propiedad privada sobre los bienes de producción. En la teoría política clásica la revolución política se implanta en el ideario de la democracia, que se hace palpable en la igualdad formal de los hombres en el "pueblo de ciudadanos" (Burdeau), y la realización de este ideario constituye el verdadero triunfo de la revolución política.

Pero, las revoluciones políticas tienen como antecedente histórico la existencia del feudalismo como régimen social y sus relaciones de propiedad privilegiadas. Tal parece que debido a esta circunstancia, el término -- "revolución política" no se podría aplicar en lo absoluto para determinar una realidad del mundo subdesarrollado, ya que es la estructura mundial del capitialismo la que define en esencia a los países dependientes, situación en parti

(16) CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., pp. 24-25.

cular de los latinoamericanos, situación que no debe confundirse con el régimen social del feudalismo. Mientras los países subdesarrollados no rompan con la estructura internacional del capitalismo, su tendencia es a promover e impulsar el capitalismo, ya que si una revolución política es en contra de un régimen feudal, por fundarse éste en relaciones de propiedad privilegiada, y es justamente cuando el desarrollo capitalista exige una liberación de las relaciones de propiedad y las predisponga para el libre intercambio mercantil. Los regímenes oligárquicos, que se han producido en América Latina, aún cuando no son regímenes feudales, son de privilegio que son una rémora para el desarrollo capitalista. Las revoluciones que se han llevado a cabo en contra de tales regímenes, sin ir más allá del capitalismo, no han sido más que revoluciones políticas. Y la Revolución Mexicana parece que encaja en el concepto.

En efecto, el movimiento armado de México de 1910 tuvo como resultado la reforma de la propiedad privada, primordialmente en el campo, pero no su abolición. Como revolución popular y agraria, no tuvo más que el comienzo y la forma, pero no obtuvo su resultado pues el movimiento de los campesinos fue liquidado durante la contienda. No obstante, la independencia con que actuaron los obreros, antes de los pactos de la casa del Obrero Mundial con los constitucionalistas, y los campesinos seguidores de Zapata y Villa, nos muestra un elemento que no se presenta en las revoluciones políticas clásicas. Entre estos, el fenómeno del "terror" fue la única y aislada forma de participación directa e independiente de las masas populares en el movimiento revolucionario. La Revolución Mexicana se realiza en un contexto mundial en

el cual el Estado se transforma en Estado de masas. Desde sus inicios, la revolución comienza siendo un fenómeno de masas, ya que es preparada por el pueblo mismo, a través de levantamientos campesinos, que de minúsculos y esporádicos pasaron a significar una amenaza ingente para la propiedad en el campo, y por medio de espontáneos movimientos huelguísticos que mostraron, por vez primera la presencia en masa del proletariado mexicano. Sin embargo, para - que fuera una revolución popular y se transformara en una revolución social, - que barrierá a fondo con las viejas estructuras propietarias, se necesitaba que fuera llevada al poder. No basta la participación del pueblo para que esta - sea popular; para ello, es necesaria una "participación independiente", de manera que llegue a ser exclusiva y pueda imponer su solución en la transforma-ción social. Para que la Revolución Mexicana triunfara como revolución popular, era necesario que el movimiento campesino y obrero independiente se hubiesen impuesto como movimientos exclusivos y dominantes.

Pero es importante señalar que esa participación efectiva e independiente de los obreros en la primera etapa de la revolución, y la de los campesinos, decidieron que nuestra revolución política, sin dejar de serlo, se planteara con fines y objetivos que correspondieran tanto a sus propias determina-ciones políticas como a las exigencias que los obreros y los campesinos habían impuesto. Esto es explicable por que la revolución se realizó por las masas populares, pero fue promovida y dirigida por números exponentes de las clases - medias rurales y urbanas (pequeños propietarios emprendedores en el campo e - intelectuales pobres y medios en las ciudades, principalmente). Estos dirigenu

tes de las clases medias comenzaron por reivindicar para México los postulados del liberalismo del siglo XIX en torno de una sociedad democrática, y terminaron por inventar una nueva forma de revolución política, apremiados por la presión incontrolable de las masas populares.

Madero, que en su programa no había previsto más que una renovación política, no fué capaz de abatir y aniquilar el antiguo orden político. Los que lo sucedieron organizados en el movimiento constitucionalista y bajo la dirección de don Venustiano Carranza, arrasaron con el viejo régimen, imponiendo su programa, política y militarmente de una manera exclusiva. Los constitucionalistas conservaron como núcleo esencial de su programa social - las instancias fundamentales de la revolución política: la defensa del principio de propiedad, el proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas (aspiraciones de las clases medias mexicanas). Pero a la vez, los constitucionalistas arrebataron a los movimientos populares independientes todas sus banderas, ponderando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieron o pretendieran ir más allá de ellas. Para triunfar, contaron a su favor con un hecho decisivo: ni Villa, ni Zapata, ni cualquier otro dirigente popular se planteó la lucha por el poder del Estado. En realidad, la Revolución Mexicana estuvo lejos de ser una revolución social; más bien constituía una forma, inédita en la historia, de revolución política, a saber: una "revolución populista".

Los dirigentes revolucionarios de las clases medias inventaron el populismo, no tanto en lucha contra el sistema oligárquico (para 1914 éste había sido aniquilado como poder político), sino contra el movimiento campesino independiente jefaturado por Villa y Zapata. El populismo debido a esto tuvo una esencia contrarrevolucionaria: se trataba de evitar que el movimiento de masas se transformara en una revolución social y "se dio el centavo para ganar el peso", esto es, las reformas sociales para hacer efectivos los postulados de la revolución política. En realidad, el régimen social creado por los constitucionalistas tuvo desde un principio las siguientes características:

En primer lugar, siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la revolución social, manipulando a las clases populares mediante la satisfacción de demandas limitadas (tierra para los campesinos, mejores niveles de vida para los trabajadores urbanos); más tarde, entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales y dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales.

En segundo plano, el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al Ejecutivo, de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (artículo 27 de la Constitución) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123). Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo

po al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República.

Por otra parte, el régimen emanado de la revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de la propiedad privada y del propietario emprendedor y en la política de la conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento la promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo, da como resultado que el Estado haya desempeñado un papel central en el desarrollo de México. Una democracia representativa del tipo clásico o un régimen parlamentario, habrían provocado un estado de lucha permanente entre los diferentes grupos militares o localistas; mientras que una dictadura militar habría producido una revolución popular. Estado de Ejecutivo fuerte, el Estado mexicano no es democrático ni es dictatorial en el sentido en que la tradición política anglosajona y europea ha definido estos conceptos, y ello no obstante es posible encontrar elementos en los cuales dictadura y representación democrática se combinan originalmente. El Estado moderno mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adaptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de las fuerzas existentes, y como motivo inmediato de acción.

No se puede negar la coincidencia entre los intereses institucionalizados de obreros y campesinos e intereses de grupos propietarios: ambos se encontraban enmarcados en el programa constitucional de las reformas sociales.

En efecto, la forma en que se efectúa en la realidad la movilización de las masas es lo que da al populismo reformista su tónica especial en nuestro medio. El general Obregón, no sólo se benefició del apoyo que el elemento militar le otorgó en su lucha contra Carranza, sino, de manera fundamental, de la ayuda que le prestó la organización sindical más fuerte por entonces, la CROM, capitaneada por Luis N. Morones. En arreglos con Obregón, Morones fundó el Partido Laborista con el único fin de apoyarlo en la lucha electoral. Posteriormente, cuando Obregón llegó a la Presidencia de la República, Morones y algunos de sus colaboradores fueron designados ministros o jefes de importantes organismos. La medida que puso en juego el general fue de favorecer de inmediato el fortalecimiento de otras organizaciones populares, para oponerlas al Partido Laborista. Fueron los casos del Partido Agrarista y del Partido Cooperativista. Durante los gobiernos de Calles y Portes Gil la manipulación de las masas por el gobierno, sirviéndose de las mismas organizaciones populares, se hizo aún más evidente. Calles, que tuvo siempre como adicto a Morones, a quien hizo su secretario de Industria, Comercio y Trabajo, utilizó la CROM tanto contra los trabajadores independientes del régimen como contra las mismas empresas. Portes Gil, a su vez, no cesó un sólo instante en someter y reducir a la impotencia a la CROM, para lo cual no dudó en emplear al ejército ni en utilizar otras organizaciones obreras como la CGT, rival de -

Morones, y hasta el mismo movimiento sindical comunista.

Pero el paso decisivo en este sentido es, sin duda alguna, la organización del partido oficial a instancias y por influencia personal del general Calles. Este anunciaba ante el Congreso que la hora de abandonar definitivamente el "régimen de caudillos" y de entrar en el "régimen institucional" había llegado, pronunciándose por el establecimiento de "reales partidos nacionales orgánicos".

El Partido Nacional Revolucionario quedó constituido en marzo de 1929. En sus inicios, el partido oficial no podía ser el organismo rígidamente centralizado al que derivó después. Se trataba de reunir en un sólo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes, bien de caudillos militares o bien de caciques. Más que un partido, el PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles. Las fuerzas políticas, partidos u organizaciones populares, que no formaron parte del partido oficial comenzaron a ser combatidas por la nueva organización y por el mismo gobierno. Cuatro años después de su creación, el partido oficial fue modificado en su estructura interna, acordándose la disolución obligatoria de las agrupaciones que lo habían integrado inicialmente. Con ello multiplicó su fuerza y se transformó con gran rapidez en la principal organización política del país. No obstante, el partido oficial no adquirió ese carácter corporativo que lo distingue en nuestros tiempos, sino como resultado de nuevas movilizaciones de masas favorecidas por la pugna que, dentro y fuera del partido, se manifestó entre el elemento mi

litar institucionalizado y las clases medias en torno de Cárdenas por una parte, y Calles y sus seguidores por la otra. En 1938 el PNR, se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), englobando en sus filas a la mayoría de los sectores obrero, campesino y medio. Unos días antes el gobierno de Cárdenas había decretado la expropiación petrolera, y a partir de este acto cesaban las grandes movilizaciones y el partido oficial entraba en su período institucional. Con esto queda completo el ciclo de formación y consolidación del populismo.

El partido oficial, que en 1946 se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido claramente un instituto e instrumento para encuadrar y enmarcar a las masas de trabajadores mexicanos. (17)

Desde 1929 año de su fundación, el partido del gobierno no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador. Y los partidos de oposición no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno sólo de esos puestos, o para obligar pacífica o institucionalmente a que sean reconocidos sus triunfos, sino que muchos de ellos presentan características esencialmente distintas de las que corresponden a un partido en el terreno teórico o en la experiencia euroamericana; financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisionalmente en su contra a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen, y han participado así en la realización del "juego" político, del "ceremonial" electoral.

(17) Ibidem, pp. 35-39, 45.

Los partidos de oposición que han luchado en forma permanente sólo han llegado a constituir grupos de presión, cuyos dirigentes tienen plena conciencia de que en el momento en el cual se lanzan a una elección de gobernador, senador o presidente están avocados a perderla. Si se lanzan, en esas circunstancias extrañas, es porque la lucha política y el fracaso previsto, les permite obtener en cambio algunas plazas de diputados o presidentes municipales y, sobre todo, la consideración del gobierno hacia el grupo dirigente, consideración que se manifiesta en forma de contratos, prestaciones o servicios. Otra razón que los induce a este tipo de luchas, perdidas de antemano, es la preparación política de sus miembros, para futuras contiendas, en que la ocasión de triunfar sea más propicia.

Al analizar el juego democrático, no puede dejarse de tomar en cuenta a los sindicatos y uniones de trabajadores que como organización surgen hacia la segunda mitad del siglo XIX. En la lucha por la democracia su papel es fundamental. La Constitución Mexicana de 1917 en su artículo 123 reconoce el derecho de asociación y de huelga de los trabajadores.

El sindicalismo como fuerza política nacional, presenta características de dependencia, no sólo del partido oficial, sino en especial del Ejecutivo.

En México, las dos terceras partes de trabajadores sindicalizados pertenecen a una organización, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), unida al partido del gobierno, al través del sector obrero del partido. Otros sindicatos no afiliados a la central tienen también fuertes lazos con el -

partido y el gobierno. Los dirigentes obtienen como concesión un número con siderable de curules.

Un indicador que es determinante de la dependencia del movi-- miento obrero mexicano respecto del gobierno y en forma especial del presi-- dente es, sin lugar a duda, el de las huelgas.

Si se observa en sus grandes corrientes la cantidad de huelgas y huelguistas que aparecen en los diferentes regímenes presidenciales, se advierte que cuando gobiernan presidentes populares por su política obrerista y popular, es cuando hay un mayor número de huelgas y huelguistas - como si los dirigentes se sintieran animados y protegidos por el poder presidencial-, ocurriendo exactamente lo contrario cuando los presidentes tienen una política menos radical y de franca alianza con los sectores patronales, nacionales o extranjeros.

No obstante, aún cuando el sindicalismo mexicano, en sus corrientes generales, es de marcada dependencia respecto de la política del Ejecutivo, no quepa la menor duda de que se encuentra ahí una fuerza latente y real de la vida política mexicana.

Cuando se observa la preponderancia casi total y absoluta del partido oficial sobre los demás partidos, y la del movimiento obrero, por lo que el poder del gobierno y su dinámica se alejan de los moldes de la teoría clásica - de la democracia, en la misma medida el poder del presidente se aparta de ese modelo en el Congreso.

En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes del partido gubernamental.

Haciendo un poco de historia, en la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente las distintas facciones revolucionarias tienen sus representantes. Los debates muestran una gran diversidad de intereses y una gran libertad para expresarlos. Situación ésta que se mantiene hasta la época de Obregón, en donde es observable la oposición e independencia de grandes sectores del Legislativo. Oposición que aunada al clima general de violencia imperante llega a estar a punto de derrocar a Obregón, cuyas medidas férreas para dominarla terminan en un control casi absoluto del Poder Legislativo. A partir de aquí las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana.

Una vez contemplado el panorama histórico-político, se pueden hacer las observaciones siguientes sobre la naturaleza y características del Poder Legislativo en México:

a) En las primeras etapas de los regímenes revolucionarios, la tendencia de la oposición es a coaligarse con los grupos o clases derrocados por la propia revolución, o con las facciones de revolucionarios armados. Oposición en el Legislativo y rebelión o golpe de Estado son fenómenos fácilmente asociables.

b) Cuando se piensa en eliminar a la oposición en la cámara pa-

ra la supervivencia del Ejecutivo, es un razonamiento político inmediato, - que da como resultado una serie de medidas que desembocan en el control del Congreso por el Ejecutivo.

En general se nota que el sistema de "equilibrio de poderes" no funciona. Existe un desequilibrio muy notorio que favorece al Ejecutivo. Entonces ¿Cuál es la función del Poder Legislativo?

En apariencia el Poder Legislativo tiene como función simbólica, la de sancionar actos del Ejecutivo. "Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico. En efecto, así como los antiguos gobernantes decían gobernar a nombre de la Ley y - que la Ley estaba respaldada por la Divinidad, lo cual tenía un sentido funcional simbólico religioso, en nuestra cultura cumple esa misma función la Cámara de Diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad como --- "creencia legal", y desde que el pensamiento racional del siglo XVIII transfiere el acto legislativo de Dios al pueblo, y a los representantes del pueblo. Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también. Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis del comportamiento de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones". (18)

(18) GONZALEZ CASANOVA, Pablo, ob. cit., pp. 24-33.

Por lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aparta tanto como el Congreso del modelo de Montesquieu. Esta obra con cierta independencia del Ejecutivo, pero constituye en ocasiones, un freno a los actos del poder presidencial o de sus colaboradores. Su función, particularmente, es decir que ciertos actos y medidas del Ejecutivo que dan sujetos a control jurisdiccional. Y políticamente su principal función es dar esperanza a los grupos y personas que utilizan este recurso, que a través de él pueden salvar en lo particular sus intereses o derechos. En cuanto a las quejas que llegan a la Corte se observa un predominio evidente de los propietarios y compañías. Por sus salas se ven desfilar desde los viejos latifundistas — como los Limantour, la familia Escandón, los Teresa —, pasando por las compañías petroleras, hasta la nueva burguesía, ocupada en protestar sobre todo por la legislación fiscal o porque se le apliquen impuestos. Los trabajadores y campesinos que recurren a la Corte es una minoría respecto a los anteriores y constituyen un grupo muy pequeño.

Aún así, no puede dejar de señalarse con sus características esenciales, que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder sin lugar a dudas, lo que no impide que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, sirviendo en los hechos para darle mayor estabilidad.

Ahora bien, en este marco de cosas ¿Cuál sería la relación entre la Federación y los Estados?, porque la idea de una Federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia, la cual es tomada por nuestras constituciones liberales hasta la actual, no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto

del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente.

Dependencia que tiene sus características políticas, militares y económicas:

a) Los gobernadores pueden ser quitados de sus cargos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (a través de la solicitud de licencia) hasta la "desaparición de poderes". Este último recurso, de los más radicales, permite a la legislatura federal eliminar no sólo al gobernador sino a los diputados y demás autoridades locales.

b) Los gobernadores se encuentran sometidos a un sistema de control militar en el cual el "comandante de zona", designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para mantener el poder del centro. Otros funcionarios y políticos de menor importancia, como los agentes de la Secretaría de Gobernación y los propios diputados federales y senadores del estado, coadyuvan al control que ejerce el poder central.

c) El poder de la Federación frente al de los Estados, es aún más manifiesto y con mayor claridad en el terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa e importante económica y políticamente, siendo muy débil la de los estados.

La asignación de la aportación federal a cada estado en particular se hace por razones económicas. Son los Estados más avanzados y con mayores recursos los que reciben una gran cantidad en números absolutos y relati

vos. Las razones políticas no dejan sin embargo de tomarse en cuenta.

Con frecuencia existen variaciones hasta en un 100% de un año a otro, en el monto de la aportación federal, implicando con esto serias limitaciones para el desarrollo sostenido del estado, para el desempeño regular de sus funciones públicas, para su fuerza, debilidad o impopularidad, dependientes de la fuerza federal y del gobierno central de la influencia o desgracia del Gobernador con el Secretario de Hacienda o el Presidente. Se parte de la hipótesis de que las asignaciones de tipo político a las entidades federativas podrían estar ligadas a la filiación de los gobernadores y que ésta se podía deducir, en parte, de que el gobernador hubiera sido electo o designado en el régimen anterior o en el del presidente en funciones.

El calendario político de la sucesión de poderes en los Estados hace que la fuerza del Presidente de la República vaya aumentando conforme se aproxima la sucesión presidencial, y que haya una especie de continuidad de su influencia en los primeros años del gobierno que lo sucede, influencia que se pierda paulatinamente.

La dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las pequeñas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades

de oscilación en un 100% de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que en forma sucesiva va aumentando el poder del presidente conforme transcurre el período presidencial, hechos que hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de "contrapesos y balanzas", del tipo que proponía Madison, no se apliquen ni funcionen en la realidad del México contemporáneo.

Por lo que hace al municipio libre, su existencia formal corresponde sin embargo, a una realidad política en la que el municipio depende del gobierno estatal y vive en una angustia financiera que reduce a su mínima expresión las funciones públicas del mismo.

El artículo 115 constitucional otorga facultades a las legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, así también trece constituciones locales otorgan las mismas facultades a los gobernadores. Normalmente no es necesario recurrir a esos extremos. El control que ejerce el gobierno y el partido son suficientes.

No obstante, en ocasiones la Suprema Corte de Justicia ha apoyado a los municipios, aún con ésto, las libertades municipales son violadas con suma frecuencia por las autoridades locales.

La penuria municipal en términos relativos y absolutos es la característica esencial de la inmensa mayoría de ellos, y el indicador más seguro de su debilidad económica y política. La proporción que reciben del total de haciendas públicas siempre ha sido baja y ha venido bajando de sexenio en

sexenio. En realidad los ingresos municipales están reducidos a las escasas aportaciones que les son autorizadas y que no siempre perciben y al pequeño producto de multas y derechos. Su dependencia económico-política tiende a incrementarse con la invasión de las fuentes fiscales por los estados, y por el deseo permanente en las autoridades municipales de que los adeudos de los municipios sean condonados por el gobierno federal. A pesar de las últimas reformas al artículo 115 constitucional.

La falta de recursos del municipio ha llevado a los estados a ocuparse de los servicios primarios de las municipalidades, por lo que los municipios han derivado políticamente en entidades dependientes del gobierno estatal y federal. En consecuencia se rompe con el modelo clásico de un gobierno local. El problema de la libertad municipal tiene raíces demasiado profundas. La libertad municipal es una institución que no existe desde su base misma. Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre. Y la entidad política que surge y se denomina municipio libre está, en los hechos, controlada por el poder estatal y la Federación.

De lo expuesto anteriormente se deduce que hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en las mismas condiciones, que el Congreso es controlado por el Presidente, que los Estados son controlados por la Federación, así como los municipios son controlados por los Estados y la Federación, en conclusión que se da una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo, y d) en el presidente. Con la excepción-

de las limitaciones que le son impuestas por la Suprema Corte, en casos particulares y en defensa de intereses particulares y derechos cívicos.

El modelo establecido con la Constitución deja entrever, comparado con la realidad, la imagen de un régimen presidencialista, en el cual el poder presidencial no tiene límites. Convirtiéndose cada vez más en un poder autoritario que ahoga las instituciones democráticas, pero esto es en razón del conjunto institucional que lo conforma. Así es como más que la eficacia de ese poder son sus dimensiones gigantescas e irresistibles las que dan forma y promoción a la conciencia autoritaria de las masas; esas dimensiones sólo son posibles por la institucionalización del poder.

Pero entonces surge la pregunta: ¿ Cuáles son los verdaderos factores del poder que delimitan y relativizan el poderío del presidente ?

Estos son y seguirán siendo, tal vez por mucho tiempo, los siguientes:

- a) Los caudillos y caciques regionales y locales;
- b) El ejército;
- c) El clero; y
- d) Los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros.

Poderes que influyen directamente en la decisión gubernamental.

- a) Caciques.

La influencia del cacique subsiste en los gobiernos locales y las

pequeñas comunidades de las zonas más atrasadas del país, pero antes de contar en las decisiones de la política estatal o nacional cuenta en las concesiones de los gobiernos estatales y federal, y sobre todo, se hace sentir directamente sobre las propias comunidades. E incluso en éstas el proceso de disolución del cacicazgo se puede observar en los actos de rebeldía de los antiguos "vasallos".

El proceso de control del caudillismo y de los caciques regionales se inicia en la presidencia de Obregón y toma mayor auge en la de Calles, mediante la profesionalización del ejército, que busca implantar normas nacionales de obediencia, sustituyendo a las personales. El Partido Nacional Revolucionario cumple una función semejante. Integra y controla a los "partidos" regionales y personales de los caudillos de la revolución. La historia del partido oficial, es una historia de control de caudillos y caciques. Y ésta es una de sus funciones principales. En general puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tienen en su origen y fundamento, el control de los caciques —de sus partidos, de sus seguidores, de sus presidentes municipales—, fenómeno que no implica sino indirectamente la desaparición de los caciques.

En efecto, si el gobierno central controla el caudillismo, al mismo tiempo establece con los caudillos una especie de "contrato político" de diversa naturaleza ; si les quita el mando de fuerza les otorga otros poderes, honores o prestaciones. De entre los caudillos surgen así políticos que trabajan al lado del presidente, o surgen empresarios, o nace un tipo de caciques

revolucionarios con los que se mantiene durante un largo período el mismo - tipo de relaciones personales y de controles que aplicaba Porfirio Díaz a sus caciques, y que halla antecedentes en la época colonial y prehispánica. A su vez el cacique revolucionario, anticlerical, agrarista mantiene formas de gobierno y relaciones personales de mando; iguales a la de sus predecesores. Pero al hacerse la reforma agraria y colaborar en el desarrollo del país, él mismo se transforma. De caudillo y agrarista pasa a ser dueño de ranchos y propiedades, y hasta de fábricas y comercios. Sigue siendo cacique, llamán dose revolucionario, por lo que ya pertenece a lo que se podía llamar la alta burguesía rural.

Los caciques y jefes políticos, arrollados por el desarrollo del país, la expansión de los caminos, la economía de mercado, la industria y el capital, quedan limitados hoy a los gobiernos locales y a las corrientes políticas nacionales, viculadas a su vez con otras fuerzas más operantes, como las finanzas, la banca, el comercio y la industria, que se penetran con aquéllas en la política nacional, en una etapa de transición de los antiguos a los nuevos grupos de presión, y de los sistemas de agrupación personal a las formas características de los grupos de interés en la sociedad contemporánea.

"El caciquismo desaparecido como sistema nacional de gobierno, deja una cultura de las relaciones personales, del parentesco y los compadrazgos, que sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, corte sía o forma de conocimiento político, con las nuevas costumbres y agrupaciones en un México moderno". (19)

(19) Ibidem, pp. 45-50.

b) El ejército.

Que México ha controlado y superado la etapa del militarismo es un hecho que no se puede negar. El militarismo ya no es más esa permanente amenaza en la política mexicana. El control de los militares y de su actuación política es debido al impulso de los propios militares. Son, en efecto, el general Calles, el general Cárdenas y el general Avila Camacho quienes ponen en práctica una serie de medidas para controlarlos. La profesionalización de los caudillos y jefes militares empieza con Calles, su ingreso obligado al partido, como uno de los sectores que lo integran, incrementa el control y la disciplina política; la desaparición del sector militar dentro del partido y su fusión con el llamado "sector popular" es un paso más del control, que tiene a impedir las diferencias entre civiles y militares dentro de la política. La organización de campesinos a los que se les entregan no sólo tierras, sino armas, en la época de Cárdenas, es seguramente uno de los pasos más importantes para el control del militarismo.

Si a estas medidas de tipo político se añaden otras de naturaleza financiera, se llegaría a una mejor comprensión del proceso de desmilitarización de la política mexicana; que comprende un hecho más, la coincidencia de la tarea de militar y la de empresario o contratista, en que el antiguo militar parasitario se va aburguesando. En parte se trata de un proceso más de medidas políticas en que, al tiempo que se disminuye el poder financiero del ejército se celebran contratos y se dan facilidades para que el jefe militar se convierta en empresario. Como cuerpo político el ejército pierde fuerza; en

lo particular, una serie de jefes militares pierden belicocidad y se dedican a sus asuntos particulares, ampliamente tolerados y hasta fomentados.

Medidas de control directo, reforma agraria y desarrollo económico son la base y fundamento de la desaparición del militar como principal personaje de la política mexicana. Que esta desaparición no sea definitiva y que pueda renacer en alguna forma el antiguo militarismo ese es otro problema.

c) El clero.

La Iglesia —el más grande terrateniente y prestamista del siglo XIX—, después de perder su inmenso poderío en la Reforma, que acabó con el latifundismo eclesiástico, y de haber recuperado parte de su fuerza en la etapa porfirista, se sintió amenazada por la Revolución Mexicana y entró en grandes conflictos con el Estado. Conflictos que alcanzaron perfiles de inusitada violencia con la rebelión de los cristeros, y llegaron a su climax precisamente —cuando el callismo fue menos revolucionario y sustituyó la política popular y nacionalista por la demagogia anticlerical.

Con Portes Gil y sobre todo con Lázaro Cárdenas se llegó a un arreglo entre el Estado y el clero; cesó la persecución, cambió la política de uno y otro, e incluso se dieron momentos de franca alianza y hasta apoyo del clero a la política revolucionaria, como fue el caso de la expropiación petrolera, en que el Arzobispo de México exhortó a la grey mexicana a unirse con el gobierno.

A partir de Avila Camacho, el primer presidente revolucionario que se declara católico, la iglesia va recuperando su influencia en la educación y en el propio gobierno; grupos numerosos de católicos se organizan en partidos y movimientos con ideologías conservadoras, e incluso fascistas. En sus discursos y proclamas manejan deliberadamente a los símbolos y creencias religiosos. Posteriormente va aumentando la actividad política del clero y de sus grupos, que realizan peregrinaciones, manifestaciones y actos públicos, cada vez más frecuentes y decididos. Surgen grupos como: Acción Católica; Congregaciones Marianas; La Liga de la Decencia y los Caballeros de Colón.

La fuerza y actividad del clero, que no se percibe al principio, ha hecho también que el modelo de Constitución — liberal y anticlerical — que pasó del texto de 1857 al de 1917 no se aplique, ni se realice: la educación religiosa, los periódicos confesionales, las manifestaciones públicas, el apoyo, unas veces velado y las más abierto, que brinda la jerarquía eclesiástica a los partidos y grupos confesionales, la organización insistente, permanente de grupos político-religiosos, como el Movimiento Familiar Cristiano, son una prueba más, no sólo de esta diferencia entre la estructura formal y real de la vida política mexicana, sino del creciente poderío de la Iglesia. De todos los factores tradicionales de poder se puede decir que éste es el único que ha sobrevivido a las grandes transformaciones sociales del México de hoy, y que ha recuperado e incrementado parcialmente su fuerza.

Sin embargo, es una tendencia natural el aumento absoluto y relativo de la irreligiosidad conforme las sociedades se urbanizan y se industrializan.

lizan. Al juzgar el papel de la política clerical de nuestro tiempo, la hipótesis más segura es que el catolicismo de tipo tradicional se añade cada vez más un catolicismo de tipo moderno, que al fanatismo político-religioso se enfrenta cada vez más un catolicismo que separa cada vez más la población que, declarándose católica, no es practicante regular de todos los ritos eclesiásticos.

La geografía político-religiosa de México es muy variada y al desarrollo desigual de las distintas regiones corresponden formas distintas de religiosidad y profanidad. La actitud religiosa más tradicionalista y fanática se localiza sobre todo en los estados del centro con los consiguientes efectos políticos; en otras entidades, como Nuevo León, hay una religiosidad política de tipo paternalista, fomentado por los empresarios y ligada a las fábricas; gran parte del norte, del Golfo, del sureste tienen una religiosidad mucho menos amplia y menos vinculada a la acción política.

Así, la política clerical no es homogénea. Dentro de las jerarquías hay diferencias provenientes de un espíritu tradicional o moderno; en los distintos estratos del clero se presentan hoy, como en el pasado, diferencias culturales e ideológicas; la política clerical varía de una región a otra del país, de una a otra clase social.

En cuanto al peligro de una política clerical y de problemas clericales semejantes a los del siglo XIX no se da, si la evolución económica y social del país, los cambios de estructura, la diferente religiosidad de las regiones y entidades no permiten pensar en una vuelta al pasado, pero si los otros factores

tradicionales del poder — particularmente el ejército— volvieran por sus fueros, el peligro de una lucha política tradicional aumentaría; en cambio se dan en algunas regiones del país nuevos lazos de la política clerical tradicional y de las nuevas fuerzas conservadoras mexicanas y extranjeras.

En el México en el cual vivimos y en zonas vastas del país se observa una estrecha vinculación del clericalismo tradicional con la guerra fría, del cristianismo político con un anticomunismo que manipula los símbolos primitivos, los temores de la sociedad tradicional, para provocar verdaderos fenómenos de pánico y de agresividad entre la población más ignorante y fanática, sea campesina o de clase media. Esto ligado a una acción política cada vez más efectiva, en que los sacerdotes van sustituyendo a los maestros como líderes de las comunidades y de los ejidos — para formular demandas, protestas y organizar manifestaciones religioso-políticas— provoca un miedo completamente racional entre los propios políticos —gobernantes, diputados, líderes—, amenazados siempre de ser, acusados de "comunistas", con la connotación mágico-diabólica del término, y las fobias que despierta.

Hoy por hoy, el clero tradicionalista representa una de las fuerzas más vivas y actuantes en la política mexicana, y constituye uno de los grupos de presión con mayor poderío, al que los gobernantes deben de tomar en consideración para sus decisiones, unas veces como aliado frente a las demandas populares que hacen peligrar la estabilidad política del sistema o los intereses de los gobernantes, otras como enemigo que intenta aniquilarlos y sustituirlos.

d) Los empresarios

Con la reforma agraria iniciada a partir de la revolución mexicana y que alcanza su mayor apogeo en la época de Cárdenas, se elimina el sistema de latifundios y con él el tipo de relaciones sociales de privilegio que da la propiedad. De un país, como el México de 1910, en que 11,000 hacendados poseían casi el 60% del territorio nacional, pasamos a ser un país de pequeños propietarios, de ejidatarios y de grandes empresas agrícolas de tipo capitalista, en el que no quedan casi vestigios del antiguo latifundio con sus aparceros y peones acasillados, ni de las plantaciones con trabajadores semi-esclavos.

En efecto entre 1915 y 1965 los distintos presidentes de México reparten 53 337 500 Ha. entre 2 240 000 jefes de familia y la estructura agraria se transforma radicalmente. Hacen su aparición los pequeños propietarios, los ejidatarios, los trabajadores asalariados del campo; se desarrollan los comerciantes independientes, y las clases medias rurales; surgen más tarde los empresarios campesinos, también llamados neolatifundistas, cuyo papel y relaciones con el resto de la comunidad, de la economía, del Estado son muy distintos a los de sus antecesores porfiristas, y más parecidos a los de una alta burguesía rural.

Aparejado el fenómeno anterior surge otro de la misma importancia, que es la industrialización del país. Con el aumento del mercado interno, con las nacionalizaciones — de ferrocarriles y en particular del petróleo — con todos los procesos de acumulación original y de capitalización, el Estado adquiere nuevas funciones de empresario, y las clases dominantes juegan nuevos

papeles de industriales, grandes comerciantes, banqueros. Es así como el personaje político que viene a sustituir al latifundista es el empresario, y el tipo de relaciones sociales predominantes es el capitalista, que abarca el conjunto de las zonas desarrolladas del país y domina el resto.

La empresa privada, mexicana y extranjera al obtener las tres cuartas partes del ingreso, mientras que el gobierno solo obtiene la cuarta parte restante, hecho que las convierte en una extraordinaria fuerza en las decisiones sobre materia económica. Organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubes, constituye el más vigoroso conjunto de grupos de presión, al que el gobierno debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas.

Estas organizaciones de empresarios, que tienen carácter oficial y obligatorio y que son su instrumento poderoso, se enumeran las siguientes: La Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y otras -- con menor poder. Organizaciones que designan a sus representantes, en un juego político plenamente consciente, en que el poder económico y político de los candidatos, y su posibilidad de ser eficaces en la defensa de los intereses patronales, determina su elección en forma democrática, esto es, de respeto al voto de los asociados.

Poderosas en el terreno económico, organizadas y coordinadas en el terreno político, estas agrupaciones, por ley, son órganos de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio y la industria nacio

nales, y en la realidad política funcionan como una especie de congresos de patrones que tienen influencia decisiva en la legislación y en la administración.

En esa forma los empresarios participan directamente en el sistema político de México, aún cuando no tengan representación formal en el partido o en el gobierno. Es tangible su influencia directamente. A este sistema de consulta real, se agrega un sistema de informes anuales, establecido desde la década de los treintas, en los cuales el secretario de Hacienda pronuncia un discurso sobre la política financiera y económica del régimen, que es sometido a la crítica efectiva y, a veces, muy enérgica de los convencionistas, respaldada habitualmente por la prensa.

Este sector, con expertos y técnicos a su servicio que reciben los mejores sueldos del país, y sirven para asesorarlo en el terreno económico, jurídico y político, tiene instrumentos efectivos que influyen en la legislatura y la administración gubernamental, que modifican las decisiones del Ejecutivo, tras someterlas a una crítica y a una aprobación también efectivas, que censuran en forma práctica los informes económicos que les hace el gobierno, proponiendo modificaciones a la política económica y financiera gubernamental —con el respaldo de la gran prensa y en una forma completamente distinta a la que corresponde a los informes anuales del presidente al Congreso, con su significado simbólico y los comentarios rutinarios que preceden o acompañan la aprobación automática y también rutinaria de los mismos.

Ahora bien, los instrumentos económicos de que dispone el Estado,

la monopolización de la producción de energía, la participación en el cincuenta por ciento de los transportes y comunicaciones, en el cincuenta por ciento del crédito, la posición estratégica que ocupa en las industrias extractivas y de transformación, etc., con todo esto el Estado se ha creado un poderío económico propio, para constituir un fuerte sector público en la economía, que aún cuando los capitalistas mexicanos han manifestado desacuerdo, en última instancia se ha creado para transformar a México en un país capitalista. De ahí que su carácter clasista, no es el poder, sino porque el poder del Estado, promueve específicamente los intereses de una clase, la clase capitalista.

Pero la intervención estatal a que se hace referencia depende específicamente y en gran medida de la inversión extranjera, dependencia que tiene características estructurales, en virtud del gran número de importaciones de los países subdesarrollados, y de la coyuntura internacional e interna que provoca la disminución en el ritmo de la actividad económica, conduciendo a la obtención de créditos en el exterior. (20)

En resumen, se podría decir que en México, la revolución no ha cambiado en forma radical la relación de dependencia con el exterior y solamente ha transformado las formas internas de dominación.

D.- ESTRUCTURA SOCIAL Y POLITICA.

Nos dice el materialismo histórico que la estructura del cuerpo so

(20) Ibid., pp. 51-70

cial es un esqueleto que tiene vida propia, y cambia por estar definido por una serie de contradicciones internas, con lo que constituye a su vez un proceso. La estructura social está compuesta por elementos fundamentales que en forma relativa son autónomos y dinámicos:

a) Una base económica material integrada por fuerzas productivas materiales, históricamente condicionadas, como la existencia de ciertos medios y objetos de trabajo, sobre los cuales actúa la fuerza humana de trabajo;

b) Relaciones sociales de producción, que son condiciones sociales necesarias para permitir la producción económica, las cuales actúan contradictoriamente sobre las fuerzas productivas, unas veces de modo antagónico y otras permitiendo la cooperación; y

c) Una superestructura que responde en última instancia, a la construcción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción.

En la superestructura se encuentran los elementos que permiten la renovación y reproducción de las fuerzas productivas y las relaciones de producción imperantes: el Estado, las normas jurídicas, los valores, las ideologías y los usos culturales que se hagan de ellas.

Las evaluaciones subjetivas y jerarquizadoras de posiciones y relaciones sociales pertenecen a la superestructura, por estar basadas en valores compartidos. La estratificación social subjetiva pertenece así a la superestructura de la sociedad y cumple funciones análogas a ella.

La totalidad organizada de la base económica material de las relaciones sociales de producción y de la superestructura, se conoce como un modo de producción. El carácter de este modo de producción particular lo determina la forma de apropiación del plusproducto social. El capital es a la vez un instrumento de trabajo, es trabajo pasado y es a su vez relación social, por cooperar con él la fuerza de trabajo asalariada concentrada en un lugar de trabajo. Por consiguiente es el capital el que fija, en términos generales, el tipo de superestructura dominante, determina igualmente que los propietarios del capital posean un tipo de distribución de capitalistas y los no-propietarios, los asalariados, un tipo de distribución de asalariados. La organización de la distribución, la forma particular de la misma y la forma según la cual se participa en la distribución, se hallan, generalmente determinadas por la organización de la producción social en su conjunto.

En el materialismo histórico la estratificación social no se puede estudiar sino reconociendo la mutua dependencia entre distribución y producción, así como entre la distribución de los agentes de la producción y la producción. Los modos cambiantes en la organización de la producción material alteran la división del trabajo social, división renovada que da a luz nuevas formas de estratificación que coexisten históricamente con las viejas formas de estratificación. Puede ser que las formas nuevas y viejas reciban de hecho denominaciones iguales, pero por sus raíces, su dinámica y sus efectos son esencialmente diferentes.

Diversas formas de estratificación resultan de la vecindad de va-

rios modos de producción, cuando se concentran en un período histórico. Verdad que puede ser, en realidad, el sometimiento a un modo de producción dominante de los modos de producción subalternos; cuando subsisten dos o más modos de producción negándose unos a someterse a los otros, y el establecimiento de una acción recíproca que produce algo nuevo, una síntesis. Experiencia histórica es que el modo de producción capitalista revolucione de tal forma a los otros modos precedentes que, a la larga, los modifica, les asigna un rango y su influencia.

Las formas de distribución y de estratificación social existentes en el seno de un modo de producción material subalterno obedecerán en su dinámica al sistema de relaciones de producción del modo superior.

Las jerarquías y las contradicciones de los grupos sociales pueden verse naturalmente modificadas por las nuevas determinaciones y por la dinámica de esta totalidad concreta misma.

Una cosa es preguntarse por qué las diferentes posiciones sociales poseen, digamos, grados diferentes de prestigio, y otra cosa es preguntarse cómo ciertos individuos han llegado a aquellas posiciones. Escoger a los individuos como unidades de análisis puede traer consigo el peligro de contentarse con una descripción taxonómica y limitada como la búsqueda de status individuales.

El análisis social del individuo aislado y ahistórico no es casual, si no que él mismo posee raíces históricas. Aparece con Adam Smith, David Ricardo, Proudhon y especialmente en Rousseau, es decir, en una época en la cual las

condiciones sociales habían alcanzado un alto grado de desarrollo. Entonces apareció toda una corriente del pensamiento para la cual las relaciones sociales se levantaban ante el individuo aislado como un simple medio para sus fines privados, como una necesidad exterior. Era el pensamiento burgués.

En su lucha contra las normas heredadas de la sociedad feudal, los ideólogos de la burguesía europea ascendente modelaron el pensamiento utilitarista, uno de cuyos puntales es precisamente la defensa del individuo aislado. Al utilitarismo de los siglos XVIII y XIX le interesaba justificar lo que el individuo hacía y no lo que él era según su nacimiento. Se ensalzaron el talento, la calificación y las energías de los individuos, así como las recompensas, que debían ser proporcionales al trabajo y a la contribución de los hombres. Apreciar a un hombre o a un acto, desde el punto de vista de la utilidad, era apreciar las consecuencias de su participación ocupacional.

Ambos rasgos se consideraban necesarios para la consolidación de un mercado de bienes y servicios abierto e impersonal, en el cual todos podían desear y todos podían producir lo que se deseaba. Era posible y necesario tomar esta idea de mercado para comparar a todos los individuos a lo largo de las dimensiones principales de su sistema de valores.

De la justificación utilitaria de las jerarquizaciones, basadas principalmente en el dinero poseído, en el consumo efectuado y en la educación alcanzada, la burguesía ascendente pasó a justificar la posesión y la propiedad individuales como algo útil por sí misma y que debían ser defendidas. En una eco-

nomía de mercado abierto e impersonal, la participación individual en el sector industrial moderno es función de la utilidad que representan el hombre y sus actos, de su educación y de su costumbre y socialización para apreciar los valores culturales por sus consecuencias. El individuo aprende que en muchos sentidos es una mercancía que puede y debe venderse ventajosamente, acepta que son sólo algunos aspectos de su individualidad los deseados (o despreciados).

En el régimen capitalista la vigencia de valores capitalistas y de una escala de estratificación correspondiente no puede explicarse únicamente a partir de motivaciones individuales. Numerosas instituciones sociales se encargan de reproducir constantemente los valores capitalistas para permitir la perpetuación —contradictoria— de las relaciones capitalistas de producción. En esencia, la realidad social capitalista pone de relieve algunas características objetivas, reales, que conducen a una interpretación del sistema que se funda "solo" sobre ellas y que no tiene en cuenta otras características fundamentales que constituyen la "esencia" del sistema, y son por tanto indispensables para su "definición". El resultado es una visión mistificada del sistema, que es utilizada políticamente para impedir el desarrollo de un análisis crítico del sistema y, por tanto, de las posibilidades de su transformación.

La estratificación social, para el autor Enrique Contreras Suárez, acarrea modificaciones en los conflictos de clase o en el amortiguamiento de las contradicciones de la sociedad capitalista, pero sin hacerlas desaparecer. (21)

Las capas medias y ciertos estratos de la clase trabajadora, como -

(21) CONTRERAS SUAREZ, Enrique, Estratificación, movilidad social en la Ciudad de México, UNAM, México, 1978. p. 26.

los obreros calificados y especializados, alteran de manera creciente la naturaleza de la explotación y de las desigualdades sociales. Estratos que contribuyen de manera objetiva a la enajenación de la clase obrera, con efectos a desahogar los conflictos de clase que amortiguan las contradicciones y las luchas de clases, aún cuando no se termine con ellas.

La naturaleza del desarrollo económico dependiente va a condicionar de manera sobresaliente la función conservadora del statu quo de las capas medias y de los estratos obreros más privilegiados. A la defensa del --statu quo contribuye la existencia de un tipo de industrialización, orientada a la producción de satisfactores económicos modernos accesibles únicamente a los bolsillos de altos estratos de ingreso, que brindan ocupaciones modernas a proporciones reducidas o cada vez menores de la población ocupada; que concentra los frutos de la industrialización regionalmente en unas cuantas ciudades; que concede los beneficios de la seguridad social, la construcción de viviendas populares, la educación media y superior a estas capas limitadas y que, por consiguiente, frena el mejoramiento de la distribución del ingreso nacional; en que el manejo de los fondos públicos es condicionado a las lealtades electorales. Una vez conquistados estos, se abandona el interés por las promesas asistenciales. Las capas medias ligadas al poder del Estado participan de esta forma como intermediarios con el pueblo, en ocasiones echando mano de la corrupción.

Por lo que el original impulso igualitario retoma una idea más doctrinaria. El sufragio universal dejó de ser para muchos sectores medios un prin-

cipio fundamental, aceptándole tan sólo como instrumento inevitable, desatándose los abusos del sindicalismo, en razón de lo cual se sostuvo la necesidad de frenar los avances gremiales; se favoreció una política educativa que protege a la educación privada; y por último, los servicios sociales o de bienestar social se aceptaron de manera consciente como una forma de atemperar las tendencias revolucionarias de los sectores urbanos desposeídos y como un medio de eliminar fenómenos desagradables, aún cuando fuera pasajera.

Estas capas sociales pueden ser referidas a una jerarquía determinada, se diría de prestigio, ingreso, educación, Índice socioeconómico, etcétera. Son entonces "medias" con respecto a una escala estratificada. Si se admite que se trata más bien de una contradicción histórica entre clases sociales, o mejor de contradicciones históricas en plural, toda vez que las clases sociales son ante todo determinadas, por ser grupos de hombres que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en un sistema de producción social históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran con respecto a los medios de producción (relaciones que están establecidas y formuladas en las leyes), por el papel que desempeñan en la organización social del trabajo, y consiguientemente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse el trabajo de otro por ocupar puestos diferentes en un régimen de economía social. (22) Las capas medias pueden ser definidas como grupos de hombres cuya situación de clase es intermedia respecto a las cla-

(22) LENIN, cit. pos., CONTRERAS SUAREZ, Enrique, ob. cit., p. 34

ses antagónicas principales, es decir, cuya cohesión no corresponde a los gran des intereses comunes derivados de condiciones peculiares de producción. Su unión, como grupo, se manifiesta específicamente en organizaciones de carác ter económico o puramente político.

La cohesión de algunos subgrupos de las capas medias puede provenir de ciertas circunstancias de afinidades ideológico-políticas simplemente, sin que las condiciones peculiares de producción les una en sus intereses comu nes. Constituyen partidos políticos, pueden tener representantes ante el parla mento y desarrollar labores de difusión política. A estos grupos políticos se les denomina fracciones autónomas de clase, y son susceptibles de constituirse en fuerzas sociales, al contrario de los diferentes estratos.

Ahora bien, el aburguesamiento obrero implica sostener una situa ción económica privilegiada, organizaciones de obreros antiobreros y una ideo logía burguesa, en forma y en esencia: la traición de clase. Como estrato social es que, posee un carácter de franja intermedia y no puede convertirse en fracción autónoma, en una fuerza social, pero influye sobre la práctica política de la clase obrera.

No obstante, la función conservadora del régimen capitalista, -- cumplida por las clases medias, no debe ocultar simplemente el surgimiento con comitante de un proletariado fabril y de sectores medios numérica y estratégica mente importantes, que reflejan la existencia de capas empresariales activas -- en el sector privado o público de la economía capitalista industrial de base --

metropolitana. Así como este surgimiento tampoco debe soslayar el crecimiento numérico absoluto de amplias capas sociales periféricas mayoritarias que se debaten en la pobreza, sin que se vislumbren mayores posibilidades para su incorporación al sector ocupacional industrial, dentro del régimen capitalista dependiente. Como tampoco se deben ignorar las interrelaciones integradoras en sentido político e ideológico, ni las explotadoras, existentes entre los grupos que participan y los que no participan de los frutos del crecimiento económico, y que representan indicadores del grado de dinamismo de la sociedad. - Cuando es el mismo desarrollo capitalista dependiente y sus contradicciones el que se encarga de reunir en las mismas poblaciones explotadas indirectamente los elementos objetivos y subjetivos del status y de las clases sociales, a las organizaciones serviles y manipuladas políticamente que se contentan con el asistencialismo gubernamental, pero que pueden desenvolverse hacia la reivindicación si no proletaria, sí de un subproletariado, pues estos sectores explotados irrumpen en la estabilidad política aparente de las grandes metrópolis industriales, y reúnen en su seno las contradicciones inherentes a su cuna, por lo que su pasividad y sumisión, no puede más que considerarse como profundamente inestable y aparente.

Se puede decir que los sectores o estratos llamados marginales desarrollan más que una conciencia de clase, una conciencia de estatus. Este tipo de conciencia se vincula con la relación dialéctica entre la movilidad colectiva y la movilidad individual. Contiene la creencia de alcanzar la movilidad colectiva a través de los medios institucionales legales (reformismo); de-

que existe una pirámide escalonada de posiciones sociales jerarquizadas en la cual es posible ascender, así como la identificación con otros estratos sociales con quienes se comparten algunas semejanzas. En el caso de los estratos marginales, el ser pobre, marginal, carecer de casa, la inseguridad sobre la tenencia de la tierra, la carencia de escuelas públicas y de servicios urbanos elementales, el ser vecino, etcétera.

La conciencia de estatus trae consigo frecuentemente la creencia de que la estratificación social se relaciona con la desigualdad en la distribución de bienes y servicios, y que el Estado puede influir sobre ella. Es necesario señalar que los avances jurídicos de la clase obrera, en sentido amplio, aunque formales, y la exaltación ideológica de la igualdad ciudadana frente a la ley, contribuyen a ensalzar la conciencia de status.

En un nivel más general, la conciencia de status se puede considerar como una respuesta al aislamiento, la despersonalización y mercantilización humanas, propias de la sociedad capitalista altamente industrializada, que condena a grandes grupos contingentes de población a la insuficiencia económica, y a posiciones sociales deprimidas en sus estilos de vida y en sus relaciones sociales.

El estrato marginal, sin embargo, esconde, en general, una heterogeneidad de orígenes, ocupaciones y situaciones de clase muy grande. Se dice en general, porque existen varios tipos de tugurios, distinguibles por los varios procesos económicos específicos que los originaron, en que es posible encontrar varios de ellos con una gran homogeneidad social: migrantes recién -

llegados del campo a las metrópolis, por ejemplo. Pero la heterogeneidad aumenta al considerar los tugurios en su conjunto. Pues bien, esta heterogeneidad permite la difusión de experiencias valiosas para la organización política, máxime si la experiencia es obrero-sindical. Los obreros aportan su disciplina y sentido de organización, permitiendo alargar la vida en las organizaciones marginales o de vecinos.

Las posibilidades de iniciar un cambio estructural quedan fuera - de su alcance, entre otras cosas, porque son un estrato y no una clase. Los marginales son el fruto geográfico de la combinación de modos diversos de producción en una formación social, que se están constituyendo en un nuevo estrato social. (23)

Ahora bien, el marginalismo, o la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en el desarrollo económico, social y cultural, el pertenecer al gran sector de los que no tienen nada es particularidad característica de las sociedades subdesarrolladas. No sólo guardan estas una muy desigual distribución de la riqueza, del ingreso, de la cultura general y técnica, sino que con frecuencia, como en el caso de México, encierran dos o más conglomerados socio-culturales, uno participante y otro marginal, uno dominante —llámese español, criollo o ladino— y otro dominado —llámese nativo, indio o indígena.

(23) CONTRERAS SUAREZ, Enrique, ob. cit., pp. 17-23

Los fenómenos del marginalismo o la no participación en el crecimiento del país, la sociedad dual o plural, la heterogeneidad cultural, económica y política que divide al país en dos o más mundos con características distintas, se hallan esencialmente ligados entre sí y ligados a su vez con un fenómeno mucho más profundo que es el colonialismo interno, o el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros. En efecto, el "colonialismo" no es un fenómeno que sólo ocurra a nivel internacional, como se piensa, sino que se da al interior de una nación, en la medida que existe una heterogeneidad étnica, en que se ligan determinadas etnias con los grupos y clases dominantes, y otras con los dominados. Herencia del pasado, el marginalismo, la sociedad plural y el colonialismo interno subsisten hoy en México bajo nuevas formas, aun cuando han pasado años de revolución, reformas, industrialización y desarrollo y configuran aún las características de la sociedad y la política nacional.

La sociedad dual o plural se encuentra formada por el México ladino y el México indígena; la población super-marginal es la indígena que tiene casi todos los atributos de una sociedad colonial.

La división entre los dos México —el participante y el marginal, el que tiene y el que no tiene— esboza apenas la existencia de un México plural, constituyendo el residuo de una sociedad colonial; pero las relaciones entre el México ladino y el México indígena tipifican el problema en forma más precisa, de la sociedad plural y del colonialismo interno.

Problema mucho más trascendental de lo que pueda llegar a pensarse, no solo por las características esenciales que posee, sino por que no se reduce a un problema de los indígenas, sino que es un problema de la estructura nacional, es esencial en la estructura del país, porque no sólo sirve para explicar y analizar la conducta y situación de los indígenas sino de los mexicanos en general.

Evidentemente la ideología del liberalismo constituyó un gran avance al considerar a los indígenas como iguales ante el derecho, frente a las ideas racistas prevalecientes en la colonia. En la misma forma la ideología de la revolución constituye un avance no menos importante frente a las ideas darwinistas y racistas del porfirismo. La movilidad social y política del país ha llevado a hombres de raza indígena a los más altos puestos y les ha permitido alcanzar el status social más elevado en la sociedad mexicana. Fenómeno que se ha registrado desde la independencia, y particularmente, desde la revolución. Los individuos de raza indígena que tienen cultura nacional pueden alcanzar el mismo status que los mestizos o los blancos, desde el punto de vista económico, político y de las relaciones personales y familiares. Un hombre de raza indígena con cultura nacional no resiente la menor discriminación por su raza: puede resentirla por su status económico, por su papel ocupacional o político. Nada más. Los hechos anteriores han llevado a la antropología mexicana a afirmar que el problema indígena es un problema cultural. Afirmación que representa un avance ideológico frente al racismo predominante de la ciencia social porfiriana.

El problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia en el interior de los límites nacionales. - La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada.

Existe una explotación conjunta de la población indígena por las distintas clases sociales de la población ladina. La explotación es combinada como en todas las colonias de la historia moderna —mezcla de feudalismo, capitalismo, esclavismo, trabajo asalariado y forzado, aparcería y peonaje, servicios gratuitos. Los despojos de tierras de las comunidades indígenas tienen - las dos funciones que han cumplido en las colonias: privar a los indígenas de - sus tierras y convertirlos en peones o asalariados. La explotación de una pobla - ción por otra corresponde a salarios diferenciales para trabajos iguales (minas, ingenios, fincas de café), a la explotación conjunta de los artesanos indígenas (lana, ixtle, palma, mimbre, cerámica), a discriminaciones sociales (humillaciones y vejaciones), a discriminaciones lingüísticas, por las prendas de vestir; a discriminaciones jurídicas, políticas y sindicales, con actitudes colonialistas de los funcionarios locales e incluso federales y por supuesto, de los propios lí - deres ladinos de las organizaciones políticas.

Asimismo, una gran parte de la población campesina cercana, no - indígena, tiene niveles de vida tan bajos como aquella. Así, se advierte en las comunidades indígenas hechos como los siguientes: economía de subsistencia - predominante, mínimo nivel monetario y de capitalización; tierras de acentuada pobreza agrícola o de baja calidad o impropias para la agricultura (sierras) o de

buena calidad (aisladas); agricultura y ganadería deficientes (semillas de infi ma calidad, animales raquícos, de estatura más pequeña que los de su géne ro; técnicas atrasadas de explotación, prehispánicas o coloniales, coa, hacha, malacate); bajo nivel de productividad; niveles de vida inferiores al campesino de las regiones no indígenas (insalubridad, alta mortalidad, alta mortalidad infantil, analfabetismo, raquitismo); carencia acentuada de servicios (escue las, hospitales, agua, electricidad); fomento del alcoholismo y la prostitución (por los enganchadores y ladinos), agresividad de unas comunidades contra - - otras, culturas mágico-religiosas y manipulación económica y manipulación po lítica.

Por todo ello si el colonialismo interno afecta a varios millones - de indígenas a todos los niveles, en realidad abarca a toda la población margi nal y penetra en distintas formas y con distinta intensidad --según los estratos y regiones-- a la totalidad de la cultura, la sociedad y la política en México.

El problema indígena sigue teniendo magnitud nacional: define -- el modo de ser de la Nación, es su ser nacional. No es el problema de unos - cuantos habitantes, sino el de varios millones de mexicanos que no poseen la - cultura nacional y también de los que sí la poseen. De hecho este problema re lacionado con el conjunto de la estructura nacional, tiene una función explica tiva más evidente que las clases sociales, en una sociedad preindustrial, dónde éstas no se desarrollan aún plenamente con su connotación ideológica, política y de conciencia de grupo, de clase. (24).

(24) GONZALEZ CASANOVA, Pablo, ob. cit., p. 89

desplazamiento masivo de la población de las zonas rurales a las urbanas en los países en desarrollo es uno de los grandes dramas humanos -- de nuestro tiempo, es la decisión de millones de individuos, en su mayoría -- campesinos a rechazar las condiciones de pobreza, inseguridad y explotación económica, abandonando el campo e iniciando una nueva vida en la ciudad.

En efecto, la migración de millones de mexicanos hacia las gran des ciudades que posee centros industriales, como Guadalajara, Monterrey, - etc., y sobre todo al Distrito Federal, es en busca de una mejor oportunidad - de vida, que al no ser absorbidos por la planta industrial provoca la creación de "cinturones de miseria" y marginación política; en un país subdesarrollado como es el nuestro en donde subsisten modos de producción antiguos, aspecto sintomático de que el desarrollo no ha llegado a todos los rincones del país.

Consecuencia lógica de ese marginalismo social y cultural y ante todo económico, es el marginalismo político, que no permite a un gran número de habitantes de la República Mexicana, expresar sus más elementales derechos humanos y sus demandas democráticas; esto se observa con mayor agudeza en el Distrito Federal que es el centro político-administrativo de la Nación. En dón de a través de ciertos medios jurídico-políticos se ha impedido que los habitan tes del Distrito Federal manifiesten su voluntad democrática en el gobierno de su jurisdicción. Lo cual veremos en el siguiente capítulo.

Dear Sir,

I am writing to you regarding the matter of the late Mr. John Doe.

The information provided to me is as follows:

1. Name: John Doe

2. Address: 123 Main Street, New York, NY 10001

3. Date of Birth: 01/01/1950

4. Date of Death: 12/31/2020

5. Cause of Death: Natural Causes

6. Burial Location: St. John's Cemetery, New York, NY

7. Next of Kin: Jane Doe, 456 Park Avenue, New York, NY 10022

8. Executor: Mr. James Smith, 789 Broadway, New York, NY 10003

9. Beneficiary: Mrs. Mary Doe, 1010 Fifth Avenue, New York, NY 10017

10. Estate Assets: Real Estate, Personal Effects, Bank Accounts

11. Probate Court: Surrogate's Court, New York County, New York

12. Date of Probate: 01/15/2021

13. Date of Distribution: 02/01/2021

14. Date of Final Accounting: 03/01/2021

15. Date of Closing: 03/15/2021

16. Date of Final Report: 04/01/2021

17. Date of Final Settlement: 04/15/2021

18. Date of Final Distribution: 05/01/2021

19. Date of Final Accounting: 05/15/2021

20. Date of Final Report: 06/01/2021

21. Date of Final Settlement: 06/15/2021

22. Date of Final Distribution: 07/01/2021

23. Date of Final Accounting: 07/15/2021

24. Date of Final Report: 08/01/2021

25. Date of Final Settlement: 08/15/2021

CAPITULO IV

DISTRITO FEDERAL

A. Evolución.

Los más remotos antecedentes históricos de la Organización Político-Administrativa del Distrito Federal, deben buscarse, incuestionablemente en el lejano acontecer de la vida de los pueblos precolombinos, que habitaron el territorio comprendido actualmente dentro de los límites jurisdiccionales del Distrito Federal.

Pero ¿cómo empezó, mexicanos de esta gran urbe nacida de un lago entre lagos, que desbordó las aguas y también inundó de casas los espacios - ayer vacíos del alto valle ?

Empezó, como dice la versión legendaria, el día en que el grupo azteca, peregrinante en busca de sitio, espacio y nueva raíz, se detuvo en un islote y alguien con autoridad diría: "Aquí nos quedamos. Lo manda Huitzilo

Tiempo del Quinto Sol, según la antigua relación de Cuauhtlán,

uno de los documentos que tratan de poner luz en la neblina de los cañaverales y tulares de los lagos de esta cerrada antiplanicie mexicana. Aquí era el Anáhuac, la tierra entre agua. Cuatro soles se habían ya contado antes de que los aztecas comenzaran a regirse por el Quinto. El primer Sol tuvo un signo de -- agua, y se llamó Sol de Agua. Todo se lo llevó el agua y los hombres se convirtieron en peces. El segundo Sol se llamó Sol de Tigre. El tercero fué de Lluvia, pero la lluvia era de fuego. El cuarto fue el Sol del Viento. Y el Quinto, cuando los aztecas llegan al valle, el Sol del Movimiento, donde nada podía interrumpirse a fin de dar continuación a la existencia, como tampoco podía tenerse la trashumancia azteca antes de llegar a la meta marcada por Huitzilopochtli.

Quizá fuera cierto, tal vez no, que el primero de todos los aztecas fue Tenoch, sacerdote, conductor, jefe, voz humana del dios Huitzilopochtli, a quien debía llevar a cuestas, como uno de los nombrados teomamas, según era su sagrada misión de cargarlo. La figura de este conductor del pequeño -- grupo azteca se sublimiza en la nebulosa del tiempo. Teomama, cargador, aunque de dioses, del dios.

¿Existió Tenoch y le dió nombre de Tenochtitlán? Nada fuera más legítimo que ponérselo.

¿Existió Mexitli, el otro gran teomama de la trashumancia azteca, y así también le dió su nombre de México --de los suyos, los mexicas-- a la primera ciudad que fue México-Tenochtitlán, y hoy sólo México? Pensemos que sí, -

sin olvidar otras derivaciones de cosas que pudieron darle nombre antiguo y -- actual -- ambos viejos en la neblina sobre el agua de los lagos y las barcas de los príncipes-- a la actual capital de la República Mexicana.

Comenzaron por ofrecerse a los señores dueños del lago. Chocaron con algunos al ser rechazados; fueron derrotados en Chapultepec y los persiguieron desde Azcapotzalco. La hostilidad los rechazaba. Pero los aztecas no saldrían del agua, que era un modo de no salir de la tierra. En el agua estaba la tierra y se fueron hacia el Sur, a inmediaciones del señorío de Culhuacán. Sería hacia nuestros años de 1299. Con humildad que pronto quedaría arrinconada pidieron un sitio y se sujetaron a impuestos. Culhuacán se lo dió en Tizapán --hoy Villa Obregón--, donde el suelo pedregoso está poblado de víboras venenosas que hacían imposible la vida. Sucumbieron las víboras. Los aztecas aprendieron a alimentarse de reptiles.

Dos años antes de encontrar aposento definitivo, los aztecas habían escuchado el gran anuncio, que Huitzilopochtli susurró a sus sacerdotes --cargadores: establecerse allí donde vieran el águila sobre el nopal, con la serpiente en el pico.

El simbolismo era como una cadena de elementos naturales y religiosos: el agua, la roca y el nopal eran cosas de la tierra, la tierra misma. El águila con su plumaje, el vuelo, el cielo; la serpiente en el pico volvía a ser la tierra. Tierra y cielo, dos dimensiones del hombre acotadas por Huitzilopochtli. No hay simbolismo más definido y constante en la mitología precolom-

bina de las culturas mexicanas, que éste del reptil y del pájaro, refundidos. Es decir, la serpiente con plumas, emplumada. La tierra es el movimiento que no puede elevarse, y las plumas son el cielo, idea sincretizada de Quetzacóatl, - dios y hombre en Tula (quetzal, pájaro; cóatl, serpiente).

Allí era. Los aztecas habían llegado adonde quiso Huitzilopochtli. Si el nombre quedó a la ciudad por Tenoch, cargador y vocero del dios-guía, puede discutirse. Pues también se deduce, que Tenochtitlán es nombre que viene de tetl, la piedra, y nochtli, el nopal: lugar del tunal, sobre piedra. Según es el significado, Tenoch, el sacerdote, sería también la piedra y el nopal, y la historia debe hacer concesiones a la leyenda cuando se cubre con la neblina.

Los aztecas habían llegado a un islote que según mediciones hechas por urbanistas de nuestro tiempo, tenía 750 hectáreas, con límites que pueden encontrarse aún entre las calles de la ciudad contemporánea.

¿Era demasiado ámbito para el reducido grupo de peragrinantes? En todo caso resultó pequeño, porque después de haber hecho una formidable y bien armada ciudad-estado entre el agua, la expandieron como imperio. Y de ahí la capital actual de la República Mexicana.

Resulta difícil la comparación entre ambos extremos, porque la capital contemporánea ha devorado sus alrededores. Son más claras, en cambio, las medidas para lo que se llama Distrito Federal, zona que alberga la ciudad y algunas poblaciones y pequeñas localidades, abstraídas del control adminis-

trativo y político de los estados federales que lo rodean.

El Distrito Federal tiene una superficie de 1500 kilómetros cuadrados, lo que no llega al 0.1% del territorio nacional. Los aztecas se habían de tenido en un punto que a la postre, sería el centro cultural, administrativo e industrial más importante del país.

Estamos en un punto que se halla en 19°03' y 19°35' de latitud norte y a los 98°57' y 99°22' de longitud oeste del meridiano de Greenwich, y a 2,240 metros sobre el nivel del mar.

Aquí está la gran ciudad que fué México-Tenochtitlán a partir de un día -para algunos el 18 de Julio- del año de 1325, cuando comenzaba su historia. (1)

El lago de México, donde estaba contenida la Ciudad de Tenochtitlán, se extendía desde Totolzinco, Chiconauhtla; Tultepec; Cerro Gordo; Santa Clara; Coatitla y San Pedro Xalostoc, al norte, hasta la sierra de Guadalupe al noroeste, terminando por este lado hasta Tlanepantla; al este es de suponerse que pasaba por Ixyapan, Mexquipayac y Atenco hasta cerca de Texcoco; al sureste Ixtapalapa, el cerro de la Estrella hasta Culhuacán; por el oeste Popotla siguiendo hasta Chapultepec, Tacubaya, Coyoacán y Xochimilco.

En medio de aquel extenso lago sobresalían varios islotes, en dos

(1) Vid., SUAREZ, Luis. De Tenochtitlán a México, México, F.C.E., 1974, pp. 11-22.

de los cuales estaban asentadas, respectivamente, Tenochtitlán y Tlatelolco, que en un principio estuvieron separados política y topográficamente; pero que después formaron juntas una misma ciudad, unidas por una calzada y gobernadas por una misma autoridad.

Por algunas diferencias personales, doce años más tarde de la fundación de Tenochtitlán, se desgajó de allí un grupo mexicano que se instaló en Tlatelolco, zona que sería, en poco tiempo, el gran mercado. Nació así esa dualidad de México-Tlatelolco, pero los aztecas restablecieron la unidad natural cuando en 1473 invadieron Tlatelolco.

La ciudad azteca fue dividida en cuatro secciones, todas en relación con el templo mayor. Cada sección era un barrio o calpulli: Cuecopan, Atzacualco, Moyotla y Zoquiapan, a su vez subdivididos en torno del edificio del Tecpan o sede de la reunión de cada clán.

A la muerte de Tenoch, los aztecas nombraron su primer tlatoani, jefe o rey, porque lo necesitaban como todos los demás en torno del gran lago. Se aliaron astutamente con Culhuacan, a pesar de la ofensa que le habían hecho matando a la hija de Achitometl, aquella cuya piel sirvió para simular "la mujer guerrera" sobre el cuerpo de un sacerdote. Y de Culhuacan tomaron al primer tlatoani, que fue Acamapichtli. Los aztecas penetraron así el mundo -tolteca hecho en señoríos. Prosiguieron las alianzas que habrían de darles tanto éxito, y ya pudieron pelear contra Azcapotzalco cuando el poder de este pueblo estaba en manos de Maxtlatzni, llamado el tirano Maxtla. En 1496 se -

ucabó la dependencia y los aztecas se convirtieron también mediante siempre hábiles alianzas, en señores de Azcapotzalco.

Consejero de los poderosos aztecas en largo tiempo, Tlacuótel - debió ser un gran hombre. Su pariente, Moctezuma Ilhuicamina, sería rey y emperador azteca.

El poder azteca, el poder de México-Tenochtitlán, se había con solidado sobre el agua. La sociedad surgía, con sus mayores construcciones: - una pirámide, en cuyo punto más alto estaba el tlatoani, jefe teócrata, con fun ciones religiosas, civiles y militares. Luego los teteuotin, con sus rangos espe ciales recibidos del tlatoani. El pueblo común seguía formado por los macehua les, organizados en barrios o calpullis, cuyo jefe recolectaba, los tributos. Y - en la base de la pirámide estaban casi enterrados los Hacotin, a quienes ahora podríamos considerar esclavos por la obligación que tenían de prestar servicios personales, sobre todo acarreando leña y agua. La gente importante, eran los pochtecas, comerciantes. (2)

En lo militar el Estado Mexicano estaba confederado con los pue blos de Tlacopan (Tacuba) y Texcoco. La supremacía de la Confederación la - ejercía México, y desde este punto de vista puede afirmarse que Tenochtitlán - era el asiento de los poderes confederados. (3)

(2) SUAREZ, Luis, ob. cit., pp. 25-27.

(3) Vid., CODIFICACION, de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Pu blicación Oficial, México. 1943, Tomo I. p. 14.

Los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaban una triple - alianza ofensiva y defensiva; pero en cuanto al régimen interior de cada uno, conservaban una absoluta independencia.

Por lo que respecta a su gobierno, puede decirse que, de una - oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta. (4)

Desde el punto de vista de la organización política, la autoridad suprema la ejercía el Tlacatecuhtli o Hueytlatoani (supremo señor) quien era - elegido en atención a sus méritos militares, religiosos y civiles, por un Consejo, de entre cuatro dignatarios pertenecientes a la nobleza y todos ellos miembros de una misma familia dinástica. Estos cuatro personajes, según Sahagún, siempre estaban al lado del Hueytlatoani y entendían en todos los negocios graves del reino.

En los últimos tiempos la autoridad del Supremo Señor no reconoció ningún límite humano y era ejercida autocráticamente lo mismo en lo político que en lo administrativo; en lo judicial que en lo militar.

El Tlacatecuhtli era auxiliado en el ejercicio de su cargo por un lugarteniente llamado Cihuacoatl, dignidad que otorgaba el propio Tlacatecuhtli. Lo substituía en el gobierno cuando marchaba a la guerra; lo representaba en las reuniones del Tlatocan o Consejo y lo ayudaba en el desempeño de sus funciones Administrativas y Judiciales.

(4) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Dr. El Derecho Precolonial, México, Editorial Porrúa, 4a. Ed., 1981, p. 36.

Además estaba investido de la dignidad sacerdotal, pues era Ministro de la Diosa Cihuacóatl.

El Tlatocan era un Consejo de la Nobleza, integrado por un número impreciso de guerreros, sacerdotes y mandatarios, grupo de élite, al que pertenecían los que Sahagún designaba con los nombres de "Tecutlatoque" o Senadores; "Achcacauhtin" o "viejos del pueblo"; "Yaotequihuaque o soldados principales"; los "papahuaque" (sacerdotes) y los "pilli" (nobles).

La intervención del Tlatocan aparece claramente definida en los casos de elección del Hueytlatoani y en otros que por su gravedad y trascendencia requerían un especial cuidado y consulta. (5)

Los reyes de México, Texcoco y Tacuba, eran nombrados por elección indirecta. El pueblo de cada una de estas ciudades nombraba, para elegir a sus reyes, cuatro electores de entre las personas nobles, y en el voto de ellas se comprometían todos los votos de la nación.

Estos cuatro electores unidos a los ancianos, a los soldados viejos y a la nobleza, designaban al que debía ocupar el trono en sustitución del rey que hubiese muerto. La elección no era completamente libre, debería recaer en alguna persona de la casa real.

En los reinos de Texcoco y Tacuba la sucesión del trono era de pa

(5) CODIFICACION...., ob. cit., pp. 14-15.

dres a hijos, rigurosamente; pero no era necesario elegir al primogénito. La mayoría de las veces, recaía la elección en el hijo del rey a quien se creía más capacitado y, en todo caso, de preferencia en el habido con mujer de la casa real de México.

Las cualidades que en sí debería tener la persona propuesta para rey, eran las siguientes: ser noble de la casa real, valiente, justo, temperante y educado en el Calmecac.

La elección no se hacía por escrutinio, sino que los electores y las personas a quienes se ha hecho referencia, se reunían en asamblea y, tras discutir los méritos de los candidatos viables, llegaban a ponerse de acuerdo. El electo debería tener treinta años de edad, y en caso contrario, se nombraba un Regente que gobernaba hasta que alcanzaba esa edad el electo. (6)

Elegido el señor, designaban cuantros más que eran como senadores, quienes siempre debían estar al lado de él y entender en todos los negocios graves del reino; al tiempo de la elección muchos de los que tenían sospechas de que los eligieran, se "escondían" por no ser electos y no tomar tan gran carga.

El rey era la autoridad suprema, el Jefe del Ejército, su poder no tenía límite legal; pero usaba de él moderadamente, constreñido por los intereses de las clases sociales más poderosas.

(6) DE ZURITA, Alonso, cit. pos., MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Dr. ob. cit., p. 38.

Eran éstas la clase sacerdotal, la militar, la nobleza y cierta aristocracia fundada sobre la riqueza agrícola; en seguida estaba el común del pueblo, integrado por esclavos y por individuos sin patrimonio.

Electo el rey, ni el pueblo ni los otros grupos sociales intervenían en la elección de la mayor parte de los funcionarios públicos, pues era el monarca quien los elegía escogiéndolos de entre los nobles del reino que hubiesen sido educados en el Calmecac, ricos y de buenas costumbres.

Los cargos públicos eran obligatorios y sólo en condiciones excepcionales podía ser relevado de ellos el que los desempeñaba, en una ceremonia especial. (7)

Las ciudades del territorio anexo a Tenochtitlán, estaban gobernadas por señores que designaba el propio Hueytlatoani, allegados y parientes suyos, cuya representación personal tenían.

En el orden judicial existían diferentes clases de autoridades o tribunales.

Para la recaudación de los tributos había unos funcionarios llamados "Calpizques" que tenían a su cargo cobrar aquellos con que los habitantes de los barrios, los comerciantes y los industriales estaban gravados. (8)

Así México-Tenochtitlán ya poderosa, y cuyos mercados eran --

(7) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Dr., ob. cit., p. 40.

(8) CODIFICACION..., ob. cit., pp. 15-17

abastecidos con los tributos que llegaban desde Xochimilco y otros puntos, se enriquecieron con la sustancia y el color de los productos de la costa. Le llegaban plumas de las aves para los penachos de los jefes; animales de las flores sinfrío, caracoles y tortugas, plantas medicinales, cosas que sabían a otras aguas y a otros aires: las aguas y los aires salobres del mar.

Por el mar vendrían, también, el asedio, la conquista, la destrucción y la planta nueva de una ciudad que ya sólo se llamaría México, desprovista de su nombre de cuna, Tenochtitlán. Hernán Cortés, ariete de esa destrucción y reconversión, contemplaría asombrado el gran espectáculo formado todavía entonces por México-Tenochtitlán-Tlatelolco. No era la visión de un mundo bárbaro, desperdigado, caótico, como esperara, sino el rosario bien engarzado de un sistema de ciudades en medio del agua, cuando hizo su entrada a la capital azteca el 12 de noviembre de 1519. (9)

"El día trece de agosto, del año de mil quinientos veintiuno, cayó el último emperador azteca, Cuauhtémoc, en manos de los españoles y terminó el enconado sitio de la ciudad de Tenochtitlán. Hernán Cortés escribiría después, "en ese punto cesó la guerra". Setenta y cinco días, según el cómputo del propio Cortés, o noventa y tres, de acuerdo con los cálculos del cronista - Bernal Díaz del Castillo, había durado el asedio de la capital indígena, dejando una mole informe de millares de cadáveres pestilentes en la laguna, en las calles y en las acequias, y los edificios en ruinas.

(9) SUAREZ, Luis, ob. cit., p. 32.

En aquel silencio tétrico se desarrollaba una escena impresionan-
te en Tlatelolco. Allí, en donde aguardaba Cortés, trajeron a Cuauhtémoc.
En el mismo lugar donde él y sus antepasados habían adorado a sus dioses, ah
ora se enfrentó con el conquistador. Vencido, más no abatido, le dijo: "Se-
ñor Malinche: ya he hecho lo que soy obligado en defensa de mi ciudad y va
sallos, y no puedo más, y vengo por fuerza y preso ante tu persona y poder; to
ma ese puñal que tienes en la cinta y mátame con él".

Pero el silencio no presagiaba la muerte del emperador derrotado;
el cautiverio no debía significar ignominia ni humillación:

" Y Cortés le respondió con doña Marina y Aguilar, nuestras lenguas, muy amo
rosamente, y le dijo que por haber sido tan valiente y volver por su ciudad, le
tenía en mucho más persona y que no era digno de culpa ninguna, y que antes
se le ha de tener a bien que a mal, y que lo que el quisiera era que, cuando -
iban de vencida, antes que más destruyéramos aquella ciudad ni hubiera tantas
muertes de sus mexicanos, que viniera de paz y de su voluntad, y pues ya es pa
sado lo uno y lo otro, que no hay remedio ni enmienda en ello, y que descanse
su corazón y de todos sus capitanes, y que él mandará a México y a sus provin-
cias como de antes. Y Guatemuz y sus capitanes dijeron que lo tenían en mer
ced". (10)

De estas paces que Cortés y Cuauhtémoc celebraron aquella tarde

(10) DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, cit. pos., PORRAS MUÑOZ, Guillermo.
El Gobierno de la Ciudad de México en el Siglo XVI, México, UNAM --
1982, p. 17

en Tlatelolco, había de surgir una nueva nación, y de los escombros de la antigua e imperial Tenochtitlán iba a construirse otra ciudad, que había de ser una vez más capital de la nueva patria". (11)

Apenas consumada la toma y destrucción de Tenochtitlán, Cortés fundó el primer Ayuntamiento en Coyoacán, en marzo de 1524, el cual fué trasladado a la ciudad de México, erigida en "ciudad" por Real Cédula del 4 de Julio de 1523, al quedar en condiciones de ser poblada, quedando integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes ordinarios, siete Regidores, un Escribano y un Mayordomo.

Los términos de la Ciudad de México, sin referirnos exclusivamente a su traza, sino más bien al territorio dentro del cual se ejercía la jurisdicción de sus autoridades Municipales, fueron inciertos en los primeros tiempos que siguieron a su reconstrucción.

El crecimiento de la población y la falta de ejidos hizo que en Cabildo de 30 de Abril de 1529 se señalaran tres colindancias que comprendían la extensión de la Ciudad de México siendo el Río de Coyoacán por el Sur; la Calzada de Nonoalco por el Norte; el Camino que iba del Puente de Coyoacán a Chapultepec por el poniente, siguiendo la falda de este cerro inclinándose al Poniente para rodear el pueblo de Tacuba hasta la Calzada Nonoalco. A partir de la fecha citada, se hicieron constantes apeos y deslindes para precisar la ju

(11) PORRAS MUÑOZ, Guillermo. El Gobierno de la Ciudad de México en el Siglo XVI, México, UNAM, 1982, pp. 15-17.

jurisdicción de la Ciudad de México que pretendía abarcar un radio de quince leguas, teniendo como centro la Plaza Mayor, por lo que, el Rey de España otorgó por Cédula Real de 24 de Octubre de 1529 las quince leguas p^{er} didas concediéndole además la jurisdicción civil y penal de estos límites, exceptuando a los pueblos en donde había Corregidores, por ser cabeceras y considerarse pueblos principales, los que conservaban su jurisdicción propia, como era el caso de Texcoco y otros.

Alegando como antecedente histórico la dependencia en que varios pueblos se encontraban con relación a Tenochtitlán antes de la conquista, el Ayuntamiento pidió al Emperador Carlos V que fueran concedidos a México, como propios, los pueblos de Churubusco, Mexicaltzingo y Mixqui.

Las Cédulas Reales vinieron a establecer las bases de la organización política y administrativa de la Colonia, que descansó desde sus orígenes en el municipio gobernado por el Cabildo o Ayuntamiento. Los Ayuntamientos estaban presididos por los Alcaldes que eran de dos clases: Ordinarios o Menores y Alcaldes Mayores. Cuando la ciudad era de categoría, en lugar de Alcalde Mayor funcionaba una autoridad con atribuciones semejantes, y a la persona que desempeñaba este cargo se le daba el nombre de Corregidor. Las atribuciones de los Corregidores eran fundamentalmente políticas, administrativas y policiales. Los Alcaldes, además tenían a su cargo la primordial obligación de administrar justicia.

En los primeros tiempos de su funcionamiento, y a causa de la toda

vía incipiente organización de la Colonia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se arrogaba facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, debido sin duda a que aún perduraba la costumbre en las poblaciones del antiguo Estado Azteca, de obedecer todas las órdenes emanadas de la Capital. Como órgano de velar por los intereses comunales de los habitantes de la Ciudad de México y poblaciones circunvecinas el Cabildo o Ayuntamiento de esta Ciudad principió desde luego a la regulación de la vida municipal, dictando las disposiciones y acuerdos que estimó más adecuadas para tal efecto.

La forma de Ayuntamiento de la Ciudad de México varió en su integración a través de los tiempos. Las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1682, modificadas posteriormente el 3 de junio de 1720, indican los términos en que debían efectuarse los Cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y calidad de los Alcaldes, Regidores y Oficiales dependientes de la corporación, así como el modo de prever a sus designaciones. En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento.

Para regular los diversos aspectos de la vida social dentro de la comunidad Municipal, y particularmente el aspecto de las relaciones económicas, el Ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general.

Particular interés ofrecen las Ordenanzas, cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían de sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían de venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades, generalmente comprobando, mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público, y contar con la licencia que para tal efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llenara todas las exigencias señaladas por las propias Ordenanzas, tales como otorgar fianzas "para que los maestros no se fuesen con las obras", prohibición de ejercer más de dos oficios al mismo tiempo.

Las Ordenanzas también proveían a la organización de los gremios y a la vigilancia e inspección de su funcionamiento.

En muchas de ellas se determinaba el territorio de su aplicación, "que ninguna persona sea osada de comprar en las cinco leguas, ni dentro de esta ciudad, maíz, gallinas, conejos, etc., para volverlo a vender y se guarden las leyes en este punto, bajo de sus penas, que son cien azotes por cada vez y seiscientos maravedíes, lo que se pregone" (Ordenanzas contra regatones). "Que ninguna persona de ningún estado, calidad o condición que sea, sea osado a sacar de esta Ciudad, ni seis leguas en contorno, trigo y maíz por junto para otras partes, ni otros bastimientos, so pena de perdimento de ellos". Ordenanza de Harina de 1572.

En otras se especificaba la zona radial de quince leguas hasta donde abarcaba la jurisdicción de la Ciudad de México, según ya se ha dicho. Estos datos tienen una gran importancia como antecedente histórico para la existencia, límites y otras particularidades del Distrito Federal.

Con el fin de restringir los abusos de las primeras autoridades, pero sobre todo para hacer más efectiva la Autoridad Real sobre el Territorio recientemente sojuzgado, el Rey de España Carlos V, acordó la creación de uno Organo Superior de Gobierno y Justicia con asiento en la Ciudad de México, el 29 de noviembre de 1527, denominado Real Audiencia, ésta tenía facultades mixtas tanto en materia de gobierno como de justicia, era Tribunal de Segunda Instancia de todos los negocios que la admitían y que se ventilaban dentro de su "jurisdicción".

Su sala especial, que integraban los Alcaldes del Crimen, actuaba como Tribunal de Primera Instancia en todos los negocios criminales motivados por hechos delictuosos que ocurrieron dentro de cinco leguas en torno de la ciudad de México; era Tribunal de responsabilidades para resolver de las en que hubieren incurrido las Autoridades inferiores; intervenían en cuestiones hacendarias, haciendo que los obligados a ello cubrieran los impuestos correspondientes a la Corona Real; tenía facultades para proceder en lo relativo a conquistas; poblaciones y descubrimientos; mercedes de tierras, términos y solares.

La Primera Audiencia de la Nueva España constaba de cuatro Oidores y un Presidente, y se regía por sus Ordenanzas propias y supletoriamente por

las de Valladolid y Granada. En el transcurso del tiempo la Audiencia de México vino a quedar formada por ocho Oidores; cuatro Alcaldes del Crimen; Fiscales y un Alguacil Mayor, era presidida por el Virrey. Caía bajo la jurisdicción de la Audiencia de Nueva España todo el territorio comprendido entre Honduras y Florida, por el Atlántico, y por el Pacífico, desde donde acababa la Audiencia de Guatemala, hasta donde comenzaba la de Nueva Galicia -- (Guadalajara). Estaba dividida desde el punto de vista de las circunscripciones político-administrativas y judiciales que abarcaba, según ya queda dicho, en Alcaldías Mayores y Corregimientos, si se trataba de lugares de cierta categoría, y Alcaldías Menores, cuando eran de menor importancia, las cuales entre sí no tenían cohesión, sino que directamente dependían de México.

El Virrey era el representante de la autoridad real y tenía el doble carácter de Gobernador y Capitán General, era el Jefe de las Oficinas - Públicas, vigilaba la recaudación de rentas y tenía el encargo de velar por los indios y constituirse en su protector.

Nombraba a los Gobernadores de las Provincias, los Capitanes - Generales, los Alcaldes Mayores y los Corregidores, era el jefe de las tropas de mar y tierra, tenía facultad para promover expediciones de descubrimiento y era considerado como el Jefe Supremo del Gobierno.

La tendencia de crear tribunales especiales para salvaguardar los fueros y privilegios de los numerosos grupos sociales existentes en la colonia, dió lugar a que en México, Metrópoli del Virreynato funcionarán multitud de

autoridades e instituciones de la más diversa naturaleza.

Hasta 1786 prevaleció, en términos generales, la Organización Política Administrativa antes descrita, conforme a la cual la Ciudad de México y las situadas en un contorno de quince leguas formaron una circunscripción jurisdiccional con caracteres definidos y propios, en la que fácilmente puede reconocerse el antecedente histórico lejano de lo que posteriormente ha sido el Distrito Federal.

Como sede oficial de las más altas autoridades judiciales y administrativas de la Colonia, la Ciudad de México siempre fue reconocida como Metrópoli del Virreynato.

A partir del 4 de diciembre de 1786 se implantó una nueva organización de acuerdo con lo preceptuado por la Ordenanza de Intendentes, en virtud de la cual la Nueva España quedó dividida en la siguiente forma:

Intendencia de México, que abarcaba el territorio de lo que actualmente son Distrito Federal y Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero; Intendencia de Puebla; Intendencia de Santa Fe de Guanajuato; Intendencia de Valladolid (Michoacán); Intendencia de Guadalajara; Intendencia de Zacatecas; Intendencia de Antequera (Oaxaca); Intendencia de Mérida; Intendencia de Veracruz; Intendencia de San Luis Potosí; Intendencia de Durango e Intendencia de Sonora.

Había además las provincias de Nuevo México, Vieja y Nueva -

California. Cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades. Los antiguos Gobernadores y justicias mayores de los Reinos o Provincias, fueron substituidos por los Intendentes: y los Alcaldes Mayores por los Sub-delegados.

El Virrey seguía gozando de todas las facultades que por Ley le correspondían como Gobernador, Capitán General y Presidente de la Audiencia. Posteriormente se le restituyó la facultad de confirmar los nombramientos de los Alcaldes y se le capacitó para nombrar subdelegados.

Los Intendentes Corregidores presidían los Ayuntamientos de sus Capitales y tenían obligación de velar por que no se cometieran abusos en la Administración de Justicia y que se despacharán pronto los negocios. En cuestiones de Policía estaban encargados de perseguir a los vagabundos y gente desocupada, a los mendigos y malvivientes, quedando facultades para destinar a los que creyeran conveniente al servicio de las armas, a las minas o a presidio. Sus principales atribuciones eran las concernientes a los ramos de Hacienda y Guerra. El Primer Intendente Corregidor de la Intendencia de México lo fué don Bernardo Bonavía.

En el mes de junio de 1808 llegaron a la Nueva España las noticias del traslado de la Familia Real a Bayona, lo que originó las primeras manifestaciones de Independencia ya que el Ayuntamiento de la Ciudad de México el 19 de julio de 1808, propone, sin titubeos, la tesis de que a falta de rey que encabece la monarquía española y careciendo, por tanto, de dirección legítima

el Imperio, toca a los órganos gubernamentales de la Nueva España convocar un congreso general que represente y ejerza la soberanía, convalide las autoridades existentes y dicte las medidas convenientes.

La idea que fundamente la insólita proposición es la de que, por defecto o impedimento real del monarca, la nación no puede quedar acéfala, ya que la soberanía representada antes por el rey regresa a su fuente original: el pueblo. Es éste el único que puede legítimamente volverla a depositar en otras personas, en instituciones ya existentes, o en organismos creados expresamente. ¿Habrán oídos tan delicados -pregunta el Lic. Verdad que se llenen de escándalo al entender que el pueblo en estos momentos de interdicto extraordinario recobra la Soberanía, la hace suya, refluye naturalmente así, y la transmite a las personas de su confianza para devolverla después a su señor.

Jesús Reyes Heróles, en su obra "El Liberalismo Mexicano", al referirse a estos hechos manifiesta que si bien es 1808 el año en que se exterioriza la recepción de las ideas liberales, había sedimentos que facilitaban el proceso. La larva estaba en el racionalismo cortesiano de las postrimerías del siglo XVIII y en lecturas iluministas anteriores. En la tradición suarista de los jesuitas, que sostenía el origen popular de la soberanía. El contractualismo estaba en el ambiente; en la Nueva, como en la Vieja España. (12)

Mora citado por el mismo Reyes Heróles, coincide en mencionar -

(12) Vid. REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano, México, F.C.E., 2a. reimp., 1982.

el año de 1808 como frontera en que se manifiestan expresamente las tendencias liberales ; es el momento en que "se abrió para no cerrarse jamás la discusión sobre la gran cuestión de la independencia y de los derechos políticos civiles de los mexicanos".

De la Constitución Española de 1812, expedida por las Cortes de Cádiz, derivaron múltiples disposiciones encaminadas a la organización política y administrativa de los territorios sujetos a la dominación española, los cuales desde el punto de vista de su aplicación concreta a los pueblos, villas, ciudades y lugares en general comprendidos dentro de los límites de la entidad que nos ocupa, ameritan una breve consideración.

El artículo 309 de la Constitución Española prevenía la existencia de Ayuntamientos para el Gobierno Interior de los pueblos compuestos de alcaldes, regidores, procurador y síndico, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiese, y en su defecto por el Alcalde, los individuos que componían los Ayuntamientos se nombraban efectivamente por el vecindario de los respectivos pueblos; los cargos eran concejiles y no podían desempeñarlos quienes tuvieran empleos de provisión real. Los Ayuntamientos se renovaban periódicamente.

Conforme al artículo 312 los Ayuntamientos tenían a su cargo : - la salubridad, la seguridad pública, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas

de necesidad, utilidad y ornato, formar las ordenanzas municipales, las recaudaciones, y el manejo de las rentas municipales, el fomento de la industria y el comercio de cada localidad. Además debían vigilar la realidad de los comestibles, aguas potables, abastecimientos, estadística de nacimientos, matrimonio, etc.

En el aspecto de la organización superior de las provincias, prevenía la Constitución antes citada que cada una de estas estuviera a cargo de un Jefe Político, del Intendente y de siete individuos. Las funciones de la Diputación a más de políticas, eran de naturaleza predominantemente hacendaria. Tanto el Jefe Político, como los diputados provinciales de la provincia de México, residían en la Ciudad de México.

En los Jefes Políticos, conforme a la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias", del 23 de junio de 1813, residía la autoridad superior dentro de cada Provincia, debiendo cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, de la ejecución de las Leyes y órdenes del Gobierno y en general de todo lo concerniente a las funciones gubernativas.

El Plan de Iguala dejó subsistentes "en calidad de por ahora", todos los ramos del Estado y empleados públicos que existían en el Virreynato al tiempo en que Iturbide proclamó dicho plan, disponiendo la remoción únicamente de aquellos que se opusieran a sus postulados. Previno, igualmente, que subsistiría en vigor la Constitución Española de 1812 en materia de delitos.

El Congreso constituyente, por Decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó nuevamente, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, con obligación, por parte de éstas, de reconocer y jurar sujeción a las Bases Constitucionales y al Congreso.

En posesión de la Capital las fuerzas del Ejército Trigarante, Comandadas por Iturbide, las nuevas Autoridades empezaron a dictar diversas disposiciones encaminadas, las más, a organizar el Gobierno y los servicios Municipales de la Ciudad de México, entre otros el de Policía.

El Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año, fijaron las Bases para la Organización Política y Administrativa del País, al cual se dió un Gobierno Republicano, Representativo y Federal, con separación de Poderes y Estados Libres y Soberanos. El Poder Ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República, el Legislativo, del Congreso y el Judicial de la Suprema Corte, que ejercía funciones de Tribunal de 2a. y 3a. Instancia en el Distrito Federal.

Conforme al artículo 50, fracción 28 de dicha Constitución, el Congreso General tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

Fray Servando Teresa de Mier, con sólidos argumentos, sostuvo que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General Constitu-

yente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación, invocó con sideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la Ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría de "Capital de la República Mexicana".

En tal virtud, con fecha 18 de noviembre de 1824, el citado Con greso expidió el siguiente Decreto:

"Art. 1o. - El lugar que servirá de residencia a los Supremos Pod eres de la Federación, conforme a la facultad 28a. del Art. 50 de la Constitu ción, será la Ciudad de México.

Art. 2o. - Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo cen tro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Art. 3o. - El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señ a len los términos del Distrito conforme al Art. antecedente.

Art. 4o. - El Gobierno político y económico del expresado Distri to, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.

Art. 5o. - Inter se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 (Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias;

antes citada) en todo lo que no se halle derogada.

Art. 6o. - En lugar del Jefe Político, a quien por dicha Ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador, en calidad de interino para el Distrito Federal.

Art. 7o. - En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

Art. 8o. - El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

Art. 9o. - Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art. 10o. - Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley. Lo tendrá entendido, etc., 18 de noviembre de 1824.

Valentín Gómez Farías. - José Ma. Izazaga. - J. Rafael Alarid.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el de-

bido cumplimiento.- Palacio de Gobierno Federal en México a 20 de Noviembre de 1824.- Guadalupe Victoria.- A. D. Juan Guzmán. (13).

Por Decreto de 11 de abril de 1826 se estableció que las rentas - del Distrito Federal, serían parte de las generales de la Federación y que tendría derecho el Distrito Federal, a nombrar representantes en la Cámara de - - Diputados.

En el régimen centralista, por disposición de la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la República se dividía en Departamentos, los Departamentos en Distritos y éstos en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. Con fecha 20 de marzo se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos.

En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República. Estaba auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un Secretario General y la planta de empleados que el C. Presidente de la República tuviera a bien aprobar. Los Gobernadores estaban provistos de Facultades Políticas, Gubernativas y Administrativas.

Cuidaban de la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las Leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental correspondiente.

(13) CODIFICACION..., ob. cit., pp. 17-80

Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-Prefectos y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían excusativas de Justicia; intervenían en la vigilancia de las Oficinas de Hacienda; se les imponía la obligación de velar por la instrucción pública, imponían gubernativamente y sin ulterior recurso, multa; perseguían a los vagos, autorizaban las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento.

En cada Departamento había una Junta Departamental, compuesta de siete individuos de elección. Sus funciones eran predominantemente legislativas, aunque también tenían atribuciones informativas y de administración.

En cada Cabecera de Distrito había un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República. Sus funciones eran políticas, policíacas y administrativas. En los lugares del Distrito que no eran la cabecera había Sub-Prefectos que actuaban como auxiliares de los Prefectos. Los Prefectos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la Cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito. Los Ayuntamientos estaban sujetos al Sub-Prefecto y en su caso al Prefecto y en última instancia al Gobernador.

Los Alcaldes se encargaban de velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía y de las Leyes, Decretos y órdenes que se le comunicaran por los Sub-Prefectos y demás autoridades superiores. Presidían con voto las Sesiones del Ayuntamiento y en las rancherías había Jueces de Paz.

En los términos de lo dispuesto por el Artículo 3o. de la Sexta-Ley Constitucional, el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México, desde el mes de febrero de 1837, a cuyo efecto la Junta Departamental de esta entidad, con fecha 23 de diciembre de 1837, expidió un Decreto dividiendo el territorio del Departamento citado en los distritos que en el mismo se indican, y señalando para su capital a la Ciudad de México, el territorio del extinguido Distrito Federal, íntegro pasó a formar parte del Departamento de México. Los Poderes Federales siguieron teniendo como lugar de residencia oficial la Ciudad de México.

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, dejaron subsistentes los Departamentos de México, desde el mes de febrero de 1837, Distritos, Partidos y Municipalidades, debiendo quedar los mismos que ya existían a la fecha de la expedición de las Bases. El Gobierno de los Departamentos quedó a cargo de las Asambleas Departamentales, de los Gobernadores, en materia judicial de los Tribunales de Justicia y Jueces inferiores.

La Asamblea Departamental de cada Departamento estaba compuesta de un número de miembros que variaba entre siete y once. Duraban cuatro años en sus cargos. Sus atribuciones eran múltiples, participando de una compleja naturaleza, pues lo mismo gozaban de facultades legislativas que gubernativas y de administración. Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva. Duraba cinco años en su puesto. Tenía a su cargo el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento; publicar las Leyes y Decretos, velando por

su cumplimiento. Servía de conducto con respecto a las autoridades de la Federación y las del Departamento; nombraba a las autoridades subalternas y a los empleados inferiores; imponía multas gubernativamente, presidía la Asamblea Departamental y era el Jefe de la Policía y de la Hacienda Pública.

El antiguo territorio del Distrito Federal, durante la vigencia del Sistema Constitucional implantado por las Bases Orgánicas, siguió formando parte del Departamento de México; correspondía al Distrito de México, la siguiente división política por Partidos: el de la Ciudad de México, el de Coyoacán y el de Tlalnepantla. La Cabecera del Distrito era la Ciudad de México, que al mismo tiempo tenía el rango de la Capital del Departamento de este nombre y de la República.

El 22 de agosto de 1846, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, se suspendió el funcionamiento de las Asambleas Departamentales, se restituyeron los Estados en el lugar de los Departamentos y se facultó al Ejecutivo para remover a todas las autoridades.

El Acta Constitutiva y de Reforma de 21 de mayo de 1847 ratificó la vigencia del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, y de la Constitución de 4 de octubre del propio año de 1824. Con relación a la ciudad de México, prevenía el Acta de Reformas en su Art. 6o., que mientras fuere Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente y nombraría senadores.

El 22 de abril de 1853 se expidieron las Bases Provisionales para la Organización del País, y en virtud de las mismas cesaron en su funcionamiento

to las Legislaturas y demás autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios, entretanto se publicaba la Constitución que debía elaborar el Congreso Constituyente convocado al efecto. En comunicación de 21 de septiembre se ordenó que los Estados se llamasen Departamentos, el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México. Dicha Ordenanza previno que este Ayuntamiento estaría compuesto de un Presidente, doce Regidores y un Síndico.

El Régimen provisional de Comonfort, derivado del Plan de Ayutla, expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que sentaba las Bases de Gobierno a que debía sujetarse la República en tanto se expedía la Constitución. Dicho Estatuto hacía descansar el Sistema de Gobierno sobre los Gobernadores de los Estados y Distritos y los Jefes Políticos de los territorios, cuyas obligaciones y atribuciones delimitaba escrupulosamente. El Gobernador del Distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución Política de 1857 organizó la Nación en forma de República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos por una Federación.

En los términos del Art. 46, con el Territorio del Distrito Federal

debía formarse el Estado del Valle de México; pero sólo cuando los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar. Al Congreso de la Unión se reservaron facultades para arreglar el Gobierno interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Sobre las Bases dadas por la Constitución de 1857, se expidieron por el Gobierno numerosas disposiciones concernientes al Distrito Federal.

Con fecha 4 de mayo de 1861 se expidió un Decreto sobre Elecciones que prevenía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos Procuradores de la Ciudad. Lo presidía el Primer Regidor y en su defecto el que le siguiera, por orden de su numeración.

En las poblaciones del Distrito cuyo censo fuera de cuatro mil habitantes, había un Ayuntamiento compuesto de siete Regidores y un Procurador. Además de los Ayuntamientos, se elegían en las fechas establecidas al efecto las Jueces de lo Criminal, de lo Civil, el Gobernador del Distrito y los Magistrados del Tribunal.

Por Decreto de 6 de mayo de 1861 se dividió el Territorio del Distrito Federal en las siguientes secciones:

- 1o.- Municipalidad de México.
- 2o.- Partido de Guadalupe-Hidalgo.

3o.- Partido de Xochimilco.

4o.- Partido de Tlalpan y

5o.- Partido de Tacubaya.

En los Partidos había Prefectos y el Gobernador designaba las poblaciones, Villas y Barrios correspondientes a cada Partido, formaba los Presupuestos de los Partidos, removía y nombraba a los Prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de Autoridad Local.

Varias disposiciones de aplicación concreta en el Distrito Federal, se dictaron durante la Regencia y el Gobierno de Maximiliano.

El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865, prevenía que el Gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria, y que el Representante de la Soberanía Nacional era el Emperador, -- quien gobernaba por medio de un Ministerio. El Territorio Nacional se dividía en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada distrito en Municipalidades. Los Departamentos estaban administrados por los Prefectos Imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los Prefectos debían residir en la Capital de su Departamento. En cada Distrito había Sub-Prefectos, nombrados por los Prefectos con la aprobación Imperial. Cada población del Imperio debía tener una Administración Municipal a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. El Alcalde de

la Capital del Imperio era nombrado y removido por el Emperador; los demás - por los Prefectos en cada Departamento. Los Alcaldes ejercían solamente facultades Municipales. Los Ayuntamientos formaban el Consejo de Municipio; eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad. Y sólo disfrutaban de facultades deliberativas. Los Alcaldes y Comisarios Municipales eran nombrados por el Gobierno y gozaban de facultades ejecutivas.

Durante el Imperio el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento llamado del Valle de México, siendo su Capital la Ciudad de México.

A la restauración del régimen republicano se expidieron diversas disposiciones de observancia obligatorias en el Distrito Federal, encaminadas a la mejor organización de los servicios de Policía y Buen Gobierno. El Congreso General, por Decreto de 16 de diciembre de 1899, dividió el Territorio del Distrito Federal, para su régimen interior, en la siguiente forma:

- I.- Municipalidad de México.
- II.- Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con la Municipalidad de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.
- III.- Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con las Municipalidades de Azcapotzalco y Tacuba.
- IV.- Prefectura de Tacubaya, con la Municipalidad de su nombre, Mixcoac, Santa Fé y Cuajimalpa.

- V.- Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel.
- VI.- Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.
- VII.- Prefectura de Xochimilco, con las Municipalidades de Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec.

Se derogó el Decreto de 6 de mayo de 1861. Los límites de las Municipalidades fueron fijados por Decreto de 28 de Julio de 1899.

Con fecha 26 de marzo de 1903, el C. General Porfirio Díaz, en uso de facultades extraordinarias, expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Dicha Ley establecía que los límites del territorio del Distrito Federal eran los fijados por los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.

El Territorio del Distrito Federal, quedó dividido, para su administración, en trece Municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

El artículo 18 prevenía que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación y que se regiría por las disposiciones que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión.

Quedó sujeto en el orden administrativo, político y municipal -

al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación. El Ejecutivo ejercía el gobierno del Distrito Federal por medio de tres funcionarios, - dependientes de Gobernación: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y en lo concerniente a su Administración Municipal tenían voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto. En cada Municipalidad había un Ayuntamiento y - en las foráneas un Prefecto Político por cada una de ellas, nombrado y removido por el Presidente de la República. En las poblaciones que no fueran cabeceras de Municipio había Comisarios de Policía. Los Reglamentos y Bandos de Policía debían ser expedidos por el Ejecutivo de la Unión, oyendo al Gobernador del - Distrito, al Presidente de Salubridad, al Director de Obras Públicas. Se suprimió la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, haciéndose cargo de todos - sus bienes, derechos, acciones y obligaciones, el Gobierno Federal.

El Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, el Director de Obras Públicas, actuando juntos, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que tenía a su cargo la dirección general de los negocios y la marcha de la Administración del Distrito Federal. La Primera Autoridad Política del mismo era el Gobernador.

En los gobiernos revolucionarios, la Constitución Política de 5 de febrero de 1917, en la Fracción VI del Art. 73, incluyó como facultades del - Congreso la de "Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, -

conforme a las siguientes Bases:

1a.- El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la Ley. - Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

En cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 1o. transitorio de la citada Constitución y entre tanto el Congreso de la Unión provea, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, con fecha 13 de abril de 1917, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En esta Ley, el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un Gobernador, dependía directamente del Presidente de la República, y era nombrado y removido libremente por éste, siendo sus obligaciones promulgar y hacer cumplir las Leyes Federales y locales del Distrito Federal, así como las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Acerca de la Administración Municipal, disponía la Ley de Organización que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. El Gobierno político y la Administración de cada uno de los Municipios del Distrito Federal, - estaban a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados por - elección popular directa. Gozaban dichos Ayuntamientos de las más amplias facultades para dictar con sujeción a las Leyes, disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia y para administrar libremente su Hacienda. Subsistió provisionalmente la división municipal existente con anterioridad. El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de veinticinco Concejales y el de las demás Municipalidades del Distrito Federal de quince cada uno.

El Presidente Municipal en cada Municipio era la primera autoridad política local en consecuencia le correspondía publicar y hacer cumplir - las Leyes, Decretos, Bandos, etc. En las poblaciones de cada Municipalidad que no fuera la de la residencia del Ayuntamiento funcionaban delegados que auxiliaban a éste en el ejercicio de sus labores administrativas.

A iniciativa del entonces Presidente electo de la República, General Alvaro Obregón, el 28 de agosto de 1928, se reformó el Artículo 73 de - la Constitución, en su Fracción VI, dando nuevas bases para la organización - política y administrativa del Distrito Federal. Por virtud de esta reforma se su primió el Municipio en esta entidad y se encomendó al Gobierno de la misma al Presidente de la República, "quién lo ejercerá por conducto del Organo que

determine la Ley respectiva", según el texto modificado, el órgano de Gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión con fecha 31 de diciembre de 1928, recibió el nombre de DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En los términos de este Ordenamiento, el Presidente de la República era reconocido como Jefe de la Administración del Distrito Federal, quien ejercía sus funciones gubernativas por medio del Departamento del D.F., auxiliado por el CONSEJO CONSULTIVO, cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población del Distrito Federal, cuya intervención queda limitativamente circunscrita al asesoramiento, pues sus funciones eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección. Las facultades decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos. Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, contaba como subordinados a los Delegados y Sub-Delegados, quienes tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en las Delegaciones y Sub-Delegaciones, respectivamente, en que se dividía el Distrito Federal. Para el despacho de los asuntos administrativos el Jefe del Departamento disponía del personal burocrático que señalaba el Presupuesto de Egresos de cada año, estando constituido el Personal Superior por el Secretario General, el Oficial Mayor, el Tesorero y los Jefes de las diversas Dependencias y Servicios.

Al Departamento del Distrito Federal quedó encargado el desempeño de todas las funciones que Ordenamientos anteriores encomendaban al Gobierno

no del Distrito y a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales. (14)

El 31 de diciembre de 1941, se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del Artículo 73 Constitucional; misma que fué reformada por decretos publicados el 10 de agosto de 1945 y 31 de diciembre de 1946.

La "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", publicada en el D.O.F. del 29 de diciembre de 1970, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 de la Constitución; misma que fue reformada y adicionada por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1971 y de 30 de diciembre de 1972. Y con fecha 29 de diciembre de 1978 el Diario Oficial de la Federación publicó la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que actualmente rige el funcionamiento del mismo.

B. - El Gobierno del Distrito Federal.

Una vez analizadas las instituciones políticas mexicanas en el inciso precedente, no podemos dejar de mencionar al distrito de Columbia en los E.U.A., porque su régimen federal sirvió de modelo a esta institución federativa, aún cuando su evolución ha sido distinta.

El artículo 1, sección VIII, inciso 17 en su primera parte de la Cons

(14) Ibíd.

titución de los Estados Unidos de Norteamérica señala entre las facultades del Congreso Federal la de: "Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al distrito, que por cesión uno o varios Estados y aceptación del -- Congreso, haya sido elegido para residencia del gobierno Federal, distrito cuya área no podrá exceder de diez millas cuadradas". En las leyes de 16 de - julio de 1780 y 3 de marzo de 1791 se establecía el Distrito de Columbia.

Este distrito es el asiento del Gobierno Federal Norteamericano y el Congreso Federal tiene facultades para legislar en todas las materias que atañe a dicho distrito.

Desde 1871 existieron dos municipios que son Alejandría y Georgetwon. Temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el distrito como una corporación municipal.

Tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales tiene que ser oficial en el cuerpo de Ingenieros del Ejército y dos de partidos políticos diversos, actúan en las funciones municipales del distrito. La educación es administrada por la Corte Suprema del Distrito.

A partir de 1967 el Gobierno del Distrito quedó a cargo de un comisionado designado por el Presidente y un Consejo de nueve miembros, vecinos del lugar, como representantes del Distrito.

El gobierno federal contribuye al sostenimiento del distrito. Los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, de acuerdo con la Constitu--

ción, pero no pueden votar excepto en los Estados donde tienen su residencia legal. La Constitución no establece expresamente normas que regulen al distrito salvo la señalada. (15)

Una vez vistos los antecedentes inmediatos, pasaremos analizar, el caso del Distrito Federal distinguiendo entre éste y el Departamento del Distrito Federal.

Ahora bien, el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona al Distrito Federal entre las partes integrantes de la Federación. Esto es significativo porque el Distrito Federal por declaratoria constitucional, y que además así lo ha interpretado nuestro máximo tribunal, en el sentido de que constituye una auténtica entidad federativa, con la salvedad de que no puede darse una Constitución ni elegir a sus autoridades, como acontece con los demás estados miembros de la Federación.

Si bien por mandato constitucional el Distrito Federal es una entidad federativa, éste carece de autonomía. Esta carencia imposibilita la existencia de un órgano legislativo propio que elabore un ordenamiento constitucional como lo hacen los Estados.

Es característica de un Estado-miembro de la Federación tener facultad de autodeterminación en todo aquello que no esté reservado a los Poderes federales; lo que se traduce en darse su propia Constitución, y elegir a sus

(15) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 10° Ed., Tomo I, 1981, pp. 579-580.

autoridades, crear los Poderes del Estado y dotarlos de competencias. El Distrito Federal carece de autonomía, lo que viene a diferenciarlo sustancialmente de los Estados.

Los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial han sido creados, no por voluntad de los ciudadanos del Distrito, sino por decisión de la Constitución Federal expresada en la fracción VI del artículo 73.

Además de que la organización de los Poderes le es impuesta, el Distrito Federal no designa a los titulares de dichos Poderes; el Poder Legislativo del Distrito reside en el Congreso de la Unión y el ejecutivo en el Presidente de la República, autoridades elegidos por todo el pueblo mexicano; el Poder Judicial reside en el Tribunal Superior, formado por Magistrados que nombra el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados.

No obstante el artículo 27, fracción VI de la Constitución, otorga al Distrito Federal "plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces, necesarios, para los servicios públicos". Aunque subordinado al régimen de la centralización administrativa, el Gobierno del Distrito Federal constituye una entidad distinta a la Federación.

El autor Andrés Serra Rojas, cita en su obra "Derecho Administrativo", una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aparecida en el tomo 101, página 3, 675 del Semanario Judicial de la Federación, V época, en los siguientes términos: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, cons

tituyendo una entidad distinta de la Federación".

El artículo 73, fracción VI, base 1a., establece que: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, -- quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

De la base expuesta, se desprende que el Departamento del Distrito Federal es el órgano de administración de esta entidad federativa, como lo señala la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Por lo tanto éste corresponde al tipo de organización centralizada de conformidad con los artículos 1º, 2º, 3º, y 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal.

Aquí existe una contradicción, toda vez que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece igual rango para los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos, recalcando -- que no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Por lo que el Departamento no tiene razón de tener una Ley Orgánica, si es un Departamento Administrativo, le bastaría un Reglamento Interior como lo tienen las Secretarías de Estado.

Dice Andrés Serra Rojas, que por muy superficial que se comente el artículo 92 de la Constitución, éste claramente distingue entre el Gobierno del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. Si el ánimo del legislador Constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de señalarlo como órgano de administración, no hu

biera hecho ninguna diferenciación y hubiera hablado exclusivamente de departamento de Estado. No lo hizo, porque el Distrito ni debe ni puede equiparse a un Departamento de Estado.

Ahora bien, las Secretarías y los Departamentos de Estado son organismos administrativos centralizados que forman parte prominente del Poder Ejecutivo Federal.

Los Secretarios de Estado realizan funciones político-administrativas, en tanto que los Departamentos de Estado son estrictamente administrativos.

El Secretario de Estado debía refrendar los actos del Presidente que sin ese requisito de forma, esos actos no serán obedecidos; en tanto que el jefe del Departamento estará obligado a cumplir directamente las órdenes presidenciales, sin que se requiriese de su firma para el debido cumplimiento.

La Constitución en su artículo 92, a partir de 1981, señala que: - "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

En teoría, la Secretaría ocupa una jerarquía más elevada en el orden administrativo que el Departamento de Estado.

En la práctica administrativa-mexicana el Departamento, se conduce como una Secretaría de Estado, toda vez que su actividad es eminentemente política-administrativa.

Es evidente que el Distrito Federal corresponde a las características genéricas atribuidas a los Departamentos administrativos, su naturaleza es tan diversa que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no señala sus atribuciones como lo hace con las Secretarías de Estado, haciéndolo hasta 1982 con el Departamento de Pesca que podría considerarse el último de los órganos de esta naturaleza dentro de la estructura de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referendum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

3a. Derogada.

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o

negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la -
Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrá por aprobados los nom-
bramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los ma-
gistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cá-
mara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la mis-
ma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que sur-
tirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aproba-
ción de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este perío-
do de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o re-
probar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombra-
do provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo.
Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el
magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombra-
miento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los ma-
gistrados, serán éstos sustituidos mediante nombramientos que el Presidente de -
la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus re-
cesos, a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto
en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la
Ley Orgánica determinará la manera de hacer la sustitución. Si faltare un ma-
gistrado, por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República

someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley de termine.

La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

De lo anteriormente expuesto se podría realizar la siguiente división:

Poder Legislativo: la función legislativa en el Distrito Federal es

tará a cargo del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VI, del artículo 73 constitucional y artículo 5° de la Ley Orgánica.

El Poder Judicial: el Poder Judicial del Distrito Federal se deposita en el Tribunal Superior de Justicia que se regirá por su ley orgánica y por las disposiciones de la ley del departamento, en sus relaciones con el Poder Ejecutivo y artículos 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica.

El Poder Ejecutivo: corresponde al Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento del Distrito Federal. Artículo 1° de la ley, o Gobernador del Distrito Federal, según el artículo 89, fracción II, de la Constitución.

Por otra parte, la Constitución Política en el artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la norma fundamental a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Lo que significa que los Estados-miembros de la Federación tienen la capacidad de autodeterminarse, sólo que esta autodeterminación es limitativa toda vez que de ninguna forma podrán hacerlo en materias que expresamente la Constitución atribuyó a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.

En cuanto a la facultad de autodeterminarse es aquella que puede otorgarse una Constitución, en la cual se van a crear y organizar los Poderes del Estado y se les dota de competencias y atribuciones.

La autodeterminación del estado federado, aún cuando es limitada por el pacto federal, se expresa en la facultad de darse una Constitución - que norme los Poderes de su Estado y los derechos del individuo frente a los poderes locales. A esta capacidad de otorgarse una Constitución se le llama autonomía, una de las características más particulares del sistema federal.

Ahora bien si por imperativo constitucional el Distrito Federal es una entidad federativa, éste carece de autonomía y por lo tanto de las facultades para darse su propia Constitución. Carencia que no deja posibilidad para que exista un órgano legislativo propio que elabore un ordenamiento constitucional como lo hacen los Estados.

En tanto que los Estados-miembros de la Federación tienen la facultad de autodeterminarse, es decir, de elaborar su propia Constitución y elegir a sus autoridades, el Distrito Federal carece de autonomía, lo que lo viene hacerlo distinto esencialmente de las otras entidades federativas.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que tienen funciones locales en el Distrito Federal no fueron organizados por ordenamiento legal alguno del Distrito Federal como entidad federativa. Tales poderes deben su existencia al mandato expreso de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal.

El Poder Legislativo del Distrito Federal es el Congreso de la --- Unión, que extiende su imperio en todo el territorio nacional para las materias que le ha concedido expresamente la Constitución Federal. El Poder Ejecutivo

del Distrito Federal es el Presidente de la República, por que así lo establece la fracción VI base 1a. del artículo 73 Constitucional. En cambio, el Poder Judicial reside en el Tribunal Superior de Justicia, integrado por magistrados que siempre nombra el Ejecutivo Federal con aprobación de la Cámara de Diputados.

"El Departamento Central —según lo establece la tesis jurisprudencial N° 399— no es una entidad jurídico-política independiente de la Federación, pues la administración directa del Distrito Federal, compete al Presidente de la República y a los poderes federales, y los fondos que recauda el departamento se dedican a sus necesidades propias tan sólo por razón de medida pero no porque pertenezcan a los Poderes Federales."

El artículo 27, fracción VI de la Constitución, otorga al Distrito Federal "plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces, necesarios para los servicios públicos".

Andrés Serra Rojas, en su obra "Derecho Administrativo" cita una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aparecida en el tomo 101, página 3, 675 del Semanario Judicial de la Federación, V. época, en los siguientes términos: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la Federación".

El artículo 43 constitucional menciona al Distrito Federal entre las partes integrantes de la Federación. Lo que significa que el Distrito Fed-

ral por declaratoria constitucional, y por interpretación de la Suprema Corte - de Justicia de la Nación, esta constituido en una auténtica entidad federativa, con el inconveniente de que no puede otorgarse una Constitución ni elegir a - sus autoridades, como sucede con los demás Estados-miembros de la Federación.

El sistema constitucional vigente ha establecido y organizado los tres poderes del Distrito Federal, de tal manera que el Legislativo y el Ejecutivo son los mismos que se dan en el ámbito federal. El Poder Judicial del Distrito Federal no es el Poder Judicial Federal que está constituido por una Suprema Corte de Justicia, Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados en materia de - revisión y amparo y Tribunales Colegiados Unitarios en materia de apelación y jurados populares.

En lo concerniente al Poder Ejecutivo del Distrito Federal, la base la. de la fracción VI del artículo 73, establece: "El G obierno del Distri- to Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

Por otra parte, la fracción II del artículo 89 de la Constitución - expresa que el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remo- ver libremente al gobernador del Distrito Federal.

El artículo 92 Constitucional indica: "Todos los Reglamentos, De- cretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secre- tario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corres- ponda, y sin este requisito no serán obedecidos. (Artículo reformado según de-

creto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981).

El Presidente de la República ejercerá el Gobierno del Distrito Federal por conducto del órgano u órganos que determine la ley, según lo establece la fracción VI del artículo 73 constitucional. Corresponde a esa ley emanada del Congreso de la Unión, señalar cuál será el órgano o los órganos por los cuales el Presidente de la República ejercerá su autoridad para el Gobierno del Distrito, así como cuáles son las atribuciones que esta ley otorgará a cada uno de los órganos creados.

La ley a que se hace referencia es la denominada "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", de fecha 27 de diciembre de 1978, fue publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de Diciembre del mismo año, habiendo entrado en vigor, según el artículo PRIMERO del capítulo de TRANSITORIOS, tres días después de que fué publicada.

La Ley Orgánica reglamenta la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, y aboga la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de diciembre de 1970, y sus reformas.

El artículo primero de la vigente Ley Orgánica establece que el Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, y que lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la Ley Orgánica por conducto del Jefe del

Distrito Federal, a quien podrá nombrar y remover libremente.

Ahora bien de la lectura de los artículos 89, fracción II y 92 constitucionales, surge el problema de saber si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29/XII/1976) y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal están en lo correcto de llamar "Departamento del Distrito Federal", al Gobierno del Distrito Federal.

Del texto del artículo 73, fracción VI, podría desprenderse que la Ley estaba dentro de la Constitución, al señalar como órgano u órganos al Departamento del Distrito Federal.

Pero al indicar al Departamento del Distrito como el órgano de gobierno de esta entidad federativa, en verdad, la ley se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal. (17)

Andrés Serra Rojas, dice que la reforma financiera que se hizo concentrando los ingresos del Distrito Federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 31 de la LOAPF, fracción I, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, Artículo 32, fracción IV, obedece al concepto de Departamento de Estado al confundir su régimen patrimonial y financiero, lo cual no debió realizarse si se pensara que una entidad federativa de tan notoria importancia como el Distrito Federal, requiere su propio sistema independiente.

(17) SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., pp. 588 - 589.

En razón de lo anterior, algunos juristas mantienen la inquietud doctrinal respecto de establecer el municipio en esta entidad y su plena autonomía al estilo de las demás, debido a estas anomalías legislativas, que han terminado por desvirtuar el gobierno del Distrito Federal. De ahí, que el jurista Serra Rojas piense en una legislatura local para el Distrito Federal.

No obstante lo expuesto la Constitución emplea el concepto de Departamento del Distrito Federal. En la reforma, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, al artículo 74 -fracción IV párrafo primero ordena: "IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal..."

Aún cuando el artículo 92 de la Constitución distingue claramente entre el Gobierno del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. Si el ánimo de legislador constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la ley, no hubiera hecho ninguna diferenciación y hubiera hablado exclusivamente de departamento de Estado. No lo hizo, porque el Distrito ni debe ni puede equiparse a un Departamento de Estado.

La legislación administrativa mexicana bajo la denominación de "Departamento administrativo" conoce de ciertos órganos inferiores dependientes unas veces de Direcciones y otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado. A diferencia de estos organismos administrativos inferiores, el constituyente creó los departamentos administrativos, a los cuales ha-

mó la ley anterior "Departamento de Estado". La actual ley orgánica de la - Administración Pública Federal, artículo 1, 2 fracción II y siguientes vuelve a la denominación de "Departamentos administrativos", con lo cual se apega a las disposiciones constitucionales, artículos 90 a 93 de la misma.

En el proyecto de Constitución del Primer Jefe del 1º de diciembre de 1916 no se incluyeron los "Departamentos administrativos", sólo se hizo referencia a los Secretarios de Estado y al Gobierno del Distrito. (Artículo 91 a 93).

El departamento administrativo que se creaba en el constituyente, a juicio de la segunda comisión de Constitución del Congreso constituyente de 1916-17, formaba parte de "un sistema no ensayado en México". Es decir, el departamento administrativo a que se aludía no era la denominación anterior, sino que se acerca al tipo de departamento administrativo, que como en los Estados Unidos del Norte corresponde propiamente al "Departamento de Estado", aunque en aquel país el secretario de Estado (Secretary of State), encargado del Departamento, ocupa un rango superior. En este sentido debemos entender nuestro departamento en relación con el artículo 92 constitucional.

El Departamento en los E.U.A., es una de las ramas de las tres - grandes ramas, legislativa, ejecutiva y judicial, en que se divide el poder del Estado. En una segunda acepción, el departamento comprende una de las divisiones importantes del gobierno federal.

Las Secretarías y los Departamentos de Estado son organismos de -

la administración pública centralizada, que son parte importante del Poder - Ejecutivo Federal. Las primeras realizan funciones político-administrativas, en tanto que los segundos son estrictamente administrativos.

Los jefes de departamento dependen del Presidente de la República y tiene facultad para refrendar sus actos, de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981.

El constituyente creyó haber encontrado en los departamentos administrativos, una forma de organización eficiente para atender algunas ramas de la administración pública y los llamó: "El descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México". (Diario de los Debates... T.II, pág. 345).

Dividió los órganos del Poder Ejecutivo en dos grupos: a) Los que ejercen atribuciones meramente políticas, o político administrativas; y b) Aquellos órganos meramente administrativos, referentes a un servicio público que nada tiene que ver en la política tales como los ramos de correos, telégrafos, salud, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.

Entidades que el constituyente denominó "Departamentos administrativos", que dependen directamente del Presidente de la República, para un desenvolvimiento directo y técnico de sus funciones.

Como por lo general las ideas del constituyente no se realizaron íntegramente, y los departamentos administrativos no se multiplicaron. A lo su

mo era una forma administrativa transitoria hacia una integración como Secretarías de Estado. (16)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hace referencia al Departamento del Distrito Federal, en su numeral 44:

"Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha Entidad en los términos de su ley orgánica, y

II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal D.O.F. del 29 de diciembre de 1978.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, D.O.F. del 6 de febrero de 1979.

"El Distrito Federal se creó fundamentalmente para que sirviera de sede a los Poderes Federales. El hecho que el Congreso de la Unión legisle para el Distrito y que el Gobierno de éste lo ejerza el titular del Ejecutivo Federal, no significa que estos dos poderes se conviertan en locales, pues por naturaleza jurídica y política, y por mandamiento expreso constitucional, son po

(16) Ibíd., pp. 571 - 574.

res fundamental y esencialmente federales". (18)

Por lo que se refiere al caso del Poder Judicial del Distrito su naturaleza es distinta, el jurista Jacinto Faya Viesca opina, al igual que Tena Ramírez, que este poder no es federal, sino local, puesto que surgió como resultado de la creación del Distrito, y con el fin de administrar la justicia en el territorio destinado al asiento de los poderes federales. El Poder Judicial del Distrito, de conformidad con el artículo sexto de la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se encomienda a Tribunales de Justicia del Fuero Común. Y el Departamento del Distrito Federal mantendrá con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las relaciones administrativas necesarias para un buen servicio, y las demás que determinen los ordenamientos relativos.

Dentro del Distrito Federal la función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía, acorde a lo dispuesto en el artículo 7° de la L.O.D.D.F.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue creado por la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", publicada en el D.O.F. del 17 de marzo de 1971 y reformada según decreto publicado el 4 de enero de 1973 en el citado Diario. Tribunal que tiene una función

(18) FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 2a. Ed., 1983, p. 553.

materialmente jurisdiccional pero formalmente administrativa, en virtud de - que se trata de un órgano de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Su competencia está señalada en su propia Ley.

El artículo 8º de la L.O.D.D.F., nos establece que la justicia en materia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal del Trabajo. Es autónoma en cuanto que toma sus resoluciones administrativas por sí misma, sin que exista entre ésta y las autoridades centrales del Distrito Federal alguna Dependencia jerárquica.

Como lo expresa el artículo 9º de la L.O.D.D.F. el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República, quién lo nombrará y removerá libremente. El Procurador General puede acordar asuntos, para los cuales tenga competencia, con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Los límites del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 13 de la L.O.D.D.F., son los fijados en los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el H. Congreso de la Unión, que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente.

Para efectos administrativos, el artículo 14 de la L.O.D.D.F., divide territorialmente al Distrito Federal, en 16 Delegaciones siguientes:

I. Alvaro Obregón; II. Azcapotzalco; III. Benito Juárez; IV. Coyoacán; -

V. Cuajimalpa de Morelos; VI. Cuauhtémoc; VII. Gustavo A. Madero; -- VIII. Iztacalco; IX. Iztapalapa; X. La Magdalena Contreras; XI. Miguel Hidalgo; XII. Milpa Alta; XIII. Tláhuac; XIV. Tlalpan; XV. Venustiano Carranza; y XVI. Xochimilco.

C.- Canales Existentes de Democracia.

Los canales principales que tratan de que el pueblo tenga una mayor presencia en las decisiones que le afecten, que buscan una combinación del principio de la democracia directa con el de la indirecta en el Distrito Federal, son los establecidos por la fracción VI base 2a. del artículo 73 de nuestra norma fundamental, que dice:

" 2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."

De la base anterior se desprende que los canales que existen para una más efectiva democracia en el Distrito Federal, son el REFERENDUM y la INICIATIVA POPULAR.

Kelsen nos dice que en el proceso legislativo es necesario combinar el principio de la democracia indirecta con el de la directa, combinación que se encuentra constituida por la institución de la "iniciativa popular", en que el parlamento tiene que decidir acerca de proyectos legislativos firmados por un cierto número de ciudadanos; otro modo de combinar la democracia di-

recta con la indirecta es el "referéndum", de acuerdo con el cual ciertos proyectos aprobados por el parlamento tienen que ser sometidos a la aprobación popular, para tener fuerza de ley. La iniciativa popular y el referéndum pueden ser combinados entre sí de diferentes formas. Es posible que la Constitución prescriba que cuando cierto número de ciudadanos lo solicite, un proyecto aprobado por el parlamento deberá someterse a referéndum; o establecer que la iniciativa popular puede proponer a la vez un proyecto y exigir sea sometido a referéndum. Y concluye afirmando que mientras mayor sea el uso de estas instituciones, más grande es la aproximación al ideal de la democracia directa.

(19)

Es aspiración íntima del principio democrático a lograr una participación lo más directa posible del pueblo en la formación de la voluntad estatal, lo que lleva a la actualización en la democracia parlamentaria de instituciones como la iniciativa popular y la decisión popular o referéndum que pueden llevar al pueblo a una mayor participación en la legislación.

La consecución de la iniciativa popular es de que el impulso del procedimiento parlamentario no provenga solamente del parlamento o del gobierno, sino del pueblo mismo. Aquí se otorga a un cierto número de electores la facultad de presentar una proposición de ley, de tal forma que el parlamento esté obligado a discutirla y votarla (aunque no a aceptarla), o bien de manera que el parlamento esté obligado a someter a un plebiscito la aprobación de un

(19) KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, México, ---- UNAM, 3a. reimp., 1983, p. 355 (Trad. Eduardo García Maynez).

proyecto de ley análogo a la proposición. En el Estado Federal puede requerirse que la proposición sea presentada por la mayoría de electores de cierto número de Estados miembros.

El referéndum pretende que se de un lazo de unión de la legislación del parlamento con una manifestación directa de la voluntad del pueblo. Este tiene que limitarse a una votación en la cual toman parte todos los ciudadanos. Votación que puede ocuparse de una ley votada por el parlamento, publicada y dotada de fuerza legal. Racionalmente, toda votación no puede promoverse sin otro objetivo que el de dar ocasión al pueblo de manifestarse contra una ley que no le satisface, con la consecuencia de que si la mayoría vota contra ella, la ley pierde su eficacia.

Para ello puede determinarse un plazo, a contar desde el momento de la puesta en vigor de la ley, dentro del cual debe verificarse la votación.

De ordinaria, el referéndum se verifica sobre una ley todavía no sancionada por el parlamento.

De acuerdo con lo que disponga la constitución, puede existir un referéndum limitado tan sólo a las leyes constitucionales y tributarias y otras leyes especiales, o bien extensivo a toda clase de leyes. (20)

Ahora bien, en nuestra constitución política y con la reforma a -

(20) Vid. KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, México, Editora Nacional, pp. 449 - 450 (Trad. Luis Legaz Lacambra).

su artículo 73, fracción VI, de diciembre de 1977, el Congreso de la Unión es tá facultado para legislar, en lo relativo al Distrito Federal, conforme a las siguientes reglas: " 2a. Los Ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser ob jeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

De lo expuesto en el párrafo precedente se desprende que el refe réndum y la iniciativa popular se circunscriben solamente a los ordenamientos legales y reglamentos que se refieran al Distrito Federal.

El referéndum es facultativo u obligatorio, es decir, puede verifi carse por libre determinación de ciertos factores, o cuando son dadas ciertas - circunstancias independientes de toda voluntad subjetiva.

Esto es que un proyecto de ley sancionado por el Congreso puede estar preceptuado por el proyecto mismo, o ser propuesto por alguna minoría de la cámara, o por la otra cámara; a veces se concede ese derecho al jefe del - Estado.

Puede darse a la iniciativa popular la posibilidad de traer a refe réndum una ley sancionada por el parlamento. Cuando la minoría, la otra cámara o el jefe del Estado pueden promover el referéndum, se instaura una espe cie de apelación del parlamento al pueblo. (21)

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publica-

(21) KELSEN, Hans. Ob. cit., p. 458.

da en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, establece en el numeral 54, que el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta ley.

El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de Ley.

Para Kelsen el referéndum puede estar prescrito con carácter de obligatorio, o solamente para la revisión total de la constitución, o para toda reforma constitucional, o sólo para ciertas leyes especiales; también para el caso de un conflicto entre el jefe del Estado y el parlamento, o entre las dos cámaras. Este puede referirse también a una proposición de ley no tratada por el parlamento, sino presentada o promovida por la iniciativa popular. En esta combinación de iniciativa y decisión populares, el parlamento puede quedar radicalmente eliminado en ciertos casos. (22).

El artículo 58 de la vigente Ley Orgánica del Departamento del -

(22) Ibidem, p. 451.

Distrito Federal, dice que:

"El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales a los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no, la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa.

No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal. "

Precisamente, aquellas disposiciones que tratan aspectos que -- afectan directamente la economía de los ciudadanos, como son la Hacienda Pública y los impuestos, la ley les niega el derecho de someter a referéndum las leyes y reglamentos que se refieren a la materia fiscal, estableciendo una limitante a la participación democrática ciudadana.

El referéndum y la iniciativa popular son fórmulas para darle una mayor participación o intervención a los sectores mayoritarios de la población. Toda vez que las fórmulas auténticas de democracia directa tan sólo fueron posibles en países de escasa población y cuando la vida humana no tenía la complejidad característica de los Estados modernos.

Hauriou, nos dice que "en los países de gobierno semidirecto o semi representativo, como ejemplo, Suiza, el derecho de petición, merced a una grave transformación, ha logrado una gran importancia política y se ha convertido en un medio de participar directamente el cuerpo electoral en la elaboración de la ley, sea reclamando el referéndum para una ley ya votada por los - consejos legislativos, sea reclamando que esos mismos consejos estudien y deliberen sobre una ley dada que luego se someterá al referéndum". (23) Esto es, - que el pueblo interviene en la elaboración de la ley.

La reforma de diciembre de 1977, al artículo 73 constitucional, - fracción VI en su 2a. base, introdujo a las instituciones políticas mexicanas dos

(23) HAURIOU, Maurice, cit. pos., MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Pax México, 8o. edición, 1984, - p. 298.

elementos característicos de la democracia semirecta. Como se tiene conocimiento aparte de la iniciativa popular y del referéndum caracterizan a la democracia semidirecta el plebiscito y la revocación.

Algunos pensadores incluyen también el veto popular, como una modalidad distinta del referéndum.

El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo.

La diferencia con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político.

El procedimiento incorporado por el artículo 73 de nuestra Carta Magna tiende a la implantación del referéndum legislativo, constitutivo, especial y local.

La experiencia del referéndum demuestra que así como éste constituye una de las características de la democracia semidirecta, también permite inferir que en muchas ocasiones ha sido utilizado por regímenes dictatoriales que buscan, a través del referéndum, su legitimación. Así lo demuestra, en el presente siglo, la utilización del referéndum por Mussolini, Hitler y Franco, y por diversos dictadores latinoamericanos, como Duvalier en Haití.

En la actualidad, los ejemplos más importantes de la utilización del referéndum los encontramos en Suiza, Italia y Estados Unidos. Al calificar a estos ejemplos como los que tienen mayor significación, se realiza teniendo en cuen

ta, principalmente, la circunstancia del referéndum regional en Italia, cantonal en Suiza y estatal en la Unión Americana. Se trata, en efecto de un desarrollo muy vigoroso del sistema de referéndum aplicado particularmente a las entidades locales.

Los procedimientos de la democracia semidirecta de alguna manera se contraponen a los que corresponden estrictamente a un sistema representativo. En efecto, es incuestionable que si el ejercicio de la facultad legislativa lo comparten los órganos constituidos con el conjunto de los ciudadanos y, por lo mismo, desaparece el ejercicio exclusivo de la función legislativa por parte de un grupo de representantes elegidos popularmente, se produce un evidente menoscabo de las atribuciones que tradicionalmente se han conferido a estos últimos. Menoscabo que da como resultado el fortalecimiento de la democracia, a través de la participación de la ciudadanía.

Es indudable, que con la introducción del referéndum y de la iniciativa popular en el artículo 73 constitucional, nos encontramos en las puertas de la democracia representativa.

De las dos medidas comentadas es evidente que la de mayor repercusión y trascendencia puede ser el referéndum, que la de cualquier otro instrumento característico de la democracia semidirecta, porque constituye la garantía de participación popular en las decisiones legislativas que deben regir la vida comunitaria.

El referéndum ha sido cuestionado tanto porque, como ya se dijo,

ha sido un dispositivo utilizado en ocasiones como una táctica de control dictatorial, por lo que en algunos lugares ha dado lugar a tendencias conservadoras que, paradójicamente, han encontrado fuerte apoyo popular.

Es urgente la necesidad de buscar nuevas formas que permitan encuadrar, institucionalmente, las legítimas aspiraciones de participación colectiva en la toma de decisiones que, por su naturaleza, tienen efectos sobre la comunidad, como una respuesta a la profesionalización de la política. El ejercicio del gobierno no está reservado sólo para aquellos que han penetrado en el arcano de la técnica legislativa o para quienes detentan los cargos de responsabilidad pública fundados en la cada vez más utópica teoría de la representación. (24)

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la fracción VI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece y señala otros canales que nos pueden conducir a la democracia, si fueran estrictamente aplicados. Esta tiene su antecedente más remoto en la Ley Orgánica, Política y Municipal del Distrito Federal, expedida por Porfirio Díaz en 1903, por medio de la cual se restringió la vida política en el Distrito Federal, a través de un Consejo Superior de Gobierno; en la municipalidad de México se mantuvo la organización del Ayuntamiento, pero con facultades sumamente limitadas, sin personalidad ni patrimonio propios, de esta forma su importancia fue secundaria y dependiente de trece pre-

(24) Cfr. VALADEZ, Diego. El Sistema Político Mexicano, en Anuario Jurídico, México, UNAM, 1980, pp. 304 - 307.

fectos políticos.

En 1915, Venustiano Carranza, expidió la Ley del Municipio Libre, en la que se respetó la organización municipal, en el Distrito Federal - misma que se vió modificada en 1928 con la reforma constitucional que suprimió los ayuntamientos en esta entidad y con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales creada para sustituir al Gobernador del Distrito y a los Presidentes Municipales por un ente denominado Departamento del Distrito Federal a cargo de un jefe y auxiliado por 13 delegados; la ley estableció los Consejos Consultivos con facultades de iniciativa y vigilancia, se adoptó un sistema de "democracia corporativa" en virtud de la cual, los miembros de los Consejos Consultivos serían designados por las asociaciones y agrupaciones en su mayoría campesinas y sindicales, todo ello en detrimento del sistema de democracia popular y atentando en contra del derecho que tiene el pueblo de elegir directamente a sus autoridades. El jefe del Departamento tenía la obligación de oír al Consejo Consultivo cuando se planeaba la "municipalización" de algún servicio público, es decir se hablaba de municipalización cuando ya no existía municipio, a este grado de absurdo se llegó en dicha ley. En el año de 1941, fue reformada la ley de 1928, con la supresión de los inútiles Consejos delegacionales, conservando solamente el central con facultades únicamente consultivas, sin intervención política y con funciones protocolarias en actos cívicos y fiestas populares. (25)

(25) Vid., CARRILLO DIAZ, Eduardo. La Carencia de Derechos Políticos en el Distrito Federal, En Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Tomo II, año 8, Núm. 8, México, 1984, ppp. 617-618.

El 27 de diciembre de 1970, las comisiones unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, sector administrativo de la Cámara de Diputados, presentaron un dictamen con proyecto de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en el que propusieron la instalación de Juntas de Vecinos, con atribuciones de información, de colaboración y de proposición, integradas por residentes en sus respectivas delegaciones, interesadas en el progreso de ellas; la ley otorgó a las juntas facultades para hacer notar la falta o deficiencia de servicios públicos y para proponer su mejoramiento; es "hacer notar" se redujo a su inoperatividad manifiesta durante el tiempo que estuvo vigente esta ley. Como lo señalaba la exposición de motivos del dictamen en cuestión, las juntas podrían únicamente sugerir la reforma, expedición o derogación de reglamentos, participarían en "ceremonias cívicas" y en actividades de colaboración ciudadana y de ayuda social. En el debate de esta iniciativa, los argumentos en contra se basan, fundamentalmente, en que había que modificar la iniciativa para que las declaraciones líricas de democracia coincidieran con lo que establecía la ley para que las Juntas de Vecinos realmente representaran un adelanto democrático y no una mera apariencia, deberían llenar todos los requisitos de libertad, autonomía y democracia que es necesario que tengan los organismos autónomos, y para eso solamente existe el camino del voto popular directo, es decir, los miembros de las Juntas de Vecinos deberían ser electos directamente por el pueblo y no quedar sujetos al capricho del ejecutivo.

Como se desprende de lo expuesto en el párrafo precedente, la Ley de 1970 acabó con las funciones de gobierno del consejo, confiriéndole úni

camente facultades de expositor de opiniones, de proposiciones y de puntos de vista que pueden ser tomados en cuenta por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien se le quitó la obligación de oír al Consejo; por otra parte, su calidad de órgano decorativo ocasionó su ineficacia y su falta de funcionamiento práctico, actuando solamente en ceremonias protocolarias inútiles y superficiales.

La Ley vigente que se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, en su capítulo V, se refiere a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, que introdujo novedades como los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, independientemente de la inclusión de órganos que ya existían como el Consejo Consultivo del Distrito Federal y las Juntas de Vecinos. De acuerdo con el artículo 45 de la propia Ley, "en cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los órganos mencionados, en tal forma que en cada manzana habrá un comité de ciudadanos; entre ellos se designará, en forma directa, al Jefe de Manzana; en cada colonia, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes, que conjuntamente con las demás integrarán la Junta de Vecinos de su delegación correspondiente, finalmente, funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos, y en lo concerniente a las Juntas de Vecinos, el artículo 47 establece sus atribucio_

nes y obligaciones, que se limitan a actividades irrelevantes como son las de recibir información, de opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, dar opinión sobre las medidas administrativas delegacionales, informar al Consejo Consultivo sobre los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan resuelto, cooperar en los casos de emergencia, opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios, etcétera.

Las atribuciones del Consejo Consultivo se encuentran redactadas en el artículo 51, en una forma ambigua y demasiado general, como es la de colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijen las leyes y reglamentos aplicables; la de proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del Departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular; pero ¿cómo va el Consejo Consultivo a colaborar con el llamado Regente, si sólo tiene facultades de opinión proposición e información? teóricamente a lo más que puede aspirar el Consejo es a recibir contestación por escrito y explicación "suficiente" sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con lo que haya opinado y propuesto.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, establece la constitución de los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo de una manera pobre e incompleta,

y en algunos casos repite casi textualmente algunas disposiciones de la Ley Orgánica en lugar de desarrollar sus conceptos.

Las funciones otorgadas a los llamados "Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana" por la Ley Orgánica del D.D.F., y su Reglamento, son insuficientes y limitadas para que los habitantes del Distrito Federal puedan participar más activa y democráticamente en el gobierno de dicha entidad; en consecuencia la implantación de este sistema de organización ciudadana constituye únicamente una medida demagógica para dar un viso democrático a las estructuras político-jurídicas profundamente injustas y atentatorias contra los derechos fundamentales de los individuos habitantes del Distrito Federal.

El 8 de noviembre de 1983 al discutirse en la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enviada por el Ejecutivo, se planteó la necesidad de la elección popular de Regente o Gobernador, de la existencia de un Congreso Local y de un régimen municipal, y se manifestó que los ciudadanos de la capital de la República son la paradoja viviente del sistema político, puesto que si bien los habitantes son la sangre y vida de los poderes políticos que se asientan en la ciudad, ellos mismos carecen de derechos políticos locales. Por otra parte, al referirse a la "consulta popular" mencionada por el presidente Miguel de la Madrid, para definir cuál será el régimen fundamental para el Distrito Federal, algunos diputados expresaron su rechazo a esa técnica empleada para conocer supuestamente cuál es la voluntad del pueblo, toda vez que de todas las ponencias presentadas, ya están previamente elegidas 5 o 6 para ser las únicas tomadas en --

cuenta y las conclusiones del "Foro de Consulta Popular" también estaban redactadas de antemano, es decir, antes de concluir el evento, por éstas y otras razones votaron en contra de las reformas que según la exposición de motivos permitían un avance hacia la democratización del Distrito Federal, ya que no es con leyes orgánicas sino con voluntad política como se consigue la democracia.

Ahora bien, el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos perfeccionadores de la democracia, claro bien aplicados, fueron incorporados a nuestro sistema por la iniciativa de reformas y adiciones constitucionales presentada por el Ejecutivo el 6 de octubre de 1977 ante la Cámara de Diputados, que en su exposición de motivos expresaba que a través de las reformas se buscaba vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le afecten para que éste disponga de amplias opciones que le permitan valorar y decidir libremente; dentro de otros buenos propósitos contenidos en la iniciativa estaba el del mejoramiento de la vida política en el Distrito Federal por medio del referéndum y de la iniciativa popular, los cuales buscaban el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, y así alentar las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que tanto en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones. Con estos razonamientos se reformó el artículo 73 para introducir el referéndum y la iniciativa popular respecto de ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen y conforme al procedimiento que en la misma se señale; de esta forma la L.O.D.D.F., en su capítulo VI, establece las formas de ejercicio de

los derechos derivados del referéndum, el cual es definido por el artículo 53, como el método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del - Distrito Federal, para aprobar o desechar la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esa entidad federativa; también define a la iniciativa popular como el método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

El referéndum sobre ordenamientos legales, corresponde iniciarlo al Presidente de la República y al Congreso de la Unión; en caso de reglamentos únicamente al titular del Ejecutivo. Según la propia Ley Orgánica, el referéndum puede ser obligatorio o facultativo para los Poderes Ejecutivo y Legislativo; es obligatorio cuando los reglamentos u ordenamientos legales en proceso puedan afectar a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y tiendan a satisfacer necesidades sociales de carácter general; es facultativo cuando los reglamentos u ordenamientos legales no tengan las características anteriormente mencionadas.

El párrafo cuarto del artículo 58, hace prácticamente irrealizable el ejercicio del referéndum, toda vez que establece que al ocurrir los supuestos requeridos para el referéndum obligatorio, los poderes Ejecutivo y Legislativo, pueden determinar los casos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum tomando en cuenta las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa, es decir, al referéndum obligatorio lo convierten en facultativo.

tativo, dejando al arbitrio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo su despacho, así el pueblo del Distrito Federal, queda fuera de la aprobación o rechazo de ordenamientos legales y reglamentos, por esta razón, entre otras, el referéndum como "instrumento de la democracia" se convirtió en letra muerta en nuestra Constitución Política. Finalmente, quedan expresamente excluidos del referéndum obligatorio las leyes y reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal; el artículo 59, establece que los procedimientos de referéndum se iniciarán previa información y difusión con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido de las disposiciones objeto de referéndum, además deberán entregarse simultáneamente las formas de votación y el texto íntegro del ordenamiento legal o del reglamento, de sus modificaciones o las razones de su derogación.

El artículo 55, dispone que la iniciativa popular corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal, pero para su trámite se requieren ciertas condiciones que la hacen ineficaz en la práctica, por ejemplo, se necesita que la autoridad compruebe "fehacientemente" que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, de los cuales por lo menos 5,000 deben residir en cada una de las 16 Delegaciones Políticas. Una vez satisfechos los requisitos, la iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se tramitará conforme a lo dispuesto por el 72 constitucional; el referéndum, en el caso de reglamentos, se substanciará por el Ejecutivo en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución.

La Ley que debería regular los procesos de referéndum e iniciativa popular y que señalaría la forma para verificar la existencia de los múltiples requisitos que exige la Ley Orgánica del Distrito Federal, no ha sido promulgada, razón por la cual los ciudadanos del Distrito Federal, no disponen de los medios idóneos como necesarios para ejercitar los derechos políticos establecidos en dichos ordenamientos, en consecuencia se da origen a que se conviertan en un mero enunciado sin aplicación real.

No se deja de reconocer el valor que por sí mismos tienen los instrumentos perfeccionadores de la democracia, pero sostenemos que su implantación en nuestro sistema no es una solución al complejo problema derivado del ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, por ser inoperantes en la práctica; la reforma efectuada fue una solución parcial al gran problema, fue un intento tímido y tibio; por lo tanto, insuficiente y desproporcionado con la magnitud de los conflictos originados por la carencia de estructuras democráticas en el Distrito Federal, no se necesitan sustitutos de la democracia, se necesita la participación real de las personas en las actividades colectivas que les afectan directamente, se necesita hacer de la democracia un "sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", en el cual se respeten por igual los derechos fundamentales de la persona humana tales como el derecho a participar en los asuntos públicos de la comunidad política de la que forma parte, la solución requiere cambios estructurales de fondo, puesto que sólo reconociendo y garantizando los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, sin detrimento de la unidad de de

cisiones que requiere la administración para toda la entidad federativa, es posible restituirles a éstos plenamente su calidad de ciudadanos en un país democrático.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de dos instituciones democráticas en sí mismas, realizó un procedimiento inútil, costoso y cuyos efectos han sido demagógicos para el pueblo, tanto el referéndum como la iniciativa popular no pueden llevarse al campo de la práctica por la falta de una ley reglamentaria que especifique claramente el procedimiento para la verificación de los requisitos contenidos en la Ley en cuestión, y por la forma en que están reglamentados puesto que los hacen inoperantes, y son sumamente restringidos en cuanto a su aplicación.

De la ley reglamentaria dependerá que estas instituciones valiosas en cuanto instrumentos perfeccionadores de la democracia, y como novedad en el sistema constitucional mexicano, se conviertan en medios que realmente estimulen y garanticen la participación colectiva.

D.- Formación Política del Ciudadano-habitante del Distrito Federal.

La política es, en el fondo, el planteamiento de la problemática de la relación humana y la aplicación de las distintas soluciones que se proponen, correspondientes a diversas actitudes políticas. La justificación de la política es el interés colectivo. La acción política ha de apoyarse en el poder, y en la lucha por conseguirlo.

La sociedad no consiste exclusivamente en el pensamiento de sus miembros, cualquiera que sea su estrato, conforma una realidad concreta, palpante que se expresa por medio de la conducta de hombres vivos, interrelacionados entre sí.

Lo político es aquello que conserva unido a los hombres con miras a un cierto fin. Por otra parte, que la política sea lo que más los divide, no deja sin validez lo anterior, ya que si lo político es lucha, el objeto de esta lucha sigue siendo la determinación de los fines que agrupan. Lo político es aquello mediante lo cual un grupo existe y se desarrolla como unidad colectiva.

La sociedad es una realidad espontánea sólo en el sentido de que no está regulada por el Estado, de que denota un espacio extraestatal, en el cual no hay control político sino "control social". Por lo que los conceptos de "poder" y de "coerción" no bastan por sí solos para caracterizar y circunscribir la esfera de la política. Esta no es sólo poder y coerción, es importante señalar el hecho de que, además del poder político, se debe registrar un poder económico, un poder militar, un poder religioso y otros más. A la coerción política se agrega la coerción social, la coerción jurídica, la coerción económica y así sucesivamente. No se puede apreciar esta diversidad si no es referida a los ámbitos en los que se manifiestan los varios "poderes coercitivos". El poder político es aquel poder coercitivo que monopoliza el uso legal de la fuerza, individualización que presupone que el aparato estatal dispone de lugares y estructuras determinadas a ese fin.

La sociedad en cuanto concepto recíproco de Estado, es muy reciente. Su aparición se halla estrechamente unida al pleno despliegue de la forma económica capitalista, a la definitiva liquidación del orden social estatal y al nacimiento de la "sociedad civil". Esta no es otra cosa que la vida del ciudadano que no está sometida a ningún poder eclesiástico ni estatal.

El origen del concepto de sociedad, es debido a la tensión política provocada por las demandas de libertad e igualdad de la burguesía frente al Estado absoluto y a los privilegios de sangre, es cosa que no se desconoce mientras los derechos de libertad constituyen para la burguesía objetivos de la lucha política.

Para el pensamiento socialista la sociedad es un concepto histórico concreto, dinámico dialéctico, porque, en cuanto sociedad de clases, encierra en sí misma opresión y desigualdad social y aparece cargada por las tensiones de poder que entre la sociedad y el Estado engendran hoy las exigencias de libertad e igualdad del proletariado.

La sociedad civil, según su idea económica, es la sociedad pura de relaciones de mercado entre sujetos económicos iguales y libres, que funciona bajo el supuesto de la libertad e igualdad jurídicas de las personas, para poder traficar económicamente con plena libertad de contratación, sin que intervengan las autoridades y disponer, así también, libremente de su propiedad privada.

Según la ideología, la conexión de la sociedad económica capita

lista surge como consecuencia de los contratos libres entre individuos soberanos. La única norma que es reconocida es el interés individual egoísta, la única ordenación la del mercado, surgida del libre juego de los intereses particulares.

Miles de personas abandonan los órdenes solidadamente estructurados de la familia y de las relaciones de vecindad y de patria, los de la tradición profesional o religiosa, y se desplazan a los lugares donde se hallan las empresas.

Viven, sin duda, en su nueva morada, numerosas relaciones de amistad pero, casi en absoluto, ningún vínculo de comunidad. En principio cada hombre es en el sistema capitalista, un homo oeconomicus o puro comerciante, la libre concurrencia, asentada en una mera relación de *modus vivendi*, no puede verse trabada por normas o formas de comunidad tradicionales y extraeconómicas.

La sociedad civil real es una sociedad de clases cuya unidad es mantenida mediante el dominio de una de ellas, cuya subsistencia es debido al mantenimiento de la ideología de la libertad y de la igualdad. No es característica de la sociedad capitalista de clases, que el Estado se abstenga de intervenir en la vida económica. Esta es una idea perteneciente a las ideologías encubridoras. El verdadero lema para la sociedad civil, es la movilización privada del poder estatal para una poderosa intervención en el campo económico. (26)

(26) Vid. HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, México, F.C.F., 7ª reimpresión, 1981, ppp. 127 - 128.

Ahora bien, desde el último tercio del siglo pasado hasta nuestros días se ha tratado por el Estado de sentar las bases del desarrollo del capitalismo en nuestro país, por lo que es una de sus consecuencias lógicas el acelerado proceso de urbanización experimentado por la población mexicana a lo largo del siglo XX. Al avance de las relaciones capitalistas de producción en el campo correspondía una liberación relativa de fuerza de trabajo campesina que, despojada por la violencia física o empobrecida por la nueva violencia económica, se veía obligada a venderse para sobrevivir en ciertas regiones donde el capital agrario prosperaba o en algunas ciudades donde la incipiente manufactura y la actividad comercial la podían absorber.

Con el movimiento armado de 1910 se interrumpió momentáneamente un proceso que parecía aletargarse sólo para recobrar nuevos bríos una vez de terminado el cauce que habrían de tomar los gobiernos posrevolucionarios.

Sin que se detenga el avance de las relaciones capitalistas de producción, la lucha de las masas campesinas y obreras impone, en un momento concreto, un cambio en la correlación de fuerzas que imprime un giro a la izquierda en la política estatal. Entre otras consecuencias de ello, el flujo campesino a la ciudad disminuye notoriamente en esa época. Pero los cambios ocurridos tanto en el ámbito interno como externo al final de los treinta y principio de los cuarenta sientan las bases de una nueva aceleración de la migración campocidad en esta última década: se "detiene" la reforma agraria e incluso se instrumenta parcialmente la contrarreforma; la industrialización sustitutiva de importaciones se profundiza, ahora con una intervención más decidida del capital

internacional; el Estado vigila y promueve el proceso a través de una multiplicidad de acciones tales como creación de una infraestructura abundante, créditos a tasas preferenciales, bajos impuestos, control político de la clase trabajadora, etcétera. El avance del capitalismo industrial en México exigía el aprovechamiento de la infraestructura existente en la ciudad de México; la concentración de fuerza de trabajo que en ella se daba; la centralización del poder político y de las funciones administrativas y de servicios que la caracterizaban; el más grande centro de consumo en el país; el Estado mexicano, lejos de permanecer impávido o como simple observador, fomentó tal avance capitalista, acrecentando las ventajas que al inversionista privado ofrecía la ciudad. El capital imperialista y sus aliados locales han sido, desde 1940, los principales beneficiarios de ese hecho. (27)

Por lo que la concentración de las fuerzas productivas en el espacio urbano determina que la ocupación y la apropiación del suelo, infraestructuras y servicios privilegien la producción del capital relegando la atención de las necesidades inherentes a la reproducción de la fuerza de trabajo. Por otra parte, a la socialización de las fuerzas productivas en las ciudades acompaña el crecimiento del proletariado urbano y la ampliación del ejército industrial de reserva, generalizando el subempleo y desempleo, su débil inserción en la actividad económica y el carácter mercantil del consumo urbano agudizan el deterioro

(27) Cfr. JURY, Salvador. Aciertos y desaciertos en la Ciudad de México, en Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas, Año XXVIII, Nueva Época, Enero - Junio 1983, UNAM, México, pp. 188 - 189.

de sus condiciones de vida. A su vez, la especulación de que son objeto la tierra y la vivienda imposibilita el acceso a ellas a amplios sectores de la población urbana.

Por estas razones, existen necesidades objetivas de reproducción de la fuerza de trabajo a las que no ofrece una salida la urbanización capitalista. Las mayorías son obligadas a subsistir segregadas especialmente, en vecindades centrales o periféricas y en colonias o fraccionamientos populares que ocupan porcentajes significativos del espacio urbano; en ellos las características del terreno, la ubicación o condiciones de las viviendas y la ausencia o grave deficiencia de servicios los convierten en asentamientos cuya situación real está en flagrante contradicción con lo que la propia sociedad establece y legisla como una vivienda digna a la que todo ciudadano tiene derecho.

Contradicciones que no constituyen una limitación o una deficiencia del sistema, sino su forma natural de operar, y a la que la planeación en general y la urbana particularmente no garantizan una solución en las sociedades centradas en la economía de mercado. (28) Toda vez que la ciudad capitalista se contruye por la acción de un conjunto de agentes particulares que edifican su peculiar mercancía teniendo como mira una inversión rentable, pero que requieren, de manera creciente, fuertes inversiones en gasto social, no rentable,

(28) Cfr. RAMIREZ SAIZ, Juan Manuel. Los Movimientos Sociales Urbanos en México - Elementos para una Caracterización, en Nueva Antropología, revista de Ciencias Sociales, Vol. VI, Núm. 24, México, Junio - 1984, pp. 23.

que recaen sobre la colectividad y son administradas por el Estado.

El Estado, que debería equilibrar la ocupación del espacio construido y los requerimientos de servicios sociales para la población, pierde cada vez más su papel de rector y actúa, sin orden ni prioridades, llenando huecos, financiando programas de vivienda siempre insuficientes, mejorando la infraestructura en unas zonas y abanando a su suerte al resto; en suma, acatando decisiones tomadas de antemano por la inversión privada, que se convierten en situaciones de hecho.

La ciudad de México de hoy se identifica sin requerir demasiados ajustes, con este modelo de ciudad capitalista. En nuestro país, el grado de concentración de la propiedad y del ingreso, las características de la fuerza de trabajo y del desarrollo industrial, las formas de intervención del Estado, la gestión urbana y la participación política, son las instancias que explican y producen el espacio urbano.

Para resolver algunos de los problemas demasiado grandes y complejos, el Estado interviene de manera autoritaria, con lo que justifica su papel de planificador. La gran variedad de problemas que enfrenta lo obliga a crear comisiones, establecer organismos (cuya función, la mayoría de las veces, es aislada y sin articulación) que desplazan en la toma de decisiones, a los órganos y autoridades elegidas en otro tiempo por la ciudadanía. (29)

(29) Vid. MORENO TOSCANO, Alejandra, et. al. México, hoy, La "crisis" en la Ciudad, México, Editorial siglo veintiuno editores, 8° Ed., 1984, p. 152.

Por lo anterior, en la ciudad capitalista, existen situaciones objetivas que pueden dar origen a la protesta y a movimientos de grandes grupos para modificar sus condiciones de vida urbana. Sin embargo, estos factores por sí mismos, no siempre ponen en acción a las masas. Es decir, ni el aumento acelerado de población urbana, ni la mayor concentración de actividades económicas en las ciudades ni incluso el agravamiento de las condiciones de vida hacen emerger necesariamente las movilizaciones de ciudadanos. La dimensión política de este fenómeno tiene su propia dinámica que no necesariamente coincide con la de los procesos señalados. Esta simple variable cuestionaría la versión de que el futuro urbano e industrial del país va necesariamente a conducir al estallido de nuevos movimientos por el simple hecho de que los conflictos que afectan al habitante de las ciudades serán mayores.

Por que todo espacio urbano disputado por las clases sociales se convierte en un espacio político y la ausencia o forma específica de intervención del Estado en la estructura de las ciudades (en cuanto garante de la reproducción del sistema en su conjunto), refuerza este carácter político de lo urbano; sin embargo, es necesaria la toma de conciencia, la organización y la movilización por parte de las mayorías segregadas económica, política y espacialmente, para que aparezcan las demandas y las prácticas sociales urbanas. La politización de los problemas urbanos no implica necesariamente su conducción por parte de los partidos de oposición. (30)

(30) Vid. RAMIREZ SAIZ, Juan Manuel. ob. cit., pp. 23 -25.

La dinámica de estructuración de la ciudad de México quedó - marcada por el desarrollo económico del país en las últimas décadas. Al proceso de concentración del ingreso, le correspondió la consolidación del modelo de urbanización segregada que comenzó según la distribución de ese ingreso: los fraccionamientos privilegiados se concentraron al poniente y al sur; el norte y oriente se reservaron a las colonias proletarias. Hubo cambios en las zonas interiores. Se abrieron espacios para dar paso a las primeras unidades multifamiliares construidas en beneficio de los trabajadores vinculados a las grandes centrales sindicales y nuevas construcciones rodearon a los antiguos pueblos protegidos por las barreras de la segregación. Esas invasiones de espacios tradicionales se expresaron en estilos arquitectónicos "modernos" y en el acceso a los servicios urbanos.

Si para 1979, cuando se ha consolidado la urbanización de las delegaciones centrales, se olvida que la mayor parte de las colonias que las integran surgieron siguiendo el proceso de invasión expropiación-regularización. Si el 60% del área que actualmente ocupa la ciudad de México fue alguna vez propiedad de ejidos o tierras comunales, la historia de la expansión urbana más reciente está ligada al proceso de regularización de los terrenos ocupados ilegalmente. Esa forma de expansión urbana fue uno de los cimientos sobre los que se levantó el sistema político PRM - PRI.

Los efectos urbanos de esa práctica política han sido muy grandes.

La resistencia inicial de las clases medias urbanas a ciertos actos de gobierno de los regímenes revolucionarios fue contrarrestada mediante una -

política favorable a las masas urbanas, o dirigida a clases o grupos muy concretos. Cárdenas inicia el proceso. Establece las primeras colonias proletarias - repartiendo lotes en terrenos expropiados. Entre 1938 - 1939, sobre terrenos invadidos, se crean las colonias Alvaro Obregón, 20 de Noviembre, Mártires de Rfo Blanco, Progresista, Revolución, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Gertrudis Sánchez, afectando a cerca de un millón y medio de metros cuadrados - que fueron incorporados al área urbana. Mientras en el campo se estimula la organización para la producción en propiedades colectivas, en las ciudades la propiedad individual fractura los terrenos de propiedad social, colectiva o pública (ejidos, comunidades, tierras nacionales) y favorece su privatización.

Las regularizaciones de 1938 - 1940 no carecieron de selectividad "urbanística". Se legalizaron las colonias situadas al norte de la ciudad, mientras que se declararon ilegales -y se desalojaron a la fuerza las ocupaciones de terrenos al poniente (Hacienda de los Morales) y al sur. El destino urbanístico de esas zonas se reservaba, desde entonces, a otros grupos sociales. En ese sentido, la acción urbanística del gobierno de Cárdenas no contradice al proyecto de segregación y zonificación planteado durante el porfiriato.

En los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho se repartieron 50 - mil lotes a colonos para la construcción de sus casas. En 1943, cuando se integra la CNOP, las manifestaciones reúnen contingentes de 150 colonias proletarias (a las ya mencionadas deben agregarse la Flores Magón, 1° de Mayo, Granada, Michoacán, Penitenciaría, Felipe Angeles, Victoria de las Democracias, Río Consulado, Deportiva Pensil, Fraternidad, Francisco I. Madero y Niños Hé

ros). El reconocimiento de la ocupación, la legalización de la propiedad, la autorización para contar con servicios públicos, fueron razones suficientes para ligar a los habitantes de esas colonias con el PRM - PRI y asegurar su militancia.

En 1946 la práctica de negociación de títulos de propiedad a cambio de participación en actos de masas solicitados por el partido, tomó el nombre de "paracaidismo" (en clara alusión a las acciones sorpresivas, dirigidas desde el alto mando, de la segunda guerra mundial). El interlocutor principal de esos grupos era el DDF, por ello suele atribuirse a la protección del regente en lo personal, su surgimiento inesperado.

La movilización de estos grupos de peñoneros ha servido para - los fines políticos más diversos: desde la salida del regente Uruchurtu, hasta la ocupación de los terrenos de Paseos de Taxqueña que pertenecían a la cooperativa del periódico Excelsior.

La negociación de títulos de propiedad o de servicios públicos facilitó la organización -con base territorial- de grandes contingentes de trabajadores subempleados, desempleados o asalariados no organizados en sindicatos. - Las colonias proletarias han formado ligas o consejos que pronto se integran al aparato político del partido, con una representación personalizada, pues nace - del reconocimiento de las autoridades el éxito que tengan en las gestiones de servicios urbanos. En esas circunstancias, las negociaciones y el apoyo a reivindicaciones que se obtienen, se limitan a lo que establezca la propia administración. La declaración de lo que es legal o ilegal sigue manteniéndose como un

derecho exclusivo del Estado.

Después de 1950 este proceso de urbanización montado en la política sufrirá algunas modificaciones. A partir de esa fecha interesa más al partido oficial el apoyo de los grupos organizados. Se reforma entonces la construcción de unidades multifamiliares destinadas sectorialmente a burócratas, maestros, ferrocarrileros, electricistas, periodistas. Así se responde a la combatividad de los sindicatos y a sus demandas para obtener mejoras indirectas al salario. Se negocia así, en concreto, la fidelidad política de los sectores y se asegura la perpetuación de los dirigentes, al mismo tiempo que se modifica la estructuración de la ciudad. Proceso que se refleja en algunas de las carreras del personal político. Antiguos líderes de colonos acceden a cargos políticos del PRI y terminan su carrera como empresarios de fraccionamientos o directores de instituciones crediticias ligadas a la construcción de viviendas producidas por el Estado. (31)

Con el fin de proteger principalmente los intereses del capital y, en menor grado, los de la "clase media" asalariada y de la clase obrera organizada, el gobierno mexicano ha limitado las demandas de los pobres del campo y de las ciudades. A partir de los años treinta, el gobierno ha logrado este propósito mediante la centralización del poder y la fundación y mantenimiento de un partido populista organizado en forma corporativa. No obstante que el gobierno ha alentado realmente a los pobres del campo y de la ciudad, así como

(31) MORENO TOSCANO, Alejandra. ob. cit., pp. 153, 160, 163.

a la clase obrera a organizarse, no ha dotado simultáneamente de poder autónomo efectivo a estos grupos, a los cuales moviliza en ocasiones para reforzar aparentemente su legitimidad y realzar su capacidad para negociar y regatear con las clases dominantes. Animando a los miembros de los grupos organizados a que reduzcan al mínimo sus demandas a la clase capitalista y al gobierno mismo.

El Estado se presenta como responsable de los intereses de los residentes pobres y como su protector, los residentes tienen acceso a las organizaciones políticas y gubernamentales legítimas que defienden propósitos populistas, pero tales agrupaciones no les ofrecen la seguridad de que el gobierno -- actuará en interés suyo.

Obtienen ciertos bienes y servicios por intermedio de los grupos; -- más estos beneficios no hacen sino reforzar la estratificación urbana establecida, toda vez que las clases más privilegiadas reciben los beneficios más sustanciales. El otorgamiento de beneficios gubernamentales, es un recurso utilizado para someter a los residentes a controles políticos y sociales, y amplía la base de apoyo al régimen, cualquiera que sea la intención del residente, cuando éste establece vínculos políticos y presiona para obtener beneficios. Como resultado, de la intervención del Estado en las comunidades locales, es el crecimiento de las fuerzas que dominan la sociedad en su conjunto, aún cuando las organizaciones básicas transmiten la impresión, como ocurre en el plano nacional, de que las fuerzas políticas hegemónicas actúan contra las fuerzas capitalistas económicas dominantes. Este proceso funciona por medio de grupos formales y por intermedio de

presiones sociales informales arraigados en la sociedad y en la estructura de poder.

Los procesos informales que inhiben la eficacia política de los residentes organizados tienen sus raíces en varios arreglos o estructuras institucionales, principalmente la naturaleza jerárquica de las relaciones nacionales entre los grupos y en el seno de éstos, la estructura de las clases, el estilo personalista de la política mexicana, la multiplicidad de grupos actuantes a escala nacional, junto con la represión de la competencia abierta con la élite y la amenaza del gobierno de aplicar la fuerza. Esta situación refleja fuerzas sociales estructurales íntimamente asociadas con el estado, pero no necesariamente que los funcionarios realicen esfuerzos deliberados para cambiar la situación de los pobres. Por estas razones la estabilidad política puede mantenerse a bajo costo y el estado puede favorecer en escala nacional los intereses del capital sin tener que aplicar la represión brutal contra una base poderosa de apoyo político.

A los líderes locales se les obliga a conformarse con las "reglas del juego" político nacional. De otra manera, no les sería posible su avance personal en la política ni conseguir beneficios para sus electores. El temor al despido también compele a los subordinados locales a conformarse con las esperanzas (o lo que ellos creen que son tales) de llegar a funcionarios de más elevada categoría. En consecuencia, se delimitan los intereses locales "apropiados" y se estimula la obediencia de los jefes de grupos locales, aún cuando no siempre son recompensados de conformidad.

En las asambleas y reuniones los líderes hacen frecuentes referen-

cias a las "autoridades", cuyas órdenes "tienen la obligación de obedecer todos los ciudadanos". Incluso los líderes que forman nuevos grupos quedan sujetos a tales restricciones, por cuanto ellos mismos cuentan con pocos recursos materiales propios de los que puedan disponer.

Los funcionarios nacionales de elevada categoría también evitan la consolidación del poder en las ramas locales de la instrucción en que ejercen mando mediante el recurso de nombrar y despedir funcionarios a su discreción. Los traslados periódicos evitan que los funcionarios locales se identifiquen con los intereses de su localidad de residencia.

El sistema de ascensos priva a los organismos locales de sus mejores líderes. Cuando el dirigente más carismático de la Colonia (líder de una agrupación espontáneamente formada) fue ascendido a puestos políticos y administrativos fuera de esa zona, le sucedió otra persona menos popular y eficaz en la defensa de los intereses locales. Aún cuando los funcionarios sigan permaneciendo en sus puestos locales, el sistema jerárquico debilita la eficacia política de sus grupos, pues los líderes locales ambiciosos admiten que sus posibilidades de progreso políticamente se verán reforzadas si colaboran con funcionarios de más categoría fuera de su localidad.

El sistema jerárquico también limita la capacidad de los grupos locales para organizarse colectivamente tanto en sus respectivas áreas como en el conjunto de la ciudad. En ocasiones, alguna sección queda aislada de, y en competencia con, otras secciones de la misma organización principal por obte-

ner favores de organismos municipales. Y ni siquiera todos los sectores locales de los sindicatos están incorporados al mismo sector del PRI. Dado que los beneficios se distribuyen separada y desigualmente entre los sectores y entre los grupos de cada sector, no todos los obreros sindicales comparten la misma suerte ni poseen el mismo sentimiento de lealtad, aun cuando todos ellos estén afiliados al mismo partido.

La estructura jerárquica de los grupos también divide la lealtad de los obreros dentro de los grupos profesionales u ocupacionales, y con frecuencia hace que los obreros se pongan al servicio de los intereses de los líderes del sindicato. No existe, pues, comunicación o colaboración horizontal. Los líderes no organizan protestas para presionar al gobierno a fin de obtener mejores condiciones de trabajo, beneficios suplementarios o justicia social o política.

En el proceso de obtener "favores" personales del gobierno, contradictoriamente disminuye la eficacia de la acción colectiva de los residentes. Por que al personalizarse la política, se personalizan también los conflictos. De esta forma cuando no son satisfechas las demandas -esperanzas de los vecinos, éstos culpan a los individuos. Sobre todo, la competencia por el botín económico y político enfrenta a los líderes locales unos con otros. Las mezquinas envidias y ambiciones debilitan la fuerza colectiva de los ciudadanos, pues tienen como consecuencia la aparición de divisiones entre los diferentes líderes locales y sus respectivos "seguidores" o partidarios.

Tales divisiones desvían la energía de los ciudadanos hacia triviales comentarios sobre personajes locales, haciendo que se dejen de lado las instituciones nacionales que, por una parte, generan las condiciones que originan y agravan los conflictos locales y por otra, son las que cuentan con recursos para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Es más, al personalizar los conflictos, los habitantes nunca critican a las instituciones administrativas de manera que socaven la legitimidad de instituciones que efectivamente subordinan sus intereses a los de otras clases.

El escaso poder político de que pudieran gozar los vecinos por medio de su organización colectiva se debilita aún más a causa del exagerado número de grupos que funcionan localmente.

Esta multiplicidad es un subproducto de los numerosos grupos verticalmente estructurados que funcionan en el plano nacional adherido al PRI y al gobierno, y de la actividad de algunos funcionarios que tácitamente fomentan tal abundancia de organizaciones al distribuir periódicamente regalos entre ellas, asistir a sus asambleas y procurarles apoyo en actos cívicos.

El sistema jerárquico de nombramientos induce a los numerosos líderes a competir por apoyo e influencia locales, aun cuando los grupos que encabezan respectivamente estén, en último término, afiliados a la misma organización, y a pesar de que a los grupos les interesan los mismos asuntos y tienen las mismas preocupaciones. Estos procederes hacen que los ciudadanos obtengan algunos beneficios personales, pero a costa de debilitar al extremo su ya escasa -

fuerza colectiva.

La cooptación para la designación de líderes y, a su vez, la incorporación de grupos ocurren principalmente por razones oportunistas. A los líderes los impulsa sobre todo el deseo de conseguir botín económico y político.

El orden social prevaleciente los estimula a actuar en consecuencia, compensándolos material y simbólicamente. No se sienten incitados principalmente por compromisos ideológicos compartidos o por necesidades organizativas. Desde el punto de vista local, la cooptación y la incorporación no se producen inevitablemente, por que las organizaciones estén amenazadas.

Los diferentes modos en que son cooptados los líderes reflejan la adaptación a la estructura general de las clases y del poder. Generalmente, los líderes locales se sienten motivados a establecer abiertamente lazos institucionales con grupos políticos y administrativos nacionales, pues creen que este proceder mejorará su perspectiva de movilidad política y económica y que ellos, a su vez, gozarán de mejor posición para conseguir servicios sociales y urbanos a sus seguidores. No obstante, una que otra vez tales líderes locales establecen deliberadamente vínculos ocultos, en lugar de abiertos, con ciertos funcionarios de fuera, cuando creen que sus seguidores o partidarios, actuales o potenciales, se opondrían a la idea de asociarse abiertamente con el PRI o el gobierno.

Los líderes están siempre dispuestos a relacionarse con grupos administrativos y políticos nacionales, aun cuando, por hacerlo, no ganan acceso institucionalizado al poder, si ellos creen que tales relaciones van a favorecer su -

propio interés. Tales intereses de los líderes, configurados estructuralmente, contribuyen a explicar por qué los recursos de la sociedad están inequitativamente distribuidos, aun cuando la gente pobre esté organizada en grupos políticos y administrativos legítimos, públicamente comprometidos a proteger sus intereses. Las organizaciones no siempre sirven como instrumento de poder político, sobre todo si sus miembros no tienen acceso institucional ante las autoridades si los grupos carecen de recursos económicos propios y si procesos informales impiden a sus miembros aprovechar los grupos en beneficio del interés colectivo. Al mismo tiempo, las organizaciones de personas pobres contribuyen a legitimar el régimen, extienden el reino administrativo del gobierno y refuerzan las injusticias sociales y económicas existentes por medio de la incorporación colectiva declarada o encubierta y por medio de la franca o disimulada cooptación de los líderes en el seno de la estructura oficial del poder. Por supuesto, los miembros no siempre están enterados de tales efectos ni invariablemente se organizan tomándolos en consideración.

No sólo los grupos e instituciones legitimados por la revolución, sino las organizaciones formalmente restringidas desde el triunfo de ésta, sirven para subordinar los intereses de los pobres a los de los capitalistas y otros grupos privilegiados. La iglesia, lo mismo que los individuos y grupos afiliados a ella, violan la constitución en tal forma que amplían el alcance político del aparato del Estado.

De la misma manera que los funcionarios del gobierno toleran a la iglesia, así también toleran al gobierno los sacerdotes.

Los líderes afiliados a la iglesia no presionan al gobierno para obtener recursos.

La iglesia, el PRI y las instituciones del gobierno se hallan también ligados por las actividades religiosas, políticas y cívicas de sus miembros. Los miembros de muchas asociaciones laborales participan en manifestaciones cívicas y políticas y en actividades religiosas; colectivamente contribuyen a las peregrinaciones y asisten a los actos que se celebran en homenaje al santo patrono de sus lugares de trabajo y, en ocasiones, patrocinan económicamente servicios religiosos especiales. Si bien los actos cívicos, políticos y religiosos son distintos, todos ellos contribuyen a reforzar los sentimientos de obediencia y de sumisión al statu quo, mediante la importancia que dan a la jerarquía.

Por el contrario, los numerosos grupos de protestantes o de otras confesiones religiosas no están tan ligados al PRI y al gobierno como la iglesia católica. En comparación con los sacerdotes católicos, los pastores y ministros tienen poca relación con los políticos, y sus organizaciones no están subsidiadas por el gobierno. Estas confesiones no poseen templos edificados en terreno público, y todas ellas han de comprarlo para después cederlo al Estado. Por lo demás, pastores y ministros son más reacios que los curas católicos a officiar fuera de los templos, lo que significaría infringir la Constitución. Los pastores y ministros protestantes temen que el gobierno usara como pretexto tales infracciones para negarles la libertad religiosa de que ahora disfrutaban. Como muchos de los funcionarios del Estado son católicos, los ministros protestantes piensan que tal vez dichos funcionarios favorecían la propagación del catolicismo a expensas del protestantismo.

No sólo está la iglesia católica más íntimamente entrelazada con el Estado que las sectas protestantes, sino que los lazos que los unen son más sólidos. Interés tan común a unos y otros religiosos como la religión y la antipatía contra las restricciones que el gobierno impone a las actividades religiosas no son base suficiente para que se establezcan lazos interinstitucionales. Ministros y curas se consideran ellos mismos como competidores en lucha por alcanzar el predominio religioso, cuando unos y otros coinciden en la misma región o lugar, y, en consecuencia, es raro que se comuniquen entre sí o colaboren. En tanto el protestantismo siga siendo una religión minoritaria y de índole sectaria y los curas católicos toleren la hegemonía política del PRI, lo más probable es que los funcionarios del gobierno sigan otorgando trato de preferencial a la iglesia católica sobre los grupos protestantes.

Ahora bien, cuando las metas de los grupos suelen permanecer inalterables, los intereses reales pueden cambiar, particularmente cuando líderes de grupos laicos son formalmente cooptados por el PRI y por grupos afiliados al gobierno. Los líderes laicos que habían criticado al gobierno y grupos incorporados fueron obligados a colaborar con quienes los cooptaron, al extremo de que llegaron a comprometer a sus seguidores en manifestaciones cívicas y excursiones políticas y hacer que informarían regularmente sobre asuntos cívicos y políticos en las reuniones de sus grupos.

Los lazos entre la iglesia y los grupos ligados al estado también afectan a las instituciones a que éstos están afiliados. Debido a estos vínculos, partido y gobierno consiguen el apoyo de gente diestra y emprendedora y

amplían su campo de influencia y control. Aunque, como resultado, los líderes pueden ser separados por la acción de fuerzas opuestas, los favores intercambiados los inducen a adoptar una actitud de predisposición pasiva, si es que no activa, frente a las instituciones a que están afiliados.

La falta de acción de estos grupos laicos sirve también para fortalecer a la iglesia, al partido y al gobierno. La debilidad con que el gobierno hace cumplir la ley ha permitido a la iglesia difundir su influencia seglar y religiosa, al extremo de que se tolera a las escuelas religiosas complementar los libros de texto oficialmente obligatorios con otros libros más acordes con su doctrina y puntos de vista. De igual manera, los actos religiosos celebrados fuera de los templos y la estancia de en el país de clérigos extranjeros que aligeran la escasez de sacerdotes mexicanos, cosas ambas que constituyen violaciones a la constitución, han ayudado a fortalecer y difundir la influencia de la iglesia. A su vez, los curas que hacen propaganda de grupos afiliados al PRI (pero no a los partidos socialistas o comunistas) han limitado la posibilidad de que los grupos que combaten la legitimidad del régimen ganen fuerza. Además, los clérigos que participan en ceremonias oficiales han contribuido a legitimar el régimen y fortalecer un orden social injusto e inequitativo. Dado que algunos funcionarios del PRI suelen asistir a las mismas ceremonias, resulta que los curas prestan su apoyo al PRI, aunque sea sin proponérselo. Por otra parte, la extensión misma de las actividades de la iglesia contribuye a la expansión de la burocracia gubernamental y a mantener el *statu quo*, pues el gobierno vigila y regula a la iglesia.

En efecto, las organizaciones democráticas e igualitarias como las

conservadoras y no igualitarias tienden a hacerse oligárquicas, en virtud del deseo de los líderes de conservar sus posiciones de influencia, la incapacidad de las masas para participar en el proceso de la toma de decisiones y la tendencia de las grandes organizaciones a otorgar a sus funcionarios un poder casi monopolístico.

En las sociedades capitalistas cuyos miembros poseen todos la condición de ciudadanos existe teóricamente una contradicción fundamental entre la economía, basada en la desigualdad, y la política cuya base es la igualdad. En tales sociedades electorados politizados pueden imponer demandas que requieran que el gobierno desvíe recursos destinados al desarrollo para asignarlos a programas distributivos.

Toda vez que en el México posrevolucionario el sufragio es universal, los ciudadanos pueden, en principio, aprovechar este privilegio constitucional para elegir y llevar a puestos de decisión a personas, partidos o grupos que, por encima de todo, defiendan sus intereses. No obstante, contradictoriamente, las mismas fuerzas que coartan la eficacia organizativa de los habitantes locales y contribuyen a establecer y fortalecer la oligarquía de la iglesia y el Estado, también los predispone a apoyar al PRI. Los habitantes están sujetos a influencias políticas que configuran su conducta electoral, en gran parte indirectamente, por pertenecer nominalmente a grupos no políticos.

Como resultado apoyan a un partido político y prestan legitimidad a un régimen que subordina los intereses de ellos a los de una minoría numérica de capitalistas, profesionales de clase media, empleados asalariados y obreros

industriales organizados.

Los ciudadanos rara vez expresan interés por la política en su vida cotidiana. Estos no aprovechan uno de los pocos beneficios que les trae la revolución: el de elegir un partido que principalmente defienda sus intereses. No sólo se jacta el PRI de amplísimo apoyo electoral, sino que es, además el único entre todos los partidos que dice tener afiliados en número masivo.

Los políticos afiliados al PRI, a diferencia de los pertenecientes al PAN o a otros partidos de oposición, destacan los temas relacionados con la revolución. Los políticos del PRI basan sus campañas en lemas tales como: "En nuestro partido todos somos servidores de la causa revolucionaria". Indudablemente la habilidad del PRI de asociarse a la causa revolucionaria mexicana contribuye a su éxito electoral. El apoyo al PRI se basa en su mística revolucionaria, sus electores votan fundados en intereses generales sin relación con las clases sociales. Pero su asociación con la revolución es difusa y sin pasión.

La preferencia electoral de los ciudadanos no tiene su fundamento en la plataforma política única del PRI. No se puede especificar por que los ciudadanos votan por él. Tal vez por que sea costumbre votar por el PRI y cuya principal diferencia con los demás partidos es que "el PRI siempre gana", es el que más votos obtiene y, además, el "más conocido". No obstante los ciudadanos no consideran que sea función principal del PRI el protegerlos en sus intereses. Por que no existe ningún indicio de que los partidos de "oposición" fueran

ran capaz de hacerlo mejor. El PRI se beneficia de su imagen populista, de la ignorancia del pueblo, del ritual político y de la falta de alternativas viables a la vista.

El éxito electoral del PRI no es mero resultado de las actividades e ideología del aparato político formal, sino también del efecto politizante de grupos nominalmente apolíticos.

Muchos otros grupos, parte de los vinculados con la iglesia, exponen a sus miembros a influencias políticas.

Para obtener ciertos empleos y mantenerse en ellos es requisito obligatorio y automático el ser miembro de ciertos grupos profesionales. Muchas de estas asociaciones de afiliación obligatoria están adheridas al PRI. No obstante, que estas asociaciones aparecen ostensiblemente interesadas en la situación y problemas económicos y sociales de sus adherentes, se espera que ocasionalmente éstos participen en manifestaciones y excursiones cívicas y políticas. Los líderes de los sindicatos no insisten en que todos los miembros de sus grupos asistan a todas las reuniones o manifestaciones.

El número de participaciones que se exige depende de la importancia del funcionario de alta categoría del PRI o del gobierno a quien se rinde homenaje. Se exige tomar parte en tales acontecimientos mediante amenazas de multa, siempre cumplidas, impuesta a los trabajadores que no asisten.

Los líderes de grupos sociales afiliados al PRI esperan que los miembros de éstos participen periódicamente en actos cívicos y políticos, y los incli-

nan a apoyar al gobierno. Por ejemplo, los líderes de grupos juveniles comprometen a éstos a participar en manifestaciones y los orientan de manera - que voten por el PRI.

¿ Por qué los líderes de los grupos están mejor informados de las consecuencias políticas de las actividades del grupo que los miembros de las filas?

Principalmente, por el impacto de las estructuras políticas nacionales: afiliación automática obligatoria de grupos políticamente vinculados, que imponen a sus miembros pocas demandas políticas fácilmente identificables; escasa competencia política franca en el plano nacional; poco interés por parte de las elites políticas nacionales por ideologías bien definidas; la íntima - identificación de un solo partido político y el gobierno; y, por último, el control centralizado de los recursos destinados a los servicios públicos.

Los políticos propenden a no preocuparse por la política como tal, y los ciudadanos, a su vez, como resultado, ni se dan plena cuenta de las consecuencias políticas de las actividades que acometen ni consideran los conductos políticos formales como medios al servicio de sus intereses. Por consiguiente, los ciudadanos, sabiéndolo o no, también se encuentran comprometidos en actividades políticas importantes que son el subproducto inevitable de su participación en grupos nominalmente apolíticos.

Los órganos nacionales no distinguen claramente entre las actividades cívicas y las políticas con lo que estimulan una actitud de pasividad hacia el sistema político-administrativo.

En el proceso de obtener bienes y servicios del régimen, los ciudadanos se sienten endeudados con el gobierno como donador o con el PRI como intermediario solicitante de los favores y, así, se genera en los favorecidos un concepto personal de la política más que un concepto ideológico. Seríe de acontecimientos que genera una actitud favorable hacia el PRI, pero no a considerar la política como un conducto institucional a través del cual pueden o deben defender colectivamente los intereses comunes. La politización indirecta también es reforzada por el uso de la fuerza pública y la omni presente amenaza de usarla. (32)

De lo expuesto anteriormente se observa que el apoyo al sistema político, se deriva de las recompensas o satisfacciones pragmáticas que obtienen los ciudadanos individuales. Por lo que representa un *quid pro quo* en respuesta a una acción gubernamental directa. Un apoyo indeterminado sería una orientación general afectuosa, positiva, al sistema político. Este no depende de la satisfacción de necesidades concretas por parte del gobierno, sino que se deriva de una reserva de buena voluntad o confianza generalizadas en el sistema político, que podría o que ayuda incluso a los ciudadanos a que acepten acciones gubernamentales a las que se oponen, o cuyos efectos consideran perjudiciales para sus necesidades. Cuando no existe apoyo indeterminado se refleja en un sentimiento general de cinismo o negativismo político sobre el gobierno y la política, o incluso en la defensa de cambios radicales de la sociedad y

(32) Vid. ECKSTEIN, Susan. El Estado y la Pobreza Urbana en México, Editorial siglo veintiuno editores, México, 1982, pp. 40 - 166.

la política.

Se podría decir que los ciudadanos poseen modelos tanto descriptivos como normativos del sistema político mexicano.

El modelo descriptivo surge en la medida que un ciudadano evalúa los resultados diarios del sistema en los niveles local y nacional, así como el comportamiento de ciertos funcionarios políticos y gubernamentales (excepto el presidente, que continúa en gran medida exento a la crítica política). Las evaluaciones que los ciudadanos hacen de los resultados del gobierno mexicano no tienden a ser más bien negativas, en especial cuando se pasa del nivel nacional al nivel local. Las opiniones sobre los políticos y los funcionarios públicos son aún más críticas, tendiendo al cinismo extremo sobre sus motivaciones y comportamiento, y sobre la política electoral en general.

Aspectos negativos, que se sobreponen al modelo normativo que el ciudadano tiene del sistema político, que incluye una orientación muy positiva hacia la presidencia y el partido político oficial (PRI), en especial en la medida en que esas instituciones se asocian a los símbolos y objetivos de la Revolución Mexicana. Esta es la concepción idealizada del sistema político tal como se manifiesta en los libros de texto escolares, la "propaganda" del sistema oficial, los periódicos controlados por el gobierno, las emisoras de radio y televisión y la retórica de los líderes políticos mexicanos, desde el presidente de la República hasta el más insignificante burócrata o líder de comunidad. De acuerdo con ese modelo, el sistema político está para servir a los mejores intereses del ciudadano ordinario, que puede confiar en que dicho sistema procurará con

vertir en realidad los objetivos de la Revolución y, de manera más general, guiar al país en la dirección correcta. Esta aceptación subconsciente por la mayoría de la población de ese modelo normativo, es lo que da las bases para un apoyo indeterminado del sistema político.

Entre los pobres de la ciudad, los modelos descriptivo y normativo de un ciudadano son contradictorios en vez de ser congruentes. Las clases bajasmexicanas muestran una tendencia a tener un modelo descriptivo de sus sistemas políticos que es muy congruente con la realidad. Pero los ritos políticos y la socialización política dirigida mediante las escuelas, los medios de información en gran escala y las organizaciones voluntarias controladas por el gobierno sirven para oscurecer las contradicciones y aumentar la prominencia del modelo normativo del sistema. Como consecuencia, el descontento con los resultados de las acciones gubernamentales y el desempeño de los funcionarios no produce un cuestionamiento fundamental de la legitimidad del sistema político, sino que más probablemente da lugar a críticas cínicas de los políticos, burócratas y líderes de organizaciones obreras y campesinas, que sólo buscan su propio provecho y se caracterizan por la corrupción.

Por lo tanto, el mexicano medio cree en un gobierno de cuyos representantes desconfía. No culpa a las instituciones revolucionarias por las trampas ("movidas") de sus conciudadanos, a los que sólo considera como un reflejo del temperamento del mexicano. (33)

(33) Cfr. CORNELIUS, Wayne A. Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política, México, F.C.E., 1980, pp. 58 - 60.

Ahora bien, como el proceso de urbanización va a producir importantes cambios en la estructura social y política, estos a su vez propician una mayor participación política de los individuos. Se da una transferencia del poder de las élites rurales tradicionales a élites modernas urbanas. La lucha por el poder político es más viable en las ciudades que en las zonas rurales, donde dominan los grandes terratenientes o los caciques locales, y los habitantes de la ciudad están más expuestos a las actividades de movilización y propaganda de los grandes contendientes políticos. La misma proximidad del ciudadano a las actividades de los organismos gubernamentales lo hace más consciente de su oportunidad para influir en las decisiones políticas de los funcionarios públicos. Por último, las mayores oportunidades de educación y el frecuente contacto con los medios de comunicación colectiva proporcionan al habitante de la ciudad mayor información que hace propicia la participación política. (34)

Pero, así también se ve expuesto a las diferentes ofensivas ideológicas de la derecha en sus distintos y numerosos estilos y obsesiones, modos de vivir la tradición, maneras del resentir la modernidad, prácticas de la moral social y sexual. En la derecha actúan los oligárquicos de banca e industria, la prensa amarillista del anticomunismo profesional, los sectores tradicionalistas de pretensiones y aspiraciones criollas, diferentes sectores del clero que van de la alta jerarquía al "cura del pueblo", fracciones intelectuales aterradas ante el comunismo, grupos ultramontanos de la élite y grupos reaccionarios de ori-

(34) CORNELIUS, Wayne A., ob. cit., pp. 83 - 84.



(El subdesarrollo, categoría económica, acaba siendo la nueva versión del Destino-para-las masas). Por lo mismo declarar a diario y a ocho columnas que el Distrito Federal "es un infierno", la "otra Calcuta", no significa estudiar y clarificar problemas en el aura metafísica de la imposibilidad. Se atiende a una realidad efectiva y drásticamente catastrófica a través de la estrategia oficial: hay que adelantarse a la crítica encabezándola y hay que adelantarse a las movilizaciones políticas declarando la inutilidad de cualquier acción. Al subrayarse la gravedad de la crisis se disculpa de antemano al Estado por incapacidad para resolverla (¿quién podría?) y se ofrece la desesperanza como la vía inteligente de comprensión. (35)

De ahí que se debe buscar una mayor participación de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal, en la política local para la búsqueda colectiva de soluciones viables a la problemática urbana que enfrenta la metrópoli, pero esta se debe conseguir con una información verdadera respecto de esos problemas, que el derecho a la información sea realmente garantizado por el Estado, como lo consagra el artículo 6° de la Constitución Política Mexicana, adicionando según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Diciembre de 1977, para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuir a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, que es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

(35) Vid. MONSIVAIS, Carlos, et.al. México, hoy, La Ofensiva Ideológica de la Derecha, México, Editorial siglo veintiuno editores, 8a. ed., 1984, pp. 315 - 316.

Buscando con esto, que el poder efectivo resida en el aparato político formal e informal, para que el sufragio universal no cumpla solamente una función legitimadora. En virtud de que el proceso electoral es utilizado para incorporar simbólicamente el populacho al cuerpo político. Debe servir como canal a través del cual las fuerzas "populares", con fundamento en su poder numérico, ganen acceso institucionalizado al proceso gubernamental de tomar decisiones y adquieran la seguridad de que el gobierno responderá a los intereses mayoritarios.

Lo anteriormente expuesto, debe hacerse en forma simultánea con la restructuración organizativa de la ciudad, es decir, que haya elección de las autoridades que ejercen su gobierno, democratizando la toma de decisiones que atañen a su funcionamiento. Para combatir el mito de la anarquía y del crecimiento inevitable e irrefrenable de la ciudad contemporánea. Asentada en la demarcación territorial-jurisdiccional del Distrito Federal, entidad que se trata aquí de reorganizar en cuanto a su división territorial y su estructura jurídico-político, para llevar a cabo una democracia más efectiva, esto es, que la participación de los ciudadanos-habitantes del Distrito Federal sea real en la toma de decisiones que le atañen y afectan. De lo que nos ocuparemos en el siguiente inciso.

E.- Perspectivas de Democracia y su Instrumentación Jurídica.

A través de todo el desarrollo de la democracia en México que se ha seguido a lo largo de este trabajo, observamos que en las diferentes etapas -

históricas de nuestro país, se ha tenido como objetivo de lucha el establecimiento de la democracia, el movimiento armado de 1910 lo enarboló con más claridad reivindicando el derecho del pueblo a participar en el ejercicio del poder, pero la realidad política del país se impuso y, la revolución triunfante no pudo cumplir su propósito, lo que condujo a una forma autoritaria de Estado que se legitima en formas organizadas de consenso popular; un Estado particularmente fuerte, cuyo poder ejecutivo absorbe los otros poderes y manipula cualquier forma de disidencia. La respuesta de la revolución a la dictadura no fue la democracia sino un sistema semi-corporativo. Este se caracteriza por una relación contradictoria del Estado con las organizaciones de las clases populares: el Estado se apoya y legitima en esas organizaciones, las cuales, a su vez, controla verticalmente.

El Estado mexicano, no obstante que permite el dominio de una burocracia política, tiene abiertos canales institucionales para la participación organizada de las masas, esto es lo que lo hace diferente a un corporativismo militarista o fascista. En México, el Estado puede movilizar a amplios sectores de la población sin perder su control, a que las clases populares sigan siendo "masa de maniobra" y fuente de delegitimación del Estado. Características que han permitido mantener cierta "autonomía relativa" y cumplir una función de mediación de árbitro social entre las clases dominantes y las dominadas.

En efecto la actuación legal del Estado sobre los partidos políticos ha estado al servicio de esa doble necesidad de control y legitimación. Por un lado, la constitución de partido oficial (PNR - PRM - PRI): que más que un ver

dadero partido político ha sido una federación de grupos con intereses distintos. La función del partido oficial es la de aglutinar y mantener en equilibrio los intereses opuestos, de los más diversos grupos, con el objeto de que su lucha política no ponga en peligro la estabilidad del Estado, sino por el contrario le sirva de soporte. Por ello el partido oficial ha sido el canal apropiado para incorporar a la acción política a un conjunto de organizaciones que cubren todas las clases sociales y orientan sus demandas. Para cumplir su función, le es esencial al partido su carácter multclasista y su integración por sectores y por organizaciones colectivas. (36)

En México, el Estado es un campo de lucha de distintos grupos, encontrándose tanto los representantes directos de la burguesía, como los de los distintos sectores que conforman el Partido Revolucionario Institucional.

Pero como ya se dijo anteriormente, en todo espacio urbano disputado por las clases sociales de viene o conduce a un espacio político y la intervención o ausencia específica del Estado en la estructura de las ciudades, refuerza este carácter político de lo urbano.

De ahí que al abordar el papel del Estado en el Distrito Federal (Ciudad de México), a partir del supuesto que aquél "esta interesado en el bien común" de sus gobernados, se mistifica al propio Estado y a sus acciones en la

(36) Cfr. VILLORO, Luis, La Reforma Política y las Perspectivas de Democracia, México, hoy, et. al., México, Editorial siglo veintiuno, 8a. edición, 1980, pp. 348 - 349.

ciudad. El Estado mexicano, el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) son, ellos mismos, productos histórico-sociales concretos y, por tanto, expresiones de las fuerzas sociales que determinan el carácter de su acción, la que, a su vez, busca modificar la correlación existente entre esas fuerzas, nunca imparcialmente, siempre de manera comprometida con uno o varios grupos en pugna. El rol del Estado ha sido particularmente importante en el Distrito Federal (Ciudad de México) en las últimas décadas, tanto por sus cuantiosas inversiones como por su abundante discurso en torno a ella; tanto por sus iniciativas de "participación ciudadana" como por los conflictos que ha enfrentado en ella. Más allá de sus declaraciones la acción del Estado en la ciudad de México está definida por lo que hace. Lo que dice el DDF puede auxiliar a comprender sus intenciones para la ciudad, pero, también, puede obstaculizar tal comprensión. Analizar declaraciones, pero, también, examinar inversiones; distinguir entre proclamaciones solemnes y no solemnes y acciones concretas y precisas.

El discurso oficial dice continuamente que los costos de la ciudad de México son muy elevados; y en verdad lo son. Lo que no dice tan frecuentemente es que esos costos son pagados en forma diferente por las distintas clases sociales que conforman la ciudad.

El discurso oficial dice frecuentemente que la ciudad es una mezcla de problemas. Lo que no dice tan reiteradamente es que los problemas de los empresarios ciudadanos son de una naturaleza diferente a los de sus empleados y, más aún, a los de esos varios millones de gente que no tiene siquiera

un empleo seguro en la ciudad.

Se dice continuamente que el Estado mexicano toma cartas en el asunto y hace planes y programas para la ciudad, que ejecuta obras de considerable magnitud y cuantía. Lo que no se dice tan continuamente es que las obras del Estado no favorecen por igual a todos los afectados y que, pese a lo costoso de las mismas, los problemas de las mayorías no sólo no encuentran solución en ellas, sino que a veces se agravan.

Las propias "soluciones" a los conflictos ciudadanos son presentadas con mucha frecuencia como un portento de la técnica, ensalzando la buena preparación de los urbanistas que la conciben. Lo que se deja de lado es que las causas de tales problemas, y por ende su solución, son eminentemente políticas, son más políticas que técnicas, siendo ambas a la vez. (37)

La extremada desigualdad económica, social y política de la zona y su región, da como resultado que la capital sea calificada de macrocéfala en virtud de su peso político, su influjo reproductor de la ideología correspondiente y conservador de la antidemocracia de la República. Por esto es necesaria la toma de conciencia, la organización y la movilización por parte de las mayorías segregadas económica, política y espacialmente, para que se tenga una mayor participación democrática y aparezcan las demandas y las prácticas sociales urbanas.

(37). Vid. JURY, Salvador, Aciertos y desaciertos en la Ciudad de México, en Rev. Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, N° 111-112, Año XXVIII, Nueva Época, Enero - Junio 1983, pp. 184-185.

Una verdadera reforma que propiciará la democracia tendría que ir mucho más lejos que lo que hasta ahora se ha realizado. Habría de permitir el tránsito del actual modelo político a otro donde imperara una democracia pluripartidista. Este otro modelo implicaría una democracia en todas las esferas de la vida pública: la autonomía municipal, la independencia de las organizaciones de masas frente al aparato estatal, la democratización en el interior de los sindicatos obreros, la existencia de un pluripartidismo real, en que todos los partidos —incluyendo el PRI— gozarán exactamente de las mismas prerrogativas y derechos. Pero esto supondría dos cosas: primero la desaparición del PRI como coalición de grupos organizados verticalmente por el gobierno, o su transformación en un auténtico partido representante de intereses de grupos o clases determinadas; segundo, la restauración de la independencia del poder legislativo respecto del ejecutivo, de modo que su actividad reflejara en las cámaras las luchas de clases y grupos en la sociedad. Toda vez que la democracia como modo de vida y sistema de convivencia implica también la promoción y garantía de los derechos del ciudadano para intervenir en el proceso de integración de su gobierno y para formar parte de él, a través de procedimientos electorales suficientes, imparciales y objetivos, y que el hombre sólo es políticamente libre cuando se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. En un régimen democrático se debe respetar la igualdad esencial de todos los ciudadanos y una manifestación del respeto a esa igualdad, es permitir la intervención del pueblo en la formación de un gobierno que sea expresión auténtica de la colectividad, en virtud de que los electores tienen que participar más efectivamente en la confección de la voluntad del

propio Estado y más eficazmente en las actividades colectivas que condicionan su propio destino personal.

En el Distrito Federal, no se respetan los derechos políticos de sus ciudadanos=habitantes al permitir nuestro ordenamiento jurídico que la autoridad no se ejerza rectamente sino al capricho de un grupo minoritario, y los ciudadanos no tienen, en términos de la Constitución, sino el derecho de participar exclusivamente en las elecciones federales para elegir Diputados, Senadores y Presidente, pero no para elegir autoridades locales, son los electores más disminuidos, viven en una situación de inferioridad democrática al tener escasas oportunidades de ejercicio electoral con relación al resto de las entidades federativas.

Ninguna autoridad es electiva, porque la reforma del año de 1928, que transformó la fracción VI del artículo 73 constitucional, quedó redactada en la siguiente forma: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

Diferentes leyes reglamentarias se han expedido, pero en ninguna se le ha vuelto a dar participación electoral a la ciudadanía del Distrito Federal, lo que resulta muy grave si sabemos que constituye un conglomerado que supera ya los dieciocho millones de habitantes, y que los ciudadanos que están privados de buena parte de sus derechos, se aproximan a los diez millones.

Recordemos que la misma Legislatura o Congreso que hizo esta

modificación antidemocrática fue la que realizó el cambio del artículo correspondiente a la reelección. La ambición obregonista, de acuerdo con el General Plutarco Elías Calles, entonces Presidente de la República, fué la que suprimió un principio que costó tanta sangre al pueblo mexicano, el de la "no reelección". Por tanto no nos sorprende que en el momento de modificar la Constitución, para conculcar uno de los pocos avances logrados en nuestra evolución democrática, también se suprimiera la libertad política en el Distrito Federal, abatiendo a los habitantes de la Capital, a una situación inferior a la del resto de los ciudadanos del país. Los del Distrito Federal continúan sin elegir a las autoridades políticas.

Por lo que se propone la modificación de la estructura organizativa actual del Distrito Federal, es decir, que adopte para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Las bases a que se refiere el numeral citado, son las siguientes:

- "1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayunta-

mientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos - por el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán - ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el - período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios - a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será - sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según

las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. - Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuación demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. - El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. - Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

La propuesta, tiene su antecedente más reciente en la Constitución de 1917, documento en el cual el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión, según el artículo 73 fracción VI, la facultad de "legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y fijó las bases de su organización política, dividiendo originalmente su territorio en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa. A la vez, dispuso que el Gobierno del Distrito Federal estuviese, como el de los Territorios, a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiendo directamente del Ejecutivo.

Pero en cuanto a la organización política y administrativa que se propone no tal vez iniciar, sino regresar por representar una forma más directa de participación tiene su antecedente más remoto en la Epoca Colonial, cuando las Cédulas Reales vinieron a establecer la base de la organización política y administrativa de la Colonia, que descansó desde sus orígenes en el municipio gobernado por el Cabildo o Ayuntamiento.

Así, a causa de la aún incipiente organización de la Colonia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se arrogaba facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, debido sin duda a que aún perduraba la costumbre en las poblaciones del antiguo Estado Azteca, de obedecer todas las órdenes emanadas de la Capital.

En efecto la disposición establecida por el Constituyente de 1917, fué atentatoria para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, contenía los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieron el ejercicio de la democracia en las prefecturas políticas, prevalecientes durante el Porfiriato.

Para el caso es lo mismo que se le llame Prefecto o Gobernador si es nombrado por el Ejecutivo, ya que persiste la violación del principio democrático de la libre expresión del voto popular.

La disposición en cuestión afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito.

Aún cuando, era la época de efervescencia revolucionaria, de caudillos y de cierta inestabilidad política, los constituyentes lograron establecer una "democracia" a medias en el Distrito Federal, al quedar plasmado en la fracción VI del artículo 73, la organización territorial del Distrito Federal en municipalidades con Ayuntamientos electos por el pueblo. Pero se concluía el derecho fundamental de libre elección del Gobernador de su entidad, lo que dejaba a manos del poder central, del Presidente de la República.

Ahora, nosotros queremos, exigimos una democratización completa y radical del Distrito Federal, que se llevaría a cabo mediante el ejercicio de la libre elección popular de las autoridades que gobernarían en representación del pueblo. Dejando de ser la categoría de ciudadanos disminuidos en sus derechos políticos, en cuanto a su entorno social y el lugar que se habita.

Si en plena efervescencia revolucionaria, se logró plasmar una "democracia" a medias, ahora que existen las condiciones ya maduras para una democratización de la capital de la República. El pueblo se encuentra maduro desde hace mucho para que ese proceso se lleve a cabo, y no para que se haga a medias o ambiguamente, sino que se concrete con toda intensidad formal, jurídica y política que exige la tarea de los ciudadanos-habitantes del Distrito Federal, de participar en la toma de decisiones concernientes a su entidad.

Sólo lo revolucionario, lo participativo y democrático es aquello que anhela el pueblo.

Por esto es necesario que el Distrito Federal se convierta en un -

de norte a sur, de las calles que circundan al centro histórico de la ciudad - hasta el Viaducto Miguel Alemán. En este territorio se ubican las sedes del - H. Congreso de la Unión, el Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la residencia oficial del Ejecutivo Federal, a la vez que las - principales actividades políticas, económicas y culturales de la capital. Esa - porción del actual Distrito Federal seguiría gobernada por el Presidente de la - República, a través del Jefe del Departamento respectivo." (38)

La capital del Estado del Valle de México, sería la Ciudad de Coyoacán, por razones histórico políticas, toda vez que ahí se fundó el primer Ayuntamiento, que se trasladó a la ciudad de México al quedar en condiciones de ser poblada.

Así también, se reformaría la fracción VI del artículo 73 constitucional, en virtud de que el gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a los límites establecidos en el artículo 44 constitucional reformado, como sede de los Poderes Federales, estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. En igual forma se reformaría la fracción II del artículo 89 de la Constitución, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, quedando como sigue: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador

(38) GUTIERREZ SALAZAR, Sergio Elías. Regreso al futuro: ayuntamientos para el D.F., en Nexos 99, año IX. Vol. 9, Núm. 99. Marzo de 1986, pp. 38 - 39.

General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."

Al erigirse el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que actualmente tiene el Distrito Federal, exceptuando el perímetro señalado en la modificación al artículo 44 constitucional, que serviría para asentar los Poderes de la Unión. Límites que ratificaría el Congreso General .

Por lo que al establecerse el Congreso Local del Estado del Valle de México, promulgaría su propia constitución que se encargaría de organizar y constituir los poderes del reciente Estado de la Federación.

Hasta ahora, el cuerpo de leyes de esta entidad está elaborado - por el Congreso de la Unión, es decir, por un cuerpo colegiado cuyos integrantes son en su mayoría residentes en el interior de la República y por lo tanto no han sufrido los problemas que aquejan al Distrito Federal, en consecuencia, no han pensado siquiera en las posibles soluciones, que se pueden instrumentar a través de la legislación, y se limitan tan sólo a aprobar servilmente cualquier iniciativa proveniente del Ejecutivo Federal, por ilógica que ésta sea.

Por otra parte, los órganos de colaboración Vecinal y Ciudadana, han sido un fracaso y un desplante demagógico, toda vez que sus logros, cualitativa y cuantitativamente, son de ínfima importancia, limitándose tan sólo a ser órganos superficiales de manipulación política, cuando su función debería

ser de representación ciudadana, investidos de funciones ejecutivas y decisivas, de vigilancia para la eficaz prestación de los servicios públicos y para exigir responsabilidad cuando las autoridades delegacionales no cumplan con su función.

Por lo que se refiere a los Delegados Políticos, es de sobra conocido que en la gran mayoría de los casos no son residentes de sus Delegaciones y no existe ningún nexo que los pueda ligar con los habitantes de la demarcación territorial que supuestamente están gobernando originando con ello una deficiencia cuando no carencia de servicios públicos adecuados a la medida de la persona humana. El pueblo no conoce, no designa a sus Funcionarios delegacionales, no hay comunidad de vida, no tiene participación en la vida comunitaria.

El espíritu del Constituyente al elaborar la fracción VI del artículo 73, fue que el Distrito se dividiera en municipalidades, que cada una de ellas estuviera a cargo de un Ayuntamiento de elección popular, y consideró al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política, ya que la lucha por la autonomía local fue en un principio una lucha por la democracia en el seno de un estado autocrático; el Municipio debe contener las características de autonomía política y financiera, ser fuente de apoyo de la libertad, integrarse democráticamente, quedando sujeto con carácter de permanencia a la vigencia y control de los individuos miembros de la organización municipal, para evitar la invasión de sus esferas competenciales por los Poderes Federales o por el Ejecutivo Local.

No debemos, ni podemos seguir tomando modelos ajenos a nuestras raíces y a nuestra historia, Washington no debe ser el ideal a seguir, porque su origen fue muy diverso al de nuestro Distrito Federal, aquél fue producto de la cesión territorial de varios Estados con el propósito expreso de convertirlo en sede de los Poderes Federales; la ciudad de México no fue creada para eso, sino que existió desde tiempos del Imperio Azteca como su centro, de la Nueva España también fue capital y antes de que se pensara siquiera en la existencia del sistema federal era la ciudad más poblada, con más elementos de cultura y civilización y el centro económico de primera importancia, características que la distinguen del Distrito de Colombia en los Estados Unidos de América.

Al erigirse el Estado del Valle de México, se abren cauces y caminos, para que sin romper con el sistema federal, los habitantes de este espacio urbano expresen su voluntad y ejerciten sus derechos políticos, por que habría elección popular directa del gobernador del reciente Estado, así, se evitaría que tuviera compromisos adquiridos con el Ejecutivo Federal como ocurre actualmente por el hecho de su designación, y que al ser electo libremente por el pueblo en el cual reside la soberanía se encargaría de proteger los intereses de sus gobernados y no los de una casta privilegiada.

Es necesario el establecimiento de un Congreso local compuesto por miembros residentes en el Estado del Valle de México, cuyo cuerpo legislativo electo popularmente tendría como requisito fundamental el que sus miembros residieran en el Distrito Electoral por el que fueran postulados, con la ven

taja de que serían conocedores del medio, y en consecuencia, legislarían en materia local, buscando prevenir y resolver los problemas inherentes a una entidad de esta magnitud, con facultades importantes en la discusión y aprobación de los ingresos y egresos de la entidad, así como en la revisión de la Cuenta Pública.

Se instrumentaría un sistema de representación proporcional, para que, con la idea de fomentar el pluralismo político, estén representadas todas las corrientes ideológicas y fuerzas políticas que representan cierto número de ciudadanos, por lo que tendríamos un amplio mosaico ideológico con pluralidad de enfoques, ideas y soluciones.

El cuerpo legislativo al ser un órgano especializado no desarrollaría otras actividades que lo distraerían de su función única, por lo que redundaría en una mayor disponibilidad de tiempo para analizar y discutir a conciencia las iniciativas de ley, y el resultado final sería un dictamen razonado y leyes justas que traería un mayor beneficio a la colectividad. No tendría facultades absolutas, pues su función quedaría reducida únicamente al ámbito local, como cualquier legislatura de los estados miembros de la federación, y estaría limitado en su esfera de acción por la reserva establecida en el artículo 124 Constitucional al legislar en materias que no están expresamente otorgadas al Congreso de la Unión, con esto se desvanece la posibilidad de conflictos.

Los integrantes del Congreso Local del Estado del Valle de México, serían electos únicamente por los ciudadanos-habitantes de esa entidad fe

derativa, toda vez que son los únicos con conocimientos acerca de su problemática. No se presentaría rompimiento en cuanto a nuestro sistema político, por que la propia constitución general establece la creación (previas reformas) del Estado del Valle de México, con su cuerpo legislativo; el poder judicial sería nombrado por el Gobernador de la entidad federativa. Mediante su propia constitución dotaría de facultades a los poderes locales, además expediría las leyes ordinarias para la buena marcha de la entidad, con la diferencia de dos tipos de normas, las propiamente federales que se aplican en todo el territorio nacional expedidas por el Congreso de la Unión, y las locales para el Estado del Valle de México, que se aplicarían estrictamente dentro del medio espacial de validez de esta entidad, coexistiendo territorialmente, pero excluyéndose por razón de la materia como viene ocurriendo en la actualidad.

Con el establecimiento del régimen municipal en el Estado del Valle de México (Distrito Federal), se cubriría eficazmente la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal suerte que ésta pueda ejercer sus atribuciones en beneficio de los habitantes. Por que precisamente la vida municipal puede ser una escuela cívica tan eminente, toda vez que allí se trata de problemas concretos, visibles; no de abstracciones ideológicas. Al haber la transformación de las 16 Delegaciones Políticas en Municipios cuyos ayuntamientos serán formados por personas elegidas democráticamente, esto implica el funcionamiento de una Institución descentralizada de los servicios públicos con un cierto grado de autonomía en la esfera administrativa, es decir, sólo administrarán su patrimonio y los servicios públicos, respetando en todo momento,

las directrices, intereses y metas generales de la Federación. El funcionamiento administrativo se vería beneficiado dependiendo de ayuntamientos compuestos por ciudadanos capaces, libremente elegidos por el pueblo y no por delegados impuestos sin ánimo ni conocimientos para desarrollar una buena administración y sin arraigo entre sus conciudadanos.

No se puede aceptar que las disposiciones municipales afecten o lesionen a alguno de los poderes federales, porque de ser así, ocurriría la misma situación cuando coexistan municipio y poderes locales en algún Estado de la Federación; en este mismo orden de ideas, el Municipio a través de alguna disposición podría poner en peligro a los Poderes Estatales, lo que es inaceptable, pues ¿cómo los ayuntamientos que existen dentro de un Estado sí pueden coexistir con los Poderes Locales?

El argumento de que podrían chocar las autoridades federales y las locales de la Ciudad de México, cae por su base cuando ciudades como París, Lima, Berlín, Buenos Aires, Bogotá y otras tienen autoridades que gobiernan como resultado de un proceso electoral.

No es de la elemental justicia privar a los ciudadanos-habitantes del Distrito Federal (Estado del Valle de México) de una organización municipal que vele por sus intereses, de una Institución que es sinónimo de libertad, esa libertad que se ha visto consagrada en la historia de nuestro país, puesto que el Municipio; ha existido desde hace muchísimos años; es necesaria la comunidad del Estado con la Nación y del hombre con el Municipio, es preciso

que el pueblo ejercite su soberanía; que exista una verdadera comunidad política, en la cual la preocupación constante del hombre sea la política para resolver sus problemas más cotidianos, para armonizar la vida material del hombre y su capacidad espiritual de desarrollo humano. El hombre nuevo integrado a una comunidad-política cuyo fin último sea la felicidad del ser humano.

Las modificaciones constitucionales propuestas se hacen a efecto de que se permita restituir sus derechos a los ciudadanos-habitantes del Distrito Federal que en 165 años de vida nacional independiente, fueron mutilando el ejercicio pleno de sus derechos políticos y le sean reconocidos en nuestro sistema jurídico-político, porque sólo así nos acercamos a la vigencia de la democracia considerada no sólo como una técnica para contar votos y obtener promedios para las tomas de decisiones, como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema fundado en el constante mejoramiento económico-social y cultural del pueblo. En el que lo más importante sea el hombre como ser integrado a su comunidad.

La auténtica democracia supone la participación activa y cotidiana de los ciudadanos en las decisiones públicas. Pero el punto culminante de este proceso es la designación de los representantes populares. Renunciar al voto es abdicar del más alto de los derechos políticos y entregar en manos ajenas la voluntad propia.

Por que la democracia no se agota en el proceso eleccionario, pero es indudable que otro será el destino de la ciudad y el futuro de los ciudadanos.

nos habitantes, si la población más "informada" y "politizada" del país, tiene a su alcance la posibilidad real de participar en las decisiones que afectan su vida cotidiana.

La democratización del régimen de gobierno en el Distrito Federal es un medio para que las contradicciones se discutan y tal vez se armonicen; para que las resoluciones no sean tomadas desde la distancia inaccesible del poder. Es el único camino a la mano destinado a empezar a corregir una serie de errores políticos que se han venido cometiendo con los ciudadanos-habitantes del Distrito Federal, a través de la política en sentido estricto, entendida como un espacio para la expresión heterogénea y la sabiduría de las decisiones equilibradas, así como de los intereses compartidos.

Al terminar de escribir hoy lunes 7 de julio de 1986, el último capítulo del presente trabajo sobre la democratización del Distrito Federal, se encuentra abierto el Foro de Consulta Popular de Renovación Político Electoral y Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

La consulta es recibida por una Comisión encabezada por el secretario de Gobernación, y en la que están representados los partidos nacionales registrados, así como las dos cámaras federales. Este órgano se instaló el 27 de junio de 1986. Entre el primero de julio y el 21 de agosto celebrará diez audiencias en la ciudad de México sobre la renovación político electoral; entre el 3 y el 7 de agosto seis sobre el gobierno del Distrito Federal.

No es sencillo saber con exactitud qué se esperará de tal paquete legislativo. Ni es posible saber si lo habrá. Pero ya se puede anticipar, hoy, que esta convocatoria abre espacios de discusión a los que solo se podría calificar de retóricos desde una perspectiva muy inediatista y mecánica de la política. En efecto, la convocatoria misma es muestra de sensibilidad política del gobierno. Es claro que mientras los esfuerzos de la sociedad y el gobierno por combatir la crisis no ofrezcan resultados como los deseables, el riesgo de conversión de la crisis económica en social es grande. Uno de los modos de evitarlo es ampliar los ámbitos de la participación política. Mejor aún, si adicionalmente de allí, se derivan formas estructurales de mayor presencia ciudadana en los órganos políticos, tanto del país como de su capital.

C O N C L U S I O N E S .

1.- Por *democracia*, entendemos el gobierno del pueblo, por el pueblo y establecido para beneficio del pueblo. Es el ejercicio del poder que originariamente pertenece al pueblo y que éste lo entrega a sus representantes, en la *democracia indirecta*, que se convierte en una delegación de la soberanía popular, pero que esto no obste para luchar por una participación popular real y efectiva en la organización de la sociedad política.

Es una categoría filosófica, política, social y jurídica que indica el carácter de la organización de las relaciones políticas, el grado de influencia efectiva de las diversas clases y capas de la población en la solución de los problemas estatales, en la situación del hombre en la sociedad. Es el problema relativo a quién pertenece en una sociedad dada el poder económico, político y por ende el poder estatal, quién es el dueño de los medios de producción.

En la *democracia* como forma de gobierno, debe existir una identificación plena con la organización político-social llamada Estado, en la que las diferentes funciones estatales sean desarrolladas por los propios ciudadanos, como depositantes y depositarios del poder.

Aún cuando, la *democracia-directa* no pueda ser practicada en -

Las modernas sociedades, en las cuales se ha minimizado al ser humano en sus derechos políticos y libertades humanas, si podemos buscar y establecer con - voluntad política, canales que nos lleven a la práctica real de la democracia.

Se estableció por el desarrollo mismo de las sociedades, la democracia representativa, como una forma que haría más fácil el ejercicio de la - democracia en las sociedades modernas, lo que no es suficiente para que el individuo goce de todas las libertades y se integre como ser humano a su comunidad, es indispensable establecer los medios que hagan del ser humano un político cotidiano, preocupado por su entorno social, cultural y económico, para - que se acerque más al ejercicio directo del poder, para la toma de decisiones que conciernen al pueblo, y exigir así de sus representantes el buen uso de ese poder depositado. Que se revierta en beneficio para el pueblo mismo y no en opresión, explotación e ignominia.

Porque el pueblo, a través de su soberanía tiene el derecho a gobernarse por sí mismo, con fines que representan el interés de todo el pueblo. - Por éste se entiende la totalidad, pero lo que priva en las decisiones adoptadas respecto a los intereses colectivos, es la decisión de la mayoría. Es ley fundamental de toda sociedad de individuos con iguales derechos políticos.

Como la democracia presupone la igualdad de los hombres y su derecho igualitario a ejercer su soberanía popular para alcanzar los objetivos de libertad e igualdad económica que debe tener el hombre.

Los instrumentos políticos y jurídicos imprescindibles para el funcionamiento de una real democracia son :

a) El sufragio o voto popular por medio del cual se expresa la voluntad popular.

b) Un estatuto constitucional, o cuerpo fundamental de leyes, que establece y limita los derechos y atribuciones del individuo y del Estado, y las relaciones del uno con el otro a fin de evitar el abuso de la libertad por parte de los individuos y el exceso de autoridad de los gobernantes.

c) La división de poderes del Estado. Un Estado centralizado tendería lógicamente al autoritarismo despótico. Es clásica la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

d) La adopción y vigencia de principios fundamentales (establecidos en la Constitución y en las leyes secundarias) destinados a garantizar la vida, la igualdad y las formas capitales de libertad de los ciudadanos: libertad de pensamiento, de culto, de expresión, de petición, de reunión de tránsito, etc.

En la democracia debe prevalecer el principio y la práctica de la igualdad, que es el sustrato económico, social, cultural, así como psicológico de la misma. En virtud de que es como una unidad de forma y contenido, es decir, de regulación u organización de las relaciones políticas y los modos de existencia de la vida real. El Estado deja de ser un organizador universal de todo el contenido de la vida real del pueblo. Es una unidad de lo universal y

particular, de lo cotidiano, de la esfera política y social, democracia para la mayoría y para la libertad.

La democracia no debe quedarse como una forma de mecanismos reguladores del ejercicio del poder político. No debe de inmovilizarse en la elección de los órganos de gobierno, electos en libre contienda de grupos políticos que luchan por obtener la representación popular, por un electorado integrado por la totalidad de la población adulta, que pueden escoger entre diversas opciones sin intimidación del aparato estatal. Esto supone aspectos fundamentales como representación popular, sufragio libre, igual y universal; libertades políticas: de opinión, reunión, organización y prensa.

Mecanismos que tratan de organizar la sociedad con base en dos principios: soberanía popular y libertad política.

Como la democracia representativa, más que impulsar la participación popular en la Sociedad política y en la sociedad civil, tiende a inhibir la, es necesario motivar la participación política de la sociedad civil, para que la representación no se convierta en su sustituto. Si bien el Sufragio libre y universal, que es la máxima expresión de la democracia representativa propugnada por el liberalismo, constituye tan sólo un aspecto, esencial de la democratización de las relaciones sociales. De ahí que la realización efectiva de la soberanía popular no radica en una democracia representativa, que es más un modo de lograr su delegación.

Por ello es indispensable buscar nuevas formas, vías de democracia si no directa, por lo menos semi-directa, en donde el pueblo se constituya en organizador del Estado, dejando de ser éste un ente abstracto, haciéndose más concreto en sus relaciones más inmediatas en la vida real y material del pueblo. Que la política y la preocupación de lo político, sea una constante de la vida cotidiana de los ciudadanos de una sociedad determinada. Que la soberanía-popular se lleve a planos de efectividad real y derrame los beneficios hacia el pueblo y no a una casta de políticos.

Que la democracia para la sociedad política deje de ser una entidad abstracta, un valor nominal, una declaración, y se convierta en una entidad concreta, plena, efectiva y realizada.

2.- El Centralismo en México, se ha establecido de hecho más que de derecho, viviendo un Federalismo que se agota en la forma y en el papel escrito de nuestra constitución.

México, desde que se fundó como México Tenochtitlán, es el ombligo y centro del país. Raíz profunda de nuestro centralismo que se da con el Imperio azteca con su poder imperial que parte del centro y se desparrama a todas las tribus dominadas por los aztecas, diseminadas en toda la región mesoamericana. Llega la conquista pero no puede romper con la obediencia y veneración que casi todos los habitantes le rinden a la capital del que fuera el imperio azteca, por lo que los conquistadores la establecen como centro de la Nueva España, y la convierten en la muy noble e insigne Ciudad de México, permiti

tiendo la conformación de una poderosa oligarquía indiana integrada por peninsulares-españoles, poseedora de gran parte de las riquezas del país y dominante desde la capital de todo el comercio interno colonial.

Ahora bien, si formalmente en nuestro país se ha establecido un federalismo es debido a la inserción del mismo en un contexto internacional de desarrollo del capitalismo, de ahí que a inicios del siglo XIX el empuje del capitalismo europeo su expansión se hacía a través del mercado mundial con mecanismos comerciales y bancarios, y de manera restringida por medio de inversiones de capital. Por esto el Estado-nación se construyó en base a esta "circunstancia histórica", donde la posibilidad de inserción y desarrollo "nacional" en la estructura capitalista mundial, abierta por la mecánica de expansión de los centros hegemónicos, tenía que hacerse realidad mediante la formación de una fracción nueva de propietarios al interior del país, capaz de reorganizar bajo su control los centros de producción internos dedicados a la exportación y de establecer lazos con la red de comercialización internacional. Todo este proceso económico interno revelaba como problema central una cuestión política: la disgregación del antiguo bloque de poder usufructuario del "pacto colonial" y el surgimiento de nuevos centros de poder en las regiones que integraban el país.

Al decretarse una relativa "libertad de comercio", que permitió la intervención de nuevos comerciantes, así como una reorganización profunda del aparato administrativo y de dominación colonial que desalojó a la burocracia aliada a las corporaciones y recuperó funciones antes delegadas a ellas.

Con esto se inicia la decadencia de los antiguos grupos de propietarios, la poderosa oligarquía indiana, disminuyendo, sin embargo, no perdiendo su capacidad de seguir controlando el comercio interno. Los grupos regionales de comerciantes hacendados, anteriormente sujetos al control férreo de la oligarquía indiana, aprovecharon este relativo debilitamiento del control sobre los circuitos internos de comercialización, iniciando un fuerte desarrollo, que sólo pudo lograrse mediante una lucha continua contra la antigua oligarquía. La construcción del nuevo Estado-nación se inició sin la existencia estable de un bloque de poder hegemónico; antes bien, en lugar de alianzas duraderas existían duras luchas entre los grupos de propietarios, en las que se asentó la inestabilidad política del período.

La formación del nuevo Estado se convirtió en un problema de importancia cuando se consumó la independencia de las oligarquías coloniales con respecto de la metrópoli, en abierta oposición-reacción contra el triunfo de la revolución liberal española de 1820. La previa derrota de los ejércitos campesinos de Hidalgo y Morelos facilitó el hecho de que el nuevo Estado fuese resultado directo de un compromiso entre las oligarquías regionales, las altas jerarquías eclesiásticas y militares, junto con la todavía poderosa oligarquía indiana.

En la Constitución de 1824, fué en el primer documento político en el cual se estableció el federalismo formalmente y se consagró el compromiso, la alianza, entre los centros de poder resultantes del último período de la colonia. Así, a las oligarquías regionales se les reconoció su demanda política fundamental, planteada y ganada desde la celebración en 1812 de las Cor-

tes de Cádiz: La autonomía política regional, que evolucionó desde el inicial planteamiento de la diputación provincial, órgano de gobierno elegido en cada región, hasta la propuesta final de un Estado federal que reconocía la autonomía política de las regiones que integraban el país. A las altas jerarquías eclesiásticas se les respetaban sus bienes materiales, el cobro de diezmos a la población trabajadora, y se mantenía intacto su poder espiritual y de dirección cultural e ideológica de las masas.

A esos años corresponde la profecía del doctor Mier sobre la Federación Mexicana es decir que el proponía un gobierno federal en el nombre y central en la realidad. Lo que parece que se ha cumplido. Fray Servando Teresa de Mier sostenía que en su iniciación la federación "debe ser muy compacta", tanto por nuestra educación y costumbres, como "para la guerra que nos amenaza". Pasadas estas circunstancias, que requieren de "mucha unión" y progresando en la carrera de la libertad, se podría "ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos", lo que no se ha cumplido.

Porque ciertamente la guerra que nos amenaza desde esa época hasta nuestros días, es la guerra contra el imperialismo. En un mundo en que la economía mercantil era impuesta tanto por la fuerza de las potencias, como por el vigor de las propias leyes económicas del capitalismo competitivo, lo mismo a la metrópoli que a sus antiguas colonias. Un mundo que los mismos ganadores, la fracción de los criollos y su conservadorismo, estaban destinados a

la derrota ya que la fuerza auténticamente triunfadora, el capitalismo, ensanchándose desde sus centros hacia la periferia dominada, arrasaría las pretensiones de mantener el viejo orden colonial. Sustituiría a éste no por el peso único de las armas sino por la pesadumbre, de un sistema integrado a la estructura internacional del capitalismo en la fase circunstancial (no desarrollada) de un sistema capitalista, subdesarrollado y dependiente no importa cuán vehemente profesiones de fe liberales, libertarias, soberanistas o individualistas se hiciesen.

Pese a la lucha entre conservadores y liberales y del apoyo de los unos al centralismo y el federalismo de los últimos, el esquema político mexicano no estaba dirigido a la realización de un gobierno unitario todopoderoso, y la existencia de Estados libres y soberanos "paradigma del federalismo" se encuadraba dentro de los intentos fallidos de importar una forma de Estado occidental "con parlamento, democracia y por añadidura federalismo, el que más bien se trata de contrabandear de Estados Unidos.

En resumen, se puede decir que a raíz de la Independencia el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían amplio poder económico. Sin embargo, con el correr del tiempo, aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales, ya que, en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas.

Estos se mantienen hasta la fecha, a pesar que en nuestra carta fundamental la República Mexicana es federal. La constitución del Estado na

cional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así pues, federalismo y centralismos son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida de México.

De ahí que el fortalecimiento del sistema federal para su real consecución es necesario para una vida democrática más plena en el país. Porque ya existe suficiente madurez política que se de un federalismo pleno. Porque la democracia implica el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de grupos sociales y políticos intermedios entre el individuo y el Estado. De ahí que la democracia se vea obligada a la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una verdadera y real democracia. Ya que el pluralismo social y político, junto con la instauración de respectivos y eficaces cauces de participación y actuación, dará lugar, progresivamente, a la democracia económica, social y política. Pero una democracia sin su correlativo autogobierno encierra una contradicción interna. Si el autogobierno económico, social y político, quiere ser verdadero, se ha de traducir también en la organización jurídico-constitucional del Estado.

Los Estados Unidos constituyen el primer Estado Federal de la época moderna. Sin embargo, en el curso de su evolución histórica social, económica tecnológica, al desarrollar el sistema capitalista hasta convertirse en un país imperialista y desarrollado, y pese a que los "poderes residuales" pertenecen a los Estados-miembros, se ha ido produciendo un trasvase de competencias en favor de la Federación; ello a dado lugar no sólo a una centralización de "

funciones, sino también, y muy especialmente al fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Por ser un Estado industrial con un mercado común, las tendencias del moderno federalismo norteamericano son centralizadoras, toda vez que se encuentra en un proceso de erosión y retroceso, por que ha alcanzado el punto en el que ya no puede oponerse con eficacia al poder político de la Federación, acumulado en el proceso de desarrollo del sistema capitalista necesita de una fuerte centralización para mantener el dominio de un mercado nacional, así como del mundial. Para mantener su imperio.

3. - La democracia en México, no existe en la vida real del pueblo, solamente se encuentran plasmada en su Constitución Política. Se podría decir que es una democracia sui generis, a medias, en donde muchas veces el pueblo no es gobernante y gobernado, porque más de las veces sus representantes-gobernantes son impuestos por un poder autoritario. Cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica; pero donde no se respeta el principio de la división de poderes; no se eligen popularmente todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos si permite un pluralismo ideológico pero no permite la alternancia en el poder de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad.

Es evidente que el presidencialismo en México, por lo menos durante los últimos cien años, está sujeto a un proceso constante, implacable, de fortalecimiento. A partir de 1880, el Presidente cada día más fuerte, más auto

ritario; el proceso lo conduce a los altares del mito y la deificación. Ni en 1880 ni en la época actual se habla en serio sobre la vigencia real de los finos mecanismos que regulan la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La polémica no encuentra áreas de consenso. En un extremo, el coro de la adulación, la clientela, aferradas a los intereses creados, afirma que el Congreso cumple fielmente sus funciones teóricas de freno, contrapeso y equilibrio, que esta "respetuosa" relación excluye o rechaza por innecesaria la confrontación; que en las interpretaciones ortodoxas del derecho, la colaboración entre poderes es la respuesta exacta y cumplida al espíritu del constituyente.

Desde la discrepancia, se afirma que el Congreso salvo en la etapa maderista que desemboca en su desaparición, el Poder Legislativo ha permanecido, desde un siglo, en sumisa obediencia al Presidente de la República; en "la sucesión presidencial" Madero invoca este agravio en reiterada pasión; el precursor, el profeta, el mártir del movimiento social encuentra esencia y raíz para la pelea ordenada, para el estallido violento en el rescate para el pueblo del poder conculcado; en realidad, la Revolución Mexicana se inicia al amparo de una bandera política: Sufragio Efectivo. No Reelección. Después sobre la sangre derramada, sobre los caídos, los muertos, sobre el dolor, se añaden los ideales consagrados por el Constituyente de Querétaro. Se dice, también, que el Presidente de la República, en su carácter mitológico de primera priísta, escoge y designa a los candidatos de su partido para las Cámaras de Diputados y de Senadores; y en la tradición sucia, los "elegidos" resultan victoriosos; a -

partir de este atropello intolerable, monstruoso, al derecho y a la libertad, el sometimiento está asegurado; el cordón de la gratitud ata al designado con el designante. En el marco de la estadística, los resultados son desoladores. Pre supuesto, Cuenta Pública, iniciativas de ley procedentes del Ejecutivo, son aprobadas con elogios. Y la colaboración de poderes se vuelve cosmético para disimular la entrega y la obediencia, la servidumbre y el halago.

El presidencialismo en México es un sistema de gobierno que reba sa cotidianamente las fronteras del derecho constitucional. En la urdimbre política, el Presidente designa a los diputados, a los senadores, a los gobernadores de los estados y, en ocasiones de conflicto, hasta a los presidentes municipa les de las capitales. Pero su poder no termina en esta desviación de la ley y de la moral; va más allá: designa al sucesor.

En el Senado, las sesiones transcurren tranquilas, quietas; porque el Senado es unipartidista, monolítico, todos piensan igual, todos coinciden, na die discrepa, todos son priístas, todos son discípulos del primer priísta de la Re pública.

El balance no es alentador de un siglo de acontecer político, un presidencialismo que se fortalece cada vez más y, en el otro extremo, un Congreso débil, una oposición pulverizada, un debate interminable, un pueblo inde fenso y desconcertado.

4. - Es urgente una democratización a todos los niveles de la vida pública. Se principiaría acabando con la marginación política en que vive un

conglomerado que se aproxima a los diez millones de habitantes del Distrito - Federal, que como electores se encuentran disminuidos exclusivamente a las - elecciones federales para elegir Diputados, Senadores y Presidente, pero no - para elegir autoridades locales, se encuentran en una situación de inferioridad democrática al tener escasas oportunidades de ejercicio electoral con relación al resto de las entidades federativas.

Por lo que se propone la modificación de la estructura organizativa actual del Distrito Federal, es decir, que adopte para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero - de 1983.

La propuesta, tiene su antecedente más reciente en la Constitu-- ción de 1917, documento en el cual el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión, según el artículo 73 fracción VI, la facultad de "legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y fijó las bases de su organización política, dividiendo originalmente su territorio en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa. A la vez, dispuso que el Gobierno del Distrito Federal estuviese como el de los Territorios, a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiendo directamente del propio Ejecutivo.

Pero en cuanto a la organización política y administrativa que se propone no tal vez iniciar, sino regresar por representar una forma más directa de participación democrática, es porque tiene su antecedente más remoto en la Epoca Colonial, cuando Las Cédulas Reales vinieron a establecer la base de la organización política y administrativa de la Colonia, que descansó desde sus orígenes en el municipio gobernado por el Cabildo o Ayuntamiento.

Así a causa de la aún incipiente organización de la Colonia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se arrogaba facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, debido sin duda a que aún perduraba la costumbre en las poblaciones del antiguo Imperio Azteca, de obedecer todas las órdenes emanadas de la Capital.

En efecto la disposición establecida por el Constituyente de 1917, fué atentatoria para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, conteniendo los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieron el ejercicio de la democracia en las prefecturas políticas, prevalecientes durante el Porfiriato.

Para el caso es lo mismo que se le llame Prefecto o Gobernador si es nombrado por el Ejecutivo, ya que persiste la violación del principio democrático de la libre expresión del voto popular.

La disposición en cuestión afectaba a la entidad más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito.

Aún cuando, era la época de efervescencia revolucionaria, de caudillos y de cierta inestabilidad política, los constituyentes lograron establecer una "democracia" a medias en el Distrito Federal, al quedar plasmado en la fracción VI del artículo 73, la organización territorial del Distrito Federal en municipalidades con Ayuntamientos electos por el pueblo. Pero se conculcaba el derecho fundamental de libre elección del Gobernador de su entidad, lo que dejaba a manos del poder central, del Presidente de la República.

Ahora, nosotros queremos, exigimos una democratización completa y radical del Distrito Federal, que se llevaría a cabo mediante el ejercicio de la libre elección popular de las autoridades que gobernarían en representación del pueblo. Dejando de ser la categoría de ciudadanos disminuidos en sus derechos políticos, en cuanto a su entorno social y el lugar que se habita.

Si en plena efervescencia revolucionaria, se logró plasmar una "democracia" a medias, ahora que existen las condiciones ya maduras para una democratización de la capital de la República. ¿Qué obstáculo presenta? El pueblo se encuentra maduro políticamente desde hace mucho para que ese proceso se lleve a cabo, y no para que se haga a medias o ambiguamente, sino que se concrete con toda intensidad formal, jurídica y política que exige la tarea de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal, de participar en la toma de decisiones concernientes a su entidad.

Por esto es necesario que el Distrito Federal se convierta en un Estado más de la República Mexicana, que sería el Estado del Valle de México,

circunscribiéndose el Distrito Federal como residencia de los Poderes Federales al primer cuadro histórico de la Ciudad de México, esto es, los perímetros en los cuales se fundó la antigua México-Tenochtitlán y se asentó la capital de la Nueva España en la época colonial.

Es cierto que un régimen con tales características ameritaría cláusulas especiales para aquellos aspectos de coordinación centralizada, pero eso perfectamente realizable en la práctica de ninguna manera obstaculizaría a la autonomía municipal. Por el contrario, por primera vez en mucho tiempo el municipio, como la unidad fundamental donde se expresan los intereses más particularizados de los ciudadanos, tendrá sentido entre quienes habitamos en esta gran urbe.

Con estas reformas se ampliarían las posibilidades de la representación nacional, estableciendo las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y el ejercicio del poder público. Servirían para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las entidades federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la conducción de los asuntos que interesan a la comunidad, estas reformas proponen dos procedimientos que habrán de mejorar el desarrollo democrático del Distrito Federal o Estado del Valle de México.

Con la organización del Distrito Federal, de acuerdo al 115 constitucional, esto es que se erija en el Estado del Valle de México, que adoptaría para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo,

popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. Se deberían modificar los artículos 42 y 44 constitucionales, en cuanto que el primero incluiría como parte integrante de la Federación al Estado del Valle de México, en lugar del Distrito Federal y el segundo se reformaría dejando al Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación en un perímetro que comprendería el primer cuadro - histórico de la Ciudad de México, y un poco más, esto es, un espacio limitado a las actuales calles de Costa Rica al norte; avenida Eduardo Molina, al este; avenida Fray Servando Teresa de Mier, al sur, y Eje Lázaro Cárdenas (antes Av. San Juan de Letrán), al occidente.

O podría ser, de Oriente a poniente el perímetro que actualmente va desde el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México hasta el Periférico enfrente del Bosque de Chapultepec; y de norte a sur, de las calles que circundan al centro histórico de la ciudad hasta el Viaducto Miguel Alemán. En este territorio se ubican las sedes del H. Congreso de la Unión, el Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la residencia oficial del Ejecutivo Federal, a la vez que las principales actividades políticas, económicas y culturales de la capital. Esa porción del actual Distrito Federal seguiría gobernada por el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento respectivo.

La capital del Estado del Valle de México, sería la Ciudad de Coyoacán, por razones histórico-políticas, toda vez que ahí se fundó el primer Ayuntamiento, que se trasladó a la ciudad de México al quedar en condiciones de ser poblada.

Así también se reformaría la fracción VI del artículo 73 constitucional, en virtud de que el gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a los límites establecidos en el artículo 44 constitucional reformado, como sede de los Poderes Federales, estaría a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercería por conducto de órgano u órganos que determine la ley respectiva. En igual forma se reformaría la fracción II del artículo 89 de la Constitución, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, quedando como sigue: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."

Al erigirse el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que actualmente tiene el Distrito Federal, exceptuando el perímetro señalado en la modificación al artículo 44 constitucional, que serviría para asentar los Poderes de la Unión. Límites que ratificaría el Congreso General.

En suma, la democracia formal, la Constitución de la República, el sistema de poderes que ésta inscribe, la soberanía y la participación política del ciudadano, es decir, la base legal del sistema político, está constantemente -en su irregular funcionamiento- atentando contra su validez general. Es una democracia raquítica, enferma de autoritarismo, en donde el ciudadano, poco o nada tiene que ver.

No existe división de poderes real. La legitimidad, por tanto, - está en su sentido legal deteriorada.

Porque las elecciones, la descentralización, el pluralismo, los límites al presidencialismo, serían objetivos sin ningún significado sino aceptamos la democracia con todas sus consecuencias, dejando que se rolen en el ejercicio del poder los diferentes partidos políticos que representan las diferentes - corrientes ideológicas que conforman la sociedad mexicana.

Aceptar la democracia es permitir que los ciudadanos que habitan el Distrito Federal elijan a sus propios gobernantes y no que sean designados - por un solo ciudadano, aún cuando se encuentre investido del Poder Ejecutivo de la Nación. Porqué un principio básico de la democracia, sin el cual difícilmente se puede hablar de la misma, es el respeto a la voluntad mayoritaria. Si se quiere avanzar en la construcción de un ambiente político cada vez más democrático es indispensable saber reconocer triunfos y derrotas.

No tiene bases la tesis del necesario tutelaje al pueblo para que éste no vote por opciones contrarias a sus intereses, y más bien lo que reclama nuestro país, cada día con mayor exigencia, es un marco normativo y una práctica política donde el pluralismo, la tolerancia, la limpieza en las contiendas electorales, sean monedas de curso común.

Las modificaciones constitucionales propuestas se hacen con el objeto de que se permita restituir sus derechos a los ciudadanos-habitantes del Dis

trito Federal que en 165 años de vida nacional independiente, fueron mutilando el ejercicio pleno de sus derechos políticos y le sean reconocidos en nuestro sistema jurídico-político, por que sólo así nos acercamos a la vigencia de la de cracia considerada no sólo como una técnica para contar votos y obtener prom dios para las tomas de decisiones, como una estructura jurídica y un régimen po lítico, sino como un sistema fundado en el constante mejoramiento económico - social y cultural del pueblo. En el que lo más importante sea el hombre como ser integrado a su comunidad.

De esa manera las tensiones y confrontaciones sociales y políticas tendrá cauces civilizados para transitar, lo cual al fin sirve para fortalecer no a uno u otro partido, sino a la democracia que todos dicen anhelar.

Cuerpos legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
sancionada el 5 de febrero de 1917, México,
edición de la Secretaría de Gobernación, 1985.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos
Electores, México, Ediciones de la Gaceta In-
formativa de la Comisión Electoral, 5a. edición,
1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
México, Editorial Porrúa, 12a. edición, 1982.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,
México, Editorial Porrúa, 9a. edición, 1984.

BIBLIOGRAFIA

- BURDEAU, George. Tratado de Ciencia Política, México, UNAM ENEP ACATLAN, 1985, (Traduc. Brunilda Gordon).
- CARDOSO, Ciro, et. al. México en el Siglo XIX, México, Editorial Imagen, 5a. edición, 1984.
- CARRION, J. y AGUILAR M., Alonso. La Burguesía y la Oligarquía y el Estado, México, Editorial Nuestro Tiempo, 6a. edición, 1983.
- CODIFICACION de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Publicación Oficial, México, 1943.
- CONTRERAS SUAREZ, Enrique. Estratificación y Movilidad Social en la Ciudad de México, UNAM, México, 1978.
- CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, Editorial Grijalba, 1976.
- CORDOVA, Arnaldo, et. al. La Revolución Mexicana y la lucha actual por la Democracia, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.
- CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Editorial Era, México, 8a. edición, 1980.
- CORNELIUS, Wayne A. Los Inmigrantes pobres de la Ciudad de México y la Política, México, F.C.E., 1980.
- CROSSMAN, R.H.S. Biografía del Estado Moderno, México, ---- F.C.E. 1a. reimp. 1978 (Traduc. J.A. Fernández de Castro).
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, en ocho tomos, México --- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- DIERCHXSENS, Wim. Formaciones Precapitalistas, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1983.
- DUVERGER, Mauricio. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Editorial Ariel, 3a. reimp., 1984.

- ECKSTEIN, Susan. El Estado y la Pobreza Urbana en México, Editorial Siglo XXI editores, México, 1982.
- ENGELS, Federico. Anti-Duhring, México, Editorial Ciencia Nueva y Cid Ediciones, 1985.
- ENGELS, Federico. Del Socialismo Utópico al Socialismo Científico, Moscú, Editorial Progreso, Obras Escogidas, 1981.
- ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, Moscú, Editorial Progreso, Obras Escogidas, 1981.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 2a. edición, 1983.
- FERRANDO BADIA, J. El Estado Unitario, El Federal y el Estado Regional, Madrid, Editorial Porrúa, 1971.
- G. GETTELL, Raymond. Historia de las Ideas Políticas, México, Editorial Nacional, 2a. edición, 1959. (Trad. Teodoro González).
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los partidos políticos en México, Editorial Era, México, 2a. edición ampliada, 1985.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, Editorial Era, México, 15a. edición, 1984.
- HAMILTON, Nora. México: Los límites de la autonomía del Estado, México, Editorial Era, 1983.
- HAURIOU, André, GICQUEL, Jean y GERARD, Patrice. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, España, Editorial Ariel, 2a. edición ampliada, 1980 (Trad. José Antonio González Casanova).
- HELLER, Herman. Teoría del Estado, México, F.C.E., 7a. reimp., - 1981.
- HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1979. (Trad. Gerardo Dávila).
- KELSEN, Hans. Esencia y Valor de la Democracia, México, Editora Nacional, Trad. de la 2a. edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, 1980.

- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 3a. reimp., 1983.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, México, Editora Nacional, 15a. edición, 1979, (Trad. Luis Legaz Lacambra).
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, Barcelona, Editorial Ariel, 3er. reimp., 1988. (Trad. Alfredo Gallego Anabitarte).
- MARGADANT S., Guillermo FLORIS. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, Editorial Esfinge, 6a. edición, 1984.
- MARX, Carlos. Contribución a la Crítica de la Economía Política, México, Editorial Progreso, Obras Escogidas, 1981.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Manifiesto del Partido Comunista, Editorial Progreso, Obras Escogidas, 1981.
- MENDIETA y NUÑEZ, Lucio, Dr. El Derecho Precolonial, México, - Editorial Porrúa, 4a. edición, 1981.
- MONTENEGRO, Walter, Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, México, F.C.E., 9a. reimp. 1976, Breviarios (22).
- MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, España, Editorial SARPE, - 1984. (Trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega).
- MOORE, Stanley. Crítica de la Democracia Capitalista. México, Editorial Siglo XXI editores, 5a. edición, 1981. (Trad. Marcelo Normersztern).
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional, México, Editorial Pax - México, 8a. edición, 1984.
- MORENO TOSCANO, Alejandro, etc. al. México, hoy. México, - Editorial Siglo XXI editores, 8a. edición, 1984.
- NORIEGA, Alfonso. El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano. México, UNAM, 1972.
- NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE, en diez volúmenes, Barcelona, - Editorial Planeta, 2a. edición, 1984.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, México, Editorial Porrúa, 4a. edición, 1985.

- OÑATE LABORDE, Santiago y PANTOJA MARIN, David. El Estado y el Derecho, México, ANUIES, Editorial Edical, 1977.
- PEREYRA, Carlos. El Sujeto de la Historia, Madrid, Alianza Editorial. 1984.
- PKROVSKI, V.S., et. al. Historia de las Ideas Políticas, México, - Editorial Grijalbo, 1966 (Trad. Carlos Marín Sánchez).
- PORRAS MUÑOZ, Guillermo. El Gobierno de la Ciudad de México en el Siglo XVI, México, UNAM, 1982.
- POULANTZAS, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, México, Editorial Siglo XXI, editores, edición, 1984.
- RABASA, Emilio D. y CABALLERO, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución, México, Cámara de Diputados del Congreso de - La Unión, LII Legislatura, 1984.
- RETCHKIMAN K., Benjamín. Estado, Federalismo y Concentración, México, UNAM, 1981.
- REYES HERÓLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano, México, F.C.E., 2a. reimp. 1982, 3 Tomos.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, México, Editorial -- ESPARSA - CALPE MEXICANA, 3a. edición, 1977, Col. Austral N° 1445.
- SABINE, G. H. Historia de la Teoría Política, México, F.C.E., 5a. reimp. 1972.
- SALAZAR MALLÉN, Rubén. Desarrollo Histórico del Pensamiento Político, México, UNAM, 4a. edición, 1984.
- SAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de - México, UNAM - ENEP ACATLÁN, 1a. reimp. 1983.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. La Sociedad Democrática, México, - UNAM, 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 10a. edición, 1981, 2 Tomos.
- SUAREZ, Luis. De Tenochtitlán a México, F.C.E., México, 1974.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 19a. edición, 1983.

TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. México, F.C.E., 4a. reimp., 1984 (Trad. Luis R. Cuéllar).

VON MARTIN, Alfred. Sociología del Renacimiento. México, F.C.E., 9a. reimp., 1981.

HEMEROGRAFICAS.

ALEMAN ALEMAN, Ricardo. Califican de limitante el plan de democratizador del D.F., La Jornada, 30 de julio de 1986, p.3.

ALEMAN ALEMAN, Ricardo. Constitucional el Congreso del D.F., La Jornada, 3 de julio de 1986, p. 2.

Congreso Local al D.F., el doble de plurinominales y Tribunal Electoral, PUNTO, del 30 de junio al 6 de julio de 1986, pp. 4-5.

D.F.: Antidemocracia en nombre del realismo, Uno mas Uno, 19 - de diciembre de 1985, pp. 1 - 19.

MARTIN, Cristina. Posible congreso local para el D.F. : Cosío Vidaurri, La Jornada, 27 de junio de 1986, pp. 1 - 8.

MOLINAR HORCASITAS, Juan. Maquillaje al gobierno del D.F. - La Jornada, 17 de diciembre de 1985, pp. 1 - 33.

RIVERA, Miguel Angel. Gobierno del D.F. La Jornada, 4 de julio de 1986, p. 2.

RIVERA, Miguel Angel. Propondrá el PRI crear un congreso local en el D.F.: Salazar, La Jornada, 28 de junio de 1986, p. 4.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. ¿Reforma para que? La Jornada, - 1º de julio de 1986, p. 5.

R E V I S T A S

NEXOS, Año IX, Vol. 9 Núm. 97. Enero de 1986.

NEXOS, Año IX, Vol. 9 Núm. 98. Febrero de 1986.

NEXOS, Año IX, Vol. 9 Núm. 99. Marzo de 1986.

REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Año 8, Núm. 8, México.
1984, Escuela Libre de Derecho.

PROCESO, Año 9 No. 467, 14 de octubre de 1985.

PROCESO, Año 10 No. 477, 23 de diciembre de 1985.

PROCESO, Año 10 No. 506, 14 de julio de 1986.

TIEMPO, Año XLV, Vol. LXXXIX, No. 2304, 8 de julio de 1986.

CAMBIO, Publicación de Editorial Extemporáneos, Octubre de 1981/
Septiembre 1982, número cuádruple 25/28, número cuádruple -
(Vol. 1-4/VII).

Revista Mexicana de Sociología, Año XLIV/Vol. XLIV/ Núm. 4 ---
octubre/diciembre de 1982, México, UNAM, Instituto de Inves-
tigaciones Sociales.

MULTIDICIPLINA, Revista de la Escuela Nacional de Estudios Profe-
sionales Acatlán, No. 6, Año II, enero-marzo de 1982.

Revista de la Facultad de Derecho de México, Facultad de Derecho,
México, UNAM, No. 30, abril - junio de 1983.

Cuadernos Políticos, México, Editorial Era, Núm. 36, abril - junio
de 1983.

Teoría y Política en América Latina, México, CIDE, 2a., edición,
1984.

ANUARIO JURIDICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,
UNAM, Tomo VII, 1980.

ANUARIO JURIDICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,
UNAM, Tomo IX, 1982.

Revista Mexicana de Ciencias y Políticas, Año XXVIII, Nueva Época,
enero - junio 1983, México, UNAM.

Nueva Antropología, Revista de Ciencias Sociales, Vol. VI, Núm. 24,
junio de 1984, México.